

Grundrechte in einer neuen südafrikanischen Verfassung

*Jörg Lücke*¹

- A. Einleitung (S. 71–73)
- B. Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Verfassung (S. 74–79)
- C. »Nationales Friedensabkommen« (S. 79–85)
- D. Grundlegende Dokumente für eine neue Verfassung (S. 86–89)
- E. Vorschläge für eine Grundrechtsordnung (S. 89–144)
 - I. Aufkommen und Durchbruch der Grundrechtsidee
 - II. Verwirklichung der Grundrechtsidee in den wesentlichen Vorschlägen
 - 1. Achtung und Schutz der Menschenwürde
 - 2. Freiheitsrechte
 - a) Allgemeine Handlungsfreiheit
 - b) Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit
 - c) Recht auf Schutz der Privatsphäre
 - d) Meinungs- und Informationsfreiheit
 - e) Wissenschafts- und Kunstfreiheit
 - f) Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit
 - g) Berufsfreiheit
 - h) Eigentumsfreiheit
 - i) Sonstige Freiheitsrechte
 - 3. Gleichheitsrechte
 - a) Allgemeiner Gleichheitssatz
 - b) Spezielle Diskriminierungsverbote
 - c) Spezielle Gleichheitsrechte
 - d) Herstellung faktischer Gleichheit
 - 4. Gruppengrundrechte (Minderheitenrechte)
 - 5. Soziale Grundrechte
 - 6. Grundrecht auf Umweltschutz
 - 7. Verfahrensgrundrechte
 - a) Verfahrensgrundrechte im Zusammenhang mit der Freiheit der Person
 - b) Rechtsschutzgarantie
 - c) Spezielle Verfahrensgarantien
 - 8. Schranken der Grundrechte
 - 9. Schranken-Schranken
- F. Zusammenfassende Würdigung (S. 144–147)
- Summary (S. 147–148)

¹ Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg, Dr. iur. (Universität Göttingen), LL.M. (University of California, Berkeley). – Der Verfasser weilte 1991 auf Einladung des Human Sciences Research Council, Pretoria, in der Republik Südafrika.

A. Einleitung

Am 17. März 1992 bejahten in einem landesweiten Referendum 68,7% der von den (weißen) Wahlberechtigten abgegebenen Stimmen die Frage, ob sie »die Fortsetzung der Reformen . . ., die zu einer neuen Verfassung durch Verhandlungen führen sollen«, unterstützen. Damit steht fest: Spätestens 1994 benötigt Südafrika eine neue Verfassung. Nach Art. 39 der gegenwärtigen Verfassung von 1983² beträgt die Legislaturperiode des Parlaments längstens fünf Jahre. Die letzte allgemeine Wahl fand am 6. September 1989 statt. Gewählt wurden die Mitglieder der drei Kammern des Parlaments, des House of Assembly, des House of Representatives und des House of Delegates³. Wahlberechtigt waren für das House of Assembly die weißen, für das House of Representatives die farbigen (Mischlinge) und das House of Delegates die indischen Bürger der Republik Südafrika⁴.

Die schwarzen Bürger, die etwa 79 %⁵ der auf 38 Millionen geschätzten Gesamtbevölkerung⁶ Südafrikas ausmachen, durften nicht wäh-

² "Republic of South Africa Constitution Act", Gesetz Nr. 110 von 1983. Die Verfassung trat aufgrund ihres Art. 103 im Jahre 1984 in Kraft. Sie wurde seither einige Male (geringfügig) geändert, zuletzt durch den "Constitution Amendment Act", Gesetz Nr. 61 von 1990. – Zur Entstehungsgeschichte der Verfassung und zu ihr selbst vgl. im einzelnen z.B. W.H.B. Dean, *A New Constitution for South Africa?*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1984, 459ff.; G.E. Devenish, *The Nature and Scope of the Constitutional Act of 1983*, in: G. Ress (Hrsg.), *Verfassungsreform in Südafrika und Verfassungsgebung für Namibia/Südwestafrika* (1986), 73ff., und J.L. Pretorius, *South Africa's New Constitution*, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1984, 517ff. – In Deutschland findet sich die Verfassung abgedruckt im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1984, 546ff., und in Ress, a.a.O., 227ff.

³ Vgl. Art. 37 der Verfassung (Fn. 2).

⁴ Siehe näher Art. 52 in Verbindung mit Art. 41–43 der Verfassung (Fn. 2) und ergänzend Devenish (Fn. 2), 73, 94f.

⁵ Die Zahl der Schwarzen in der Republik Südafrika betrug 1990 rund 22 Millionen; vgl. *South Africa 1991–92, Official Yearbook of the Republic of South Africa* (17. Aufl., 1991), 22. Hinzu kommen noch ca. 8 Millionen Schwarze in den Homelands Transkei, Bophuthatswana, Venda und Ciskei (siehe "Status Acts Must Go Too", *The Star* vom 1.7.1991, 10), die aus offizieller südafrikanischer Sicht unabhängig und damit nicht zur Republik Südafrika gehörende Staaten sind; vgl. *Südafrikanische Botschaft* (Hrsg.), *Das ist Südafrika* (1989), 7.

⁶ Siehe erneut *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 22, und "Status Acts Must Go Too", *The Star* vom 1.7.1991, 10. – Möglicherweise liegt die Bevölkerungszahl Südafrikas aber um einige Millionen geringer, wie jüngst bekannt gewordene Ergebnisse der Volkszählung 1991 annehmen lassen; siehe den Bericht "Census Surprise: SA Missing 4,8-M Citizens", *The Star* vom 29.9.1991, 6.

len. Hierin spiegelt sich die nach Rassen unterscheidende Apartheids-Gesetzgebung wider. Sie fand ihren Niederschlag in zahlreichen Gesetzen⁷, darunter dem "Population Registration Act"⁸, der die Bevölkerung in Weiße, Schwarze, Inder, Malayen und Mischlinge einteilte und eine entsprechende Registrierung vorschrieb. Auf diese Weise wurde es möglich, den Schwarzen das Wahlrecht vorzuenthalten⁹.

Der "Population Registration Act" wurde inzwischen vom Parlament – ähnlich wie einige andere zuletzt noch fortgeltende Apartheids-Gesetze¹⁰ – aufgehoben¹¹. Damit hat die Rassentrennungspolitik zwar

⁷ Vgl. vor allem den "Prohibition of Mixed Marriages Act", Gesetz Nr. 55 von 1949, den "Group Areas Act", Gesetz Nr. 41 von 1950 (und deren Nachfolger, den "Group Areas Act", Gesetz Nr. 77 von 1957 sowie den "Group Areas Act", Gesetz Nr. 36 von 1966), den "Reservation of Separate Amenities Act", Gesetz Nr. 49 von 1953 und den "Immorality Act", Gesetz Nr. 23 von 1957, jeweils mit Änderungen. Siehe auch schon den "Black Land Act", Gesetz Nr. 27 von 1913 und den "Development Trust and Land Act", Gesetz Nr. 18 von 1936 mit Änderungen. – Vgl. ergänzend zu diesen und anderen Apartheids-Gesetzen aus (kritischer) südafrikanischer Sicht z.B. J.D. van der Vyver, *Constitutional Options for Post-Apartheid South Africa*, *Emory Law Journal* 1991, 745–753 mit weiteren Nachweisen.

⁸ Gesetz Nr. 30 von 1950, zuletzt geändert durch den "Identification Act", Gesetz Nr. 72 von 1986.

⁹ Siehe Sektion 3 (1) des "Electoral Act", Gesetz Nr. 45 von 1979, in Verbindung mit Art. 52 der Verfassung (Fn. 2).

¹⁰ So wurden der "Group Areas Act" von 1966 sowie der "Black Land Act" von 1913 und der "Development Trust and Land Act" von 1936 (siehe oben Fn. 7) durch den "Abolition of Racially Based Land Measures Act", Gesetz Nr. 108 von 1991, mit Wirkung vom 30.6.1991 aufgehoben; vgl. Sektionen 1, 11, 48 und 108 des Gesetzes.

¹¹ Vgl. das den "Population Registration Act", Gesetz Nr. 30, aufhebende Gesetz Nr. 114 vom Juni 1991, den "Population Registration Act Repeal Act", in Kraft getreten am 30.6.1991. – Für eine Übergangszeit bis zur Aufhebung der Verfassung wird das Bevölkerungsregister allerdings noch beibehalten (vgl. unter 1 [3] des Gesetzes), um auf seiner Grundlage z.B. Nachwahlen zu den Weißen, Mischlingen bzw. Indern vorbehaltenen drei Kammern des Parlaments durchführen zu können. Neue Eintragungen in das Bevölkerungsregister finden aber nicht mehr statt. Siehe auch "No Change to Voters' Rolls Yet-Viljoen", *The Citizen* vom 4.2.1991, 2.

noch nicht faktisch¹², wohl aber (weitestgehend) rechtlich ihr Ende¹³ gefunden. Zugleich ist dadurch der bisherigen staatsrechtlichen Ordnung Südafrikas¹⁴ und letztlich auch dem das Wahlrecht für Schwarze ausschließenden Artikel der Verfassung von 1983 der Boden entzogen worden¹⁵. Das erklärt die eingangs gemachte Feststellung, Südafrika brauche demnächst eine neue Verfassung.

¹² Vor allem wirken der "Black Land Act" von 1913, der "Development Trust and Land Act" von 1936 und der "Group Areas Act" von 1966 (Fn. 7) nach. Aufgrund dieser Gesetze mußten allein von 1960–1983 3.522.900 Menschen ihren angestammten Grund und Boden oder ihr Zuhause aufgeben und sich andernorts, teilweise weit entfernt von ihrer früheren Heimat, niederlassen. Vgl. "Admit Apartheid is Evil, Govt Urged", *The Star* vom 29.5.1991, 1. – Ferner ist z.B. an die Öffnung der bislang Weißen vorbehaltenen Schulen für Schwarze zu denken; vgl. z.B. "Slow Death", *Business Day* vom 15.3.1990, 10, und "Now for the New Constitution", *Pretoria News* vom 19.6.1991, 8. – Siehe auch L. Schlemmer, *South African Society Under Stress: The Hazards of Inequality and Development in a Post-Apartheid Future*, in: D.J. van Vuuren [u.a.] (Hrsg.), *South Africa in the Nineties* (1991), 1, 4–10.

¹³ Einige auf der Rassentrennung beruhende Gesetze gelten allerdings auch heute noch fort. Es sind dies außer dem "Electoral Act" (Fn. 9) z.B. der "Referendum Act", Gesetz Nr. 108 von 1983, der "Defence Act", Gesetz Nr. 44 von 1957 (Wehrpflicht nur für Weiße), der "Social Pensions Act", Gesetz Nr. 37 von 1973 (keine Anwendung auf Farbige), der "General Pensions Act", Gesetz Nr. 29 von 1979 (keine Anwendung auf Schwarze).

¹⁴ Daher wurde ursprünglich von der südafrikanischen Regierung »die Ansicht vertreten, daß der 'Population Registration Act' am Ende aufgehoben werden müsse, aber daß dies nicht sofort getan werden könne, weil das Gesetz für die Erhaltung der gegenwärtigen Verfassungsordnung technisch notwendig sei«. Vgl. die Rede des Staatspräsidenten de Klerk am 1.2.1991 vor dem Parlament, *Debates of Parliament* (3. Sitzung, 9. Legislaturperiode) vom 1.2.1991, Spalte 1, 12. In der erwähnten Rede kündigte der Staatspräsident dann jedoch – angesichts der Möglichkeit von Übergangsvorschriften (wie sie später auch vorgesehen wurden; vgl. den Text in Fn. 11) – einen Sinneswandel an (siehe a.a.O., 12).

¹⁵ Siehe oben die Angaben in Fn. 4. – Theoretisch ausgeschlossen sind auf Weiße, Mischlinge und Inder beschränkte allgemeine Wahlen wegen der Übergangsvorschrift im "Population Registration Act Repeal Act" vom Juni 1991 (Fn. 11) allerdings nicht.

B. Hindernisse auf dem Weg zu einer neuen Verfassung

Anfang 1989 fand in Harare eine Konferenz statt, an der Führer des African National Congress (ANC)¹⁶ mit Juristen aus Zimbabwe und Südafrika über »die Rolle des Rechts in einer Gesellschaft des Überganges« diskutierten¹⁷. Es wurde »Einvernehmen über die Notwendigkeit einer neuen Verfassungsordnung erzielt« und »die Dringlichkeit betont, die Apartheid durch Verhandlungen zu beenden«¹⁸. »Im Hinblick hierauf hoben die Teilnehmer hervor, daß es wesentlich sei, das Verbot des ANC und anderer politischer Organisationen ... aufzuheben, alle politischen Gefangenen freizulassen, die Rückkehr der im Exil Lebenden zu gestatten und alle Gewalt von seiten des Staates und aller sonstiger beteiligter Gruppierungen gleichzeitig zu beenden«¹⁹.

Diese Bedingungen sind inzwischen erfüllt: Wie vom südafrikanischen Staatspräsidenten F.W. de Klerk in seiner Rede vor dem Parlament am 2. Februar 1990 angekündigt²⁰, wurden u.a. der ANC und der

¹⁶ Der ANC wurde 1912 unter dem Namen South African Native National Congress gegründet; 1923 legte er sich den heutigen Namen bei. 1960 wurde er von der südafrikanischen Regierung aufgrund des "Unlawful Organizations Act", Gesetz Nr. 34 von 1960, verboten. Seit 1969 können Mitglieder des ANC nicht nur Schwarze werden. Vgl. zu diesen Angaben sowie einer näheren Darstellung der Geschichte des ANC und seiner Ziele K.J. de Beer, A Pocket Guide to Black Political Groupings in South Africa (1991), 2–13. – Gegenwärtig zählt der ANC rund 330.000 Mitglieder, darunter meist solche, die der Bevölkerungsgruppe der Xhosas angehören; siehe "ANC Membership MP", Business Day vom 5.3.1991, 1.

¹⁷ Vgl. das sogenannte Harare Kommuniqué, abgedruckt u.a. in South African Journal on Human Rights 1989, 152.

¹⁸ A.a.O. (Fn. 17), 153.

¹⁹ Siehe erneut das Harare Kommuniqué (Fn. 17), 153.

²⁰ Vgl. Debates of Parliament (2. Sitzung, 9. Legislaturperiode) vom 2.2.1990, Spalte 1, 12.

PAC²¹, die beide 1960 verboten wurden²², wieder zugelassen²³. Ebenso²⁴ geschah es mit der South African Communist Party (SACP)²⁵, die 1950 aufgrund des "Suppression of Communism Act"²⁶ für illegal erklärt wurde. Desgleichen wurden zahlreiche politische²⁷ Gefangene, wie von Präsident de Klerk in seiner erwähnten Rede versprochen²⁸, freigelas-

²¹ Der Pan Africanist Congress (PAC) spaltete sich 1959 als radikalere Organisation vom ANC ab. Laut seinem 1. Präsidenten, R. Sobukwe, »fordern wir (der PAC) Afrika für die (schwarzen) Afrikaner, während der ANC Südafrika für alle fordert«. Gegenwärtig hat der PAC rund 125.000 Mitglieder. Siehe zu diesen und weiteren Einzelheiten de Beer (Fn. 16), 5 und 15–23. – PAC und ANC haben sich neuerdings wieder angenähert. Im Februar 1991 fanden erstmals seit der Spaltung offizielle Gespräche statt; vgl. "Black Unity Benefits All", The Star vom 6.2.1991, 12. Im Oktober 1991 schloß sich der ANC mit dem PAC (und anderen Organisationen, darunter aber bislang nicht der AZAPO; vgl. zu ihr den Text in Fn. 68) zu einer »Patriotischen Front« ("Patriotic Front") zusammen; siehe "Meeting the Challenge", The Star vom 28.10.1991, 14. Die auf dem Treffen verabschiedete Erklärung ist abgedruckt im »Informations-Bulletin« des ANC, Bonn, Oktober 1991, 17–21.

²² Vgl. de Beer (Fn. 16), 5 und 17. Die Untersagung erfolgte aufgrund des "Unlawful Organizations Act", Gesetz Nr. 34 von 1960.

²³ Siehe Government Gazette Nr. 12287 vom 3.2.1990, 6.

²⁴ Vgl. erneut die Rede de Klerks vom 2.2.1990 (Fn. 20), Spalte 12, und Government Gazette Nr. 12287 vom 3.2.1990, 6.

²⁵ Die SACP wurde 1921, seinerzeit noch unter dem Namen Communist Party of South Africa (CPSA), gegründet. Nach ihrer Wiedenzulassung hatte sie ungefähr 5.000 Mitglieder. Inzwischen ist die Zahl auf rund 25.000 angestiegen. Die Mitglieder sind überwiegend Schwarze, im übrigen Weiße, Inder und Mischlinge. Teilweise gehören sie gleichzeitig dem ANC (Fn. 16), in geringerem Maße auch dem PAC (Fn. 21) oder der AZAPO (Fn. 68) an. Vgl. zu diesen Angaben und weiteren Einzelheiten den Bericht "SACP Congress Will Be Open to the Media", The Star vom 3.12.1991, 3, de Beer (Fn. 16), 41–46, sowie den Bericht über ein Gespräch mit dem Generalsekretär des ANC, betitelt "ANC, SACP Share a Common Bond", Sowetan vom 9.8.1991, 8. Die SACP hält auch nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa am »sozialistischen Modell, fußend auf den Grundsätzen Karl Marx'«, fest; vgl. "Socialism only Way – SACP Document", The Star vom 28.8.1991, 6, und "Hani's Role", The Citizen vom 9.12.1991, 6.

²⁶ Gesetz Nr. 44 aus dem Jahre 1950.

²⁷ Daneben aber auch – und sogar überwiegend – »normale« Kriminelle (einschließlich solcher, die wegen Mordes, Raubes oder Notzucht verurteilt wurden). So wird von 53.000 bzw. annähernd 60.000 Gefangenen gesprochen, die bis Ende 1991 entlassen worden sein sollen, vgl. "53.000 Prisoners would have been out by year end – Prisons Chief", The Citizen vom 17.7.1991, 1 und 2, sowie "Imperilling our Safety", The Star vom 17.7.1991, 14. Die Zahl der politischen Gefangenen, die darin enthalten sind, machen demgegenüber nur etwa 1.100 aus (siehe die Angaben in Fn. 29).

²⁸ Vgl. Debates of Parliament (2. Sitzung, 9. Legislaturperiode) vom 2.2.1990, Spalte 1, 13: »Personen, die Freiheitsstrafen nur deshalb verbüßen, weil sie Mitglieder einer dieser (verbotenen) Organisationen waren oder weil sie ein anderes Vergehen begingen, das nur deshalb ein Vergehen war, weil ein Verbot bezüglich einer dieser Organisationen bestand, werden ermittelt und freigelassen«.

sen²⁹, darunter am 11. Februar 1990 der heutige Präsident des ANC, N. Mandela. Außerdem werden die meisten der rund 40.000 im Exil Lebenden³⁰, soweit sie sich strafbar gemacht haben, von dem "Indemnity Act" aus dem Jahre 1990 erfaßt³¹; sie können daher ihre Strafverfolgungsfreiheit beantragen³² und nach Südafrika zurückkehren, was seit März 1991 viele Anhänger des ANC, des PAC und anderer Organisationen verwirklicht haben³³. Schließlich verpflichteten sich die Regierung Südafrikas und der ANC auf ihren Konferenzen in Kapstadt und in Pretoria im Jahre 1990 u.a. dazu, »Gewalt und Einschüchterung durch wen auch immer wirksam einzudämmen«³⁴. Zugleich erklärte sich der ANC bereit, »alle bewaffneten Aktionen mit sofortiger Wirkung zu suspendieren«³⁵.

²⁹ Bis Juli 1991 wurden über 1.100 der rund 2.000 politischen Gefangenen freigelassen; vgl. "Too Many Freed", *The Citizen* vom 15.7.1991, 6; ferner z.B. "9 PAC Man are Released", *The Citizen* vom 5.6.1991, 3.

³⁰ Siehe zu dieser Zahlenangabe z.B. den Bericht "Returning Exiles", *Business Day* vom 3.1.1991, 6, und "Chikane Outlines Plan for Exiles", *Business Day* vom 24.9.1991, 3.

³¹ Gesetz Nr. 35. Basierend auf diesem Gesetz ordnete Staatspräsident de Klerk am 18.12.1990 eine bedingungslose Strafverfolgungsfreiheit für alle Personen an, die die Republik Südafrika vor dem 8.10.1990 illegal verlassen haben. Desgleichen stellte er Personen, die Mitglieder einer verbotenen Organisation waren oder eine solche Organisation unterstützten, von der Strafverfolgung frei; vgl. "Govt Opens the Doors to Most Exiles", *Business Day* vom 19.12.1990, 1.

³² Die ersten Indemnitäten wurden Anfang Februar 1991 gewährt; siehe "Exiles Way Cleared", *Business Day* vom 5.2.1991, 1. Weitere sind seither erfolgt; vgl. z.B. "219 Granted Indemnity to Return", *Beeld* vom 1.2.1991, 4. Der ANC begehrt die Strafverfolgungsfreiheit von 5.824 im Exil lebenden Personen; siehe "ANC Hands Indemnity Forms out", *The Citizen* vom 9.11.1990, 4. Bis April 1991 sind laut Regierungsangaben bereits 3.692 Personen von der Strafverfolgung freigestellt worden; siehe "Exil Repatriation Back on Track", *Business Day* vom 15.4.1991, 2.

³³ Vgl. "Repatriation of Exiles", *The Citizen* vom 1.3.1991, 9: Die ersten 170 ANC-Mitglieder kehrten aus dem Exil in Zambia zurück. Siehe ferner z.B. "250 ANC Exiles Arrive from Angola", *The Citizen* vom 17.7.1991, 4. Bis Dezember 1991 waren rund 8.000 Personen aus dem Exil nach Südafrika heimgekommen; vgl. "No Homes Found for Returning Orphans", *Business Day* vom 6.12.1991, 1. – Bereits im April 1990 war u.a. der Generalsekretär der SACP, Joe Slovo, nach vielen Jahren des Exils wieder in Südafrika eingetroffen (vgl. *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* [Fn. 5], 45), und im Dezember 1990 der seinerzeitige Präsident des ANC, Oliver Tambo (siehe "Chanting Crowds and Confrontations Mark", *Business Day* vom 14.12.1990, 1f., sowie der jetzige Führer des PAC, Clarence Makwetu (vgl. "Exiles Return to PAC National Congress Today", *Business Day* vom 7.12.1990, 3).

³⁴ So Nr. 5 des nach dem Tagungsort in Kapstadt, der einstigen Villa Cecil Rhodes, benannten Groote-Schuur-Protokolls vom 4.5.1990. Vgl. ferner das sogenannte Pretoria-Protokoll vom 6.8.1990 unter Nr. 4. Zu beiden Protokollen siehe auch die kurze inhaltliche Wiedergabe im *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 45.

³⁵ So Nr. 3 des Pretoria-Protokolls (Fn. 34). Weiter heißt es a.a.O.: »Als Folge dessen werden keine weiteren bewaffneten Aktionen und ähnliche Aktivitäten seitens des ANC

Überdies forderten der Führer des ANC, Mandela, und der Vorsitzende der Inkatha Freedom Party (IFP)³⁶, M. Buthelezi, während ihres Treffens in Durban im Januar 1991 ihre Anhänger auf, gegenseitige Einschüchterung und Gewaltanwendung zu beenden³⁷.

Ungeachtet dieses Appells und trotz gesetzgeberischer Bemühungen zur Befriedung³⁸ kam es seither immer wieder zu politisch bedingten Gewalttätigkeiten. So wurden Anhänger der IFP und des ANC schon kurze Zeit nach der Zusammenkunft ihrer Präsidenten in Durban wieder Opfer wechselseitiger Anschläge³⁹. Überdies beschränken

und seines militärischen Flügels Umkhonto we Sizwe stattfinden«. – In Stellungnahmen einzelner Vertreter des ANC wurde Gewicht auf die Unterscheidung gelegt, daß »alle bewaffneten Aktionen« lediglich »suspendiert«, nicht aber gänzlich »aufgegeben« worden seien. Vgl. "ANC in Fix", *The Citizen* vom 9.8.1990, 6. W. Mandela, die Frau des ANC-Präsidenten, äußerte sogar, die »Suspendierung« sei »bloße Taktik« und bedeute »nicht ein Ende der Gewalt«; siehe "Violence Will Not Cease, Says Winnie", *Business Day* vom 10.8.1990, 2. – Demgegenüber erklärt der PAC (Fn. 21) offen, daß er den »bewaffneten Kampf« fortsetzen werde, bis »die Regierung gestürzt worden ist«; vgl. "Govt Warns on PAC Militancy", *The Star* vom 8.11.1991, 3.

³⁶ Die IFP wurde erst im Juli 1990 als eine (allen Rassen offenstehende) politische Partei gegründet; siehe "Our Option – Buthelezi", *Sowetan* vom 11.7.1990, 4. Sie ging aus der 1975 von M. Buthelezi als kulturelle Organisation geschaffenen Inkatha hervor, deren Mitglieder überwiegend der Gruppe der Zulus angehören, aber nicht auf diese beschränkt sind. Zu diesen und weiteren Einzelheiten vgl. de Beer (Fn. 16), 24–32. Gegenwärtig gehören der IFP ca. 2,2 Millionen als Mitglieder an, darunter auch Weiße, Inder und Mischlinge; siehe "Big Rise in Inkatha Membership", *The Citizen* vom 3.2.1991, 5. – Die Zulus stellen mit rund 7,6 Millionen die bevölkerungsreichste Gruppe in Südafrika dar; vgl. *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 21. – Von Buthelezi und seiner Organisation Inkatha wurde auch die 1986 gegründete Kwa-Zulu-Natal Indaba initiiert, der 37 Organisationen angehören und die 1986 eine "Bill of Rights" verabschiedete. "Indaba" bedeutet in der Zulu-Sprache soviel wie »Diskussion«. Vgl. zur Kwa-Zulu-Natal Indaba ergänzend *South Africa, Official Yearbook of the Republic of South Africa* (15. Aufl., 1989/90), 199.

³⁷ Siehe z.B. den Bericht "ANC, Inkatha Agree to Outlaw Violence", *The Citizen* vom 30.1.1991, 1f., und "Comment", *Sowetan* vom 30.1.1991, 6.

³⁸ Vgl. den "Prevention of Public Violence and Intimidation Act", Gesetz Nr. 139 von 1991.

³⁹ Siehe z.B. den Bericht "Eight Die Within Hours of Historic Peace Talks", *The Citizen* vom 1.2.1991, 3; ferner u.a. "After Peace Talks, The Killings Continue", *Weekly Mail* vom 8.2.1991, 4; "Violence Claims 859", *Business Day* vom 6.9.1991, 1 (Danach wurden allein in Natal 859 Menschen in den ersten acht Monaten des Jahres 1991 durch politisch motivierte Gewaltakte getötet.); "8 Slain as Violence Sweeps over Natal", *The Star* vom 10.2.1992, 3. – Siehe auch eine 18 Monate erfassende Untersuchung der südafrikanischen Polizei (vgl. zu ihr den Text in Fn. 41) über die Urheber politischer Gewaltakte. Laut dieser Erhebung wurden derlei Übergriffe hauptsächlich von Anhängern des ANC, in geringerem Maße von Inkatha-Anhängern und in einigen Fällen auch von Anhängern des PAC oder der AZAPO (siehe zu ihr den Text in Fn. 68) begangen. Sie richteten sich –

sich blutige Auseinandersetzungen inzwischen nicht mehr auf Schwarze untereinander. Beispielsweise attackierten Mitglieder der (weißen) Afrikaner Weerstandsbewegung (AWB)⁴⁰ anlässlich einer Rede des südafrikanischen Staatspräsidenten de Klerk in Ventersdorp, der Hochburg dieser rechtsradikalen Widerstandsorganisation, einen mit Schwarzen besetzten Taxibus. Die zum Schutze der Insassen eingreifende südafrikanische Polizei (SAP)⁴¹ wurde im weiteren Verlauf in Kämpfe mit rund 2000 AWB-»Aktivisten« verwickelt. Drei AWB-Mitglieder wurden getötet und über 50 Personen, darunter 12 Schwarze und mindestens 8 Polizisten sowie 36 Rechtsradikale, wurden verletzt⁴².

Diese Ereignisse veranlaßten den Vorsitzenden der Conservative-Party (CP)⁴³, A. Treurnicht, zu der Feststellung, die Regierungspolitik der »Kapitulation« habe es für die Weißen zwingend werden lassen, eine »militante Haltung« einzunehmen. Zugleich warnte er vor einem dritten »Burenkrieg« und erklärte, die Gewalt zwischen den »Völ-

soweit feststellbar – ganz überwiegend (73 % der Fälle) gegen den politischen Gegner, aber auch gegen die südafrikanische Polizei (22 % der Fälle) und Schulen (5 % der Fälle). Vgl. "SAP Statistics Put ANC Behind Violence", Business Day vom 31.10.1991, 1.

⁴⁰ Die AWB wurde 1973 als kulturelle Widerstandsbewegung der »Afrikaner« (»Buren«), d.h. Weißer holländischer Abstammung, gegründet. Sie strebt – ebenso wie z.B. die Boerestaat Party – einen selbständigen Staat nach dem Vorbild der früheren, 1852 bzw. 1854 gegründeten Buren-Republiken (Transvaal, Oranjerestaat) an. Vgl. zur AWB und ihren Zielen näher S. Bekker/J. Grobbelaar, *The White Rightwing Movement in South Africa: before and after the May 1987 Election*, in: D.J. van Vuuren [u.a.] (Hrsg.), *South African Election 1987* (1987), 65, 76–78, und *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 44; zur Geschichte der beiden Burenrepubliken siehe W. Grüttler/D.J. van Zyl, *Geschichte Südafrikas* (1990), 32–35.

⁴¹ Der südafrikanischen Polizei gehörten 1990 rund 82.000 Personen an, davon ca. 37.000 Schwarze, 36.000 Weiße, 6.000 Mischlinge und 3.000 Inder. Vgl. zu diesen Angaben *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 68.

⁴² Siehe die Berichte "We'll fight", *Sunday Tribune* vom 11.8.1991, 1, und "Right Under Security Review", *The Star* vom 12.8.1991, 1.

⁴³ Die CP spaltete sich 1982 von der NP ab, darunter A. Treurnicht, seinerzeit Minister im Kabinett P.W. Bothas. Anlaß war vor allem die in Gestalt des House of Representatives und des House of Delegates später in der Verfassung von 1983 (siehe oben den Text bei Fn. 2–4) vorgesehene Beteiligung der Mischlinge und Inder an der politischen Macht. Vgl. näher S. Bekker/J. Grobbelaar (Fn. 40), 65, 71–74, und *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1989/90* (Fn. 36), 153f. Bei den letzten allgemeinen Wahlen im September 1989 entschieden sich von den 2.167.929 registrierten weißen Wählern 680.131, d.h. 31,37 % für die CP (Zum Vergleich: Auf die NP entfielen 1.039.704 Stimmen, d.h. 47,96 %). Wegen des Mehrheitswahlrechts erzielte die CP trotz ihres hohen Prozentanteils nur 39 der 166 zu vergebenen Sitze und wurde damit zweitstärkste Partei im (für Weiße vorbehaltenen) House of Assembly; siehe zu diesen Feststellungen *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 41.

kern« werde solange fort dauern wie der Klerik den »weißen Mann ver-rate«⁴⁴. Deutlicher wurde die CP des Oranjerestaates. Auf ihrem Parteitag im August 1991 beschloß sie, »falls die Regierung ihr eine auf Weiße beschränkte Wahl verweigere, würde sie gewaltsamen Aufruhr erwägen«⁴⁵. In diesem Zusammenhang paßt es, wenn der Führer der AWB, E. TerreBlanche, äußerte, unmittelbare Priorität für seine Organisation werde es haben, ihre Kommandotruppen für einen möglichen dritten Burenkrieg zu verstärken⁴⁶. Gemeint ist damit die "Ystergarde" (Eisengarde) der AWB.

C. »Nationales Friedensabkommen«

Die Ausuferung der politischen Gewalt zeigt, wie notwendig eine Befriedung Südafrikas auf dem Weg zu einer neuen Verfassung ist. Eine derartige Wirkung könnte von dem "South African Peace Accord" ausgehen, das die Regierung, mehrere Parteien und Organisationen im September 1991 feierlich unterzeichneten⁴⁷.

Das besagte Friedensabkommen stellt in seinem Kapitel 1 (»Grundsätze«) u.a. fest: »Die Errichtung einer Mehrparteiendemokratie in Südafrika ist unser gemeinsames Ziel. Demokratie ist in einem Klima der Gewalt, der Einschüchterung und der Angst unmöglich. Um demokratische politische Aktivitäten zu gewährleisten, sind alle politischen Teilnehmer verpflichtet, gewisse Grundrechte anzuerkennen und aufrechtzuerhalten.«

⁴⁴ Vgl. den Bericht "We'll fight", Sunday Tribune vom 11.8.1991, 1.

⁴⁵ Siehe den Bericht "White Poll or Revolt, Warns CP", The Star vom 22.8.1991, 3. – Ähnlich geartet waren die Äußerungen des 2. Vorsitzenden der CP, F. Hartzenberg, die er auf dem Kongreß seiner Partei in Kimberley im Oktober 1991 machte: Die CP wird »sich der Gewalt zuwenden, falls alle demokratischen Wege erschöpft sind. Gewalt würde gerechtfertigt sein, wenn eine Interimsregierung gebildet würde, ohne daß die CP konsultiert worden wäre«. Vgl. "CP 'Can Force Election'", Business Day vom 21.10.1991, 3.

⁴⁶ Vgl. die Berichte "Big Trouble Ahead – TerreBlanche", The Star vom 12.8.1991, 1, und "Be Ready for a War, AWB Meeting Told", The Citizen vom 19.6.1991, 4. – Die vom AWB verübten Gewalttätigkeiten wurden sogar von der mit ihr verfeindeten Boere-Vryheids-Bewegung (BVB) gutgeheißen (vgl. "Battle Likely to Unify Right Wing", The Star vom 13.8.1991, 2), einer gleichfalls rechtsradikalen Gruppierung, die sich 1989 von der AWB abgespaltete und einen selbständigen Staat der Buren in Südafrika anstrebt (siehe zu letzterem Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92 [Fn. 5], 44).

⁴⁷ Das Abkommen geht vor allem auf die Initiative kirchlicher Kreise zurück. Es ist – in gekürzter Form – abgedruckt im »Informations-Bulletin« des ANC, Bonn, Oktober 1991, 2–6 und in "South African Update" des Inkatha Institute for South Africa, September 1991, 12–20.

halten«⁴⁸. »Zu diesen Grundrechten zählt das Recht jedes einzelnen auf Gewissens- und Glaubensfreiheit, Meinungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit und das Recht auf ungestörte Beteiligung an friedlichen politischen Aktivitäten«⁴⁹, alles Rechte, die der Verfassung der Republik Südafrika von 1983 fremd sind⁵⁰.

In Kapitel 2 (»Verhaltenskodex für politische Parteien und Organisationen«) heißt es: »Alle politischen Parteien und Organisationen werden aktiv dazu beitragen, ein Klima der demokratischen Toleranz zu schaffen, indem sie öffentlich und wiederholt politische Gewalt verurteilen ...«⁵¹. Dementsprechend verbietet das Friedensabkommen es den politischen Parteien und Organisationen sowie ihren Vertretern ausdrücklich, »irgendeine Person wegen ihrer politischen Überzeugungen, Worte, Schriften oder Handlungen zu töten, zu verletzen, ... einzuschüchtern oder zu bedrohen«⁵². Ferner untersagt es u.a. »zu versuchen, jemanden durch Gewalt oder Drohungen zu zwingen, einer Partei oder Organisation beizutreten ...«⁵³.

Kapitel 3 (»Sicherheitskräfte: Generelle Bestimmungen«) und Kapitel 4 (»Sicherheitskräfte: Polizeilicher Verhaltenskodex«) des Friedensabkommens befassen sich eingehend mit der – vielfach kritisierten⁵⁴ – südafrikanischen Polizei⁵⁵. Vor diesem Hintergrund erklären sich z.B. folgende »allgemeine Prinzipien«: »Die Polizei soll sich bemühen, die Menschen in Südafrika vor allen kriminellen Akten zu schützen, und zwar in einer strikt unparteiischen Weise ohne Rücksicht auf ... die Rasse, die Religion, das Geschlecht oder die Abstammung der Täter oder Opfer«⁵⁶. Außerdem soll die Polizei »bei der

⁴⁸ So das Friedensabkommen unter Nr. 1.1.

⁴⁹ So Kapitel 1 sub 1.2 der Übereinkunft.

⁵⁰ Sie verfügt über keinerlei Grundrechtskatalog. Vgl. dazu näher unten den Text beginnend bei Fn. 122.

⁵¹ So unter Nr. 2.2 des Friedensabkommens.

⁵² So Kapitel 2 sub 2.3.

⁵³ A.a.O. (Fn. 52).

⁵⁴ Siehe z.B. die Berichte »Township Residents Complain to Vlok About Police«, The Citizen vom 20.12.1990, 4, »SAP and Thokoza: What Impartiality?«, Weekly Mail vom 17.12.1990, 42, »SAP Involved in Killings: Mandela«, The Citizen vom 28.6.1991, 4. Überdies wird die südafrikanische Polizei (SAP) von Schwarzen vielfach als eine Organisation einer illegitimen Regierung angesehen; vgl. zu dieser Sicht »Effective Policing«, Business Day vom 31.10.1991, 10. Dem entspricht es, daß auf die SAP nicht selten Mordanschläge verübt werden. 1991 kamen 150 Polizisten im Dienst ums Leben; siehe Business Day vom 3.1.1992, 2. Vgl. auch den Text unten in Fn. 69.

⁵⁵ Vgl. zur südafrikanischen Polizei nochmals die Angaben oben in Fn. 41.

⁵⁶ So unter Nr. 3.1.1 des Abkommens.

Erfüllung ihrer Aufgaben Zurückhaltung üben und das mildeste Mittel anwenden, das unter den konkreten Umständen geeignet ist⁵⁷.

Gewaltlosigkeit, Achtung des politischen Gegners, willkürfreie Tätigkeit der Polizei und ähnliches treten naturgemäß nicht schon durch den Abschluß eines darauf zielenden Friedensabkommens ein⁵⁸. Vielmehr ist einer solchen Übereinkunft nur dann der Erfolg sicher, wenn sie alle relevanten Kräfte eines Landes einbindet und sie zudem Vorkehrungen trifft, um Verstößen wirksam zu begegnen und deren Ursachen aufzudecken.

Was den Kreis der Unterzeichner angeht, so sind dem Abkommen – neben der Regierung – zwar u.a. der ANC⁵⁹, die IFP⁶⁰, SACP⁶¹, NP⁶² und DP⁶³ sowie einige bedeutsame Vereinigungen⁶⁴ beigetreten. Andere gewichtige Organisationen haben sich der Übereinkunft aber

⁵⁷ So sub Nr. 3.1.5 des Übereinkommens. – Inzwischen hat der für die Polizei zuständige Minister, H. Kriel, beschlossen, daß jeder Angehörige der Polizei schriftlich bestätigen soll, daß er den im Friedensabkommen aufgestellten Verhaltenskodex für die Polizei »akzeptiert und verstanden« hat; siehe »All Police Must Sign Peace Accord's Code of Conduct«, The Star vom 25.9.1991, 3.

⁵⁸ Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Bericht »Intolerance« (The Star vom 13.8.1991, 12) über eine Erhebung der Universität Stellenbosch, nach der »das Niveau der politischen Intoleranz« in Südafrika »gefährlich hoch« sei. Bei dieser Studie handelt es sich um eine Arbeit H. Kotzes vom Centre for South African Politics, betitelt »Elites and Democratisation«. Gleichzeitig ermittelte die Studie, daß unter den verschiedenen südafrikanischen Eliten, die sich früher feindlich gesinnt waren, ein wachsender Wertekonsens festzustellen sei; vgl. »SA Elites Begin to Agree«, Pretoria News vom 24.9.1991, 3.

⁵⁹ Siehe zum African National Congress erneut die Ausführungen in Fn. 16.

⁶⁰ Vgl. zur Inkatha Freedom Party wiederum die Erläuterungen in Fn. 36.

⁶¹ Siehe zur South African Communist Party nochmals die Darlegungen in Fn. 25.

⁶² Die (regierende) National Party erzielte bei der letzten allgemeinen Wahl im September 1989 91 Sitze (vgl. zu diesem Ergebnis Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92 [Fn. 5], 41) der 166 aufgrund des Mehrheitswahlrechts zu vergebenden Sitze des (den Weißen vorbehaltenen) House of Assembly (siehe zu dieser – und den beiden anderen – Kammern des südafrikanischen Parlaments schon oben den Text bei Fn. 3). Die Sitzverteilung hat sich seither durch Nachwahlen und Parteiübertritte allerdings geändert. Die NP steht inzwischen nicht nur Weißen, sondern auch Schwarzen, Indern und Mischlingen offen (vgl. »NP Membership to be Opened«, The Citizen vom 27.2.1991, 3). Sie regiert seit 1948 ununterbrochen das Land.

⁶³ Die (liberale) Democratic Party ging 1989 aus dem Zusammenschluß der Progressive Federal Party, der National Democratic Movement und den Independents hervor. Für sie stimmten bei den letzten allgemeinen Wahlen im September 1989 431.444 der 2.167.929 registrierten weißen Wähler, d.h. 19,9 %. Damit erreichte die Partei 33 Sitze der 166 nach dem Mehrheitswahlrecht zu vergebenden Sitze des (den Weißen vorbehaltenen) House of Assembly; vgl. Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92 (Fn. 5), 41. Diese Sitzverteilung hat sich jedoch seither geändert; siehe dazu schon den Hinweis zur NP in Fn. 62, der auch hier gilt.

⁶⁴ Zum Beispiel der Congress of South African Trade Unions (Cosatu).

nicht unterworfen, darunter die CP⁶⁵ und die AWB⁶⁶ auf dem rechten sowie der PAC⁶⁷ und die AZAPO⁶⁸ auf dem linken politischen Flügel. Da auch bzw. gerade von diesen Gruppen politische Gewalt zu erwarten ist⁶⁹, mindert deren Fernbleiben die Erfolgsaussichten des Friedensabkommens erheblich.

Günstiger stellt sich das Friedensabkommen bezüglich einer Vorsorge für eintretende Verstöße dar. Es richtet zu diesem Zweck eine Reihe von Institutionen ein, denen es Kompetenzen zur Ursachenforschung und Konfliktbereinigung zugesteht.

So sieht es eine ständige »Untersuchungskommission betreffend die Verhinderung öffentlicher Gewalt und Ein-

⁶⁵ Siehe zur Conservative Party erneut den Text bei und in Fn. 43. – Ebenfalls nicht unterzeichnet wurde das Abkommen von der Herstigte Nasionale Party (HNP), einer rechten Partei, die sich 1969 von der National Party abspaltete und in ihren politischen Aussagen der CP nahesteht. Anders als die CP ist die HNP jedoch politisch bedeutungslos geblieben. Bei den letzten allgemeinen Wahlen im September 1989 entschieden sich gerade 5.416 (weiße) Wähler für diese Partei; vgl. zu ihr *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1989/90* (Fn. 36), 40, 151 und 162.

⁶⁶ Vgl. zur Afrikaner Weerstandsbeweging wiederum die Ausführungen bei Fn. 40–42.

⁶⁷ Zum Pan Africanist Congress siehe nochmals die Darstellung bei und in Fn. 21. Der PAC begrüßte immerhin die Friedensbemühungen, verweigerte aber seine Unterschrift, weil dadurch der für die Apartheid verantwortlichen südafrikanischen Regierung und Polizei Legitimität verliehen werde. Vgl. dazu die Berichte "Support the Peace Pact", *The Star* vom 13.9.1991, 10, und "Words that Give Voice to the Feeling of Many", *The Star* vom 16.9.1991, 3.

⁶⁸ The Azanian People's Organisation (AZAPO) wurde 1978 gegründet. Sie fühlt sich der Arbeiterklasse und dem Klassenkampf verpflichtet und strebt eine sozialistische Volksrepublik Azania an. Mit Blick hierauf hofft sie, sich mit dem ANC und dem PAC zu vereinigen. Gleichwohl hat sie sich der im Oktober 1991 zwischen dem ANC, PAC und anderen Organisationen gebildeten »Patriotischen Front« (siehe Fn. 21) nicht angeschlossen. Gegenwärtig hat die AZAPO 110.000 Mitglieder. Vgl. zu diesen und weiteren Einzelheiten de Beer (Fn. 16), 48–52. Auch die AZAPO unterschrieb das Friedensabkommen nicht aus den in Fn. 67 bezüglich des PAC genannten Gründen.

⁶⁹ So werden jüngst begangene Anschläge auf Schulen, die bislang weißen Schülern vorbehalten waren, jetzt aber auch schwarzen Schülern geöffnet wurden, der AWB (oder anderen rechten Gruppen) zugeschrieben; vgl. "Bombings", *The Citizen* vom 3.1.1992, 6, und "Police Round Up Right-Wingers After Blasts", *Business Day* vom 16.1.1992, 1. – Der PAC (bzw. seine Privatarmee, die Azanian People's Liberation Army) wird vielfach mit der Ermordung von Polizisten in Verbindung gebracht; siehe "Policemen's Deaths: 12 PAC Men Held", *Business Day* vom 16.1.1992, 1. Auch versammelt er sich nach wie vor unter Fahnen mit der Aufschrift »Ein Siedler, eine Kugel«; vgl. "Police Killings", *Business Day* vom 27.12.1991, 4. In dieses Bild fügt es sich auch, wenn der Verteidigungssekretär des PAC, V.S. Phama, unlängst in einer Radiosendung erklärte, er fühle, »wann auch immer ein Polizist getötet werde, Genugtuung«; siehe "ANC Warns Against Killing Policemen", *Business Day* vom 8.1.1992, 1. Siehe ferner vorstehend den Text bei Fn. 40–42, sowie den bei Fn. 46.

schüchterung« vor⁷⁰, bestehend aus fünf unabhängigen, unparteiischen, für drei Jahre ernannten Personen⁷¹. Aufgabe dieser – von einem Sekretariat unterstützten – Kommission soll es u.a. sein, »die Gründe der Gewalt und der Einschüchterung zu untersuchen«⁷². Die Kommission kann von jedem einzelnen, auch Inhaftierten, mit der Bitte angerufen werden, »irgendeine für die Bekämpfung der Gewalt und Einschüchterung bedeutsame Angelegenheit zu untersuchen«⁷³. Daneben kann sie auch von Amts wegen tätig werden⁷⁴.

Des weiteren soll laut dem fraglichen Abkommen ein »Nationales Friedenssekretariat« gebildet werden, dem seinerseits die Schaffung »Regionaler« und »Kommunaler Ausschüsse zur Konfliktlösung« übertragen ist⁷⁵. Aufgabe der – u.a. aus Vertretern der Parteien, Kirchen, Gewerkschaften, Industrie und Polizei zusammengesetzten – Regionalen und Kommunalen Ausschüsse⁷⁶ ist es, z.B. das Friedensabkommen zu überwachen und dem Nationalen Friedenssekretariat zu berichten⁷⁷ sowie Streitigkeiten, die zu öffentlicher Gewalt führen, durch Verhandlungen mit den betroffenen Personen beizulegen⁷⁸. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe sollen die Ausschüsse ermächtigt werden, Personen, die Kenntnis von Gewalttätigkeiten haben, als Zeugen vorzuladen⁷⁹. Zu alledem sollen unverzüglich gesetzliche Regelungen ergehen⁸⁰.

Schließlich verdient noch der »Nationale Friedensausschuß« erwähnt zu werden, der sich aus dem Kreis der unterzeichnenden Par-

⁷⁰ Vgl. Kapitel 6 ("Commission of inquiry regarding the prevention of public violence and intimidation") des Friedensabkommens.

⁷¹ Siehe des näheren das Abkommen unter Nr. 6.7–6.11.

⁷² So Nr. 6.12.1 des Friedensabkommens.

⁷³ So Nr. 6.13. des Abkommens.

⁷⁴ A.a.O. (Fn. 73).

⁷⁵ Siehe im einzelnen Kapitel 7 ("National Peace Secretariat, Regional and Local Dispute Resolution Committees") des Abkommens sub Nr. 7.3 und 7.4.

Inzwischen sind diese Institutionen gebildet worden, so das Nationale Friedenssekretariat unter Vorsitz von A. Gildenhuis und im Dezember 1991 der erste Regionale Ausschuß zur Konfliktlösung in Durban für die besonders von Gewalttätigkeiten heimgesuchte Provinz Natal. Vgl. "First Peace Committee Is Set Up In Natal", *The Citizen* vom 12.12.1991, 4.

⁷⁶ So das Friedensabkommen unter Nr. 7.4.5 für die Regionalen Ausschüsse.

⁷⁷ So für die Regionalen Ausschüsse; vgl. Nr. 7.4.6 und dort Nr. 7.4.6.5 und 7.4.6.6 des Friedensabkommens.

⁷⁸ So für die Kommunalen Ausschüsse; siehe Nr. 7.4.9 und dort 7.4.9.4 des Friedensabkommens.

⁷⁹ So Nr. 7.6.1. des Friedensabkommens.

⁸⁰ Vgl. näher Nr. 7.14 des Abkommens.

teien des Friedensabkommens zusammensetzt und einen unabhängigen Vorsitzenden sowie stellvertretenden Vorsitzenden aus der Geschäftswelt und den Kirchen haben soll⁸¹. Als Aufgabe wird dem Nationalen Friedensausschuß u.a. die »Entscheidung von Streitigkeiten betreffend angebliche Verstöße gegen den Verhaltenskodex für politische Parteien«⁸² zugewiesen. Da der Nationale Friedensausschuß seine Beschlüsse nur einstimmig fassen darf⁸³, trägt die Übereinkunft auch Vorsorge »für den Fall, daß die Frage eines Bruchs des Friedensabkommens nicht einvernehmlich auf einer Sitzung des Ausschusses geklärt« werden kann⁸⁴. Unter diesen Umständen soll der Vorsitzende des Ausschusses »ein Treffen der nationalen Führer der Unterzeichner für einen Zeitpunkt innerhalb von 30 Tagen einberufen«⁸⁵.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Institutionen und die ihnen eingeräumten Befugnisse fähig sind, die mit dem Friedensabkommen verfolgten Ziele (Gewaltlosigkeit, Respektierung des politischen Gegners etc.) zu verwirklichen. An Möglichkeiten, dies unter Beweis zu stellen, fehlt es jedenfalls nicht, wie Gewaltakte in Soweto und anderswo⁸⁶ sowie Verunglimpfungen des politischen Gegners⁸⁷ nach Unterzeichnung des Friedensabkommens belegen.

Davon abgesehen zielt das Friedensabkommen vornehmlich auf die Ächtung »politischer Gewalt«⁸⁸. Die »normalen« Verbrechen sind nämlich nur mittelbar Gegenstand des Abkommens, z.B. wenn die Polizei angehalten wird, »sich (zu) bemühen, die Menschen in Südafrika vor

⁸¹ Siehe Nr. 8.1.1 des Abkommens. Der Ausschuß trat am 20.9.1991 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen; vgl. "Peace Committee to Meet", The Star vom 17.9.1991, 6.

⁸² So Nr. 8.3.1.3 des Abkommens.

⁸³ Vgl. das Friedensabkommen unter Nr. 8.6.1.

⁸⁴ So Nr. 8.6.3. des Abkommens.

⁸⁵ A.a.O. (Fn. 84).

⁸⁶ Siehe nur die Berichte "Stop the Killing, King Urges Zulus", The Star vom 23.9.1991, 6, "Assassins Gun Down CAST Leader", Business Day vom 30.9.1991, 1f., "Chaos Erupts as Thousands Mourn Ntuli", Business Day vom 18.10.1991, 1, "31 Die in Unrest on East Rand", Business Day vom 11.10.1991, 2, "Four Dead, 10 Injured after Inkatha Rally", Business Day vom 21.10.1991, 1, "IFP Outraged at 'Attacks by ANC'", Sowetan vom 25.10.1991, 3, "Snipers Push Death Toll to 50", Business Day vom 17.3.1992, 1.

⁸⁷ So äußerte Staatspräsident de Klerk, der ANC sei »in den Klauen radikaler und kommunistischer Elemente«, und ANC-Präsident Mandela warf dem Staatspräsidenten vor, dieser »lasse seine Hunde auf unschuldige Menschen los«; vgl. "Risky Rhetoric", The Star vom 9.10.1991, 16.

⁸⁸ Vgl. den Text oben bei Fn. 51.

allen kriminellen Akten zu schützen ...«⁸⁹. Die gewöhnliche Kriminalität ist jedoch unvergleichlich größer als die politische. So wird für die Zeit vom Dezember 1989 bis zum Februar 1991 von 3.300 Menschen berichtet, die durch politisch motivierte Gewaltakte umkamen, während in derselben Zeit 22.000 Menschen infolge von sonstigen Verbrechen getötet wurden⁹⁰. Die Alltäglichkeit schwerer Kriminalität erzeugt ein öffentliches Bewußtsein, in dem die Schwelle zur Begehung politischer Gewalttaten entsprechend gering ausgebildet ist. Die allgemeine Kriminalität begünstigt auf diese Weise die politische. Daher wird die Ächtung der politischen Gewaltakte durch das Friedensabkommen trotz der in dem Vertrag geplanten Institutionen und Mittel letztlich nur erfolgreich sein können, wenn der sonstigen Kriminalität und ihren Ursachen⁹¹, darunter die extreme Arbeitslosigkeit⁹², wirksam begegnet wird⁹³.

⁸⁹ Siehe oben die Ausführungen nach Fn. 56.

⁹⁰ Vgl. "Unrest a Lesser Killer than Crime", Business Day vom 19.9.1991, 2. – Die Zahl der »normalen« Tötungsdelikte hat von 1989 (11.500 Personen) bis 1990 (15.190 Personen) »nur« um rund ein Drittel zugenommen (siehe Business Day, a.a.O.), die der politischen Tötungsdelikte ist demgegenüber um das Vierfache von 673 Getöteten im Jahre 1989 auf 2.675 im Jahr 1990 gestiegen. 1991 war immerhin ein Rückgang (2.165 Getötete) zu verzeichnen. Siehe "2.675 Died in Unrest in 1990", The Citizen vom 20.3.1991, 8, und "20 Percent Drop in Unrest Deaths This Year: SAP", The Citizen vom 28.12.1991, 5. – Zu weiteren Angaben über die allgemeine Kriminalitätsrate 1990 vgl. "Plans to Discuss Accord at First Meeting", The Star vom 18.9.1991, 6: 61.000 Raubüberfälle, 20.321 Vergewaltigungen, 225.000 Hauseinbrüche.

⁹¹ Ein Bericht ("Crime Crisis") in der Tageszeitung The Star vom 20.9.1991, 16, nennt als Gründe der »Kriminalitätsschwelle: Armut, politische und soziale Instabilität, eine allgemeine Nichtachtung des Gesetzes und des menschlichen Lebens«. – Vgl. auch die eingehende Untersuchung über Gewalt in Südafrika von C.P. de Kock, Violence as an Option?, in: van Vuuren [u.a.] (Hrsg.) (Fn. 12), 39–100.

⁹² Zur Zeit sind schätzungsweise 4,5 Millionen Menschen von den ca. 38 Millionen Einwohnern Südafrikas (vgl. oben bei Fn. 6) arbeitslos (siehe "A Helpful Handout", The Star vom 28.8.1991, 22). Die Arbeitslosenquote beträgt damit bezogen auf die Zahl der Beschäftigten von rund 11,4 Millionen (vgl. Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92 [Fn. 5], 148) ca. 39,5 %. Siehe auch die Äußerung des Generalsekretärs der NP, S. van der Merwe, der unlängst von einer 40 %-en Arbeitslosigkeit sprach (siehe "ANC Disregards SA's Jobless", The Citizen vom 24.10.1991, 4). Die Tendenz ist steigend, da die Zahl der jährlich auf den Arbeitsmarkt kommenden Personen zunimmt (gegenwärtig zwischen 300.000 und 400.000) und nur jeder vierte Arbeitssuchende eine Beschäftigung findet; vgl. "The Peril of Loose Talk", The Star vom 3.10.1991, 18. Teilweise wird schon jetzt von 7 Millionen Arbeitslosen berichtet; siehe "Road to Ruin", Business Day vom 21.10.1991, 14.

⁹³ Das erkennt Staatspräsident de Klerk in seiner erwähnten Rede vom 1.2.1991 (Fn. 13), Spalte 1, 16, deutlich, wenn er ausführt: »Wirtschaftswachstum und Verfassungsreform müssen sich gegenseitig stärken. Solange die dringenden Probleme der Armut und der

D. Grundlegende Dokumente für eine neue Verfassung

Inzwischen haben der African National Congress⁹⁴, die South African Law Commission⁹⁵ und mehrere politische Parteien ihre Vorstellungen über eine neue südafrikanische Verfassung publiziert.

Den Anfang machte 1988 der African National Congress (ANC) mit seinen "Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa"⁹⁶. Des Weiteren veröffentlichte das Constitutional Committee des ANC 1990 eine als »Arbeitsdokument« bezeichnete "A Bill of Rights for a New South Africa"⁹⁷ sowie 1991 ein »Diskussionsdokument« über "Constitutional Principles and Structures for a Democratic South Africa"⁹⁸.

Die South African Law Commission (SALC) legte 1989 – zurückgehend auf ein Ersuchen des südafrikanischen Justizministers H.J. Coetsee aus dem Jahre 1986⁹⁹ – ein »Arbeitspapier« über "Group and Human Rights"¹⁰⁰ zur öffentlichen Diskussion vor. Als Folge dieser Debatte überdachte die Kommission ihr »Arbeitspapier« und stellte im August 1991 den "Interim Report on Group and Human Rights"¹⁰¹ fertig. Dieser – über 700-seitige – »Zwischenbericht« wurde Ende Oktober 1991

Arbeitslosigkeit nicht vermindert werden, werden Verfassungsmodelle uns nur von geringem Nutzen sein«.

⁹⁴ Vgl. zum ANC nochmals die Ausführungen in Fn. 16.

⁹⁵ Diese Kommission wurde 1973 durch Gesetz (South African Law Commission Act, Gesetz Nr. 19 von 1973) gegründet, um »Empfehlungen für die Entwicklung, Verbesserung, Erneuerung oder Reform« des südafrikanischen Rechts zu geben (so Sektion 4 des Gesetzes).

⁹⁶ Abgedruckt u.a. im South African Journal on Human Rights 1989, 129–132.

⁹⁷ A Working Document by the ANC Constitutional Committee, hrsg. vom Centre for Development Studies (CDS) der University of the Western Cape. – Der eigentliche Text der Bill of Rights findet sich nach einer Einführung (S. I–XV) auf den Seiten 1–37.

⁹⁸ Discussion Document, ebenfalls hrsg. vom CDS (Fn. 97), auch als Dokument Nr. 12/91 des United Nations Centre against Apartheid erschienen.

⁹⁹ Vgl. S. 1 des Working Paper (Fn. 100).

¹⁰⁰ Working Paper 25, Project 58: Group and Human Rights. – Dieses Arbeitspapier enthält auf den Seiten 471–480 eine "Bill of Rights".

¹⁰¹ Project 58. – Nunmehr ist dieser »Zwischenbericht« als "Chapter 26" in den "Report on Constitutional Models" (vgl. Fn. 103) durch einen entsprechenden Hinweis (siehe S. 1428 unter 26.2) integriert und damit endgültig geworden. Der Zwischenbericht schließt auf den Seiten 686–702 mit dem Vorschlag einer "Bill of Rights" ab. Auf den Seiten 143–261 setzt sich die Kommission mit den grundsätzlichen Einwänden gegenüber einer Bill of Rights auseinander, auf den Seiten 262–457 geht sie auf die Kritik ein, die den jeweiligen Grundrechtsartikeln des seinerzeitigen, im Working Paper (Fn. 100) publizierten Entwurfs zuteil wurde.

freigegeben¹⁰². Im selben Monat schloß die South African Law Commission einen "Report on Constitutional Models" ab¹⁰³. Dieser dreibändige Bericht steht der Öffentlichkeit seit Dezember 1991 zur Verfügung¹⁰⁴.

Die regierende National Party (NP)¹⁰⁵ verabschiedete auf ihrem Parteitag im September 1991 ihre Vorschläge für eine Verfassungsreform, die "Proposals for Constitutional Rule in a Participatory Democracy". Ende Januar 1992 wurden diese Pläne mit Blick auf eine – die Schwarzen einschließende – Übergangsregierung durch Staatspräsident de Klerk in seiner Rede zur Parlamentseröffnung ergänzt¹⁰⁶.

Andere Parteien haben ebenfalls ihre Vorstellungen über die verfassungsrechtliche Neuordnung Südafrikas unterbreitet. Das trifft z.B.¹⁰⁷ auf die Inkatha Freedom Party (IFP)¹⁰⁸ zu, die im Dezember 1991 ein Dokument – "Draft Constitution for the Republic of South Africa" –

¹⁰² Die offizielle Übergabe durch den Vorsitzenden der Kommission, den Richter H.J.O. van Heerden, erfolgte am 31.10.1991 an den südafrikanischen Staatspräsidenten, de Klerk; vgl. "F.W. Given Reports by Law Commission", The Citizen vom 1.11.1991, 15.

¹⁰³ Project 77.

¹⁰⁴ Vgl. "Law Report Condemns the 1983 Constitution", Sunday Times vom 22.12.1991, S.2. Der Bericht wurde auf der "Convention for a Democratic South Africa" (CODESA) anlässlich ihrer konstituierenden Sitzung am 20. und 21.12.1991 präsentiert.

¹⁰⁵ Siehe zu dieser Partei erneut den Text in Fn. 62.

¹⁰⁶ Vgl. die Regierungserklärung vom 24.1.1992, Debates of Parliament (4. Sitzung, 9. Legislaturperiode), Spalte 1, 3ff.: Gedacht ist an eine Regierung, »die die Gesamtbevölkerung auf breiter Basis vertritt«. Die Installierung einer solchen Übergangsregierung setze jedoch eine Verfassungsänderung voraus, die nur vom Parlament vorgenommen werden könne. Ehe es dazu komme, sei die Regierung jedoch »moralisch verpflichtet, ein Referendum abzuhalten, das die Wählerschaft jeder der drei Parlamentskammern die Möglichkeit gibt, sich ... zu äußern. Gleichzeitig glauben wir auch, daß dem Teil unserer Bevölkerung, der zur Zeit nicht an Parlamentswahlen teilnimmt – nämlich unsere schwarze Bevölkerung – auch die Möglichkeit gegeben werden müßte, in einem solchen Referendum seine Meinung zum Ausdruck zu bringen ... Erst nach einem derartigen Referendum und wenn das Ergebnis positiv ist, wird die Umsetzung erfolgen«. – Vgl. in diesem Zusammenhang auch den "Referendum Amendment Bill" vom November 1991. Dieser im Parlament eingebrachte (und im Januar 1992 wieder zurückgezogene) Entwurf sieht vor, daß künftig auch Schwarze berechtigt sein sollen, an einem Referendum teilzunehmen.

¹⁰⁷ Vgl. außerdem noch den ausformulierten Verfassungsentwurf "Constitution of the New South Africa" der Federal Independent Democratic Alliance (F.I.D.A.), die im Oktober 1990 (und damit als erste Gruppierung) einen Text vorlegte. Er ist maßgeblich beeinflusst von den Verfassungen u.a. Belgiens, Deutschlands und Spaniens. Da die F.I.D.A. politisch unbedeutend ist, wird ihr Verfassungsentwurf im folgenden nur gelegentlich berücksichtigt. Siehe aber zu seinem Inhalt den Überblick in Fn. 149.

¹⁰⁸ Siehe zu dieser Partei wiederum die Darlegungen in Fn. 36.

verabschiedete¹⁰⁹. Auch die Democratic Party (DP)¹¹⁰ kann in Gestalt ihrer "Constitutional Proposals" vom August 1991 verfassungsrechtliche Ideen vorweisen. Demgegenüber hat sich die Conservative Party (CP)¹¹¹ wegen ihrer die Verfassungsverhandlungen ablehnenden Haltung¹¹² bislang nicht zu einem konkreten Beitrag verstanden¹¹³. Gleiches gilt für andere Parteien und sonstige Gruppierungen auf dem rechten¹¹⁴ und linken Flügel¹¹⁵.

Einige der vorstehend genannten Dokumente enthalten – neben einem der Erläuterung dienenden Text (annähernd) fertige Regelungen in Form durchnummerierter Bestimmungen (Artikel)¹¹⁶. Die übrigen Schriftstücke begnügen sich mit allgemeinen Darlegungen, um die gewünschten Verfassungsinhalte zu umreißen¹¹⁷. Die Vorschläge – gleich welcher Gestalt – äußern sich im wesentlichen zu den Grundrechten, den Staatsstrukturprinzipien sowie den Verfassungsorganen und ihren Funktionen. Über sie berät seit Ende Dezember 1991 die Convention for a Democratic

¹⁰⁹ Der Entwurf deckt sich mit der 1986 von der Kwa-Zulu-Natal Indaba (vgl. zu ihr oben Fn. 36 am Ende) verabschiedeten Bill of Rights, abgedruckt im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1986, 685.

¹¹⁰ Siehe zu dieser Partei nochmals die Erläuterungen in Fn. 63.

¹¹¹ Vgl. zu dieser Partei erneut den Text in Fn. 43.

¹¹² Siehe "Empty Chairs", Business Day vom 18.12.1991, 6. Vgl. aber auch "CP May Split Over CODESA", The Citizen vom 23.12.1991, 1 und 2, wo berichtet wird, daß starke Kräfte innerhalb der CP für eine Beteiligung an den Verfassungsverhandlungen eintreten.

¹¹³ Möglicherweise ist eine Stellungnahme der CP nach dem für die Partei ernüchternden Resultat des Referendums vom 17.3.1992 zu erwarten.

¹¹⁴ So z.B. die Herstigte Nasionale Party (vgl. zu ihr Fn. 65), die Boerestaat Party (siehe zu ihr Fn. 40) und die Afrikaner Weerstandsbeweging (vgl. zu ihr Fn. 40).

¹¹⁵ So beispielweise die South African Communist Party (vgl. zu ihr Fn. 25), der Pan Africanist Congress (siehe zu ihm Fn. 21) und die Azanian People's Organisation (vgl. zu ihr Fn. 68).

¹¹⁶ So – hinsichtlich einer Gesamtverfassung – (weitestgehend) die "Draft Constitution for the Republic of South Africa" der IFP (Fn. 109) und die "Constitution of the New South Africa" der F.I.D.A. (Fn. 107), außerdem – in bezug auf nur die Grundrechte – "A Bill of Rights for a New South Africa" des ANC (Fn. 97) und die "Bill of Rights", enthalten im "Interim Report on Group and Human Rights" (Fn. 101) der South African Law Commission sowie zuvor schon (weitgehend) deren "Bill of Rights", niedergelegt im Working Paper 25 (Fn. 100).

¹¹⁷ So – im Hinblick auf eine Gesamtverfassung – die "Proposals for Constitutional Rule in a Participatory Democracy" der NP (Fn. 105) und die "Constitutional Proposals" der DP (Fn. 110) sowie – bruchstückhaft – die "Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa" (Fn. 96) und – ausführlich – die "Constitutional Principles and Structures for a Democratic South Africa" (Fn. 98) des ANC, ferner – bezüglich vor allem des Staatsorganisationsrechts – der Bericht über "Constitutional Models" der South African Law Commission (Fn. 103).

South Africa (CODESA). Dieser Versammlung gehören unter anderem die südafrikanische Regierung, der ANC, die IFP, NP, DP und SACP sowie die Regierungen der Homelands Transkei, Bophuthatswana, Venda und Ciskei an¹¹⁸. Demgegenüber haben vor allem die CP und AWB sowie der PAC und die AZAPO eine Teilnahme bislang abgelehnt¹¹⁹.

Von besonderem Interesse ist für Südafrika eine Grundrechtsordnung, über die das Land gegenwärtig nicht verfügt. Eine der fünf Arbeitsgruppen der CODESA beschäftigt sich mit diesem Thema¹²⁰. Die einschlägigen Vorschläge sollen im folgenden näher dargestellt und kritisch gewürdigt werden.

E. Vorschläge für eine Grundrechtsordnung

I. Aufkommen und Durchbruch der Grundrechtsidee

Die gegenwärtige Verfassung Südafrikas¹²¹ hat bewußt keine Grundrechte aufgenommen¹²². Maßgebend für diese Ablehnung waren nach dem die Verfassungsreform seinerzeit vorbereitenden Bericht des President's Council¹²³ »die unzähligen Schwierigkeiten«, die »die genaue

¹¹⁸ Vgl. "Who's Who at the Big Talks", Sowetan vom 20.12.1991, 13, und "Small Groups Insist They are Important", Sunday Star vom 22.12.1991, 2.

¹¹⁹ Siehe "Empty Chairs", Business Day vom 18.12.1991, 6, sowie "CODESA", The Citizen vom 23.12.1991, 6. Auch die HNP (Fn. 65) beteiligt sich nicht. Der PAC (Fn. 21) plant für 1992 sogar »Massenkampagnen«, die darauf gerichtet seien, CODESA »bedeutungslos zu machen«; vgl. "PAC Reveals Plan to Cripple CODESA", Sowetan vom 14.1.1992, 3.

¹²⁰ Zuständig ist die Arbeitsgruppe 2. Ihre Aufgabe besteht in der Erörterung »Allgemeiner Verfassungsgrundsätze«, darunter die »Höherrangigkeit der Verfassung«, die »Gleichheit vor dem Gesetz« und die Frage eines »justitiablen Grundrechtskatalogs«. – Die Arbeitsgruppe 1 befaßt sich mit der »Schaffung einer Atmosphäre für eine freie politische Mitwirkung«, die Arbeitsgruppe 3 mit der Frage »Übergangsregelungen, Interimsregierung, Übergangsgewalt«, die Arbeitsgruppe 4 mit der »Zukunft der TBVC Staaten (Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei)« und die Arbeitsgruppe 5 mit dem »Zeitraumen und (der) Umsetzung von Beschlüssen der CODESA«.

¹²¹ Vgl. den Nachweis in Fn. 2.

¹²² Lediglich ihre Präambel läßt Anklänge an Grundrechte erkennen, wenn es dort u.a. heißt: »... erklären wir, ... die nachstehenden nationalen Ziele zu verfolgen: ... die Gleichheit aller vor dem Gesetz zu wahren, ... die Menschenwürde, das Leben, die Freiheit und das Eigentum aller unter uns zu achten und zu schützen, ...«. – Siehe zu dem Hintergrund der Präambel – in bezug auf die Grundrechtsidee – auch S.C. Jacobs, Grundrechte und Verfassungsreform in Südafrika, in: Ress (Hrsg.) (Fn. 2), 107f.; Pretorius (Fn. 2), 517, 539f.

¹²³ Second Report of the Constitutional Committee of the President's Council on the Adaptation of Constitutional Structures in South Africa, P.C. 4/1982.

Formulierung der (Grund-)Rechte und ihrer Schranken bereitet«¹²⁴. Davon abgesehen hätte sich die Anerkennung von Grundrechten nicht mit dem – aus England nach Südafrika übernommenen¹²⁵ – Prinzip der Parlamentssouveränität (*principle of parliamentary sovereignty*) vertragen¹²⁶. Dieses Prinzip besagt, »daß die Rechtsordnung Englands keiner Person oder keinem Organ die Befugnis zuerkennt, die Parlamentsgesetze außer Kraft zu setzen oder aufzuheben«¹²⁷. Eben diese Befugnis würde aber mit der Einführung von Grundrechten verliehen werden, da derlei Rechte auch die Legislative binden und aus diesem Umstand den Gerichten bei grundrechtswidrigen Gesetzen die Befugnis erwachsen müßte, diese Akte für nichtig zu erklären¹²⁸.

Wissenschaft und Politik haben diese (angeblichen) Fesseln inzwischen abgestreift. Wegbereitend waren besonders Arbeiten von J.D. van der Vyver¹²⁹ und J. Dugard¹³⁰ sowie die Aufnahme der Grundrechte in die Verfassung des Homelands Bophuthatswana von 1977¹³¹ und die (Übergangs-)Verfassung Namibias von 1985¹³², das sei-

¹²⁴ So der Bericht (Fn. 123), 75, unter 9.27.2.

¹²⁵ Vgl. zu dieser Übernahme z.B. D.V. Cowen, *Parliamentary Sovereignty and the Inrenched Sections of the South Africa Act (1951)*; ferner Pretorius (Fn. 2), 517, 518f.; J.D. van der Vyver, *Parliamentary Sovereignty, Fundamental Freedoms and a Bill of Rights*, *South African Law Journal* 1982, 557, und das Arbeitspapier der South African Law Commission (Fn. 100), 159–168.

¹²⁶ Siehe zu dieser Argumentation mit Nachweisen die Darstellung bei A. Thomashausen, *Grundrechtsschutz in Südafrika: Auftrag und Wirklichkeit*, in: *The Japanese Association of Comparative Constitutional Law (Hrsg.), International Conference on Comparative Constitutional Law 1990*, 271, 275f., und bei F. Venter, *Basic Rights and Liberties in the Western Context*, in: *Constitutional Development in South Africa, RSA 2000*, Bd. 10 (1988), Nr. 2, S. 18, 21–23 (dort auch zu weiteren Gründen).

¹²⁷ So A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10. Aufl., 1959), 39. – Siehe ferner C. R. Munro, *Studies in Constitutional Law* (1987), 79–108.

¹²⁸ Vgl. zu dieser – durchaus gesehenen – Konsequenz z.B. J. Hund, *A Bill of Rights for South Africa*, *American Journal of Jurisprudence* 1989, 45, 56f.

¹²⁹ *Die Beskerming van Menseregte in Suid-Afrika* (1975), besonders 184f.

¹³⁰ *Human Rights and the South African Legal Order* (1978).

¹³¹ Abgedruckt u.a. in: *South African Law Commission (Hrsg.), Group and Human Rights*, Working Paper 25 (Fn. 100), 238–242; siehe zu dieser Verfassung u.a. B.F. Ndaki, *Human Rights – The Regional Dimension*, *Codicillus* 1989 (Bd. XXX, Nr. 2), 24–28. Siehe auch N.P. Vorster/M. Wiechers/D.J. van Vuuren (Hrsg.), *Constitutions of Transkei, Bophuthatswana, Venda and Ciskei* (1985). – Zu dem nach offizieller südafrikanischer Sicht unabhängigen Status Bophuthatswanas vgl. den Text in Fn. 5.

¹³² Abgedruckt u.a. im Working Paper der South African Law Commission (Fn. 100), 222–226; vgl. in diesem Dokument auf S. 226–238 auch die Darstellung der Grundrechts-idee in Namibia; siehe ferner A. Thomashausen, *Sicherung der Menschenrechte, der*

nerzeit noch von der Republik Südafrika verwaltet wurde. Auch die politischen Parteien und außerparlamentarischen Gruppierungen öffneten sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen¹³³ – der Grundrechtsidee¹³⁴, darunter seit 1986 die regierende NP¹³⁵.

Den endgültigen Durchbruch zugunsten einer verfassungsrechtlichen Verankerung von Grundrechten brachte 1989 das schon erwähnte¹³⁶ »Arbeitspapier« der South African Law Commission über "Group and Human Rights". In diesem – annähernd 500 Seiten starken – Bericht beschäftigte sich die Kommission ausführlich mit den gegen

Grundrechte und Volksgruppenbeteiligung in einer künftigen Verfassung Namibias, in: Ress (Hrsg.) (Fn. 2), 171, 185f.

¹³³ Ablehnend ist z.B. die Herstigte Nasionale Party (vgl. zu ihr den Text in Fn. 65), u.a. aus der Erwägung, daß die Gewährleistung von Grundrechten etwaigen auf Zerstörung bedachten politischen Kräften keinen Einhalt gebieten könne; die gegenteilige Auffassung entspringe einem bloßen Wunschdenken (vgl. zu dieser Argumentation und anderen Gründen näher die Wiedergabe im Working Paper 25 [Fn. 100], 267). Dementsprechend verurteilte sie den Entwurf einer "Bill of Rights" der South African Law Commission als einen Plan für eine revolutionäre Umwälzung der südafrikanischen Ordnung (siehe dazu die Wiedergabe im Zwischenbericht der genannten Kommission [Fn. 101], 152). – Prinzipiell nicht einverstanden mit der "Bill of Rights", jedenfalls der von der South African Law Commission vorgeschlagenen, sind ferner die Boere-Vryheids-Bewegung (siehe zu ihr Fn. 46) und die Afrikaner Weerstandsbeweging (vgl. zu ihr Fn. 40); siehe zu den Gründen im einzelnen die Wiedergabe im Zwischenbericht der South African Law Commission (Fn. 101), 160–162.

¹³⁴ Siehe die einschlägigen, sich den Grundrechten widmenden Dokumente zur Verfassungsreform (vgl. die Angaben oben in Fn. 119 und 120), des weiteren die ausführliche Darstellung im Zwischenbericht der South African Law Commission (Fn. 101), 143–170, zur Haltung u.a. der National Party, Conservative Party, Democratic Party, Solidarity, Afrikaner Weerstandsbeweging, des African National Congress, der South African Communist Party und Inkatha, ferner die Erörterung im Arbeitspapier der South African Law Commission (Fn. 100), 260–270. Vgl. ergänzend für den ANC den Artikel von A. Sachs (Mitglied des ANC), A Bill of Rights for South Africa: Areas of Agreement and Disagreement, Columbia Human Rights Law Review 1989, 13, 20, ferner – für die indischstämmige Bevölkerung Südafrikas – einen ihre Repräsentanten, den Vorsitzenden der Solidarity, I. Omar, Reform in Crisis (1988), 79, wo er sich entschieden für eine Bill of Rights ausspricht. Die Solidarity wurde 1984 gegründet. Sie ist die größte Partei in dem für die Inder vorbehaltenen House of Delegates (siehe zu dieser Kammer des Parlaments schon oben den Text bei Fn. 3 und 4).

¹³⁵ Vgl. nur die Eröffnungsrede des damaligen südafrikanischen Staatspräsidenten Botha, Debates of Parliament vom 31.1.1986, Spalte 1, 13f., und die des heutigen Staatspräsidenten de Klerk, Debates of Parliament vom 2.2.1990, Spalte 1, 6, Debates of Parliament vom 1.2.1991, Spalte 1, 14, und Debates of Parliament vom 24.1.1992, Spalte 1, 6; siehe ergänzend auch van der Vyver (Fn. 7), 745, 755f. mit weiteren Nachweisen.

¹³⁶ Siehe oben den Text bei Fn. 100.

die Anerkennung von Grundrechten erhobenen Einwänden¹³⁷ und sprach sich entschieden zugunsten einer "Bill of Rights" aus¹³⁸. Maßgebend für diese Befürwortung waren u.a. folgende Erwägungen: »(I) Das Bedürfnis, den philosophischen Lehren des Westens zu genügen, (II) die religiöse Grundlage unserer Gesellschaft, ... (IV) das Gebot, der Idee des Rechtsstaats nachzukommen, (V) die Befriedigung der ... Erwartungen der schwarzen Bevölkerung, (VI) die Erfüllung internationaler Maßstäbe ...«¹³⁹. Zugleich legte die Kommission zwecks weiterer Diskussion eine "Bill of Rights" vor¹⁴⁰. In den 33 Artikeln dieses »Entwurfs«¹⁴¹ finden sich weitgehend die aus westlichen Verfassungen geläufigen Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte, z.B. die Unternehmer- und Gewerbe-freiheit (Art. 14), die Eigentumsfreiheit (Art. 15), die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 2) und der Zugang zu den Gerichten (Art. 27). Demgegenüber sind denkbare soziale Grundrechte wie ein Recht auf Arbeit und neuere, als Grundrechte vorstellbare Inhalte wie ein Recht auf Umweltschutz nicht aufgenommen.

Dieser Katalog erfuhr mancherlei Kritik¹⁴². So wurde die Gewährleistung der Unternehmer- und Gewerbe-freiheit sowie der Eigentumsfreiheit in Art. 14 und 15 des Entwurfs dahin gebrandmarkt, »sie würde rassistischen Kapitalismus und die Apartheid in einer neuen Form konservieren«¹⁴³. Auch fand die Zurückhaltung der Kommission gegenüber so-

¹³⁷ Vgl. das Working Paper 25 (Fn. 100), 302–315, auch 315–321 zu der Frage, ob andere Mittel als gerade verfassungsrechtlich garantierte Individualrechte die Menschenrechte schützen könnten.

¹³⁸ Siehe das Working Paper 25 (Fn. 100), 290–301, 321–323 und 411.

¹³⁹ So das Working Paper 25 (Fn. 100), 322.

¹⁴⁰ Siehe das Working Paper 25 (Fn. 100), 471–480.

¹⁴¹ Vgl. S. 411 des Working Paper 25 (Fn. 100).

¹⁴² Vgl. die Wiedergabe im Interim Report on Group and Human Rights (Fn. 101), 143 ff., ferner z.B. J. Dugard, A Bill of Rights for South Africa?, Cornell International Law Journal 1990, 441, 449 ff.; N.M. Masemolo, Rights and a Future South African Constitution: The Controversial and the Non-Controversial, Columbia Human Rights Law Review 1989, 45 ff., 57 und *passim*.

¹⁴³ So M. Motshekga, The African Charter on Human and Peoples' Rights – its Importance to Human Rights Thinking in South Africa, *Codicillus* 1989 (Bd. XXX, Nr. 2), 31, 48. – Siehe im gleichen Sinne die Kritik von Dugard und anderen in ihren Stellungnahmen gegenüber der South African Law Commission, wiedergegeben in deren Zwischenbericht (Fn. 101), 355 und 358.

zialen Grundrechten¹⁴⁴ nicht den ungeteilten¹⁴⁵ Beifall in der Wissenschaft¹⁴⁶ und der Öffentlichkeit¹⁴⁷.

II. Verwirklichung der Grundrechtsidee in den wesentlichen Vorschlägen

Die South African Law Commission (SALC), der African National Congress (ANC) und die Inkatha Freedom Party (IFP) haben – wie erörtert¹⁴⁸ – ausformulierte Grundrechtskataloge vorgelegt, die es verdienen, näher betrachtet zu werden¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Vgl. insbesondere S. 425–429 des Working Paper 25 (Fn. 100). Die Kommission sprach sich vor allem gegen die Aufnahme sozialer Grundrechte im Sinne positiver Leistungsrechte aus; vgl. a.a.O., besonders S. 426 (unter 14.24) sowie 429 (unter 14.28).

¹⁴⁵ Zustimmung aber z.B. V.G. Hiemstra, *The Nature and Content of a Bill of Rights – An Evaluation of Chapter 14 of the South African Law Commission's Working Paper on Group and Human Rights*, *Codicillus* 1989 (Bd. XXX, Nr. 2), 51, 52f.

¹⁴⁶ Vgl. z.B. D. Basson, *Economic Rights: a Focal Point in the Debate on Human Rights and Labor Relations in South Africa*, *South African Public Law* 1989, 120, 121f. Siehe weiter zur Kritik, die das Working Paper 25 (Fn. 100) in gegenüber der Kommission abgegebenen Stellungnahmen erfuhr, die Darstellung im Zwischenbericht (Fn. 101), 519ff.

¹⁴⁷ Thomashaussen (Fn. 126), 271, 283, berichtet von liberalen und linksgerichteten Oppositionskreisen, die »es geradezu als Provokation« empfunden hätten, in welcher Weise sich die Kommission mit der Frage der sozialen Grundrechte auseinandergesetzt habe. Vgl. auch die Einleitung im "Working Document" des ANC Constitutional Committee (Fn. 97), VIII und IX.

¹⁴⁸ Siehe oben den Text bei und in Fn. 116 mit Nachweisen.

¹⁴⁹ Der im Verfassungsentwurf "Constitution of the New South Africa" enthaltene Grundrechtskatalog der F.I.D.A. (vgl. oben Fn. 107) wird wegen der politischen Bedeutungslosigkeit dieser Partei nur gelegentlich mit einbezogen, obwohl er qualitativ weitgehend überzeugt. – Der einschlägige Abschnitt II ist betitelt: »Grundrechte und -pflichten«. – Sein 1. Unterabschnitt (»Allgemeine Prinzipien«) regelt folgende Bereiche: Grundrechtsträgerschaft der südafrikanischen Bürger und juristischer Personen (Art. 8) sowie der Ausländer (Art. 9), ferner Bindungswirkung und Schranken der Grundrechte (Art. 10), Interpretation der Grundrechte und Folgen einer Grundrechtswidrigkeit eines Gesetzes (Art. 11), Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 12), Diskriminierungsbeauftragter (Art. 13), Rechtsweggarantie und Widerstandsrecht (Art. 14), Grundrechtsverwirkung (Art. 15). – Der 2. Unterabschnitt (»Individualrechte«) gewährleistet u.a. das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 16), das Recht auf Achtung der Würde des Menschen und auf Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 17), das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 18), das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 19), die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 20), die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 22 sowie 23), das Recht auf politische Mitwirkung (Art. 24) und die Freizügigkeit (Art. 25). – Der 3. Unterabschnitt widmet sich den »kollektiven Rechten«, darunter den Rechten der Vereinigungen (Art. 26), den Rechten der Arbeiter (Art. 27) und Arbeitgeber (Art. 28), der Kirchen und religiösen Gemeinschaften (Art. 29). – Unter der Überschrift »Ökonomische, soziale und kulturelle Rechte« werden folgende Rechte garantiert: Recht auf Arbeit (Art. 33), Recht auf private wirt-

Demgegenüber beschränken sich die einschlägigen Dokumente der National Party (NP) und der Democratic Party (DP) – wie ebenfalls schon erwähnt¹⁵⁰ – darauf, die gewünschten Verfassungsinhalte zu umreißen.

Die NP beschäftigt sich im Rahmen der von ihr vorgeschlagenen »partizipatorischen Demokratie« mit den Grundrechten¹⁵¹. Eine Säule dieser Demokratie sei das Konzept eines »Verfassungsstaates«¹⁵². Für diese seien mehrere Prinzipien kennzeichnend, darunter auch eine »verfassungsrechtlich geschützte und rechtlich durchsetzbare Grundrechtscharta«¹⁵³: »Diese (Charta) wird den Bürger in die Lage versetzen, sich gegen ungesetzliches staatliches Handeln zu schützen. Ein wirksamer Schutz der Grundrechte des einzelnen wird zugleich einen wesentlichen Schutz der Interessen von Gruppen und Gemeinschaften bieten«¹⁵⁴. Davon abgesehen erklärt sich die NP zugunsten einer »unabhängigen Judikative« als eines »Ecksteines des Verfassungsstaates« und hebt in diesem Zusammenhang hervor, daß der einzelne »zu den Gerichten freien Zugang haben« müsse¹⁵⁵.

Die DP verfährt ähnlich allgemein wie die NP: Die Verfassung habe eine "Bill of Civil Rights" zu enthalten¹⁵⁶. Gewährleistet werden sollen nach den Vorstellungen der DP die herkömmlichen Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensrechte¹⁵⁷. Diese Rechte müßten entweder durch ein Verfassungsgericht oder durch die Fachgerichte »voll justitiabel« sein¹⁵⁸.

Abgesehen von diesen Aussagen sind die Vorschläge der NP und der

schaftliche Initiative (Art. 34), Privateigentum (Art. 35), Recht auf faire Besteuerung (Art. 36), Recht auf Erziehung (Art. 37), Bewahrung des kulturellen Erbes (Art. 38), Schutz der Familie und der Gesundheit (Art. 39), Recht auf ein Zuhause und die Pflicht des Staates, für alle eine angemessene Unterbringung sicherzustellen (Art. 40), Recht auf eine gesunde und ökologisch ausgeglichene menschliche Umwelt (Art. 41). – Die F.I.D.A. hat wegen der geringen Relevanz an den Verfassungsverhandlungen der CODESA (vgl. oben den Text nach Fn. 117) keinen Teilnehmerstatus, soll aber von der Arbeitsgruppen der CODESA (siehe bei und in Fn. 120) angehört werden; vgl. "CODESA Open to Outside Ideas", Business Day vom 15.1.1992, 1.

¹⁵⁰ Vgl. vorstehend die Ausführungen bei und in Fn. 117 mit Nachweisen.

¹⁵¹ Siehe die "Proposals for Constitutional Rule in a Participatory Democracy" (Fn. 106) unter "Participatory Democracy: Two Pillars".

¹⁵² So die Vorschläge der NP (Fn. 105) sub "The First Pillar: A Constitutional State".

¹⁵³ Vgl. erneut die Vorschläge der NP, a.a.O.

¹⁵⁴ So wiederum die NP in ihren Vorschlägen, a.a.O.

¹⁵⁵ So nochmals die Vorschläge der NP, a.a.O.

¹⁵⁶ So unter 5.1 der "Constitutional Proposals" (Fn. 110).

¹⁵⁷ Vgl. die Aufzählung der nach Ansicht der DP von der Verfassung zu garantierenden "Civil Rights" in den "Constitutional Proposals" (Fn. 110) unter 5.2.

¹⁵⁸ So die "Constitutional Proposals" sub 5.2.

DP zu den Grundrechten im wesentlichen unergiebig. Die nachfolgenden Darlegungen beschränken sich daher auf die von der SALC, dem ANC und der IFP propagierten Grundrechtskataloge. Eingegangen werden soll dabei – in unterschiedlicher Intensität – auf den Schutz der Menschenwürde (1), die meisten Freiheits- und Gleichheitsrechte (2 sowie 3), die sogenannten Gruppengrundrechte (4), einige soziale Grundrechte (5) und das Recht auf Umweltschutz (6), wichtige Verfahrensgrundrechte (7) sowie schließlich die Schranken der Grundrechte (8) und die sogenannten Schranken-Schranken (9).

1. Achtung und Schutz der Menschenwürde

Am ausgeprägtesten und überzeugendsten gewährleistet die Bill of Rights des ANC¹⁵⁹ die Menschenwürde. Bereits Art. 1 Abs. 1 (»Allgemeines«) stellt heraus: »Alle Südafrikaner sind frei geboren und gleich an Würde und Rechten«. Art. 2 Abs. 4–7 widmen sich sodann dem »Recht auf Würde«. Abs. 5 bestimmt: »Die Würde aller Personen soll geachtet werden«¹⁶⁰. Die Konsequenzen aus diesem Schutz ziehen die Abs. 4 (Verbot der Sklaverei, Knechtschaft und Zwangsarbeit) sowie 6 (Verbot der »Folterung oder grausamer, unmenschlicher oder herabsetzender Behandlung oder Bestrafung«). Abs. 7 garantiert schließlich noch den Rechtsschutz gegen Verletzungen der Menschenwürde.

Die Bill of Rights der SALC¹⁶¹ befaßt sich erst in Art. 9 Abs. b – im Zusammenhang mit dem Schutz des guten Rufes (Art. 9 Abs. a) – mit der Menschenwürde: »Jeder hat das Recht auf die Achtung und den Schutz seiner ... Würde«. Diese späte systematische Einordnung ist der herausragenden Bedeutung der Menschenwürde nicht angemessen. Immerhin ist der Artikel gelungener formuliert als Art. 2 Abs. 5 des ANC-Entwurfs, da er – neben der »Achtung« – auch den »Schutz« der Menschenwürde einschließt. Damit ist die Menschenwürde – entsprechend Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes¹⁶² – nicht nur als bloßes Abwehrrecht garantiert, sondern zugleich als positive Aufgabe des Staates formuliert, aus der sich – in Verbindung mit anderen Grundrechten – diverse

¹⁵⁹ Siehe oben Fn. 97.

¹⁶⁰ Die Stellung des Abs. 5, der die allgemeine Aussage enthält, ist mißglückt. Er hätte den übrigen Absätzen vorangehen müssen.

¹⁶¹ Vgl. oben Fn. 101.

¹⁶² Siehe dazu z.B. B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II (7. Aufl., 1991), 87 (Rdnr. 399).

Schutzpflichten ergeben können¹⁶³. Die aus dem Recht auf Achtung und Schutz der Menschenwürde unmittelbar zu ziehenden Folgerungen sind in dem Entwurf der SALC verstreut, so in Art. 4 Abs. b (Verbot der Folterung), Art. 7 Abs. g (Verbot unmenschlicher oder herabsetzender Bestrafung) und Art. 11 (Verbot der Zwangsarbeit), was gelungener hätte gelöst werden können.

Gleichfalls nicht befriedigend ist die Menschenwürde in der Bill of Rights der IFP¹⁶⁴ garantiert. In Art. 1 Abs. 1 heißt es lediglich: »Alle Menschen sind frei geboren und gleich an Würde und Rechten«. Dieser Satz ist in die Gestalt einer Feststellung gekleidet und nicht als ein Recht der Menschen formuliert¹⁶⁵, was unnötig Zweifel aufkommen läßt, ob diese Bestimmung ein Grundrecht gewähren will¹⁶⁶. Das in Art. 3 ausgesprochene Verbot der Folter sowie unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung verschafft insoweit keine Abhilfe, ebensowenig das in Art. 4 enthaltene Verbot der Sklaverei und der Knechtschaft (Abs. 1) sowie der Zwangsarbeit (Abs. 2).

2. Freiheitsrechte

a) Allgemeine Handlungsfreiheit

Die allgemeine Handlungsfreiheit, wie sie als »Auffanggrundrecht« durch die dahin gehende Auslegung des Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes geschützt wird¹⁶⁷, findet sich in keinem der Entwürfe garantiert. Zwar ist Art. 8 Abs. 2 des IFP-Entwurfs (»Jeder soll das Recht ... auf freie und volle Entfaltung seiner Persönlichkeit haben«.) ähnlich formuliert wie Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes. Anders als die deutsche Verfassung beschränkt sich die Bill of Rights der IFP jedoch nicht auf

¹⁶³ Vgl. zu diesem Verständnis in Deutschland vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, u.a. die Entscheidungen in Bd. 35, S. 79, 114; Bd. 39, S. 1, 41f., 44f. und 48; Bd. 79, S. 174, 201f. Zu weiteren Nachweisen siehe J. Lücke, Vorläufige Staatsakte (1991), 38.

¹⁶⁴ A.a.O. (Fn. 109).

¹⁶⁵ Der Entwurf des ANC (Fn. 97) verfährt in Art. 1 Abs. 1 zwar ebenso, korrigiert diesen Mangel aber durch den nachfolgenden Art. 2 (»Recht auf Würde«); vgl. oben den Text bei Fn. 159.

¹⁶⁶ Siehe zu dem entsprechenden Streit in Deutschland, betreffend Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes, nur die Darstellung bei Pieroth/Schlink (Fn. 162), 87 (Rdnr. 398) mit Nachweisen pro und contra.

¹⁶⁷ Vgl. statt vieler die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 6, S. 32, 36, und Bd. 80, S. 137, 152-154.

diesen Inhalt. Vielmehr garantiert Art. 8 Abs. 2 im gleichen Atemzuge das Recht eines jeden, »frei am kulturellen Leben der Republik teilzunehmen, sich frei der Künste zu erfreuen, frei am wissenschaftlichen Fortschritt und seinem Nutzen teilzuhaben«. Dieser systematische Zusammenhang und die Stellung der Vorschrift inmitten und nicht zu Anfang der Freiheitsrechte schließen eine Interpretation des Art. 8 Abs. 2 im Sinne einer allgemeinen Handlungsfreiheit aus.

Die übersehene oder bewußt ausgesparte Gewährleistung dieses »Auffanggrundrechts« ist ein gravierender Mangel. Er zeigt sich dann, wenn ein spezieller Freiheitsbereich nicht oder nicht ausreichend durch ein Grundrecht gewährleistet ist mit der Folge, daß er angesichts fehlender Rückgriffsmöglichkeit auf ein Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit schutzlos bleibt. Dieses Problem wird z.B. bei der im Entwurf des ANC zu vermissenden grundrechtlichen Sicherung der Unternehmer- und Gewerbefreiheit deutlich¹⁶⁸.

b) Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

Das Recht eines jeden auf Schutz des Lebens wird von allen hier behandelten Bill of Rights garantiert¹⁶⁹. Davon macht der IFP-Entwurf jedoch – außer bei einleuchtenden Fällen wie der Nothilfe¹⁷⁰ – bei dem Vollzug einer strafgerichtlichen Entscheidung »wegen eines Verbrechens, für das ... diese (Todes-)Strafe gesetzlich vorgeschrieben ist«¹⁷¹, eine Ausnahme. Das widerspricht der Menschenwürde¹⁷², die auch von der IFP in ihrem Entwurf geschützt wird¹⁷³. Daher ist es sachgerecht, wenn Art. 2 Abs. 3 des ANC-Entwurfs¹⁷⁴ – in Übereinstimmung mit Art. 102 des Grundgesetzes – bestimmt: »Die Todesstrafe ist abgeschafft« und daran – zur Sicherheit – auch noch die Konsequenz anschließt, daß »keine weiteren Exekutionen stattfinden« sollen.

Anders als das Recht auf Leben ist das Recht auf körperliche Unversehrtheit als Freiheitsrecht ausdrücklich nur in der Bill of

¹⁶⁸ Siehe nachstehend die Ausführungen unter f), beginnend bei Fn. 202.

¹⁶⁹ Vgl. Art. 2 des SALC-Entwurfs (Fn. 101), Art. 2 Abs. 1 und 2 des ANC-Entwurfs (Fn. 97) sowie Art. 2 Abs. 1 des IFP-Entwurfs (Fn. 109).

¹⁷⁰ Siehe näher Art. 2 Abs. 2 des IFP-Entwurfs (Fn. 109).

¹⁷¹ So Art. 2 Abs. 1 des IFP-Entwurfs (Fn. 109).

¹⁷² Vgl. dazu aus deutscher Sicht mit zahlreichen Nachweisen nur P. Kunig, in: I. von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3 (2. Aufl., 1983), Art. 102 Anm. 16.

¹⁷³ Siehe Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 sowie den Text oben sub 1, beginnend bei Fn. 164.

¹⁷⁴ A.a.O. (Fn. 97).

Rights der SALC¹⁷⁵ garantiert. Die einschlägige Regelung findet sich in Art. 4 Abs. a des Entwurfs und damit nicht in direktem Zusammenhang mit dem in Art. 2 geschützten Recht auf Leben. Vielmehr ist dazwischen – in Art. 3 – die Gleichheit vor dem Gesetz normiert, was von der Systematik her nicht überzeugt. Art. 4 Abs. a lautet: »Jeder hat das Recht auf Schutz seiner ... körperlichen Unversehrtheit«. Darüber hinaus gewährleistet diese Bestimmung noch ausdrücklich die »mentale Unversehrtheit«. Angesichts der nachteiligen Auswirkungen, die Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit zugleich auf die mentale Unversehrtheit haben (können), schließt der Schutz der »körperlichen Unversehrtheit« zwar letztlich den der »mentalen Unversehrtheit« ein¹⁷⁶, dennoch ist die Klarstellung im Interesse der Rechtssicherheit aber zu begrüßen.

Der IFP-Entwurf¹⁷⁷ garantiert ein Recht auf Schutz der körperlichen und der mentalen Unversehrtheit (sowie Gesundheit), das jedoch nur am Rande und lediglich mittelbar im Zusammenhang mit der Freiheit der Person (Art. 4 Abs. 3). Gleiches gilt für den ANC-Entwurf¹⁷⁸. Er geht bei dem (nicht auf Abwehr, sondern auf ein positives Handeln zielenden) »Recht auf Gesundheit« (Art. 10 Abs. 12)¹⁷⁹ erkennbar von einem Recht auf körperliche Unversehrtheit aus, wenn es dort heißt: »Um das Recht auf Schutz der Gesundheit zu garantieren, soll der Staat einen umfassenden nationalen Gesundheitsdienst errichten ...«¹⁸⁰. Auch das allen Menschen eingeräumte Recht auf eine gesunde ... Umwelt¹⁸¹ kann in diesem Sinne verstanden werden.

c) Recht auf Schutz der Privatsphäre

Alle hier diskutierten Grundrechtskataloge haben ein Recht auf Schutz der Privatsphäre aufgenommen. Während der IFP-Entwurf¹⁸² lediglich ein Verbot des »willkürlichen Eindringens in die Privatsphäre«

¹⁷⁵ A.a.O. (Fn. 101).

¹⁷⁶ Vgl. für Deutschland die Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes z.B. durch das Bundesverfassungsgericht in dessen Entscheidung Bd. 56, S. 54, 75f., ferner Pieroth/Schlink (Fn. 162), 101 (Rdnr. 450).

¹⁷⁷ A.a.O. (Fn. 109).

¹⁷⁸ A.a.O. (Fn. 97).

¹⁷⁹ Zu den damit angesprochenen sozialen Grundrechten siehe nachfolgend sub 5.

¹⁸⁰ Vgl. auch Art. 10 Abs. 7 (»Freiheit von Hunger«) und Art. 10 Abs. 8 (»Recht auf ein Obdach«).

¹⁸¹ So Art. 12 Abs. 2. – Vgl. zu diesem Grundrecht noch später ausführlicher unter 6.

¹⁸² Siehe Art. 6 Abs. 1 der Bill of Rights (Fn. 109).

normiert sehen will und der ANC-Entwurf¹⁸³ die Achtung der häuslichen Privatsphäre¹⁸⁴, das Verbot der Durchsuchung und des Betretens¹⁸⁵ sowie ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung¹⁸⁶ unter vage Schranken stellt¹⁸⁷, ist die Regelung im Entwurf der SALC gelungener. Der einschlägige Art. 10 lautet: »Jeder hat das Recht auf den Schutz seiner ... Privatsphäre, d.h. unter anderem, daß sein ... Eigentum, seine Wohnung oder sein Geschäft nicht betreten werden darf, daß er ... nicht durchsucht werden darf, daß sein Eigentum oder seine Habe nicht beschlagnahmt werden darf und daß in seine ... Post oder in eine andere Form seiner ... Kommunikation nicht eingegriffen oder sie nicht unterbrochen werden darf«.

d) Meinungs- und Informationsfreiheit

Das Recht auf Meinungsfreiheit und Information wird in den Entwürfen der SALC¹⁸⁸, des ANC¹⁸⁹ und der IFP¹⁹⁰ in einer dem Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes gleichkommenden Weise garantiert. Zum Beispiel schreibt Art. 12 der Bill of Rights der SALC vor: »Jeder hat das Recht auf Freiheit der Rede und anderer Formen der Äußerung sowie auf Erlangung und Verbreitung von Information«¹⁹¹.

Die Presse- und Rundfunkfreiheit, wie sie Art. 5 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes normiert, findet lediglich in Art. 4 Abs. 1 des ANC-Entwurfs – beschränkt auf »eine freie Presse, die das Recht auf Gegen-darstellung achten soll« – Erwähnung. Das muß solange kein entscheidender Mangel sein, als man – wie in Deutschland¹⁹² – die Freiheit der Presse und des Rundfunks weitestgehend als einen Spezialfall der Mei-

¹⁸³ A.a.O. (Fn. 97).

¹⁸⁴ Art. 2 Abs. 26.

¹⁸⁵ Art. 2 Abs. 29.

¹⁸⁶ Art. 2 Abs. 30.

¹⁸⁷ Vgl. z.B. die in Art. 2 Abs. 29: Verbot der Durchsuchung und des Betretens, es sei denn »aus vernünftigen, durch Gesetz vorgeschriebenen Gründen und wie sie in einer offenen und demokratischen Gesellschaft anerkannt werden würden«. – Überdies bleibt unklar, wie sich diese Regelung zu den allgemeinen Schranken verhält, die – ähnlich unbestimmt – in Art. 15 Abs. 2 vorgesehen sind. Siehe dazu später noch sub 8., beginnend bei Fn. 440.

¹⁸⁸ Siehe Art. 12 (Fn. 101).

¹⁸⁹ Vgl. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 3 (Fn. 97).

¹⁹⁰ Siehe Art. 11 Abs. 1 (Fn. 109).

¹⁹¹ Vgl. auch Art. 24 Abs. b des SALC-Entwurfs (Fn. 101): »Jeder Bürger hat das Recht, seiner politischen Überzeugung in einer friedlichen Weise Ausdruck zu geben«.

¹⁹² Siehe näher Pieroth/Schlink (Fn. 162), 149 (Rdnr. 650) und 150 (Rdnr. 655).

nungsausßerungs- sowie der Informationsfreiheit begreifen kann. Diese Sicht hat zur Folge, daß sowohl die Presse als auch der Rundfunk an dem Schutz der Meinungs- sowie Informationsfreiheit teilhaben. Eine derartige Auslegung ist für die einschlägigen Artikel in den Entwürfen der SALC, des ANC und der IFP¹⁹³ möglich und angezeigt, um sonst auftretende Schutzlücken zu vermeiden. Besser wäre allerdings eine ausdrückliche Garantie der Presse- und Rundfunkfreiheit.¹⁹⁴

Besonderes Augenmerk verdient – gerade angesichts der vielfältigen Gewalttätigkeiten in Südafrika¹⁹⁵ – das als Schranke der Meinungsfreiheit zu deutende Verbot in Art. 11 Abs. 2 des IFP-Entwurfs¹⁹⁶. Danach ist »jedes Eintreten für nationalistischen, rassistischen oder religiösen Haß oder für entsprechende Aggressivität zwischen Gruppen, das eine Ermunterung zu einer Diskriminierung, Feindseligkeit, Gewalt oder politischer Feindschaft darstellt, untersagt«.

e) Wissenschafts- und Kunstfreiheit

Das Grundrecht der Wissenschafts- und Kunstfreiheit taucht in der Bill of Rights der IFP¹⁹⁷ nicht auf. Demgegenüber ist es in dem Entwurf der SALC¹⁹⁸ in Art. 13 sachgerecht mit den Worten geregelt: »Jeder hat das Recht, sich frei in Wissenschaft und Kunst zu betätigen«. Auch die Fassung in der Bill of Rights des ANC¹⁹⁹ ist – was den Grundrechtstatbestand betrifft – angemessen, nicht jedoch bezüglich der viel zu vagen Schranken. Der einschlägige Art. 5 Abs. 10 lautet: »Es gibt, ohne Zensur, eine Freiheit der künstlerischen Betätigung und des

¹⁹³ Vgl. die Angaben in Fn. 188–190.

¹⁹⁴ Das zeigt auch die "Draft Media Charter" des ANC vom Januar 1992. Einerseits heißt es in ihr: »Alle Menschen sollen das Recht haben, frei zu publizieren, zu senden und auf andere Weise Informationen und Meinungen zu verbreiten«. Andererseits wird aus der Charta deutlich, daß an eine »gerechte Verteilung der Medienressourcen«, an eine »Diversifizierung der Eigentumsverhältnisse« im Medienbereich gedacht ist (so ausdrücklich auch das ANC-Mitglied S. M a c o z o m a in einem Interview; vgl. "ANC releases its Draft Media Charter", New Nation vom 23.1.1992, 12). So erstrebenswert dieses Ziel angesichts einiger Monopole im Medienbereich auch sein mag, so unklar bleiben die Mittel, um dieses Ziel zu erreichen. Staatliche Eingriffe in den Medienbereich bedürfen daher einer deutlichen verfassungsrechtlichen Grenze in Gestalt einer explizit und zweifelsfrei garantierten Presse- und Rundfunkfreiheit.

¹⁹⁵ Siehe oben die Darlegungen bei Fn. 39–42 und bei Fn. 86, 87 sowie 90.

¹⁹⁶ A.a.O. (Fn. 109).

¹⁹⁷ A.a.O. (Fn. 109).

¹⁹⁸ A.a.O. (Fn. 101).

¹⁹⁹ A.a.O. (Fn. 97).

wissenschaftlichen Forschens, die lediglich solchen Schranken unterfällt, wie sie durch Gesetz im Einklang mit den Prinzipien, die in offenen und demokratischen Gesellschaften allgemein üblich sind, auferlegt werden«²⁰⁰.

f) Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit

Die SALC will – trotz vehementer (ideologisch gefärbter) Kritik²⁰¹ – an ihrem schon im »Arbeitspapier« gemachten Vorschlag²⁰² festhalten und in einer Bill of Rights die Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit gewährleisten. Ihr sei »kein Wirtschaftssystem bekannt, das in diesem Jahrhundert erfolgreich funktioniert und nicht auf den Prinzipien eines freien Marktes beruht« habe²⁰³. Der von der Kommission gegenüber dem ursprünglichen Entwurf nur unwesentlich geänderte Art. 23 hat folgenden Wortlaut: »Jeder hat das Recht, frei und auf gleicher Grundlage in Wirtschaftsunternehmen zu investieren; dieses Recht schließt die Befugnis ein, Handelsbetriebe zu gründen, zu betreiben und aufrechtzuerhalten, Eigentum zu erwerben sowie Produktionsmittel zu beschaffen und Arbeitsverhältnisse gegen Vergütung anzubieten und abzuschließen«. Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit (Art. 15) sowie in Verbindung mit den »Rechten der Arbeitgeber« (Art. 29 Abs. f) wird dieses Recht nochmals – allerdings in etwas anderen, mit Art. 23 nicht abgestimmten Worten – bestärkt.

Im Unterschied zur Bill of Rights der SALC schweigt sich der Entwurf des ANC²⁰⁴ zur Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit aus. Dieser Mangel wird auch nicht durch die Gewährleistung einer – die Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit einschließenden – (allgemeinen) Berufsfreiheit korrigiert, wie das für Deutschland nach Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes zutrifft²⁰⁵. Die Bill of Rights des ANC beschränkt sich in diesem Bereich auf eine Gewährleistung des »gleichen Zuganges zu Ar-

²⁰⁰ Vgl. zu den Einwänden gegenüber einer vergleichbaren Schranke im Zusammenhang mit dem Recht auf Schutz der Privatsphäre schon den Text bei Fn. 187, ferner die Ausführungen später sub 8.

²⁰¹ Siehe die Ausführungen oben nach Fn. 142: Konservierung des rassistischen Kapitalismus und der Apartheid in einer neuen Form.

²⁰² Vgl. Art. 14 (Fn. 100).

²⁰³ So die Kommission in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 356, unter Hinweis auf die Entwicklung in Osteuropa und der früheren Sowjetunion.

²⁰⁴ A.a.O. (Fn. 97).

²⁰⁵ Vgl. nur die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 50, S. 290, 362-364.

beitsverhältnissen«²⁰⁶, garantiert also eine Berufsfreiheit nicht in bezug auf selbständige Tätigkeiten²⁰⁷. Da auch ein »Auffanggrundrecht«, wie es in Gestalt der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes existiert²⁰⁸, fehlt²⁰⁹, genießt die Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit nach den Vorstellungen des ANC keinen direkten grundrechtlichen Schutz²¹⁰.

Interpretatorisch nicht undenkbar erscheint es jedoch, die Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit als durch Art. 11 Abs. 2 des ANC-Entwurfs²¹¹ mitgewährleistet anzusehen. Die Bestimmung lautet: »Alle Männer und Frauen sowie gesetzmäßig errichteten Vereinigungen sind zur verträglichen Nutzung ihrer Eigentumsrechte befugt, einschließlich des Rechts, Eigentum in jedem Teil des Landes ... zu erwerben, zu gebrauchen oder zu veräußern«.

Ähnlich stellt sich die Lage aufgrund des Entwurfs der IFP²¹² dar. Auch dieser garantiert die Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit nicht ausdrücklich, sondern allenfalls mittelbar als Ausfluß der Eigentumsfreiheit (Art. 7 Abs. 1)²¹³ und der Vertragsfreiheit (Art. 13 Abs. 2)²¹⁴ oder im Rahmen der Berufsfreiheit (Art. 13 Abs. 1)²¹⁵.

Diese sowohl in dem Entwurf des ANC als auch dem der IFP fehlende (bzw. nicht hinreichend klare) grundrechtliche Absicherung der Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit könnte, bleibt dieser Mangel in einer neuen Verfassung erhalten, der gesamten Reformschaden. Das gilt besonders mit Blick auf die zahlreichen in dem ANC-

²⁰⁶ So Art. 6 Abs. 11.

²⁰⁷ Auch Art. 3 Abs. 5 des ANC-Entwurfs greift zu kurz, der alle Wahlberechtigten »befügt«, »sich für irgendeine Stelle oder Behörde innerhalb der Regierung oder der Verwaltung zu bewerben und dort beschäftigt zu sein«. Desgleichen hilft das Recht auf Arbeit (Art. 10 Abs. 13) nicht weiter.

²⁰⁸ Vgl. die Nachweise oben in Fn. 167.

²⁰⁹ Siehe die vorstehenden Darlegungen unter a), beginnend bei Fn. 167.

²¹⁰ Vgl. auch die Kritik der Regelungen durch die South African Law Commission in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 357.

²¹¹ A.a.O. (Fn. 97).

²¹² A.a.O. (Fn. 109).

²¹³ Art. 7 Abs. 1 lautet: »Jeder hat das Recht, Eigentum gesetzmäßig in der Republik innezuhaben und zu gebrauchen«.

²¹⁴ Art. 13 Abs. 2 ist wie folgt gefaßt: »Jeder Geschäftsfähige hat die Freiheit, in ungezwungener Ausübung seiner Rechte sowie Freiheiten und allgemein zur Förderung seiner Interessen mit anderen Verträge ... abzuschließen«.

²¹⁵ Nach dieser Bestimmung ist jeder »zu gleichen Arbeitsmöglichkeiten und zur freien Berufswahl berechtigt«.

Entwurf anzutreffenden sozialen Versprechungen²¹⁶, deren Erfüllung – ob als subjektive (Grund-)Rechte oder als objektivrechtliche Staatsziele – eine prosperierende Wirtschaft voraussetzt, die ohne eine verfassungsrechtlich garantierte, zu Investitionen ermunternde Unternehmer- und Gewerbefreiheit nicht zu erreichen sein wird²¹⁷.

g) Berufsfreiheit

Wie eben²¹⁸ im Zusammenhang mit der Unternehmer- und Gewerbefreiheit erwähnt, garantiert die Bill of Rights des ANC²¹⁹ lediglich das Recht auf »gleichen Zugang zu Arbeitsverhältnissen« (Art. 6 Abs. 11), nicht aber allgemein das Recht, einen Beruf frei zu wählen und auszuüben. Demgegenüber ist diese Freiheit in den Grundrechtskatalog der SALC²²⁰ – im Zusammenhang mit der Freizügigkeit – aufgenommen. Der einschlägige Art. 15 lautet: »Jeder hat das Recht ..., in jedem erlaubten Unternehmen, Geschäft, Handwerk oder ähnlichem Tätigkeitsbereich an irgendeinem Ort ... (innerhalb Südafrikas) zu arbeiten«. ²²¹ Kürzer heißt es in Art. 13 Abs. 1 des IFP-Entwurfs²²²: »Jeder soll ... zur freien Wahl des Berufs berechtigt sein«. Da der Schutz der Berufswahl ohne die gleichzeitige Gewährleistung der Berufsausübung leerläuft, muß man Art. 13 Abs. 1 in diesem weiteren, die Berufsausübung einschließenden Sinne verstehen. Eine dahin gehende ausdrückliche Garantie auch der Berufsausübung wäre jedoch eindeutiger und damit vorzuziehen.

²¹⁶ Siehe Art. 10 des ANC-Entwurfs, überschrieben »Sozial-, Ausbildungs-, Wirtschafts- und Wohlfahrtsrechte«, dazu näher nachstehend unter 5.

²¹⁷ Mittelbar anerkennt diesen Zusammenhang auch der ANC, wenn er in Art. 11 seines Entwurfs bestimmt: »Die Gesetzgebung über wirtschaftliche Gegenstände soll von dem Prinzip geleitet werden, die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem privaten ... Sektor mit Blick darauf zu unterstützen, daß ... das Wachstum gefördert und die ganze Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen versorgt werden«. Vgl. auch van der Vyver (Fn. 7), 745, 771, der vor einer Mystifizierung einer Bill of Rights nachdrücklich mit den Worten warnt, »als ob man – durch das Inkrafttreten einer Freiheitscharta – alle sozialen, ökonomischen und politischen Probleme einer Entwicklungsgesellschaft lösen könnte«.

²¹⁸ Siehe den Text unter f) bei Fn. 205–207.

²¹⁹ A.a.O. (Fn. 97).

²²⁰ A.a.O. (Fn. 101).

²²¹ Vgl. ergänzend auch Art. 27 Abs. b des SALC-Entwurfs (Fn. 97): »Jeder hat das Recht, Arbeit gemäß den Grundsätzen von Angebot und Nachfrage zu erhalten und dementsprechend von den verfügbaren Arbeitsgelegenheiten Gebrauch zu machen«.

²²² A.a.O. (Fn. 109).

h) Eigentumsfreiheit

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Eigentumsfreiheit ist von entscheidender Bedeutung für die Wirtschaftsordnung des betreffenden Staates. Ohne einen ausreichenden Schutz des Eigentums kommt die Initiative des einzelnen und damit alsbald auch die der gesamten Wirtschaft zum Erliegen. Für eine Verfassungsreform bestehen insoweit ähnliche Abhängigkeiten wie bei der grundrechtlichen Verankerung der Unternehmer- sowie Gewerbefreiheit²²³.

Ein Weiteres tritt für Südafrika hinzu. Angesichts der durch die Apartheids-Gesetze, insbesondere den "Black Land Act" von 1913²²⁴ und den "Development Trust and Land Act" von 1936²²⁵ erzwungenen Vertreibung der Schwarzen, aber auch anderer Bevölkerungsgruppen von ihrem angestammten Grund und Boden²²⁶ stellen sich in Südafrika vielfach zwischen »alten« und »neuen« Eigentümern die gleichen Probleme wie in Ostdeutschland. Während das deutsche Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen²²⁷ vor dem Hintergrund der in der Verfassung geschützten Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1) einen Ausgleich zwischen den kollidierenden Interessen zu erreichen versucht hat, steht eine vergleichbare Regelung in Südafrika noch aus²²⁸. Einen Vorgeschmack auf den zu lösenden Konflikt erhielten die

²²³ Siehe oben den Text nach Fn. 215.

²²⁴ Vgl. oben Fn. 7 mit den dazugehörigen Ausführungen.

²²⁵ Siehe nochmals vorstehend Fn. 7 mit dem einschlägigen Text; vgl. ferner z.B. Sektion 13 und 17 des "Group Areas Act" von 1966 (Fn. 7).

²²⁶ Vgl. die Darlegungen in Fn. 12.

²²⁷ Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz) in der Fassung vom 18.4.1991, Bundesgesetzblatt Teil I, 957, berichtigt S. 1928. Vgl. ergänzend auch die Verordnung über die Anmeldung vermögensrechtlicher Ansprüche in der Fassung vom 11.10.1990, Bundesgesetzblatt Teil I, 2162, und die Verordnung zum Vermögensgesetz über die Rückgabe von Unternehmen (Unternehmensrückgabeverordnung) vom 13.7.1991, Bundesgesetzblatt Teil I, 1542.

²²⁸ Vgl. aber das "White Paper on Land Reform" der südafrikanischen Regierung, das am 12.3.1991 in das Parlament eingebracht wurde (siehe den Bericht "Turning-Point in SA History-FW", The Citizen vom 13.3.1991, 1f.). In seinem Abschnitt D (S. 17–24) wird vorgeschlagen, mehrere, den Erwerb und die Nutzungen von Eigentum durch insbesondere Schwarze beschränkende Gesetze aufzuheben oder zu ändern. Als praktische Folge wurden unter anderem der "Black Land Act" von 1913 und der "Group Areas Act" von 1966 aufgehoben (vgl. oben den Text in Fn. 10) sowie der "Upgrading of Land Tenure Rights Act" und der "Less Formal Township Establishment Act", in Kraft seit dem 5.7.1991, verabschiedet. – Siehe zum "White Paper" auch "A Deep Fear of Change", Sunday Star vom 17.3.1991, 14, einerseits, und "This Reform is Flawed", Sowetan vom 13.3.1991, 6, andererseits (wo allerdings einschränkend bemerkt wird, daß »den Opfern von Zwangsumsiedlungen nicht in jedem Fall ihr ursprünglicher Grund und Boden zu-

Südafrikaner erstmals, als 112 Schwarze das Gelände einer jetzt einem Weißen gehörenden Farm in der Nähe Ventersdorps besetzten, das sie 1978 nach über 30jähriger Nutzung aufgrund der Apartheids-Gesetze hatten verlassen müssen. Ein Gericht in Pretoria ordnete im Juni 1991 schließlich die Räumung des Farmgeländes von den Schwarzen an²²⁹. Eine Befriedung in Fällen dieser Art wird maßgeblich davon abhängen, ob die Eigentumsfreiheit in einer neuen Verfassung nur solche einfachgesetzlichen Regelungen ermöglicht, die von allen Betroffenen letztlich als gerecht empfunden werden.

Die SALC anerkennt, daß »eine Neuverteilung des Grund und Bodens notwendig sein dürfte«²³⁰. Daraus zieht die Kommission jedoch nicht die Konsequenz, daß eine Enteignung angesichts öffentlicher Finanznot auch ohne Entschädigung möglich sein müsse. Vielmehr nimmt sie bewußt in Kauf, daß die Eigentumsfreiheit ggf. einer Neuverteilung des Grund und Bodens im Wege steht²³¹. Alles andere laufe auf eine »Verstaatlichung unter dem Deckmantel einer Enteignung« hinaus²³².

Dementsprechend ist der die Eigentumsfreiheit und die Enteignung regelnde Art. 22 des SALC-Entwurfs²³³ abgefaßt: »(a) Jeder hat das Recht, allein oder zusammen mit anderen Inhaber von privatem Eigentum zu sein oder zu werden oder ein dingliches Recht an privatem Eigentum in zuzuhaben oder ein solches Recht zu erwerben oder Berechtigter irgendeines anderen Rechtes zu sein oder zu werden. (b) Der Gesetzgeber kann im öffentlichen Interesse und gegen Zahlung einer gerechten Entschädigung, welche im Streitfalle gerichtlich festzulegen ist, zur Enteignung jeden Eigentums oder anderer Rechte ermächtigen.«

Ähnlich wie der Vorschlag der SALC ist die Eigentumsregelung, die in dem Verfassungsentwurf der IFP²³⁴ als Art. 7 enthalten ist: »(1) Jeder hat das Recht, Eigentum gesetzmäßig in der Republik in zuzuhaben und

rückgegeben werden soll«). – Vgl. schließlich noch die Presseerklärung des ANC zum "White Paper" vom 12.3.1991, deren Schlußsätze lauten: »Landreform bedeutet Neuverteilung des Landes. Dieses Dokument (das "White Paper") lehnt ausdrücklich eine Neuverteilung des Landes ab«.

²²⁹ Siehe dazu näher "Land Wrongs Need Righting", *The Star* vom 5.6.1991, 12, "Law and Justice", *Business Day* vom 4.6.1991, 6, und "112 Squatters at Goedgevonden to Be Evicted", *The Citizen* vom 4.6.1991, 4.

²³⁰ Vgl. den Zwischenbericht (Fn. 101), 358.

²³¹ Siehe erneut den Zwischenbericht (Fn. 230).

²³² So der Zwischenbericht (Fn. 101), 363, in Auseinandersetzung mit dem eigentumsrechtlichen Art. 11 des ANC-Entwurfs (Fn. 97) einer Bill of Rights.

²³³ A.a.O. (Fn. 101).

²³⁴ A.a.O. (Fn. 109).

zu gebrauchen. (2) Niemandem darf sein Eigentum ohne ein ausreichendes Verfahren entzogen werden; eine Enteignung ist nur in Form eines Gesetzes zulässig, wenn sie zum Wohle der Allgemeinheit erfolgt und wenn eine gerechte und faire Entschädigung pünktlich gezahlt wird. (3) Land und Bodenschätze dürfen nicht enteignet werden, es sei denn für das allgemeine Wohl und in Übereinstimmung mit Gesetzen, die eine gerechte Entschädigung vorsehen«.

Auch der ANC will in seinem Entwurf²³⁵ das Eigentum geschützt sehen: »Alle Männer und Frauen sowie gesetzmäßig errichteten Vereinigungen sind zur verträglichen Nutzung ihrer Eigentumsrechte befugt, einschließlich des Rechts, Eigentum in jedem Teil des Landes zu erwerben, zu gebrauchen oder zu veräußern ...« (Art. 11 Abs. 2). Ausgenommen hiervon sind aber von vornherein »alle Naturschätze«²³⁶; sie »gehören dem Staat« (so Art. 11 Abs. 3). Praktisch läuft dies allerdings nicht auf eine Verstaatlichung insbesondere der rund 1.000 Gold-, Chrom-, Vanadium-, Nickel- und sonstigen Minen²³⁷ hinaus. Die Vorschrift ist nämlich ausdrücklich nur auf »alle Naturschätze« beschränkt, »die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verfassung nicht im Eigentum irgendeiner Person stehen«. Immerhin soll der Staat nach Art. 11 Abs. 4 aber die Befugnis haben, »die Ausbeutung der Naturschätze zu regeln, Konzessionen zu vergeben und über Regalien zu entscheiden«. Da sich diese Vorschrift auch auf Naturschätze in privater Hand bezieht, können Eigentümern insoweit ihre Nutzungsmöglichkeiten beschnitten werden, was in das Eigentum eingreift²³⁸. Diese Befugnis des Staates ist zwar mit seiner Pflicht verknüpft, »eine angemessene Entschädigung für den Fall zu zahlen, daß eine Beeinträchtigung irgendeines gesetzmäßig erlangten Rechtes« vorliegt. Während die Entschädigung hier »angemessen« sein muß, hat sie in Fällen einer Enteignung »gerecht« zu sein (vgl. Art. 11 Abs. 9). Diese Abweichung nährt den Verdacht, der ANC wolle die Eigentümer bei einer Enteignung im Zusammenhang mit Naturschät-

²³⁵ A.a.O. (Fn. 97).

²³⁶ Der Entwurf versteht diesen Begriff im weiteren Sinne, begreift darunter z.B. auch Vorkommen über der Erdoberfläche einschließlich der Luft; vgl. näher den Wortlaut des Art. 11 Abs. 3.

²³⁷ Siehe zu diesen Angaben sowie weiteren Einzelheiten das *Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92* (Fn. 5), 94-104.

²³⁸ Vgl. für Deutschland statt vieler *Pieroth/Schlink* (Fn. 162), 236 (Rdnr. 1007): Durch die Eigentumsgarantie ist »auch die Nutzung des Eigentums (geschützt). Der Eigentümer hat die Freiheit, sein Eigentum nicht nur schlicht zu behalten, sondern auch es zu verwenden, zu verbrauchen und zu veräußern«.

zen schlechter stellen als bei sonstigen Enteignungen. Um dem zu begegnen, empfiehlt es sich, das Wort »gerecht« einheitlich zum Maßstab für alle Entschädigungen zu machen²³⁹.

Bei der Bestimmung dessen, was eine »gerechte« Entschädigung ist, soll »die Notwendigkeit berücksichtigt werden, einen der Billigkeit entsprechenden Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und dem Interesse der Betroffenen zu erreichen« (so Art. 11 Abs. 9). Mit dieser Entschädigungsregelung lehnt sich der ANC-Entwurf bewußt an Art. 14 Abs. 3 Satz 3 des Grundgesetzes an²⁴⁰, wonach die Entschädigung »unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen« ist. Eine andere Regelung, die des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes, übernimmt der ANC-Entwurf in Art. 11 Abs. 8 sogar fast wörtlich: »Jeder derartige (Eigentums-)Entzug darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der zu zahlenden Entschädigung regelt«. Auch bei den tatbestandlichen Voraussetzungen der Enteignung im übrigen scheint sich der ANC-Entwurf teilweise am Grundgesetz (Art. 14 Abs. 3 Satz 1) zu orientieren, wenn er in Art. 11 Abs. 7 festlegt: Niemandem²⁴¹ darf »sein Eigentum entzogen werden, es sei denn wegen eines öffentlichen Nutzens oder eines öffentlichen Zweckes einschließlich desjenigen, die Ziele der Verfassung zu verwirklichen«.

Eines dieser Ziele ist in Art. 11 Abs. 5 aufgestellt: »Der Staat kann durch Gesetze Schritte unternehmen, um die Auswirkungen der vergangenen gesetzlichen Benachteiligungen in bezug auf die Nutzung von Eigentumsrechten zu überwinden«. Hintergrund dieser Regelung sind die eingangs²⁴² erwähnten Ungerechtigkeiten, die Schwarzen durch den »Black Land Act« und andere Gesetze widerfahren und die in der Einleitung zu dem ANC-Entwurf²⁴³ mit den Worten bedacht werden: »In der Vergangenheit haben aufeinanderfolgende rassistische Regierungen absichtlich und mitleidslos auf den Eigentumsrechten der Schwarzen herumgetrampelt«. Mit Blick auf diese Geschehnisse eröffnen die soeben be

²³⁹ Siehe für Deutschland Art. 15 des Grundgesetzes, wo für die Entschädigung auch im Falle der »Vergesellschaftung« von »Grund und Boden«, der »Naturschätze und Produktionsmittel« die für die Enteignung maßgebenden Entschädigungsregelungen (Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4) für entsprechend anwendbar erklärt werden.

²⁴⁰ Vgl. die Einführung zu dem »Arbeitsdokument« (Fn. 97), XIII.

²⁴¹ Art. 11 Abs. 7 spricht von (natürlichen) Personen und juristischen Personen.

²⁴² Siehe oben den Text nach Fn. 224.

²⁴³ A.a.O. (Fn. 97), XIII.

handelten Enteignungsvorschriften des ANC-Entwurfs (Art. 11 Abs. 7 und 8)²⁴⁴ ein weites Anwendungsfeld²⁴⁵.

Dem steht ein nur beschränkter Rechtsschutz gegenüber: Die Anrufung eines Gerichtes soll »im Falle eines Streites über die Höhe der Entschädigung oder ihre Art der Gewährung« vorgesehen werden (Art. 11 Abs. 10). Mit anderen Worten kann sich ein Enteigneter zwar gegen eine zu geringe Entschädigung oder z.B. gegen ihre zu späte Auszahlung gerichtlich zur Wehr setzen, nicht aber gegen die Enteignung selbst oder die Art der Entschädigung (Geld, Ersatzland, Wertpapiere).

Etwas anderes gilt lediglich dann, wenn neben dem Rechtsschutz aufgrund des Art. 11 Abs. 10 noch der allgemein in Art. 2 Abs. 24 des ANC-Entwurfs gegen Akte der Verwaltung eröffnete gerichtliche Rechtsschutz zum Tragen kommt. Dann dürfte Art. 11 Abs. 10 nicht als eine Art. 2 Abs. 24 verdrängende, spezielle Norm zu deuten sein. Eine derartige Ausschaltung des Art. 2 Abs. 24 dürfte vom ANC wohl nicht gewollt sein²⁴⁶. Vielmehr ist Art. 11 Abs. 10 vermutlich Art. 14 Abs. 3 Satz 4 des Grundgesetzes nachgebildet (»Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen«.). Dafür spricht jedenfalls der schon erwähnte²⁴⁷ Umstand, daß sich der ANC bei den Enteignungsregelungen von Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes hat beeinflussen lassen.

Die Übernahme der deutschen Regelung ist für Südafrika aber nicht empfehlenswert, weil sie zu einem doppelgleisigen Rechtsweg führt²⁴⁸: »Wegen der Höhe der Entschädigung« können in Deutsch-

²⁴⁴ Siehe oben den Text, beginnend nach Fn. 240.

²⁴⁵ Vgl. auch die Beurteilung in der Einleitung des ANC-Entwurfs (Fn. 97), die sich an den vorstehend nach Fn. 243 zitierten Text anschließt: »Die Frage des Zuganges zum Grund und Boden kann nicht ignoriert werden«. – Siehe ferner den »Land Report« des ANC vom November 1990, in dem sich diese Organisation für eine größere Neuverteilung des Grund und Bodens in Südafrika durch ein gezieltes staatliches Programm einsetzt, in dessen Rahmen u.a. auch eine Verstaatlichung befürwortet wird. Vgl. ergänzend »Farming the Land«, Business Day vom 22.11.1990, 8, wo über die Auffassung der Development Bank berichtet wird, daß zwischen 25–40 % des zum Ackerbau geeigneten Landes in Südafrika innerhalb kurzer Zeit an schwarze Farmer verkauft werden könnte, darunter zu einem erheblichen Teil (2 Millionen Hektar) Land, das die Regierung aus Gründen der Apartheid erworben, aber noch nicht zugeteilt habe.

²⁴⁶ Entgegengesetzter Meinung im Ergebnis die SALC in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 361–363, in Auseinandersetzung mit den Enteignungsvorschlägen des ANC, wobei sie allerdings Art. 2 Abs. 24 des ANC-Entwurfs übersieht.

²⁴⁷ Siehe oben den Text bei Fn. 240.

²⁴⁸ Vgl. näher dazu beispielsweise F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung (8. Aufl., 1989), § 40 Anm. 57–60.

land die »ordentlichen«, d.h. die Zivilgerichte angerufen werden²⁴⁹, für Klagen gegen die Enteignung selbst steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten²⁵⁰ oder zum Bundesverfassungsgericht offen²⁵¹. Diese geteilte Zuständigkeit erklärt sich historisch aus der Einschätzung des Verfassungsgebers, daß die Rechte des einzelnen gegenüber der Verwaltung von den Zivilgerichten besser geschützt werden würden als von den aus der Exekutive erwachsenen Verwaltungsgerichten²⁵². Da diese Annahme nicht (mehr) zutrifft, ist diese Zweispurigkeit einem effektiven Rechtsschutz eher abträglich als förderlich²⁵³. Daher hat es immer wieder Forderungen gegeben, sie zu beseitigen²⁵⁴. Ein Grund, eben diesen doppelgleisigen Rechtsweg in Südafrika für Enteignungen vorzusehen, wie dies anscheinend der ANC zu tun gedenkt, dürfte somit nicht angezeigt sein.

Selbst wenn nach dem zuvor Gesagten der allgemeine Rechtsschutz des Art. 2 Abs. 24 des ANC-Entwurfs neben den für »die Höhe der Entschädigung oder ihre Art der Gewährung« geltenden Rechtsschutz nach Art. 11 Abs. 10 des ANC-Entwurfs tritt, greifen diese beiden Möglichkeiten dennoch zu kurz. Sie eröffnen nämlich keinen Rechtsschutz, wenn ein Betroffener eine »durch Gesetz« erfolgende Enteignung anfechten will. Einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen eine solche – nach Art. 11 Abs. 8 des Entwurfs zulässige²⁵⁵ – Enteignung sieht die Bill of Rights des ANC nicht vor. Die an sich einschlägige Vorschrift des Art. 2 Abs. 24 räumt zwar »jedem durch einen Akt der Verwaltung nachteilig Betroffenen« ge-

²⁴⁹ Siehe erneut Art. 14 Abs. 3 Satz 4 des Grundgesetzes.

²⁵⁰ So gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung für die sogenannte Administrativenteignung, d.h. die Enteignung »auf Grund eines Gesetzes« (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes).

²⁵¹ So gemäß § 90 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes für die sogenannte Legalenteignung, d.h. die Enteignung »durch Gesetz« (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes).

²⁵² Vgl. nur B.-O. Bryde, in: I. von Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (3. Aufl., 1985), Art. 14 Anm. 94.

²⁵³ Siehe beispielsweise die Kritik durch Bryde, a.a.O., Art. 14 Anm. 96 (»Unzuträglichkeiten der Zweispurigkeit«) und Anm. 108 (»verfehlten Rechtswegbestimmung« des Art. 14 Abs. 3 Satz 4 des Grundgesetzes).

²⁵⁴ Vgl. nur die Darstellung mit Nachweisen bei O. Kimminich, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Stand: September 1991), Art. 14 Anm. 404. – Für die praktisch bedeutsamen Enteignungen nach dem Baugesetzbuch (§§ 85ff.) hat der Gesetzgeber die Rechtswege zusammengeführt. Danach kann z.B. der Enteignungsbeschluß (§ 112 des Baugesetzbuches), obwohl Verwaltungsakt, durch »Antrag auf gerichtliche Entscheidung« vor dem Landgericht, Kammer für Baulandsachen, »angefochten werden« (§ 217 Abs. 1 Satz 1 und 4 Baugesetzbuch), ein Spruchkörper, der sich aus drei Richtern der Zivilgerichtsbarkeit und zwei Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammensetzt (vgl. § 220 Baugesetzbuch).

²⁵⁵ Siehe oben den Text nach Fn. 240.

richtlichen Rechtsschutz unter anderem »wegen ... der Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigung« ein. Mit dieser Formulierung erfaßt die Bestimmung aber nur Enteignungen »auf Grund eines Gesetzes« (Administrativenteignungen), nicht hingegen – abweichend von der Rechtslage nach dem Grundgesetz²⁵⁶ – solche »durch Gesetz« (Legalenteignungen). Diese verfassungsrechtliche Schutzlosigkeit gegenüber Legalenteignungen ist um so fragwürdiger, als der Entwurf des ANC dem Staat die Freiheit läßt, zwischen Legal- und Administrativenteignungen zu wählen²⁵⁷.

Die Hauptbedenken gegen den ANC-Entwurf bezüglich der Eigentumsfreiheit und der Enteignungsregelung rühren jedoch nicht aus einigen der zuvor behandelten Bestimmungen (Art. 11 Abs. 4²⁵⁸ und Abs. 10²⁵⁹ sowie Art. 2 Abs. 24²⁶⁰) her²⁶¹, sondern werden durch Art. 11 Abs. 11 ausgelöst. Diese Vorschrift lautet: »Die vorangehenden Bestimmungen sollen nicht dahin gehend ausgelegt werden, als ob sie der Befugnis des Staates in irgendeiner Weise entgegenstehen, solche Maßnahmen zu ergreifen, wie sie in irgendeiner demokratischen Gesellschaft zur Kontrolle, zur Nutzung oder zum Erwerb von Eigentum gemäß dem allgemeinen Interesse als notwendig erachtet werden«. Ebenfalls sollen die

²⁵⁶ Der Rechtsweg gegen Akte des Gesetzgebers ist gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes garantiert. Danach steht der »Rechtsweg« demjenigen offen, der »durch die öffentliche Gewalt« in seinen Rechten verletzt wird. Zur »öffentlichen Gewalt« zählen nicht nur – wie meist angenommen wird – Akte der Exekutive, sondern auch solche der Legislative; vgl. dazu näher mit Nachweisen pro und contra J. Lücke, Begründungszwang und Verfassung (1987), 63–65. Selbst wenn man der entgegengesetzten Meinung folgt, ändert sich an dem Ergebnis, daß auch der Rechtsschutz gegen Akte des Gesetzgebers verfassungsrechtlich geschützt ist, nichts, da Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 (abstrakte Normenkontrolle), Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a (Verfassungsbeschwerde) und Art. 100 Abs. 1 des Grundgesetzes (konkrete Normenkontrolle) ausdrücklich einen Rechtsschutz unmittelbar gegen Akte der Legislative vorsehen. Vgl. nur die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 24, S. 33, 49–51, und Bd. 45, S. 297, 334.

²⁵⁷ In Deutschland beschränkt der Verfassungstext (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes) zwar ebenfalls nicht explizit die Wahl zwischen Legal- und Administrativenteignung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen Bd. 24, S. 367, 401–403, und Bd. 45, S. 297, 324–332, Legalenteignungen jedoch – wegen des gegenüber Administrativenteignungen verminderten Rechtsschutzes – nur in eng begrenzten Fällen für zulässig erachtet.

²⁵⁸ Siehe die Ausführungen bei Fn. 238.

²⁵⁹ Vgl. die Darlegungen nach Fn. 245.

²⁶⁰ Siehe ebenda (Fn. 259).

²⁶¹ Vgl. aber die viel weitergehende Kritik, die sich die bisher erörterten Regelungen des Art. 11 des ANC-Entwurfs durch die SALC in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 360–364, gefallen lassen müssen.

»vorangehenden Bestimmungen« den Staat nicht hindern, »die Umwelt zu erhalten oder Monopole zu regulieren oder einzuschränken oder die Zahlung der Steuern oder anderer Abgaben oder Geldstrafen sicherzustellen«. Die beträchtliche Unschärfe dieser Ausnahmenvorschrift bzw. die nur äußerst allgemein und pauschal festgelegten Voraussetzungen, unter denen von den »vorangehenden Bestimmungen« soll abgewichen werden können, machen es dem Staat leicht, sich auf allen Gebieten seiner eigentums- und entschädigungsrechtlichen Fesseln zu entledigen. Angesichts dieser weitestgehenden Freiheit werden die in Art. 11 Abs. 2 und Abs. 7–9 des ANC-Entwurfs enthaltenen eigentumsrechtlichen Sicherungen nahezu völlig entwertet²⁶². Art. 11 Abs. 11 des ANC-Entwurfs öffnet daher einer entschädigungslosen Verstaatlichung Tür und Tor. Angesichts der vom ANC²⁶³, darunter auch von Mandela²⁶⁴, immer wieder ins Spiel gebrachten Nationalisierung ist dies nicht dazu angetan, Investoren zu Engagements in Südafrika zu bewegen, auf die das Land wegen seiner darniederliegenden und noch unter den Auswirkungen des vergangenen Boykotts leidenden Ökonomie angewiesen ist.

Eine andere Bewertung würde nur dann Platz greifen, wenn die in Art. 15 Abs. 4 des ANC-Entwurfs – in Anlehnung an Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes – enthaltene Wesensgehaltsgarantie²⁶⁵ auf Art.

²⁶² Siehe auch die insoweit zutreffende Bewertung des Art. 11, besonders seines Abs. 11, durch die SALC in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 364: Diese Vorschriften seien als eine Regelung anzusehen, die »unverhüllt und willkürlich Verstaatlichungen jeden beliebigen privaten Eigentums« gestatten würden.

²⁶³ Siehe dazu nur oben den Text in Fn. 245 zum »Land Report« des ANC vom November 1990. Differenzierter, die Nachteile einer Verstaatlichung (Kapitalflucht, Emigration von Fachkräften etc.) erkennend, äußert sich der ANC in seinem »Discussion Document on Economic Policy«, abgedruckt als Dokument Nr. 19/1991 des United Nations Centre against Apartheid, 4f.

²⁶⁴ Vgl. »Mandela Repeats Stand on Nationalisation«, The Citizen vom 27.6.1990, 3 (Die »Nationalisierung gewisser Schlüsselindustrien könnte der einzige Weg sein, um die Ressourcen der südafrikanischen Weißen mit den Schwarzen zu teilen.«), »Nationalisation Not Final-ANC«, The Star vom 1.10.1991, 3 (Der ANC werde »Minen und Finanzrichtungen nationalisieren, weil die Mehrheit der Bevölkerung keinen Zugang zu den Ressourcen Südafrikas« habe). Diese Erklärungen Mandelas fügen sich ein in seine Äußerung, die er kurz vor seiner Entlassung aus der Gefangenschaft im Februar 1990 machte: »Die Verstaatlichung der Minen, der Banken und Monopolindustrien ist die Politik des ANC und ein Wechsel oder eine Modifikation unserer Ansichten ... ist nicht vorstellbar« (zitiert nach »ANC Shifts from Dogma«, The Star vom 27.2.1991, 18). Ihren Niederschlag hat diese Politik in der »Freedom Charter« des ANC vom 26.5.1955, abgedruckt u.a. im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1986, 693–695, gefunden.

²⁶⁵ Siehe dazu allgemein noch später sub 9 bei Fn. 454.

11 anwendbar wäre. Das ist offensichtlich aber nicht gewollt. Der fragwürdige Art. 11 Abs. 11 würde durch Art. 15 Abs. 4 nämlich vollständig um seine Wirkung gebracht werden, widerspricht er doch erkennbar der Wesensgehaltsgarantie. Deshalb ist Art. 11 Abs. 11 nur als eine gegenüber der Wesensgehaltsgarantie spezielle, von ihr ausgenommene Regelung verständlich. Seiner Anwendung sind folglich keinerlei Schranken gesetzt. Er ist deshalb abzulehnen²⁶⁶.

i) Sonstige Freiheitsrechte

Die Grundrechtskataloge, wie sie von der SALC²⁶⁷, dem ANC²⁶⁸ und der IFP²⁶⁹ vorgeschlagen werden, beinhalten zahlreiche weitere Freiheitsrechte, die hier nicht alle näher dargestellt werden können. Diese Zurückhaltung betrifft aber weitestgehend Grundrechte, die meist einen dem Grundgesetz ähnlichen Schutz gewährleisten, so daß schon von daher eine detailliertere Erörterung nicht vonnöten ist.

Angesichts der unter den Apartheids-Gesetzen²⁷⁰ erfolgten Beschränkungen der Freizügigkeit hat ein auf die Möglichkeit zielendes Grundrecht, an jedem Ort innerhalb des betreffenden Staates Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen²⁷¹, eine herausragende Relevanz. Daher verwundert es nicht, daß sowohl der Entwurf der SALC²⁷² als auch der des ANC²⁷³ die Freizügigkeit in dem eben genannten Sinne garantiert wissen wollen. Im Ergebnis nicht anders verhält es sich mit der Bill of Rights der IFP²⁷⁴.

Nicht weniger wichtig ist mit Blick auf die jüngste Vergangenheit Südafrikas, z.B. das Verbot des ANC²⁷⁵, die Vereinigungsfreiheit. Dieses Grundrecht findet sich in Art. 17 des SALC-, Art. 5 Abs. 1 des

²⁶⁶ Davon abgesehen ist er redaktionell völlig unabgestimmt z.B. mit Art. 12 Abs. 3 des ANC-Entwurfs, wo dem Staat die Verpflichtung auferlegt wird, »die Umwelt zu bewahren, zu schützen und zu verbessern«, während in Art. 11 Abs. 11 (nur) von »Erhaltung« der Umwelt die Rede ist.

²⁶⁷ A.a.O. (Fn. 101).

²⁶⁸ A.a.O. (Fn. 97).

²⁶⁹ A.a.O. (Fn. 109).

²⁷⁰ Vgl. besonders den "Group Areas Act", Gesetz Nr. 36 von 1966 (siehe oben Fn. 7).

²⁷¹ So die Auslegung des Grundrechts der »Freizügigkeit« (Art. 11 Abs. 1 des Grundgesetzes) durch das Bundesverfassungsgericht; vgl. dessen Entscheidungen Bd. 2, S. 266, 273, und Bd. 43, S. 203, 211.

²⁷² Siehe Art. 15.

²⁷³ Vgl. Art. 2 Abs. 31.

²⁷⁴ Siehe Art. 9.

²⁷⁵ Vgl. oben den Text bei Fn. 22.

ANC- und Art. 12 Abs. 1 des IFP-Entwurfs angemessen gewährleistet. Gleiches gilt für Sonderfälle der Vereinigungsfreiheit: die Koalitionsfreiheit²⁷⁶ und die Freiheit, politische Parteien zu gründen²⁷⁷.

Ferner ist die Versammlungsfreiheit in den genannten Entwürfen sachgerecht garantiert. Alle Vorschläge beschränken den Schutz darauf, sich »friedlich« zu versammeln²⁷⁸, teilweise noch – wie in Deutschland²⁷⁹ – ergänzt durch die Worte »und ohne Waffen«²⁸⁰ bzw. »und nicht bewaffnet«²⁸¹. Dieser Begrenzung kommt wegen des gegenwärtig üblichen Mitführens von Waffen, auch sogenannter kultureller Waffen (Speere etc.)²⁸², bei politischen Versammlungen z.B. der IFP, des ANC oder der AWB erhebliche praktische Bedeutung zu²⁸³.

Des weiteren sei noch erwähnt, daß die Religionsfreiheit²⁸⁴ und – bis auf den Entwurf der SALC – auch die Gewissensfreiheit²⁸⁵ in den jeweiligen Grundrechtskatalogen aufgenommen wurden.

Schließlich soll nach den Entwürfen die Freiheit der Person geschützt werden. Auf dieses Grundrecht wird wegen seines Zusammenhanges mit verfahrensrechtlichen Garantien in den verschiedenen Bill of Rights erst an späterer Stelle (siehe unten 7.) näher einzugehen sein.

²⁷⁶ Siehe Art. 27 Abs. a und Art. 29 Abs. d des SALC-Entwurfs, Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1–5, 8 und 9 des ANC-Entwurfs sowie Art. 12 Abs. 1 des IFP-Entwurfs.

²⁷⁷ Vgl. Art. 24 Abs. a des SALC-Entwurfs, Art. 3 Abs. 6 des ANC-Entwurfs und Art. 12 Abs. 2 des IFP-Entwurfs.

²⁷⁸ Siehe Art. 25 des SALC-Entwurfs sowie Art. 4 Abs. 2 des ANC-Entwurfs und ganz ähnlich Art. 12 Abs. 1 des IFP-Entwurfs.

²⁷⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes.

²⁸⁰ So Art. 4 Abs. 2 des ANC-Entwurfs.

²⁸¹ So Art. 25 des SALC-Entwurfs.

²⁸² Vgl. zum Problem dieser Waffen z.B. den Bericht "Crucial Pact on Umkhonto Within Reach", Business Day vom 19.9.1991, 1f.

²⁸³ Wegen der immer wieder auftretenden und anscheinend nicht in den Griff zu bekommenden Gewaltausschreitungen im Zusammenhang mit politischen Versammlungen wurde die Regierung sogar unlängst in dem Kommentar einer vornehmlich von Schwarzen gelesenen Zeitung aufgefordert, politische Versammlungen zu verbieten; so "Comment", Sowetan vom 10.12.1991, 8.

²⁸⁴ Siehe Art. 18 des SALC-Entwurfs; Art. 5 Abs. 1–4, auch Art. 2 Abs. 32 des ANC-Entwurfs; Art. 10 des IFP-Entwurfs.

²⁸⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 32 des ANC-Entwurfs sowie Art. 10 Abs. 1 des IFP-Entwurfs.

3. Gleichheitsrechte

In Anbetracht der jahrzehntelangen Diskriminierung der Schwarzen, Inder und Mischlinge, die sie aufgrund der Apartheids-Gesetze²⁸⁶ erfuhr, kommt den Gleichheitsrechten für Südafrika naturgemäß ein besonderer Stellenwert zu. Daher verwundert es nicht, wenn der allgemeine Gleichheitssatz sowie spezielle Konkretisierungen dieses Grundrechts, beispielsweise in Gestalt zahlreicher Diskriminierungsverbote und besonderer Gleichheitsrechte, ihren deutlichen Niederschlag in den Entwürfen der SALC²⁸⁷, des ANC²⁸⁸ und der IFP²⁸⁹ gefunden haben.

a) Allgemeiner Gleichheitssatz

Nach Art. 3 Abs. 1 des SALC-Entwurfs hat jeder »das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz«. Ähnlich ist Art. 1 Abs. 2 des IFP-Entwurfs gefaßt: »Jeder ist gleich vor dem Gesetz ...«. Mit diesen Formulierungen bedient sich die Kommission und die IFP – ebenso wie Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes – im wesentlichen des Textes, den die Menschen- und Bürgerrechtserklärung der französischen Verfassung von 1793 verwandte: »Tous les hommes sont égaux par la nature et devant la loi« (Art. 3). Die Worte »vor dem Gesetz« könnten wörtlich in dem Sinne genommen werden, daß damit nicht eine Gleichheit »vor dem Gesetzgeber« geboten sei. Einer solchen – anfänglich für das Grundgesetz tatsächlich vertretenen²⁹⁰ – Auslegung stehen aber von vornherein Art. 1 des SALC- und Art. 15 Abs. 1 des IFP-Entwurfs entgegen, die – entsprechend Art. 1 Abs. 3 des Grundgesetzes – ausdrücklich die Gesetzgebung als durch die Grundrechte verpflichtet erklären. Überdies wird – was den SALC-Entwurf angeht – »die Gesetzgebung« in den sich an den allgemeinen Gleichheitssatz unmittelbar anschließenden und diesen konkretisierenden Diskriminierungsverboten²⁹¹ explizit genannt. Der allgemeine Gleichheitssatz des SALC- und des IFP-Entwurfs gebietet daher trotz seiner traditionellen Fassung nicht nur eine Gleichheit bei der Gesetzes

²⁸⁶ Siehe einige der Gesetze, angegeben in Fn. 7 und erwähnt bei Fn. 8.

²⁸⁷ A.a.O. (Fn. 101).

²⁸⁸ A.a.O. (Fn. 97).

²⁸⁹ A.a.O. (Fn. 109).

²⁹⁰ Vgl. R. Thoma, Ungleichheit und Gleichheit im Bonner Grundgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt 1951, 457–459 mit weiteren Nachweisen.

²⁹¹ Siehe näher zu den fraglichen Verboten nachstehend sub b).

anwendung durch die Exekutive und die Judikative, sondern auch eine Gleichheit bei der Rechtsetzung durch die Legislative²⁹².

Im Gegensatz zur Bill of Rights der SALC und der IFP verwendet Art. 3 Abs. 3 des ANC-Entwurfs für den allgemeinen Gleichheitssatz eine andere Formel: »Alle Männer und Frauen sollen gleichen Schutz unter dem Gesetz haben«²⁹³. Die Gesetze werden gewissermaßen als ein die Menschen schützendes Dach verstanden, das allen gleichermaßen zur Verfügung stehen soll. Da die Legislative Urheber der Gesetze ist, wird sie durch diese Wortwahl in die Pflicht genommen, das schützende »Dach« für jeden »gleich« auszugestalten. Im übrigen ergibt sich auch für den ANC-Entwurf die Bindung des Gesetzgebers an den allgemeinen Gleichheitssatz aus einem Artikel, der die Grundrechte für den gesamten »Staat« als »bindend« erklärt²⁹⁴. Gleichwohl ist Art. 3 Abs. 3 des ANC-Entwurfs nicht bedenkenfrei abgefaßt. Das hängt mit dem Wort »Schutz« zusammen. Der Gebrauch dieses Ausdruckes setzt den allgemeinen Gleichheitssatz unnötigerweise der Gefahr aus, in seiner Anwendung begrenzt zu werden. So formuliert, könnte Art. 3 Abs. 3 nämlich dahin (miß-)verstanden werden, als solle er den Staat lediglich zu gleichem positiven Tun verpflichten, ihm aber nicht ein gleichheitswidriges Unterlassen verwehren²⁹⁵.

Der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes verbietet nach der Auslegung, die er schon frühzeitig durch das Bundesverfassungsgericht erfahren hat, »daß wesentlich Gleiches ungleich ... behandelt wird«²⁹⁶, es sei denn, für diese Ungleichbehandlung ist »ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonstwie sachlich einleuchtender Grund« zu finden²⁹⁷. Derart interpretiert, steht er selbst einer Un-

²⁹² Und zwar gleichviel, ob die Rechtsetzung durch formelle (Parlaments-)Gesetze oder durch Verordnungen und Satzungen erfolgt; vgl. statt vieler Pieroth/Schlink (Fn. 162), 111 f. (Rdnr. 493).

²⁹³ Hervorh. vom Verfasser.

²⁹⁴ Vgl. Art. 16 Abs. 3 des ANC-Entwurfs.

²⁹⁵ Ein solches Verbot ist vonnöten, um eine durch den Staat ungleich vorenthaltene Begünstigung am Gleichheitssatz messen zu können, wie dies beispielsweise im Bereich des Sozialrechts auftreten kann. Vgl. etwa die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 55, S. 100, 111–114.

²⁹⁶ So die Entscheidung Bd. 1, S. 14, 52; vgl. ferner z.B. Bd. 49, S. 148, 165 mit weiteren Nachweisen; Bd. 80, S. 109, 118. – Aus dem Schrifttum siehe statt vieler K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (18. Aufl., 1991), 176 (Rdnr. 432) und 178 (Rdnr. 438).

²⁹⁷ So nochmals die Entscheidung Bd. 1, S. 14, 52; vgl. außerdem z.B. Bd. 49, S. 148, 165 mit weiteren Nachweisen, Bd. 80, S. 109, 118. – Aus der Literatur siehe erneut nur Hesse, a.a.O., 178 f. (Rdnr. 438).

gleichbehandlung beispielsweise zu Lasten einer Rasse oder des anderen Geschlechtes nicht entgegen, falls für diese Maßnahmen ein rechtfertigender Grund vorliegt.

Entsprechendes hätte für Südafrika gemäß dem für dessen Verfassung vorgeschlagenen allgemeinen Gleichheitssatz zu gelten. Anders verhielte es sich jedoch, wenn in die Verfassung – wie in Deutschland²⁹⁸ – unter anderem hinsichtlich der »Rasse« oder des »Geschlechtes« Diskriminierungsverbote aufgenommen werden würden. Derlei Verbote haben zur Konsequenz, daß die ihnen unterfallenden Merkmale von Verfassungen wegen als rechtfertigende Gründe für eine auf ihnen beruhende Ungleichbehandlung ausgeschlossen sind²⁹⁹. Solche den allgemeinen Gleichheitssatz konkretisierenden Bestimmungen sind mehrfach in den Entwürfen der SALC, des ANC und der IFP anzutreffen.

b) Spezielle Diskriminierungsverbote

Die SALC ergänzt ihren allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. a), indem sie unmittelbar an dessen Formulierung (»Jeder hat das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz ...«.) erklärend hinzufügt: »..., was unter anderem bedeutet, daß ... kein Akt des Staates unmittelbar oder mittelbar irgendeine Person wegen ihrer Rasse, ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechtes, ihrer Religion, ihrer ethnischen Herkunft, ihrer sozialen Schicht, ihrer Geburt, ihrer politischen oder sonstigen Meinungen oder ihrer Behinderungen oder anderer natürlicher Merkmale begünstigen oder benachteiligen darf«³⁰⁰.

Ganz ähnlich wie die SALC verfahren die IFP in Art. 1 Abs. 1 und der ANC in Art. 1 Abs. 2 der von ihnen vorgeschlagenen Bill of Rights. Der ANC beschränkt sich aber nicht auf solche generalklauselartig abgefaßten und in einen direkten Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gestellten Diskriminierungsverbote. Vielmehr hat er an

²⁹⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 3 des Grundgesetzes. Weitere Diskriminierungsverbote sind in Art. 3 Abs. 2, 33 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes enthalten.

²⁹⁹ Siehe zu dieser Auswirkung für Deutschland etwa Pieroth/Schlink (Fn. 162), 117 (Rdnr. 513).

³⁰⁰ Vgl. auch die Diskriminierungsverbote, die für den Zugang zu Schulen und sonstigen Erziehungseinrichtungen, die vom Staat betrieben oder von ihm (mit-)finanziert werden, von der SALC in Art. 21 Abs. c ihres Entwurfs aufgestellt sind. Privatschulen und private Erziehungseinrichtungen sind von der Beachtung dieser Diskriminierungsverbote jedoch ausgenommen (siehe Art. 21 Abs. d des SALC-Entwurfs), was die Apartheid in diesem für ein Zusammenwachsen der Bevölkerungsgruppen wesentlichen Bereich faktisch vielfach fortbestehen lassen würde; vgl. dazu auch schon oben den Text in Fn. 12.

verstreuten Stellen zusätzliche Diskriminierungsverbote in seinen Entwurf aufgenommen. Diese leiden jedoch teilweise an dem Mangel, daß sie sachlich für einen speziellen Fall nur das wiederholen, was in Art. 1 Abs. 1 allgemein schon als Diskriminierungsverbot festgelegt ist. Das gilt z.B. für Art. 7 Abs. 2, der »Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Alleinerziehung durch einen Elternteil, der unehelichen Geburt oder der sexuellen Ausrichtung« als »ungesetzlich« erklärt. Gleiches trifft auf Art. 9 Abs. 3 zu, nach dem »kein Kind aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, des Glaubens, der Ehelichkeit oder des Status' seiner Eltern Nachteile erleiden oder Vorteile genießen soll«.³⁰¹

c) Spezielle Gleichheitsrechte

Als spezielles Gleichheitsrecht ist beispielsweise ein Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit zu werten. Einem solchen Recht kommt für Südafrika angesichts der dort bisher praktizierten geringeren Entlohnung der Schwarzen eine besondere Bedeutung zu. Dieses Recht auf gleichen Lohn findet sich sowohl im Entwurf der SALC³⁰² als auch in dem des ANC³⁰³, wobei dieses Recht offenbar unmittelbare Drittwirkung haben soll, also auch (und gerade) für den privaten Bereich Geltung beansprucht. Hingegen gewährleistet die Bill of Rights der IFP ein derartiges Recht nicht, was trotz des von ihr garantierten allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 1 Abs. 2)³⁰⁴ wegen dessen fehlender (unmittelbarer) Drittwirkung und der gewährleisteten Vertragsfreiheit (Art. 13 Abs. 2) für den privaten Bereich zu einem anderen Ergebnis führt.

Ebenfalls als spezielles Gleichheitsrecht ist es anzusehen, wenn Art. 7 Abs. 1 des ANC-Entwurfs »Männern und Frauen« den Genuß »gleicher Rechte auf allen Gebieten des öffentlichen und privaten Lebens, ein-

³⁰¹ Siehe weiter noch z.B. Art. 8 Abs. 1 (»Es darf keine Diskriminierung behinderter Personen geben«.), Art. 9 Abs. 1 (Recht aller Kinder »auf gleiche Behandlung«), Art. 11 Abs. 6 (»Es darf keine Vertreibung von Personen ... aus ihren Häusern oder von ihrem Land wegen der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, des Geschlechtes oder des Glaubens geben«.) sowie Art. 14 Abs. 2 des ANC-Entwurfs (»Alle vom Staat gewährten Vorteile und eingeräumten Berechtigungen sollen auf einer nichtrassistischen ... Grundlage vergeben werden«.).

³⁰² Vgl. Art. 28 Abs. d: »Jeder Arbeitnehmer hat das Recht, mit anderen Arbeitnehmern gleichen Lohn für einander entsprechende Leistungen einer annehmbaren Qualität zu erhalten ...«.

³⁰³ Siehe Art. 6 Abs. 11: »Für gleiche Arbeit gibt es gleichen Lohn«.

³⁰⁴ Vgl dazu oben sub a).

schließlich des Arbeitssektors, der Erziehung³⁰⁵ und innerhalb der Familie« verspricht. Auch das Recht auf »gleiche Arbeitsgelegenheiten« (Art. 13 Abs. 1 des IFP-Entwurfs) und das Recht eines »jeden Arbeitnehmers, nicht unbilligen Arbeitspraktiken unterworfen zu werden« (Art. 28 Abs. i des SALC-Entwurfs) können als spezielle Gleichheitsrechte qualifiziert werden.

Schließlich hat in alle Entwürfe einer Bill of Rights ein spezielles Gleichheitsrecht Eingang gefunden, das jahrelang den Schwarzen vorenthalten war: das allgemeine Wahlrecht. Es ist in Art. 12 Abs. 2 des IFP-Entwurfs knapp³⁰⁶, in dem Vorschlag der SALC etwas ausführlicher³⁰⁷ und in dem des ANC am detailliertesten³⁰⁸ geregelt. Demgegenüber kommt das Gebot der Gleichheit der Wahl³⁰⁹ in den Bill of Rights nicht³¹⁰ bzw. nicht hinreichend deutlich³¹¹ zum Ausdruck. Am ehesten wird noch die Bill of Rights der SALC beiden Grundsätzen, der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl, gerecht, wenn es in dem einschlägigen Art. 26 heißt: »Jeder Bürger über 18 Jahre ist auf der Grundlage der Gleichheit ... wahlberechtigt ...«.

d) Herstellung faktischer Gleichheit

Der allgemeine Gleichheitssatz³¹² und die ihn konkretisierenden Diskriminierungsverbote³¹³ und speziellen Gleichheitsrechte³¹⁴ zielen, indem sie dem Staat nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen wegen der Rasse, des Geschlechtes etc. untersagen, auf eine rechtliche Gleichstellung aller Individuen. Eine faktische Gleichheit des Menschen tritt dadurch nicht (ohne weiteres) ein, wie das Beispiel der in ihren Rechten auf Erwerb von Eigentum und auf Schutz vor Enteignungen durch die Apart-

³⁰⁵ Für den Bereich der Erziehung siehe bereits vorstehend den Text in Fn. 300. Vgl. ferner Art. 8 Abs. 4 des IFP-Entwurfs, der »jedermann dasselbe Recht auf eine öffentliche Erziehung ... ohne Diskriminierung« einräumt.

³⁰⁶ Siehe Art. 12 Abs. 2.

³⁰⁷ Vgl. Art. 28.

³⁰⁸ Siehe Art. 3 Abs. 1, 3 und 4.

³⁰⁹ Dieses Gebot verlangt, daß bei einer Wahl die abgegebenen Stimmen den gleichen Zählwert und den gleichen Erfolgswert haben; vgl. näher zu diesem Wahlrechtsgrundsatz z.B. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 82, S. 322, 337–339, ferner C. Degenhart, Staatsrecht I (7. Aufl., 1991), 6f. (Rdnr. 9a und 9b).

³¹⁰ Das trifft auf den IFP-Entwurf zu.

³¹¹ Das gilt für die Entwürfe der SALC und des ANC.

³¹² Siehe oben sub a).

³¹³ Vgl. vorstehend unter b).

³¹⁴ Siehe supra unter c).

heidsgesetze lange Zeit beschränkten Schwarzen zeigt³¹⁵. Eine derartige Gleichheit erfordert vielmehr vom Staat Maßnahmen, die auf die Einebnung tatsächlicher Ungleichheiten gerichtet sind³¹⁶. Solche Pflichten finden sich zahlreich in der Bill of Rights des ANC.

Kennzeichnend für eine dahin gehende Pflicht ist beispielsweise die Regelung in Art. 14 Abs. 5 des ANC-Entwurfs: »Alle Organe des Staates auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sollen Pläne und Programme verfolgen, die auf die Wiedergutmachung der sich aus den diskriminierenden Gesetzen und Praktiken der Vergangenheit ergebenden Konsequenzen zielen ...«. Gemäß Art. 14 Abs. 6 sollen »derartige Pläne die Durchführung von Programmen enthalten, die darauf gerichtet sind, unverzüglich in nicht-rassistischer Form die ausgewogene Strukturierung des öffentlichen Dienstes, der Streitkräfte und der Polizei sowie des Strafvollzugsdienstes zu erreichen«. Ähnlich soll die Rechtsprechung – »ohne Eingriffe in ihre Unabhängigkeit« – »auf eine solche Weise umgestaltet werden, daß sie sich aus Männern und Frauen aus allen Bereichen der südafrikanischen Gesellschaft zusammensetzt« (Art. 14 Abs. 7). Ferner ist hier Art. 14 Abs. 8 des ANC-Entwurfs zu nennen: »Indem Schritte unternommen werden, um Verhaltensmuster oder Praktiken der Diskriminierung abzustellen, soll der Beseitigung der Ungleichheiten, denen Frauen in Südafrika unterworfen worden sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden ...«³¹⁷. Schließlich fügt sich in den Zusammenhang mit der eingangs genannten allgemeinen Vorschrift des Art. 14 Abs. 5 auch der schon erwähnte³¹⁸, allerdings nicht als Pflicht ausgestaltete Art. 11 Abs. 5 der ANC-Bill of Rights ein: »Der Staat kann durch Gesetze Schritte unternehmen, um die Auswirkungen der vergangenen gesetzlichen Benachteiligungen in bezug auf die Nutzung von Eigentumsrechten zu überwinden«.

Wesentlich zurückhaltender als der ANC ist die SALC in diesem Bereich. Sie verpflichtet den Staat nicht zur Herstellung faktischer Gleichheit, sondern räumt ihm lediglich eine dahin gehende Befugnis ein und dies auch nur auf einem kleinen Gebiet. Der maßgebende Art. 3 Abs. b lautet: »Zu diesem Zweck (Verbot der Diskriminierung wegen der Rasse, Hautfarbe etc.) können ... durch Gesetz solche Förderungsprogramme

³¹⁵ Vgl. zur Eigentumsproblematik allgemein den Text oben in Fn. 12 sowie die Ausführungen unter h), beginnend nach Fn. 223.

³¹⁶ Siehe zur Idee der faktischen Gleichheit in diesem Sinne C. Starck, in: H. von Mangoldt/F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1 (3. Aufl., 1985), Art. 3 Anm. 4.

³¹⁷ Vgl. auch Art. 13 Abs. 1 des ANC-Entwurfs.

³¹⁸ Siehe oben den Text bei Fn. 242.

eingeführt und für sie solche Gelder bewilligt werden, wie sie vernünftigerweise notwendig sein dürften, um sicherzustellen, daß durch Erziehung und Ausbildung, Finanzierungsprogramme und Arbeit alle Bürger die gleichen Chancen haben, ihre natürlichen Fähigkeiten und Möglichkeiten voll zu entwickeln und zu verwirklichen«.

Demgegenüber finden sich in der Bill of Rights der IFP bestenfalls vage Ansätze, die als Verpflichtung des Staates, eine faktische Gleichheit herzustellen, gedeutet werden könnten. Das trifft beispielsweise³¹⁹ auf Art. 8 Abs. 4 zu: »Jede Person soll dasselbe Recht auf eine öffentliche Erziehung in einer Einrichtung haben, die sich um ihre Interessen, Neigungen und Fähigkeiten kümmert«.

4. Gruppengrundrechte (Minderheitenrechte)

Die SALC widmet sich in ihrem Zwischenbericht – wie schon in ihrem Arbeitspapier³²⁰ – ausführlich der Frage, ob Rechte von Gruppen anerkannt und Eingang in die Verfassung finden sollten³²¹. Gedacht ist dabei zunächst einmal an die Rechte von Gemeinschaften (Minderheiten) wie die Afrikaner (Buren), Xhosas oder andere Bevölkerungsteile. Derlei Gruppen(grund-)rechte sind zwar – wenngleich unter anderem Vorzeichen – auch dem deutschen Verfassungsrecht nicht fremd³²². Für Südafrika birgt ihre Bejahung aber insoweit erheblichen politischen Sprengstoff, als sich auf diese Idee auch Organisationen und Parteien, u.a. die CP³²³, berufen, um mit Hilfe derartiger Rechte für Gruppen, z.B. die

³¹⁹ Vgl. außerdem noch Art. 13 Abs. 1.

³²⁰ Siehe Working Paper 25 (Fn. 100), 324–410, sowie Art. 16, 17, 21 und 22 des dort auf S. 471 ff. abgedruckten Entwurfs.

³²¹ Vgl. den Interim Report on Group and Human Rights (Fn. 101), 26–117 und 175–202. – Siehe zur Diskussion über das Für und Wider von Gruppenrechten auch vor allem C. R. M. Dlamini, *The (In)Significance of a Group Approach*, in: van Vuuren [u.a.] (Hrsg.) (Fn. 12), 211 ff., besonders 214–218. – Siehe ergänzend auch van der Vyver (Fn. 7), 745, 825–831.

³²² So J. Lücke, *Die Rundfunkfreiheit als Gruppengrundrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt 1977, 977, 978–982 bezüglich der gesellschaftlich relevanten Gruppen (Gewerkschaften, Kirchen etc.) als Träger der Freiheit des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks (Art. 5 Abs.1 Satz 2 des Grundgesetzes). Vgl. zum Problem der Gruppengrundrechte in bezug auf Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes U. Sacksofsky, *Das Grundrecht auf Gleichberechtigung* (1991), 334f. Der Begriff Gruppengrundrecht findet sich auch schon – hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 des Grundgesetzes) – bei H. von Mangoldt/F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. I (2. Aufl., 1957), Art. 9 Anm. V.3 sowie allgemein in Vorbemerkung B.X. 2 am Ende (S. 106).

³²³ Siehe zur Conservative Party erneut den Text oben in Fn. 43.

Afrikaner (Buren), ein Recht auf Selbstbestimmung zu reklamieren und als Folge dessen einen aus dem neuen Südafrika herausgelösten eigenen Staat für die jeweilige Bevölkerungsgruppe zu fordern³²⁴. Das Recht auf Selbstbestimmung, verstanden als Gruppen(grund-)recht, wird so zu einem Instrument, um eine Sezession oder eine (auf Konsens beruhende) Separation zu verlangen³²⁵.

Die SALC erteilt einem den Gruppen zustehenden Selbstbestimmungsrecht eine deutliche Absage: Es sei schon fraglich, ob Gemeinschaften wie den Afrikanern (Buren) überhaupt eine solche Befugnis als Gruppe zuerkannt werden könnte. Jedenfalls seien unter den gegenwärtigen südafrikanischen Verhältnissen nicht die Voraussetzungen erfüllt, die vom Völkerrecht allgemein aufgestellt worden seien, um in den Genuß des Selbstbestimmungsrechts zu kommen³²⁶.

Demgegenüber verschließt sich die Kommission insoweit nicht von vornherein der Idee von Gruppen(grund-)rechten, als sie weder auf eine Sezession noch eine Separation zielen³²⁷. Bei dieser Art von Gruppenrechten gehe es um den Schutz von Minderheiten innerhalb eines Staates, die sich durch Charakteristika wie Volkszugehörigkeit, Religion oder Sprache von der Mehrheit unterschieden und die den gemeinsamen Wunsch hätten, ihre Besonderheiten zu bewahren³²⁸. Was die Grundrechte betreffe³²⁹, könnten die legitimen Interessen solcher Minoritäten jedoch bereits durch subjektive Verfassungsrechte bewerkstelligt

³²⁴ Vgl. die Darstellung im Zwischenbericht der SALC (Fn. 101), 36 und 38f., ferner 93f., 145, sowie die Zusammenfassung auf S. 671–673. Siehe zu der Idee des Selbstbestimmungsrechtes als Gruppenrecht auch W.J. Breytenbach, *Constitutional Development in South Africa: Black Participation in the Context of Interrelated Developments in the Social, Economic and Political Fields*, in: Ress (Hrsg.) (Fn. 2), 63, 65. – Vgl. auch die Präambel der Verfassung Südafrikas von 1983 (Fn. 2), wo es im Anschluß an die grundrechtlichen Anklänge (siehe oben in Fn. 122) zu einem der dort aufgezählten »nationalen Ziele« erklärt wird, »die Selbstbestimmung der Bevölkerungsgruppen ... zu achten, zu fördern und zu schützen«.

³²⁵ Siehe erneut den Zwischenbericht (Fn. 101), 48–79, und ergänzend C. J. Jooste, *Partition as a Constitutional Option*, in: van Vuuren [u.a.] (Hrsg.) (Fn. 12), 227–257, besonders 252–254.

³²⁶ Vgl. nochmals den Zwischenbericht (Fn. 101), 79–83 in Verbindung mit S. 75, ferner die Zusammenfassung auf S. 673–675.

³²⁷ Siehe den Zwischenbericht der Kommission (Fn. 101), 83ff., besonders 110, 115–117 und 175–204.

³²⁸ So der Zwischenbericht (Fn. 101), 675.

³²⁹ Für das Staatsorganisationsrecht liegen die Dinge nach Ansicht der Kommission u.U. anders; insoweit könne sich die Notwendigkeit ergeben, die Bedürfnisse von Gruppen als solche zu berücksichtigen. So dem Sinne nach der Zwischenbericht (Fn. 101), 116f. und 682f.

werden, die auf das einzelne Individuum und nicht eine Gruppe als Träger bezogen seien³³⁰. Das gelte beispielweise für das Interesse von Gruppen an ihrer Sprache, Kultur oder Religion³³¹. Dementsprechend ist der für diesen Bereich einschlägige Art. 18 des SALC-Entwurfs einer Bill of Rights als Individualgrundrecht formuliert³³². Ebenso verhält es sich nach Ansicht der Kommission mit dem Schutz von Frauen, Kindern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern als denkbaren weiteren Gruppen³³³. Auch deren Gruppeninteressen sind daher von der SALC in die Gestalt von Individualgrundrechten gekleidet³³⁴.

Ähnlich wie die SALC verfährt der ANC in bezug auf Gruppen. Die neue Verfassung solle »auf alle Fälle die Übertragung politischer Rechte auf verschiedene sprachliche, kulturelle, ethnische oder religiöse Gruppen vermeiden«³³⁵. Der ANC macht jedoch zugleich deutlich, daß, wenn er von einem »vereinten Südafrika« spreche, er damit »nicht die Beseitigung kultureller, sprachlicher, religiöser und politischer Unterschiede ins Auge« fasse³³⁶. Dem entspricht es, daß der ANC die in Südafrika verwendeten Sprachen, darunter Afrikaans, Englisch, Xhosa und Zulu, anerkennt³³⁷, er ferner den Staat verpflichten will, »die Entwicklung dieser Sprachen ... im Erziehungswesen, in der Literatur und in den Medien ... zu fördern«³³⁸, desgleichen »die Achtung vor allen Sprachen, die in Südafrika gesprochen werden«³³⁹. Auch die Religionsfreiheit wird unmißver-

³³⁰ Vgl. besonders S. 177, 179–181 und 679f. des Zwischenberichts (Fn. 101).

³³¹ Siehe S. 680 des Zwischenberichts (Fn. 101).

³³² Art. 18 lautet in der Fassung des Zwischenberichts (Fn. 101): »Jeder hat das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen, ungehindert die Religion und Kultur auszuüben sowie ungehindert die Sprache seiner ... Wahl zu gebrauchen ...«. Vgl. ferner Art. 21 Abs. f: Recht eines jeden Schülers auf muttersprachlichen Unterricht aller Fächer, soweit dieser verfügbar ist.

³³³ Siehe S. 679f. des Zwischenberichts (Fn. 101).

³³⁴ Vgl. näher die Art. 3 Abs. a (Diskriminierungsverbote auf der Grundlage u.a. des Geschlechtes; dazu schon oben bei Fn. 300), Art. 19 (Recht eines jeden auf Schutz der Familie und auf Freiheit der Ehepartnerwahl), Art. 20 (u.a. Recht der Kinder, bei ihren Eltern aufzuwachsen und Recht der Kinder, nicht zu arbeiten oder zu Diensten gezwungen zu werden, die für ihr Wohl schädlich sind), Art. 28 (u.a. Recht eines jeden Arbeitnehmers auf gleiche Bezahlung bei gleicher Leistung unter Berücksichtigung der Qualifikation, Erfahrung und anderer Gesichtspunkte; siehe dazu bereits oben bei Fn. 302) sowie Art. 29 (u.a. Recht eines jeden Arbeitgebers, die Arbeitnehmer auszusperrern).

³³⁵ So das Diskussionsdokument des ANC über "Constitutional Principles and Structures for a Democratic South Africa" (Fn. 98), S.11.

³³⁶ So erneut das Diskussionsdokument (Fn. 335), 10.

³³⁷ Vgl. Art. 5 Abs. 5 des ANC-Entwurfs (Fn. 97).

³³⁸ So Art. 5 Abs. 6 des ANC-Entwurfs.

³³⁹ So Art. 5 Abs. 9 des ANC-Entwurfs.

ständig garantiert³⁴⁰. Was »kulturelle Aktivitäten« angeht, so sollen sie sogar – »auf einer nichtrassistischen Grundlage« – »gefördert werden«³⁴¹.

Ferner will der ANC den Mitgliedern anderer denkbarer Gruppen wie den Frauen³⁴², den Kindern³⁴³ und den Arbeitern³⁴⁴ auf unterschiedliche Weise helfen und deren Interessen schützen. Im Gegensatz zum SALC-Entwurf³⁴⁵ sind etwaige Rechte der Arbeitgeber in der Bill of Rights des ANC nicht aufgenommen.

Schließlich verbietet es Art. 1 Abs. 2 des ANC-Entwurfs, daß nicht nur Individuen, sondern auch »Gruppen« »einer Diskriminierung, einer Beherrschung oder einem Mißbrauch aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache ..., politischer oder anderer Meinung ... unterworfen werden«. Diese Fassung könnte dahin verstanden werden, daß auch den in Betracht kommenden »Gruppen« ein Recht zuerkannt werden soll. In dieser Auslegung ginge der ANC-Entwurf sogar über die Konzeption der SALC und deren Gruppengrundrechte ablehnende Haltung hinaus³⁴⁶.

Auch von der Bill of Rights der IFP unterschiede sich so gesehen der ANC-Entwurf. Zwar spricht die IFP in ihrem Grundrechtskatalog von »Gruppen«. Das erfolgt jedoch nicht in dem Sinne eines Gruppengrundrechts. So heißt es in Art. 8 Abs. 1 lediglich: »Einer Person, die einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Gruppe angehört, soll nicht das Recht verweigert werden, sich ihrer eigenen Kultur zu erfreuen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder ihre eigene Sprache zu gebrauchen«. Bezugspunkt und damit Rechtsträger bleibt also das Individuum und wird nicht eine Gruppe. Anders könnte jedoch Art. 6 Abs. 2 des IFP-Entwurfs auszulegen sein. Danach soll »der Familie, die die natürliche und fundamentale Gruppe in der Gesellschaft ist, der größtmögliche Schutz und Beistand eingeräumt« werden. Diese Bestimmung ist zwar – wie die vergleichbare Norm des Grundgesetzes (Art. 6 Abs. 1)³⁴⁷

³⁴⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 2–4 des ANC-Entwurfs.

³⁴¹ So Art. 5 Abs. 11 des ANC-Entwurfs.

³⁴² Vgl. z.B. Art. 14 Abs. 8 des ANC-Entwurfs; dazu oben die Darstellung bei Fn. 317. Siehe ferner die in Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 des ANC-Entwurfs enthaltenen Diskriminierungsverbote (dazu schon *supra* der Text nach Fn. 300).

³⁴³ Siehe Art. 9 des ANC-Entwurfs (Recht der Kinder u.a. auf Gesundheit, Erziehung, gleiche Behandlung; Schutz vor Diskriminierung und wirtschaftlicher Ausbeutung); vgl. teilweise dazu auch bereits vorstehend die Darlegungen bei Fn. 301.

³⁴⁴ Vgl. Art. 6 (u.a. das Recht, Gewerkschaften beizutreten und zu streiken).

³⁴⁵ Siehe Art. 29 (u.a. Recht eines jeden Arbeitgebers, die Arbeitnehmer auszusperrern); vgl. dazu schon *supra* bei und in Fn. 333 sowie 334.

³⁴⁶ Vgl. oben die Erörterungen, beginnend nach Fn. 327.

³⁴⁷ »Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung«.

– nur objektivrechtlich abgefaßt. Trotzdem könnte sie – um den einzelnen nicht weitgehend schutzlos gegenüber staatlichen Eingriffen in die Familie zu lassen – jedoch als ein Abwehrrecht gedeutet werden³⁴⁸. Derart interpretiert erschiene es dann nicht ausgeschlossen, als Grundrechtsträger nicht lediglich einzelne Familienmitglieder, sondern die Familie insgesamt, d.h. als Gruppe, zu sehen.

5. Soziale Grundrechte

Unter sozialen Grundrechten versteht man subjektive Befugnisse des einzelnen, gerichtet auf Inhalte wie Arbeit, Wohnung, Gesundheit, Erziehung³⁴⁹. In Südafrika käme derlei Rechten angesichts einer 40%-en Arbeitslosigkeit³⁵⁰, fehlender oder menschenunwürdiger Behausungen³⁵¹, nicht ausreichender medizinischer Versorgung³⁵² und eines mangelhaften Erziehungswesens³⁵³ eine alltägliche praktische Bedeutung zu.

³⁴⁸ So die Interpretation des Art. 6 Abs. 1 des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen Bd. 6, S. 386, 388, und Bd. 62, S. 323, 329 mit weiteren Nachweisen.

³⁴⁹ Vgl. J. Lücke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, Archiv des öffentlichen Rechts 1982, 15, 17. – Die South African Law Commission gebraucht den Ausdruck »sozialökonomische« Rechte und beschränkt diesen an sich auch in Südafrika weiter verstandenen Begriff (vgl. den Zwischenbericht [Fn. 101], 124) auf Rechte der Arbeitnehmer (z.B. vernünftige Arbeitszeit, angemessene Bezahlung, Schutz gegen Arbeitslosigkeit, Streikrecht), Rechte der Arbeitgeber (z.B. Recht zur Kündigung von Arbeitnehmern, Aussperrung) und Rechte bezüglich der sozialen Sicherheit (z.B. das Recht, entsprechend Angebot und Nachfrage beschäftigt zu werden und die Befugnis, Vorkehrungen für die Kosten bei Arbeitslosigkeit zu treffen); siehe den Zwischenbericht (Fn. 101), 530.

³⁵⁰ Siehe oben den Text in Fn. 92.

³⁵¹ Es wird geschätzt, daß zwischen 800.000 und 1 Million Wohnungen in Südafrika fehlen; vgl. das Discussion Document on Economic Policy of the African National Congress of South Africa: A Summary, abgedruckt als Dokument Nr. 19/91 (Oktober 1991) des United Nations Centre against Apartheid, S. 2. – Menschenunwürdig sind vor allem die sogenannten Squatter-Siedlungen, d.h. aus Holz, Plastik und anderen Materialien notdürftig gefertigte Hütten oder Verschläge, die illegal am Rande der Städte, aber auch kleinerer Gemeinden anzutreffen sind.

³⁵² Zum Beispiel praktizieren ca. 80 % der rund 23.000 Ärzte in Städten, obwohl dort nur etwas mehr als die Hälfte der Bevölkerung wohnt (vgl. Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991–92 [Fn. 5], 184). Ferner herrscht ein Mangel an Krankenschwestern (siehe Official Yearbook, a.a.O., 194) und es gibt keine gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Official Yearbook, a.a.O., 188).

³⁵³ Beispielsweise besteht für schwarze Kinder keine Schulpflicht (siehe näher Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991–92 [Fn. 5], 173). Es wird geschätzt, daß 5,5 Millionen schwarze Kinder im Alter zwischen 7 und 16 Jahren, dem Zeitraum der Schulpflicht für die anderen Bevölkerungsgruppen, nicht die Schule besuchen (vgl. "Tiptoe

Diese Feststellung gilt zwar kaum für die weißen, hingegen um so mehr für die schwarzen und teilweise auch die sonstigen Bevölkerungsgruppen. Insofern trifft es den verfassungsrechtlichen Kern, wenn die SALC³⁵⁴ im Zusammenhang mit den sozialen Grundrechten äußert: »Es ist ziemlich sinnlos, den Armen, den Arbeitslosen oder den Analphabeten zu sagen, sie hätten die Freiheit der Meinungsäußerung, wenn sie im Begriff sind, an Hunger oder Erschöpfung zu sterben«. In der Tendenz ähnlich, obgleich von den Ungerechtigkeiten der Apartheid ausgehend, bemerkt der ANC³⁵⁵ im Kontext mit den sozialen Grundrechten: »Ein neues Südafrika kann niemals entstehen, falls der weiße Bevölkerungsteil in relativem Luxus lebt, während die große Mehrheit der schwarzen Südafrikaner unter Bedingungen der Armut, des Elends und der Ausbeutung lebt«.

Sowohl die SALC als auch der ANC ziehen aus diesem gemeinsamen Befund unterschiedliche Folgerungen.

Die SALC meint, die »Armut (auf der Welt) verlangt offenkundig nach mehr als nur einem negativen Schutz«³⁵⁶. Trotzdem gibt die Kommission ihre vielfach kritisierte³⁵⁷ Zurückhaltung gegenüber sozialen Grundrechten nicht auf³⁵⁸. Derartige Rechte seien niemals einklagbar. Daher seien sie eigentlich keine »Rechte«. Würden sie dennoch in eine Bill of Rights aufgenommen, dann würden sie das Vertrauen in die eigentlichen Grundrechte untergraben³⁵⁹. Auch ihre Formulierung als

into the Future”, The Star vom 6.6.1991, 16). Siehe auch das Diskussionsdokument der südafrikanischen Regierung, betitelt “Educational Renewal Strategy”, 1991, das u.a. empfiehlt, den Schulbesuch der Grundschule verpflichtend für alle vorzuschreiben und außerdem die vielfach noch bestehende Rassentrennung in den Schulen zu beseitigen (vgl. hierzu schon oben den Text in Fn. 12). Letzteres ist für einige bislang Weißen vorbehaltene Schulen inzwischen erfolgt (siehe “Govt Urged to Open More Schools to All”, Business Day vom 9.1.1992, 2). Das Interesse der Schwarzen an dem Zugang zu diesen Schulen übersteigt bei weitem die räumlichen Möglichkeiten (vgl. “2.700 Blacks Want to Attend 3 Model-D Primary Schools”, Bleed vom 7.1.1992, 3). Die Öffnung der Schulen stößt auf den Widerstand rechter Parteien wie der CP und rechtsradikaler Gruppen wie der AWB, der sich schon verschiedentlich in Bombenanschlägen auf Schulen offenbart hat (siehe oben den Text in Fn. 69). – Vgl. auch S. W. H. Engelbrecht/F. J. Nieuwenhuis/C. van Zyl, A Future Educational Dispensation in South Africa: Some Possibilities, in: van Vuuren [u.a.] (Hrsg.) (Fn. 12), 583–603, besonders 598–602.

³⁵⁴ Zwischenbericht (Fn. 101), 137.

³⁵⁵ Discussion Document (Fn. 98), 19.

³⁵⁶ Zwischenbericht (Fn. 101), 129.

³⁵⁷ Siehe oben den Text bei und in Fn. 146 und 147.

³⁵⁸ Vgl. die Auseinandersetzung mit der der Kommission zuteil gewordenen Kritik, Zwischenbericht (Fn. 101), 519–540.

³⁵⁹ So der Zwischenbericht (Fn. 101), 532f.

»Leitprinzipien«³⁶⁰ oder als Staatsziele³⁶¹ ermögliche keinen Kompromiß, weil es schon »ziemlich unwahrscheinlich« sei, daß zwischen den wichtigsten, an den Verfassungsverhandlungen beteiligten politischen Parteien und Organisationen ein »Konsens über die sozialökonomischen Ideale und Prinzipien« erreicht werden könnte. Der einzig gangbare Weg sei daher, die sozialen Grundrechte entsprechend den klassischen Freiheitsrechten zu behandeln. Ein Recht z.B. auf Arbeit bedeute dann nicht die Verpflichtung des Staates, einer bestimmten Person einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Vielmehr untersage ein derartiges Recht dem Staat lediglich, Gesetze zu erlassen, die es »dem einzelnen ohne vernünftigen Grund unmöglich oder schwer machen, Arbeit zu erhalten«³⁶².

Um zu eben diesem Ergebnis zu kommen, bedarf es allerdings nicht der Idee sozialer Grundrechte. Den fraglichen Schutz gegenüber Beeinträchtigungen des Staates, eine Arbeit zu erhalten, gewährt nämlich bereits – wie die in Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes garantierte Berufsfreiheit zeigt³⁶³ – jedes Grundrecht, das als klassisches Abwehrrecht (Grundrecht der 1. Generation³⁶⁴) vor Eingriffen in die Berufsfreiheit bewahren soll. Mit ihrer Auffassung, die sozialen Grundrechte (Grundrechte der 2. Generation³⁶⁵) entsprechend den traditionellen Freiheitsrechten zu behandeln, reduziert die Kommission die denkbaren Inhalte sozialer Grundrechte in einem solchen Maße, daß sie in den durch die Freiheitsrechte ohnehin erfolgenden Gewährleistungen völlig aufgehen. Damit setzt sich die Kommission mit ihrer schon erwähnten Einsicht in Widerspruch, daß die Armut »offenkundig nach mehr als nur einem negativen Schutz« verlange³⁶⁶.

³⁶⁰ "Directive Principles", so der Zwischenbericht (Fn. 101), 536. – Der Begriff »Leitprinzipien« taucht auch in Deutschland bei der Frage auf, in welcher Weise soziale Grundrechte verwirklicht werden könnten; mit ihm wird letztlich die Realisierung der sozialen Grundrechte als Staatsziele (siehe Fn. 361) bezeichnet; vgl. Lücke (Fn. 349), 15, 26f.

³⁶¹ Der Zwischenbericht (Fn. 101), 536, spricht von "ideals of state policy", was als »Staatsziel« im deutschen Sinne (vgl. dazu näher Lücke, a.a.O., 15, 20–25) verstanden werden kann.

³⁶² So der Zwischenbericht (Fn. 101), 536f.

³⁶³ Vgl. nur die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, z.B. die Entscheidungen Bd. 7, S. 377, 397ff., und Bd. 63, S. 266, 282ff.

³⁶⁴ Siehe zu diesem Begriff den Zwischenbericht (Fn. 101), 121–124; außerdem z.B. E.H. Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards (1986), 174 und 210f.

³⁶⁵ Vgl. zu diesem Begriff erneut den Zwischenbericht (Fn. 101), 124–126, Riedel, a.a.O., 174, und van der Vyver (Fn. 7), 745, 778f.

³⁶⁶ Siehe den Text bei und in Fn. 356.

Allerdings bleibt die Kommission selbst nicht durchgängig ihrer eigenen Konzeption treu. So hat sie zwar in Art. 27 Abs. c ihres Entwurfs (»Soziale Sicherheit«) ein denkbare Grundrecht auf eine angemessene staatliche Sozialversicherung als Recht eines jeden gegenüber dem Staat ausgestaltet, »gesetzmäßige Vorsorge für alle Kosten zu treffen«, die durch Krankheit usw. entstehen können. Drei Absätze später, in Art. 27 Abs. f, formuliert sie jedoch »das Recht eines jeden«, »die verfügbare staatliche Hilfe zu verlangen, um für seinen ... notwendigen Unterhalt und seine medizinischen Bedürfnisse zu sorgen«, wenn er selbst oder eine unterhaltspflichtige Person dazu nicht imstande ist. Ganz ähnlich verhält es sich mit Art. 28 (»Rechte der Arbeitnehmer«). Einerseits will die Kommission dort unter anderem »das Recht ..., an Streiks teilzunehmen« (Abs. h), garantiert sehen, was in ihrem Sinne als soziales, sich an den Staat wendendes Grundrecht (Verbot) begriffen werden mag, nicht in Streiks einzugreifen. Andererseits »hat« laut Abs. e »jeder Arbeitnehmer das Recht auf den Schutz seines ... körperlichen und mentalen Wohlbefindens«³⁶⁷ und damit auf einen Zustand, der nicht – wie ein Abwehrrecht – (allein) durch ein dem Staat auferlegtes Unterlassen gewährleistet werden kann, sondern ein positives Tun (Erlaß und Vollzug entsprechender Arbeitsgesetze) verlangt. Selbst wenn man Art. 28 insoweit nicht als einklagbaren Gesetzgebungsauftrag deuten will – eine Vorstellung, die der Kommission offenbar fremd ist³⁶⁸ –, bleibt immer noch die in Art. 38 des Entwurfs unter anderem für die Gesetzgebung statuierte Verpflichtung, alle Grundrechte »als Richtlinien bei der Ein- und Ausführung gesetzgeberischer Programme anzuwenden«. Diese Verpflichtung läuft – bezogen auf die sozialen Grundrechte – darauf hinaus, diese Grundrechte – entgegen ihrer subjektivrechtlichen Fassung – lediglich als »Leitprinzipien« oder als »Staatsziele« und damit in einer Weise zu verwirklichen, gegen die sich die Kommission gerade – unzutreffenderweise – sperrt³⁶⁹.

Der ANC verfolgt in seiner Bill of Rights hingegen einen dritten Weg. Er gewährt zwar dem Wortlaut nach »Rechte«, diese sollen dem einzelnen von Verfassungen wegen aber offenbar nicht einen gerichtlich

³⁶⁷ Mit fast gleichen Worten gewährleistet derlei für »jeden« schon Art. 4 Abs. a des SALC-Entwurfs; siehe oben den Text, beginnend bei Fn. 175.

³⁶⁸ Vgl. ihren Zwischenbericht (Fn. 101), 576, wo sie im Zusammenhang mit einem Grundrecht auf Umweltschutz (siehe nachstehend unter 6.) feststellt: »Offensichtlich können die Gerichte der Legislative nicht aufgeben, Gesetze zu erlassen«. Zur Relativierung dieser Ansicht vgl. die späteren Darlegungen, beginnend nach Fn. 387.

³⁶⁹ Siehe oben die Ausführungen bei Fn. 360 und 361.

durchsetzbaren Anspruch auf konkrete Leistungen für sich einräumen, sondern den Staat nur generell in bezug auf alle Menschen im Sinne eines Staatszieles oder Gesetzgebungsauftrages verpflichtet. Aus Art. 10 des ANC-Entwurfs wird dieses Vorgehen deutlich. Abs. 1 bestimmt: »Alle Männer und Frauen haben das Recht, sich elementarer sozialer, erzieherischer, ökonomischer und fürsorgerischer Rechte zu erfreuen«. Zur Verwirklichung dieses Rechts heißt es in Abs. 2 : »Der Staat soll, um die fortschreitende Realisierung elementarer sozialer, erzieherischer, ökonomischer und fürsorgerischer Rechte für die ganze Bevölkerung zu erreichen, bis zum äußersten seiner verfügbaren Mittel angemessene gesetzgeberische und exekutivische Schritte unternehmen«³⁷⁰. Abs. 3 konkretisiert diese Aussage: »Derartige staatliche Schritte sollen Maßstäbe und Verfahrensweisen aufstellen, wodurch allen Männern, Frauen und Kindern durch Gesetz ein ständig sich erweiternder Bereich durchsetzbarer Minimalrechte unter besonderer Berücksichtigung der Ernährung, der Unterkunft, des Gesundheitswesens, der Erziehung und des Einkommens garantiert wird«.

Bei diesen »durchsetzbaren Minimalrechten« handelt es sich demnach nicht um Grundrechte, sondern um Ansprüche, die erst der einfache Gesetzgeber in Erfüllung einer verfassungsrechtlichen Pflicht gemäß den finanziellen und sonstigen Möglichkeiten des Staates einräumt. Eine solche Konzeption läuft zwar nicht – wie die »echter«, das heißt unmittelbar einklagbarer sozialer Grundrechte – Gefahr, daß die Gerichte an Stelle des Parlaments die Prioritäten setzen; auch eröffnet sie nicht die Möglichkeit, daß der Staat in Gestalt der sozialen Grundrechte überfordert wird. Trotzdem weckt sie aber, indem sie irreführend von »Rechten« auch in der Verfassung spricht, die Hoffnung der Menschen, daß jeder sogleich eine Besserung seiner Lebensverhältnisse erwarten und sie notfalls vom Staat erzwingen könne. Derartige Formulierungen bergen mit anderen Worten das Risiko, den Menschen mehr zu versprechen als die Verfassung einlösen kann (und will). Die sozialen Grundrechte in den sozialistischen Staaten des ehemaligen Ostblocks, die ähnlich verfahren, wie der ANC es plant, sollten insoweit zu denken geben. So hatte nach Art. 35 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)³⁷¹ jeder Bürger »das Recht auf Schutz seiner Gesundheit und sei-

³⁷⁰ Ähnlich auch die Erläuterung des ANC zu seiner Bill of Rights (Fn. 97), VIII und IX sowie sein »Diskussionsdokument« (Fn. 98), 19.

³⁷¹ Vom 6.4.1968 in der Fassung des Gesetzes vom 7.10.1974, Gesetzblatt Teil I der DDR, 432.

ner Arbeitskraft« (Abs. 1). »Dieses Recht« sollte unter anderem »durch die planmäßige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen ... gewährleistet« werden (Abs. 2). In der Praxis war davon wenig zu spüren, wie beispielsweise das Umweltrecht der einstigen DDR³⁷² und die dort anzutreffenden Umweltverhältnisse, vor allem im Süden, zeigen³⁷³, wo eine deutlich geringere Lebenserwartung als im Norden bestanden hat³⁷⁴.

Vor diesem Hintergrund ist die im Entwurf des ANC zu findende Vermengung sozialer, an sich als Staatsziele oder Gesetzgebungsaufträge gedachter Regelungen mit – dem Wortlaut nach – sozialen »Rechten« zu kritisieren. Das gilt beispielsweise für Art. 10 Abs. 12, wenn es dort heißt: »Um das Recht auf Schutz der Gesundheit zu garantieren, soll der Staat einen umfassenden nationalen Gesundheitsdienst errichten, der (unter anderem) ... staatliche Einrichtungen ... und einzelne praktische Ärzte zusammenschließt, damit allen eine Hygieneerziehung, eine präventive Medizin und eine Gesundheitsbehandlung zuteil werden« kann. Ebenso skeptisch ist ferner Art. 10 Abs. 13 zu werten: »Um den wachsenden Genuß des Rechts auf Arbeit zu garantieren, soll der Staat ... öffentliche und sonstige Arbeiten mit Blick auf eine Verringerung der Arbeitslosigkeit fördern«. Gleichfalls zu Mißverständnissen kann die Fassung des Art. 10 Abs. 8 Anlaß geben: »Um das Recht auf eine Unterkunft zu garantieren, soll der Staat ... ein umfassendes Wohnungsbauprogramm auflegen und fördern«. Entsprechendes gilt für »das Recht auf Freisein von Hunger« (Art. 10 Abs. 7), »das Recht auf ein Mindesteinkommen und fürsorgliche Rechte« (Art. 10 Abs. 14 sowie 15) und »das Recht auf Erziehung« (Art. 10 Abs. 10).

Im Gegensatz zu den Entwürfen der SALC und des ANC sind soziale Inhalte – abgesehen von dem »Recht« einer jeden Person »auf eine öffentliche Erziehung in einer Institution, die sich um ihre (der Person) Interessen, Neigungen und Fähigkeiten kümmert« (Art. 8 Abs. 4)³⁷⁵ – in der Bill of Rights der IFP nicht anzutreffen.

³⁷² Vgl. dazu J. Lücke, Das Umweltschutzrecht der DDR, in: W. Thieme (Hrsg.), Umweltschutz im Recht (1988), 165 ff., besonders 183–187.

³⁷³ Siehe dazu die Angaben mit Nachweisen bei Lücke, a.a.O., 183 f.

³⁷⁴ Vgl. die nach Bezirken und Todesursachen aufgeschlüsselten Zahlen der Todesfälle 1989 in der DDR, Statistisches Jahrbuch 1990 der DDR (1990), 433.

³⁷⁵ Siehe zu dieser Bestimmung schon oben im Zusammenhang mit den Gleichheitsrechten den Text bei Fn. 319.

6. Grundrecht auf Umweltschutz

Angesichts der Zurückhaltung, die von der SALC gegenüber Grundrechten der 2. Generation (sozialen Grundrechten) an den Tag gelegt wurde³⁷⁶, erwartet man gleiches gegenüber einem Grundrecht der 3. Generation³⁷⁷, dem Grundrecht auf Umweltschutz. Um so überraschender ist es, daß die Kommission – im Gegensatz zu ihrem 1. Entwurf³⁷⁸ – den Umweltschutz als verfassungspolitisches Problem nicht nur behandelt, sondern ihn sogar als Grundrecht ausgestaltet.

Der einschlägige Art. 30 (»Umweltrecht«) des SALC-Entwurfs³⁷⁹ lautet: »Jeder hat das Recht, nicht einer Umwelt ausgesetzt zu sein, die gefährlich oder ernsthaft beeinträchtigend für die menschliche Gesundheit oder das Wohlbefinden ist, sowie das Recht auf Erhaltung und Schutz dieser Umwelt«. Während das zuerst genannte Recht – jedenfalls teilweise³⁸⁰ – als eine besondere Ausprägung des Grundrechts eines jeden auf Schutz »seiner mentalen und körperlichen Unversehrtheit« (Art. 4 Abs. a des SALC-Entwurfs³⁸¹) begriffen werden kann³⁸² und damit letztlich als unproblematisch erscheint, gilt Gleiches für das viel weitergehende »Recht auf Erhaltung und Schutz dieser Umwelt« nicht. Zwar berücksichtigt die Kommission mit der Aufnahme eines solchen Rechtes in eine Bill of Rights ein weltweites³⁸³, nicht zu leugnendes Anliegen³⁸⁴. Die vorgeschlagene Regelung ist jedoch viel zu vage formuliert. Außerdem soll sie dem einzelnen offenbar eine subjektive Rechtsmacht gegenüber dem Staat und damit ein Grundrecht gewähren³⁸⁵. Eine derartige

³⁷⁶ Vgl. oben die Ausführungen sub 5. beginnend nach Fn. 356.

³⁷⁷ Siehe zu diesen Grundrechten den Zwischenbericht (Fn. 101), 127f., Riedel (Fn. 364), 94, 174, 239–243, und van der Vyver (Fn. 7), 745, 780f.

³⁷⁸ Das Working Paper der SALC (Fn. 100) enthielt zum Umweltschutz keine Aussage.

³⁷⁹ A.a.O. (Fn. 101).

³⁸⁰ Nämlich soweit es nicht bloß um das »Wohlbefinden« geht.

³⁸¹ Siehe zu dieser Vorschrift oben den Text bei Fn. 175 und 176.

³⁸² Zu einer solchen Auslegung des mit Art. 4 Abs. a des SALC-Entwurfs vergleichbaren Art. 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes vgl. J. Lücke, *Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz*, *Die Öffentliche Verwaltung* 1976, 289ff.

³⁸³ Vgl. nur J. Lücke, *Das Recht des einzelnen auf Umweltschutz als ein internationales Menschenrecht*, *Archiv des Völkerrechts* 1975, 387ff.

³⁸⁴ Dieser Hintergrund stellt auch das Motiv für die Kommission dar, den Umweltschutz in die Bill of Rights einzubeziehen; vgl. ihren Zwischenbericht (Fn. 101), 575.

³⁸⁵ In Deutschland ist ein vergleichbarer Vorschlag von politischer Seite lediglich von der Fraktion Die Grünen gemacht worden (vgl. Bundestags-Drucksache 11/604). Danach soll zwischen Art. 2 und 3 des Grundgesetzes ein neuer Art. 2 a mit folgendem Wortlaut eingefügt werden: »Jeder Mensch hat das Recht auf eine gesunde Umwelt und den Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen«.

Ausformung des verfassungsrechtlichen Umweltschutzes – an Stelle einer lediglich objektivrechtlichen Staatszielbestimmung³⁸⁶ – birgt aber Risiken. Die Kommission setzt auf diese Weise ihren Vorschlag gerade den Gefahren aus, denen sie bei den Rechten der 2. Generation wohlweislich entgehen wollte, indem sie bestrebt war, soziale Inhalte (Arbeit etc.) nicht als subjektive, positive Rechte in der Verfassung zu verankern³⁸⁷. Anscheinend ist sich die Kommission über das Problem, das eine solche Ausgestaltung für das Verhältnis von Judikative und Legislative enthält, nicht im klaren. Das zeigt ihre – möglicherweise insoweit noch unter dem Eindruck des Prinzips der Parlamentssouveränität³⁸⁸ stehende – Feststellung: »Offensichtlich können die Gerichte der Legislative nicht aufgeben, Gesetze zu erlassen«³⁸⁹. Wie die Anerkennung verfassungsrechtlicher und auch grundrechtlicher Gesetzgebungsaufträge in Deutschland offenbart³⁹⁰, kann jedoch auch die Legislative durch die Judikative (das Bundesverfassungsgericht) zur Vornahme eines Gesetzes gezwungen werden³⁹¹.

Die Einwände, die vorstehend gegen das Grundrecht auf Umweltschutz im SALC-Entwurf erhoben wurden, gelten auch, obwohl nicht in gleichem Maße für das in Art. 12 des ANC-Entwurfs³⁹² niedergelegte Grundrecht auf Umweltschutz. Abs. 2 dieser Vorschrift lautet: »Alle Männer und Frauen sollen das Recht auf eine gesunde und ökologisch ausgewogene Umwelt haben ...«. Im Unterschied zu dem »Recht auf Erhaltung und Schutz« der Umwelt gemäß Art. 30 des SALC-Entwurfs ist die ANC-Fassung durch die Worte »gesund« und »ökologisch ausgewogen« etwas weniger unbestimmt. Vor allen Dingen hat es mit dieser Aussage nicht sein Bewenden. Vielmehr konkretisiert Abs. 3 des Art. 12 das Recht auf Umweltschutz: »Um dieses Recht zu garantieren, soll der Staat ... die Umwelt erhalten, schützen sowie verbessern, und zwar vor allem, indem (1) er die Verschmutzung der Luft sowie des

³⁸⁶ So zum Beispiel Art. 20 a des Entwurfs des Bundesrats zur Änderung des Grundgesetzes (Bundesrats-Drucksache 11/885): »(1) Die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen stehen unter dem Schutz des Staates. (2) Bund und Länder regeln das Nähere in Gesetzen unter Abwägung mit anderen Rechtsgütern und Staatsaufgaben«. – Siehe zur Wirkungsweise der Staatszielbestimmungen Lücke (Fn. 349), 15, 20–25.

³⁸⁷ Vgl. oben die Darlegungen unter 5., besonders nach Fn. 361.

³⁸⁸ Siehe die Ausführungen oben bei Fn. 125 bis 127.

³⁸⁹ So der Zwischenbericht (Fn. 101), 576.

³⁹⁰ Vgl. Lücke (Fn. 349), 15, 22–25 mit weiteren Nachweisen.

³⁹¹ Siehe W.-R. Schenke, Rechtsschutz gegen das Unterlassen von Rechtsnormen, Verwaltungs-Archiv 1991, 307, 325–328.

³⁹² A.a.O. (Fn. 97).

Wassers und die Abtragung und die Erosion des Bodens verhindert und kontrolliert ..., (3) er den vernünftigen Gebrauch der Naturschätze fördert, (4) er sicherstellt, daß der Umwelt kein langfristiger Schaden durch Industrieabfall oder andere Formen des Abfalls angetan wird ...«. Dieser Abs. 3 zeigt zugleich, daß der ANC sein in Abs. 2 des Art. 12 verankertes »Recht auf eine gesunde und ökologisch ausgewogene Umwelt« offenbar – wie schon bei den von ihm formulierten sozialen Rechten³⁹³ – mit einem objektivrechtlichen Staatsziel Umweltschutz verknüpft³⁹⁴. Dadurch ist unklar, ob in Art. 12 Abs. 2 wirklich »allen Männern und Frauen« eine subjektive Rechtsmacht gegenüber dem Staat und damit ein Grundrecht auf Umweltschutz eingeräumt wird (bzw. werden soll).

Bemerkenswert ist schließlich noch, daß Art. 12 Abs. 2 des ANC-Entwurfs »allen Männern und Frauen« nicht nur »das Recht auf eine gesunde und ökologisch ausgewogene Umwelt« einräumt, sondern ihnen zugleich »die Pflicht« auferlegt, die Umwelt »zu beschützen«. Derlei Grundpflichten sind, obwohl sie westlichem Verfassungsverständnis zumindest dann widersprechen, wenn sie als Pendant zu Grundrechten verwandt werden³⁹⁵, als Impuls für eine Entwicklung oder Stärkung des Umweltbewußtseins in der Bevölkerung möglicherweise hilfreich. Zu viel darf man von solchen umweltrechtlichen Grundpflichten allerdings nicht erhoffen, wie Erfahrungen mit einer ähnlichen Verfassungsbestimmung in der DDR gezeigt haben³⁹⁶. Immerhin finden sich derartige Grundpflichten auch in einigen Verfassungen deutscher Bundesländer³⁹⁷.

Abweichend von den Entwürfen der SALC und des ANC enthält die Bill of Rights der IFP³⁹⁸ keinerlei Aussage zum Umweltschutz.

³⁹³ Vgl. den Text oben nach Fn. 369.

³⁹⁴ Anders der mit Art. 12 Abs. 3 des ANC-Entwurfs wegen seiner Länge und seines Inhalts vergleichbare Art. 59 a der Verfassung des Saarlandes, eingefügt durch Gesetz vom 25.1.1985 (Amtsblatt des Saarlandes, S. 105), der nicht zugleich subjektivrechtliche Züge trägt, wenn es dort heißt: »Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist der besonderen Fürsorge des Staates ... anvertraut. Es gehört deshalb zu den erstrangigen Aufgaben des Staates ...«.

³⁹⁵ Vgl. J. Lücke, Umweltschutz und Verfassung in der DDR, in: Gedächtnisschrift für W. Martens (1987), 153, 159–161, mit Nachweisen unter anderem auf K. Marx (in: K. Marx/F. Engels, Werke, Bd. 16 [1962]), der 1866 in einem von ihm ausgearbeiteten Entwurf der Statuten der Internationalen Arbeiterassoziation den Satz aufstellte: »Keine Rechte ohne Pflichten, keine Pflichten ohne Rechte« (S. 521).

³⁹⁶ Siehe nochmals Lücke, a.a.O., 153, 157 und 174f.

³⁹⁷ Vgl. vor allem erneut Art. 59 a der Verfassung des Saarlandes (Fn. 394).

³⁹⁸ A.a.O. (Fn.109).

Das dürfte weniger mit einer völligen Ablehnung einer verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltschutzes zu tun haben, als vielmehr aus der Tatsache zu erklären sein, daß der Entwurf der IFP schlicht die Bill of Rights der Kwa-Zulu-Natal Indaba³⁹⁹ übernimmt⁴⁰⁰. Dieser Entwurf entstand aber schon 1986 und damit noch drei Jahre vor der Zeit des »Arbeitspapiers« über »Group and Human Rights« der SALC⁴⁰¹, das sich ebenfalls zum Umweltschutz ausschweigt. Offenbar war damals die Zeit in Südafrika noch nicht reif für eine derartige Fragestellung bzw. gab es Vordringlicheres, dem das Interesse galt.

7. Verfahrensgrundrechte

Sowohl die SALC⁴⁰² als auch der ANC⁴⁰³ und die IFP⁴⁰⁴ haben in ihre Entwürfe zahlreiche Verfahrensgrundrechte aufgenommen. Das verwundert nicht weiter. Die fraglichen detaillierten Regelungen erklären sich meist als Reaktion auf die Vergangenheit Südafrikas, in der solche Rechte durch Verhängung des Ausnahmezustandes oder andere Umstände entfielen oder wesentlich beschnitten wurden⁴⁰⁵.

a) Verfahrensgrundrechte im Zusammenhang mit der Freiheit der Person

Am ausgeprägtesten sind die hier zu behandelnden Verfahrensgrundrechte in der Bill of Rights der SALC (Art. 5–8) garantiert.

Den Ausgangspunkt bildet die Gewährleistung der Freiheit der Person (Art. 5): Dieses Recht wird insbesondere dahin verstanden, »daß niemand seiner ... Freiheit beraubt werden soll, ausgenommen in den folgenden Fällen und in Übereinstimmung mit einem vorgeschriebenen, allgemein geltenden Verfahren, durch welches das Grundrecht auf ... mentale und körperliche Unversehrtheit nicht außer acht gelassen wird«: Es folgen so-

³⁹⁹ Siehe zu dieser auf eine Initiative Buthelezis zurückgehende Organisation die Ausführungen oben in Fn. 36.

⁴⁰⁰ Vgl. das Vorwort Buthelezis zu der "Draft Constitution for the Republic of South Africa" der IFP (Fn. 109).

⁴⁰¹ A.a.O. (Fn. 100).

⁴⁰² A.a.O. (Fn. 101).

⁴⁰³ A.a.O. (Fn. 97).

⁴⁰⁴ A.a.O. (Fn. 109).

⁴⁰⁵ Vgl. nur die Hinweise im Zwischenbericht der Kommission (Fn. 101), 381. – Beispielsweise wurde 1986, 1987 und nochmals 1988 landesweit der Ausnahmezustand verhängt; siehe "Emergency to Fall Away This Week", Business Day vom 5.6.1990, 1.

dann in den Abs. a–e die Ausnahmefälle, beispielsweise gesetzmäßige Inhaftierung einer Person zu dem Zweck, dieses Individuum wegen eines gerichtlich überprüfbar berechtigten Tatverdachts anzuklagen, oder gesetzmäßige Quarantäne einer Person, um die Ausbreitung einer Infektionskrankheit zu verhindern.

Art. 6 des SALC-Entwurfs listet ins einzelne gehend die Rechte festgenommener Personen auf, so das Recht, menschenwürdig inhaftiert und gepflegt (Abs. a) sowie über den Grund der Festnahme unverzüglich informiert zu werden (Abs. b), ferner das Recht auf Aussageverweigerung (Abs. c) und das Recht, dem Richter spätestens innerhalb von 48 Stunden vorgeführt zu werden (Abs. d), schließlich das Recht, in vernünftiger Zeit vor Gericht gestellt zu werden (Abs. e) und mit einem Rechtsbeistand, Verwandten sowie weiteren Personen in Verbindung treten zu können (Abs. f und g).

Eine noch detailliertere Regelung findet sich in Art. 7 des SALC-Entwurfs für die Rechte der Angeklagten. In den 13 Absätzen (a–m) werden dem Angeklagten das Recht auf ein faires Verfahren eingeräumt, die Unschuldsvermutung garantiert, ein Aussageverweigerungsrecht gegeben, Verwertungsverbote für grundrechtswidrig erlangte Beweise ausgesprochen⁴⁰⁶ und das Recht auf einen Verteidiger gewährt. Ferner sind klassische Verbote wie das der Bestrafung ohne ein Gesetz (*nulla poena sine lege*) und das der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) aufgenommen sowie das Gebot, über die Entscheidungsgründe in einer verständlichen Sprache unterrichtet zu werden.

Schließlich sieht Art. 8 des SALC-Entwurfs für den Strafvollzug vor, daß Gefangene menschenwürdig behandelt und fristgerecht freigelassen werden sowie die Gelegenheit bekommen, sich zu entfalten und sich wieder einzugliedern.

Ähnlich wie die SALC will auch der ANC zahlreiche, mit der Freiheit der Person zusammenhängende Verfahrensgrundrechte normiert wissen. Diese – in Art. 2 Abs. 8–23 enthaltenen – Garantien decken sich weitestgehend mit den von der SALC vorgesehenen, beispielsweise das Verbot, nicht der Freiheit beraubt zu werden, es sei denn nach einem fairen, öffentlichen Verfahren vor einem unabhängigen Gericht (Abs. 12),

⁴⁰⁶ Ausnahmen von diesen Verwertungsverböten sollen allerdings zulässig sein, und zwar wenn »das Gericht, im Lichte aller Umstände und im öffentlichen Interesse, anders entscheidet«. Diese Schranke ist derart unbestimmt, daß sie den Gerichten im Einzelfall gestattet, mehr oder weniger nach ihrem Gutdünken von den Verwertungsverböten abzusehen.

ferner die Unschuldsvermutung (Abs. 14), *nulla poena sine lege* (Abs. 15) und das Verbot der Doppelbestrafung (Abs. 16).

Demgegenüber hält die SALC den Regelungen des ANC vor, sie seien unvollständig⁴⁰⁷. In der Tat fehlt – verglichen mit dem SALC-Entwurf – das eine oder andere Recht in dem Katalog des ANC⁴⁰⁸, zum Beispiel das von der SALC vermißte Recht, menschenwürdig inhaftiert und verpflegt zu werden⁴⁰⁹. Letztlich handelt es sich bei diesen Unterlassungen aber nur um vermeintliche Mängel. So ergibt sich das vom ANC nicht explizit aufgenommene Recht, menschenwürdig inhaftiert und verpflegt zu werden, unschwer bereits aus anderen, allgemeineren Vorschriften des ANC-Entwurfs, etwa aus Art. 2 Abs. 6 (Verbot »grausamer, unmenschlicher oder herabsetzender Behandlung«)⁴¹⁰ und Art. 10 Abs. 7 (»Recht auf Freisein von Hunger«)⁴¹¹. Die Kritik der SALC erscheint daher nicht zutreffend, erwartet sie doch vom Verfassungsgeber offenbar nach Art des einfachen Gesetzgebers Detailregelungen. Das müßte praktisch dazu führen, daß die Verfassungen überborden, die einfachen Verfahrensgesetze hingegen entleert werden würden.

Davon abgesehen tun sich auch im Entwurf der SALC Mängel auf. So enthält der ANC-Entwurf (Art. 2 Abs. 20) die Verpflichtung des Staates, »falls sich eine Person eine ... Vertretung (einen Verteidiger) nicht leisten kann und es im Interesse der Gerechtigkeit erforderlich ist, für eine fähige Verteidigung zu sorgen oder für sie zu bezahlen«. Demgegenüber beschränkt sich der SALC-Entwurf – aus fiskalischen Gründen⁴¹² – auf die Gewährleistung des Rechts, von einem Anwalt vertreten zu werden (Art. 7 Abs. e), und das Recht, ausreichend Gelegenheit für Bemühungen zu erhalten, in den Genuß einer – wenn vorhanden – privaten oder staatlichen Prozeßhilfe zu kommen (Art. 7 Abs. f). Im übrigen räumt die Bill of Rights des ANC ebensowenig wie die der SALC ein Recht auf Haftentschädigung ein, was bei der Detailliertheit der Bestim-

⁴⁰⁷ Vgl. den Zwischenbericht (Fn. 101), 382f., 387, 414f. und 417.

⁴⁰⁸ Das trifft, anders als die SALC in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 382, meint, allerdings nicht auf das Recht der Freiheit der Person zu, das in dem erwähnten Art. 2 Abs. 12 des ANC-Entwurfs zum Ausdruck kommt, wenngleich es gesetzestechisch besser hätte herausgestellt werden müssen.

⁴⁰⁹ Siehe Art. 6 Abs. a des SALC-Entwurfs.

⁴¹⁰ Vgl. zu diesem Verbot – im Zusammenhang mit der Achtung und dem Schutz der Menschenwürde – schon oben den Text unter 1. nach Fn. 160.

⁴¹¹ Siehe zu diesem Recht – im Kontext mit den sozialen Grundrechten – die früheren Darlegungen sub 5 in dem Fn. 374 folgenden Absatz am Ende.

⁴¹² Vgl. den Zwischenbericht der Kommission (Fn. 101), 412f.

mungen ebenfalls als normierungsbedürftig hätte angesehen werden müssen⁴¹³.

Ein solches Recht ist hingegen von der IFP in ihrer Bill of Rights verankert. Nach Art. 4 Abs. 10 ihres Vorschlages soll »jeder, der das Opfer einer gesetzwidrigen Festnahme oder Haft war, ein durchsetzbares Recht auf Entschädigung haben«. Ansonsten finden sich auch im Entwurf des IFP das Recht auf Freiheit der Person (Art. 4 Abs. 3) und die wesentlichen, damit im Zusammenhang stehenden Verfahrensgarantien wie die Unschuldsvermutung (Art. 4 Abs. 7), das Verbot der Doppelbestrafung (Art. 4 Abs. 12) und das der Bestrafung ohne ein Gesetz (Art. 4 Abs. 13).

b) Rechtsschutzgarantie

Der SALC-Entwurf enthält in Art. 31 eine allgemeinere Rechtsschutzgarantie und in Art. 35 eine speziellere, auf die Geltendmachung einer Grundrechtswidrigkeit zugeschnittene Rechtsschutzgarantie.

Art. 31 gewährleistet jedem den Rechtsweg zu den Gerichten in allen Zivilstreitigkeiten und ferner jedem das Recht, »alle untergesetzlichen Rechtsnormen und alle Regierungs- und alle Verwaltungsakte« durch den Supreme Court aufgrund seiner ureigenen Zuständigkeit⁴¹⁴ zu überprüfen. Der Begriff »ureigene Zuständigkeit« hat sich in Südafrika für bestimmte Fälle herausgebildet. Diese Kompetenz des Supreme Court umfaßt – ohne daß es einer gesonderten, einfachgesetzlichen Zuweisung bedarf – zum Beispiel die Möglichkeit, untergesetzliche Rechtsnormen daraufhin zu überprüfen, ob sie durch die gesetzliche Ermächtigung gedeckt sind und ob die Ermächtigung ausreichend bestimmt ist⁴¹⁵. Ferner bezieht sich die »ureigene Zuständigkeit« des Supreme Court auf die Kontrolle von Verwaltungsakten, und zwar beispielsweise darauf, ob die Organe *ultra vires* gehandelt oder Straftaten wie eine Bestechung began-

⁴¹³ Die SALC (Zwischenbericht [Fn.101], 451) erklärt zwar beiläufig – im Zusammenhang mit den Kompetenzen der »Verfassungskammer« bei den Berufungsgerichten – es für »normal«, daß von der Exekutive eine Entschädigung für von dieser vorsätzlich oder fahrlässig verursachte Schäden verlangt werden könne; auch gelte dieses Prinzip für den Fall einer ungesetzlichen Haft (a.a.O., 451 in Fn. 202). Trotz dieser angeblichen Selbstverständlichkeit, die auch für manche von der SALC normierten Verfahrensgarantien gilt, hätte eine ausdrückliche Regelung der Konzeption der SALC eher entsprochen. Das zeigt auch der IFP-Entwurf, der eine Staatshaftung für ausdrücklich verankerungswürdig hält: »Jeder, der als Folge einer ungesetzlichen Handlung durch staatliche Organe einen Schaden erlitten hat, soll ein durchsetzbares Recht auf Entschädigung haben« (Art. 5 Abs. 3).

⁴¹⁴ Im Original heißt es insoweit: "by virtue of its inherent jurisdiction".

⁴¹⁵ Siehe den Zwischenbericht (Fn. 101), 418–420.

gen haben oder Ermessensfehler unterlaufen sind⁴¹⁶. Durch die Verankerung dieser Zuständigkeiten in der Bill of Rights ist es dem einfachen Gesetzgeber verwehrt, die fragliche Kontrolle durch den Supreme Court zu beschränken oder gar auszuschließen. Andererseits ist der einfache Gesetzgeber nicht gehindert, über die in Art. 31 enthaltene Rechtsschutzgarantie hinauszugehen, ohne diese Verfassungsbestimmung zu verletzen⁴¹⁷.

Neben der Rechtsschutzgarantie gemäß Art. 31 kommt noch die in Art. 35 des SALC-Entwurfs vorgesehene spezielle Rechtsschutzgarantie zum Zuge. Nach dessen Abs. b soll »jedes Gericht«, bei dem eine Verletzung eines Grundrechts durch irgendeine Rechtsnorm oder einen Regierungs- oder Verwaltungsakt geltend gemacht wird, zuständig sein, die Ungültigkeit »zu erklären«. Diesem Ausspruch soll anscheinend eine konstitutive Bedeutung zukommen, so daß die in Art. 35 Abs. a des SALC-Entwurfs für die Grundrechtswidrigkeit eines Staatsaktes normierte Rechtsfolge – Ungültigkeit in dem Umfang der Grundrechtsverletzung – wohl nicht von selbst eintritt. Eine andere Auslegung wäre für die Rechtssicherheit unerträglich.

Demgegenüber nimmt die Kommission die Beeinträchtigung der Rechtssicherheit, die aus der »jedem Gericht«⁴¹⁸ nach Art. 35 Abs. b zuerkannten Verwerfungskompetenz und damit der Möglichkeit landesweit divergierender Entscheidungen folgt, offenbar hin. Das überzeugt in bezug auf Rechtsnormen nicht. Für sie hätte die Kommission ein Verwerfungsmonopol bei einem Gericht vorsehen müssen, wie dies in Deutschland der Fall ist⁴¹⁹. Diese Lösung hätte sich auch für die Kommission angeboten. Zwar will sie kein gesondertes Verfassungsgericht schaffen. Sie beabsichtigt aber statt dessen bei der höchsten Instanz, der Appellate Division des Supreme Court von Südafrika, eine »Verfassungskammer« (Constitutional Chamber) zu bilden, die neben eine »Allgemeine Kammer« (General Chamber) treten soll. Aufgabe der Verfassungskammer soll es sein, über alle bei der Appellate Division eingelegten Rechtsmittel zu entscheiden, sofern es sich nach Meinung des Präsidenten des Supreme Court dabei um eine Streitigkeit verfassungs-

⁴¹⁶ Vgl. den Zwischenbericht (Fn. 101), 420f.

⁴¹⁷ Siehe näher zu diesen Konsequenzen den Zwischenbericht (Fn. 101), 421f.

⁴¹⁸ Also neben dem Supreme Court mit seinen verschiedenen Gerichten (Local und Provincial Divisions und Appellate Division; vgl. Art. 68 der Verfassung von 1983) auch zum Beispiel die Regional Courts und die Magistrates Courts.

⁴¹⁹ Siehe Art. 100 Abs. 1 des Grundgesetzes.

rechtlicher (oder auch verwaltungsrechtlicher) Art handelt (vgl. Art. 35 Abs. c⁴²⁰).

Neben dieser – in den normalen Instanzenzug eingebetteten und daher nicht unmittelbar anrufbaren – Verfassungsgerichtsbarkeit gedenkt die SALC den Supreme Court noch mit einer auf Feststellung gerichteten »Anordnung« in Streitigkeiten verfassungsrechtlicher (und verwaltungsrechtlicher) Art zu betrauen. Das soll nicht nur auf Antrag Betroffener, sondern auch Dritter möglich sein, so daß insoweit eine Popularklage in verfassungsrechtlichen Streitigkeiten begründet werden würde. Der einschlägige Art. 35 Abs. d des Entwurfs lautet: »Jeder Mensch, jede juristische Person oder Vereinigung hat die Befugnis, für sich oder irgendeine andere Person oder Gruppe oder Klasse von Personen aufgrund der Vorschriften dieser Bill (of Rights) die Gültigkeit eines jeden gesetzgeberischen, Regierungs- oder Verwaltungsaktes überprüfen zu lassen, indem er oder sie den passenden Spruchkörper des Supreme Court für eine feststellende Anordnung anruft, ungeachtet der Tatsache, daß der Antragsteller lediglich imstande ist, ein mittelbares Interesse oder eine mittelbare Beeinträchtigung nachzuweisen«.

Bedenklich ist diese Regelung aus zweierlei Gründen: Zum einen eröffnet sie diese Möglichkeit nicht nur zur Verfassungskammer der Appellate Division des Supreme Court, also der höchsten gerichtlichen Instanz in Südafrika. Vielmehr soll in Angelegenheiten der genannten Art jede Division des Supreme Court angerufen werden können, also auch die sechs »Provincial Divisions«⁴²¹ und die drei »Local Divisions«⁴²² des Supreme Court⁴²³, was angesichts nicht auszuschließender divergierender Entscheidungen dieser Gerichte die Einheit der Verfassungsrechtsprechung gefährdet. Zum anderen soll durch Art. 35 Abs. d des Entwurfs ganz bewußt die Möglichkeit einer Popularklage geschaffen wer-

⁴²⁰ Er lautet: »Die Verfassungskammer der Appellate Division soll alle bei der Appellate Division eingelegten Rechtsmittel in Angelegenheiten verhandeln, in denen, nach Meinung des Obersten Richters, der einzige oder hauptsächliche Streit aus Vorschriften der Bill of Rights, anderen Verfassungsvorschriften, der Verfassung im allgemeinen und Regierungs- oder Verwaltungsakten entspringt. Der Oberste Richter soll daher alle Rechtsmittel zur Appellate Division entweder der Allgemeinen Kammer oder der Verfassungskammer zuweisen«.

⁴²¹ Sie bestehen in den Provinzen Cape of Good Hope, Eastern Cape, Northern Cape, Orange Free State, Natal und Transvaal; vgl. Official Yearbook of the Republic of South Africa 1991/92 (Fn. 5), 54.

⁴²² Sie existieren in Johannesburg, Durban und Port Elizabeth; siehe erneut das Official Yearbook (Fn. 421).

⁴²³ Vgl. ergänzend Art. 68 der Verfassung Südafrikas (Fn. 2).

den⁴²⁴. Eine solche Klageart würde nicht nur eine Neuerung für das südafrikanische Prozeßrecht darstellen⁴²⁵, sondern z. B. auch weit über die im Ansatz vergleichbare Popularklage nach der Verfassung des Freistaates Bayern⁴²⁶ hinausgehen. Während nämlich die bayerische Popularklage »jedermann« lediglich die Befugnis einräumt, die »Verfassungswidrigkeit eines (bayerischen) Gesetzes oder einer (bayerischen) Verordnung wegen unzulässiger Einschränkung eines Grundrechts« geltend zu machen⁴²⁷, erstreckt sich die Popularklage nach Art. 35 Abs. d des SALC-Entwurfs auch auf Regierungs- und Verwaltungsakte. Eine solche Ausdehnung des Prozeßgegenstandes birgt die Gefahr, entweder alsbald zu einer Überlastung der verschiedenen Gerichte (Divisionen) des Supreme Court zu führen oder wegen dieser Konsequenz entgegen den mit der Popularklage verfolgten Motiven in einer diese Klageart denaturierenden Weise praktiziert zu werden.

Im Unterschied zur Bill of Rights der SALC sieht der ANC in seinem Entwurf (Art. 16 Abs. 2) die Schaffung eines »Verfassungsgerichts« vor. Allerdings schweigt sich der Entwurf zu den Kompetenzen dieses Gerichts aus. Möglicherweise ist daran gedacht, dem Verfassungsgericht die in Art. 16 Abs. 4 des Entwurfs vorgesehene Zuständigkeit zu übertragen. Nach dieser Bestimmung »sollen alle Personen befugt sein, ein zuständiges Gericht mit der Behauptung anzurufen, daß ihnen durch die Bill of Rights garantierte Rechte verletzt oder gefährdet worden seien«. Das Gericht soll in diesen Fällen zugunsten der Antragsteller eine »Anordnung« erlassen dürfen, gerichtet auf »die Feststellung oder Durchsetzung ihrer Rechte oder die Einschränkung irgendeines Aktes, der die fraglichen Rechte vereitelt oder gefährdet«. Unklar ist auch, wie sich diese Kompetenz zu der in Art. 16 Abs. 1 des ANC-Entwurfs allgemein ausgesprochenen Befugnis der Gerichte verhält. Dort ist bestimmt: »Die in dieser Bill of Rights enthaltenen Grundrechte und Freiheiten sollen durch die Gerichte garantiert werden«. Jedenfalls ist vorgesehen, daß »jedes Gesetz oder jeder Regierungs- oder Verwaltungsakt, der die in der Bill of Rights aufgestellten Anforderungen verletzt, in dem Umfang dieser Verletzung ungültig sein soll« (Art. 16 Abs. 5). Das entspricht Art. 35 Abs. a des SALC-Entwurfs. Abweichend hiervon will der ANC dem Ge-

⁴²⁴ Siehe den Zwischenbericht (Fn. 101), 181–184.

⁴²⁵ Vgl. erneut den Zwischenbericht (Fn. 101), 182.

⁴²⁶ Siehe Art. 98 Satz 1. – Vgl. zu dieser Popularklage näher C. Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht (3. Aufl., 1991), 411 (Rdnr. 18) und 441–454 (Rdnr. 87–112).

⁴²⁷ So Art. 53 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof.

richt jedoch »in passenden Fällen« die Befugnis einräumen, der von der Ungültigkeit betroffenen staatlichen Stelle vorzuschreiben, »wie und innerhalb welcher Frist der Verletzung abgeholfen werden« muß (Art. 16 Abs. 5).

Eine solche Regelung hält die SALC für »inakzeptabel«. »Aufgabe« der Gerichte sei es nicht, der Gesetzgebung »Ratschläge« zu erteilen oder ihr vorzuschreiben, in welcher Frist sie ihre Gesetzgebung zu »berichtigen« habe⁴²⁸. Hier zeigt sich erneut⁴²⁹, daß die Kommission noch dem Prinzip der Parlamentsouveränität⁴³⁰ verhaftet ist. In Deutschland jedenfalls ist es gängige Praxis des Bundesverfassungsgerichts, der Legislative für die verfassungskonforme Korrektur eines Gesetzes eine Frist vorzugeben⁴³¹ und/oder sie durch die für den Bundestag bindenden⁴³² – tragenden – Gründe der Entscheidungen festzulegen⁴³³.

Schließlich enthält auch der ANC-Entwurf eine – Art. 31 des SALC-Entwurfs teilweise vergleichbare⁴³⁴ – allgemeine Rechtsschutzgarantie. Allerdings greift sie insoweit deutlich zu kurz, als sie diese Gewährleistung nur auf Regierungs- und Verwaltungsakte bezieht und das auch noch beschränkt auf bestimmte (krasse) Fälle⁴³⁵.

Die Bill of Rights der IFP ist insoweit noch mangelhafter als die des ANC. Sie hat keinerlei allgemeine Rechtsschutzgarantie in ihren Entwurf aufgenommen. In Art. 15 Abs. 2 wird zwar der Supreme Court für zuständig erklärt, »alle Anordnungen zu treffen, die notwendig und angemessen sind, um dem Antragsteller den Genuß eines jeden von den Vorschriften der Bill of Rights verliehenen Rechtes ... zu sichern«. Sonstige allgemeinere Aussagen zum Rechtsschutz enthält der IFP-Entwurf jedoch nicht.

⁴²⁸ So die Kommission in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 453.

⁴²⁹ Vgl. schon im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Umweltschutz die Darlegungen bei Fn. 368.

⁴³⁰ Siehe dazu oben die Ausführungen bei Fn. 125–127.

⁴³¹ Vgl. statt vieler die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 33, S. 303, 305, und Bd. 83, S. 130, 154.

⁴³² Siehe § 31 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.

⁴³³ Vgl. zu dieser Auslegung der in Fn. 432 genannten Vorschrift zum Beispiel die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 40, S. 88, 93 mit weiteren Nachweisen und *Pestalozza* (Fn.426), 325 f. (Rdnr. 90).

⁴³⁴ Siehe zu dieser Bestimmung oben den Text, beginnend bei Fn. 414.

⁴³⁵ Vgl. zu den praktischen Auswirkungen dieser Regelung auf den Rechtsschutz gegenüber Legalenteignungen den Text oben nach Fn. 255. Siehe außerdem die deutliche Kritik der SALC in ihrem Zwischenbericht (Fn. 101), 423 f.

c) Spezielle Verfahrensgarantien

Beispielhaft ist die Bill of Rights der IFP demgegenüber in anderer Hinsicht. Als einzige will sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumen, an dem Entwerfen untergesetzlicher Rechtsnormen »angemessen« beteiligt zu werden (Art. 5 Abs. 2).

Ferner ist es anerkennenswert, daß die IFP in Art. 5 Abs. 1 ihres Entwurfs von Gerichten und Behörden verlangt, daß sie ihre Entscheidungen »mit Gründen versehen«⁴³⁶. Dieser Begründungszwang wird allerdings sogleich durch die Worte »wenn nicht unangemessen« eingeschränkt. Angesichts der Unbestimmtheit dieser Klausel läuft der Begründungszwang auf diese Weise Gefahr, in der Praxis auf ein Maß gestutzt zu werden, das unter dem der deutschen Verfassung liegt, die zwar eine ausdrückliche Begründungspflicht nur in zwei Fällen kennt⁴³⁷, der im übrigen aber eine weitgehende Begründungspflicht durch Auslegung diverser Grundrechte und Prinzipien entnommen werden kann⁴³⁸.

Dem entspricht es, wenn die SALC in Art. 32 ihres Entwurfs zumindest für Rechte oder legitime Hoffnungen beeinträchtigende Verwaltungsverfahren einen Begründungszwang – auf Verlangen – zugunsten derjenigen vorschreibt, die ein Interesse an einer solchen Rechtfertigung haben. Was strafgerichtliche Entscheidungen angeht, ergibt sich aus Art. 7 Abs. k, der bereits oben⁴³⁹ erwähnt wurde, eine Begründungspflicht.

8. Schranken der Grundrechte

Gemeinsam ist allen drei Entwürfen einer Bill of Rights, das sie in einer generellen, prinzipiell⁴⁴⁰ für alle Grundrechte geltenden Vorschrift einen Gesetzesvorbehalt niedergelegt haben, der in bestimmter Weise qualifiziert ist. Durch diese Gesetzesvorbehalte wird es der Legislative möglich, entweder selbst in die Grundrechte einzugreifen oder die Exekutive zu Eingriffen zu ermächtigen.

⁴³⁶ Siehe auch Art. 4 Abs. 4 und 9 des IFP-Entwurfs.

⁴³⁷ Vgl. vor allem Art. 104 Abs. 3 und ferner Art. 80 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes.

⁴³⁸ Siehe dazu eingehend Lücke (Fn. 256), 37–106.

⁴³⁹ Vgl. unter a) nach Fn. 406.

⁴⁴⁰ Siehe aber die Gesetzesvorbehalte in Art. 11 (Verbot der Zwangsarbeit) und Art. 22 Abs. 2 (Enteignung) des SALC-Entwurfs (Fn. 101); Art. 2 Abs. 29 (Durchsuchung), Art. 5 Abs. 10 (Freiheit der Kunst und der Wissenschaft), Art. 6 Abs. 6 und 7 (Streikrecht), Art. 11 Abs. 8, 9 und 11 (Enteignung) des ANC-Entwurfs (Fn. 97); Art. 4 Abs. 3 (Freiheit der Person) sowie Art. 7 Abs. 2 (Enteignung) des IFP-Entwurfs (Fn. 109). Diese Gesetzesvorbehalte sind im Verhältnis zu dem generellen Gesetzesvorbehalt teilweise nicht bloß ergänzender, sondern spezieller Natur.

Am pauschalsten ist der Gesetzesvorbehalt im ANC-Entwurf⁴⁴¹ geregelt. Der einschlägige Art. 15 Abs. 2 lautet: »Nichts in dieser Verfassung soll dahin ausgelegt werden, den Staat an seinem Recht zu hindern, die Art und Weise des Gebrauchs von Grundrechten und Freiheiten gesetzlich zu regeln, vorausgesetzt, daß diese Regelung oder Beschränkung in einer offenen und demokratischen Gesellschaft als notwendig erachtet wird«. Diese vage Schranke stellt jedenfalls in einem Land ohne grundrechtliche Tradition wie Südafrika eine grundrechtliche Eingriffe kaum erschwerende Hürde für den Gesetzgeber dar, was nur akzeptabel erscheint, wenn sie durch ausreichende »Schranken-Schranken«⁴⁴² ergänzt wird.

Besser formuliert ist der IFP-Entwurf⁴⁴³. Zwar verwendet auch er eine vergleichbare unbestimmte Formel, jedoch engt er sie – ähnlich der Europäischen Menschenrechtskonvention⁴⁴⁴ – auf die Verfolgung bestimmter Zwecke ein. In dem maßgeblichen Art. 14 Abs. 1 heißt es insoweit: »Die unter den Vorschriften dieser Bill of Rights anerkannten Rechte und Pflichten dürfen durch Gesetz aus Gründen eingeschränkt werden, die in einer freien und demokratischen Gesellschaft im Interesse der öffentlichen Sicherheit zur Verhütung von Unruhe oder Verbrechen, im Interesse des Schutzes der Gesundheit und der Moral, der Rechte, Freiheiten und Ehre anderer sowie im Interesse der Erhaltung der Autorität und der Unparteilichkeit der Judikative sowie des sozialen, moralischen und wirtschaftlichen Wohlergehens aller Einwohner der Republik notwendig sind«.

Demgegenüber verzichtet die Bill of Rights der SALC⁴⁴⁵ – anders als noch ihr vorhergehender Entwurf⁴⁴⁶ – auf eine Formel, die sich in irgendeiner Weise der »demokratischen Gesellschaft« als Schranke bedient⁴⁴⁷. Statt dessen schließt Art. 34 Abs. 1 des gegenwärtigen Entwurfs einige Grundrechte wie den allgemeinen Gleichheitssatz und spezielle

⁴⁴¹ A.a.O. (Fn. 97).

⁴⁴² Siehe nachfolgend unter 9.

⁴⁴³ A.a.O. (Fn. 109).

⁴⁴⁴ Vgl. die Abs. 2 der Art. 8–11 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 (Bundesgesetzblatt 1952, Teil II, 685) und die Kommentierung dieser Klauseln durch J.A. Frowein, in: J.A. Frowein/W. Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention (1985), besonders Vorbemerkung zu Art. 8–11 (S. 188–193).

⁴⁴⁵ A.a.O. (Fn. 101).

⁴⁴⁶ Vgl. Art. 30 des Entwurfs in der Fassung des Working Paper (Fn. 100).

⁴⁴⁷ Siehe zur Kritik dieser Formel nur A. Thomashausen, Savings Clauses and the Meaning of the Phrase "Acceptable in a Democratic Society" – A Comparative Study, Codicillus 1989 (Bd. XXX, Nr.2), 56, 64f.

Diskriminierungsverbote (Art. 3), das Verbot der Folterung (Art. 4 Abs. b), die Freiheit der Person (Art. 5) und weitere Verfahrensgarantien⁴⁴⁸, die Achtung und den Schutz der Menschenwürde (Art. 9 Abs. b), die Entschädigungspflicht bei einer Enteignung (Art. 22 Abs. b), die Rechtsschutzgarantie (Art. 31) sowie sich selbst von einer Beschränkung aus. Im übrigen dürfen nach dieser Bestimmung die in der Bill of Rights festgelegten »Rechte, Verfahren und Einrichtungen« durch die Gesetzgebung begrenzt werden, »vorausgesetzt, daß eine derartige Begrenzung ... aus Erwägungen der Staatssicherheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Interesses, der guten Moral, der öffentlichen Gesundheit, der Rechtspflege, der öffentlichen Verwaltung oder der Rechte anderer oder zur Verhütung oder Bekämpfung von Unruhe oder Verbrechen vernünftigerweise notwendig ist«.

9. Schranken-Schranken

Die sogenannten Schranken-Schranken stellen Begrenzungen dar, denen die Legislative unterliegt, wenn sie von ihren in den Gesetzesvorbehalten zum Ausdruck kommenden Eingriffsbefugnissen, den Schranken der Grundrechte, verfassungsgemäß Gebrauch machen will. Nach deutschem Verfassungsrecht werden das Verbot des Einzelfallgesetzes⁴⁴⁹, das Zitiergebot⁴⁵⁰, die Wesensgehaltsgarantie⁴⁵¹ und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁴⁵² als Schranken-Schranken begriffen⁴⁵³. Der ANC-Entwurf⁴⁵⁴ macht sich drei dieser Begrenzungen zu eigen: das Verbot des Einzelfallgesetzes, die Wesensgehaltsgarantie und das Zitiergebot (vgl. Art. 15 Abs. 4). Die Bill of Rights der SALC⁴⁵⁵ nahm immerhin noch zwei Schranken-Schranken – das Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 34 Abs. 1) und die Wesensgehaltsgarantie (Art. 34 Abs. 1 Buchstabe b) –

⁴⁴⁸ Vgl. Art. 6 Abs. a–e, Art. 7 und Art. 8.

⁴⁴⁹ Siehe Art. 19 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

⁴⁵⁰ Vgl. Art. 19 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

⁴⁵¹ Siehe Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes.

⁴⁵² Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zerfällt in die Prinzipien der Geeignetheit des (staatlichen) Mittels, der Erforderlichkeit des Mittels (Gebot des milderen Mittels) und den eigentlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Sinne eines angemessenen Verhältnisses von Mittel und Zweck; siehe statt aller die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 67, S. 157, 173, 176, 178, und Bd. 81, S. 156, 192–194. Er hat im Grundgesetz keinen ausdrücklichen Niederschlag gefunden.

⁴⁵³ Vgl. statt vieler Pieroth/Schlink (Fn. 162), 72 (Rdnr. 317).

⁴⁵⁴ A.a.O. (Fn. 97).

⁴⁵⁵ A.a.O. (Fn. 101).

in ihren Text auf. In den IFP-Entwurf⁴⁵⁶ fand nur die Wesensgehaltsgarantie Eingang (Art. 14 Abs. 3).

Demgegenüber enthält keiner der Entwürfe – ebensowenig wie das deutsche Grundgesetz – das Prinzip der Verhältnismäßigkeit⁴⁵⁷. Das ist angesichts seiner herausragenden, die anderen Schranken-Schranken in den Schatten stellenden praktischen Deutung zwar zu bedauern, jedoch solange unschädlich, als man bereit ist, diese Schranken-Schranke aus anderen Quellen zu entnehmen, beispielweise aus den jeweils betroffenen Grundrechten⁴⁵⁸. Auch bietet sich eine entsprechende Auslegung der – von allen Entwürfen rezipierten – Wesensgehaltsgarantie an⁴⁵⁹. Geht man von der künftigen Anerkennung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in Südafrika aus, einem Prinzip, das dort nicht unbekannt ist⁴⁶⁰, dann geben die teilweise vagen Schranken der Grundrechte, vor allem im Entwurf des ANC⁴⁶¹, kaum zu Bedenken Anlaß.

F. Zusammenfassende Würdigung

Wie aus den bisherigen Abschnitten deutlich wird, zeigen die Vorschläge der SALC⁴⁶², des ANC⁴⁶³ und der IFP⁴⁶⁴ hinsichtlich der Formulierung einer Grundrechtsordnung vielfach Gemeinsamkeiten. Das gilt

⁴⁵⁶ A.a.O. (Fn. 109).

⁴⁵⁷ Anders Art. 10 Abs. 7 des Verfassungsentwurfs der F.I.D.A.; vgl. zu ihm den Text oben in Fn. 149.

⁴⁵⁸ So in Deutschland; siehe nur die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 19, S. 342, 348f., und Bd. 76, S. 1, 50f. mit weiteren Nachweisen.

⁴⁵⁹ So verfährt in Deutschland die Theorie vom relativen Wesensgehalt; vgl. T. Maunz, in: T. Maunz/G. Dürig, Grundgesetz (Stand: September 1991), Art. 19 Abs. 2 Anm. 16. – Durch dieses Verständnis wird allerdings Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes gerade dann um seine (eigentliche) Relevanz gebracht, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit versagt, nämlich in Zeiten, in denen der einzelne (und dementsprechend sein – grundrechtlich geschütztes – Interesse) fast nichts gilt, der Staat (und seine hinter dem grundrechtlichen Eingriff stehenden Interessen) dafür aber um so mehr.

⁴⁶⁰ Siehe nochmals (vgl. Fn. 457) Art. 10 Abs. 7 des Verfassungsentwurfs der F.I.D.A. (Fn. 149).

⁴⁶¹ Vgl. oben den Text, beginnend bei Fn. 441.

⁴⁶² A.a.O. (Fn. 101).

⁴⁶³ A.a.O. (Fn. 97).

⁴⁶⁴ A.a.O. (Fn. 109).

beispielsweise⁴⁶⁵ für den Schutz der Menschenwürde⁴⁶⁶ und des Lebens⁴⁶⁷ sowie für den allgemeinen Gleichheitssatz⁴⁶⁸ und die Verfahrensgrundrechte⁴⁶⁹. Ebenso offenbart die Ausgestaltung der Schranken⁴⁷⁰ einig und die der Schranken-Schranken⁴⁷¹ zahlreiche Übereinstimmungen. Letztlich beruht diese Angeglichenheit auf der allmählich gewachsenen und heute vorherrschenden Einsicht, daß während der Zeit der Apartheid gegen elementare Menschenrechte verstoßen wurde und daß eine Wiederholung solcher Ereignisse verfassungsrechtlich unterbunden werden muß.

Neben diesem Einklang weisen die Entwürfe der SALC, des ANC und der IFP jedoch eine Reihe bedeutsamer Gegensätze auf. Diese Unterschiede erklären sich größtenteils aus den divergierenden Lebensverhältnissen, in denen sich Weiße einerseits und insbesondere Schwarze andererseits nach Jahrzehnten der Apartheids-Gesetze befinden. Sie treten vor allem⁴⁷² in bezug auf den Schutz der Unternehmer- und Gewerbefreiheit⁴⁷³, den Schutz des Eigentums⁴⁷⁴ und die Herstellung faktischer Gleichheit⁴⁷⁵ auf. Es entspricht der Interessenlage des ANC, daß ihm als Repräsentanten vieler Schwarzer⁴⁷⁶ in Südafrika weniger z.B. an einer ausgeprägten Gewährleistung des Eigentums gelegen ist, dafür aber um so mehr daran, die mannigfachen Nachteile, die Schwarze im Vergleich zu den Weißen erfahren haben, durch positive staatliche Schritte zu beseitigen oder wenigstens zu mildern. Umgekehrt ist es bei der Zusammensetzung der – bis auf ein Mitglied⁴⁷⁷ – nur aus Weißen gebildeten SALC

⁴⁶⁵ Vgl. außerdem die Gewährleistung der Freizügigkeit (Text beginnend bei Fn. 275), der Versammlungsfreiheit (Ausführungen beginnend nach Fn. 277), der Religions- und Gewissensfreiheit (Darlegungen beginnend bei Fn. 284) sowie des Umweltschutzes (Erörterungen beginnend bei Fn. 377).

⁴⁶⁶ Siehe oben den Text sub E. II. 1 (beginnend bei Fn. 159).

⁴⁶⁷ Vgl. *supra* unter E. II. 2. b) (beginnend bei Fn. 169).

⁴⁶⁸ Siehe die vorstehenden Darlegungen unter E. II. 3. a) (beginnend nach Fn. 289).

⁴⁶⁹ Vgl. oben sub E. II. 7 (beginnend bei Fn. 402).

⁴⁷⁰ Siehe die früheren Ausführungen unter E. II. 8 (beginnend bei Fn. 440).

⁴⁷¹ Vgl. *supra* unter E. II. 9 (beginnend bei Fn. 449).

⁴⁷² Siehe außerdem den Text beginnend bei Fn. 218 zur Berufsfreiheit und die Ausführungen beginnend bei Fn. 349 zu den sozialen Grundrechten.

⁴⁷³ Vgl. oben die Darlegungen sub E. II. 2. f) (beginnend bei Fn. 200).

⁴⁷⁴ Siehe vorstehend unter E. II. 2. h) (beginnend bei Fn. 223).

⁴⁷⁵ Vgl. die früheren Ausführungen sub E. II. 3. d) (beginnend bei Fn. 312).

⁴⁷⁶ Siehe die Angaben oben in Fn. 16.

⁴⁷⁷ Es handelt sich um C.R.M. Dlamini. Er gehört der Bevölkerungsgruppe der Zulus an (ohne Mitglied der IFP zu sein) und lehrt als Professor an der University of Zululand.

verständlich, daß diese Kommission eher einen möglichst weitgehenden eigentumsrechtlichen Bestandsschutz garantiert sehen will als den Abbau der zwischen Weißen und Schwarzen bestehenden faktischen Ungleichheiten.

Wollte jede Seite an ihren Positionen festhalten, liefe eine Bill of Rights Gefahr, daß sie entweder als eine Verfassung für die Schwarzen abgetan oder als "Bill of Whites" diskreditiert werden würde⁴⁷⁸. Die Chance, Grundrechte als Integrationsfaktor⁴⁷⁹ zu nutzen und mit Hilfe ihrer gerichtlichen Durchsetzung einen »Verfassungspatriotismus« auszubilden, wäre unwiderruflich vertan. Das Ziel, Südafrikas Bevölkerungsgruppen zu einer Nation zu formen⁴⁸⁰, würde in unerreichbare Ferne rücken. Statt dessen würde die sich gegenwärtig auf links- und rechtsextreme Gruppen beschränkende Polarisierung, wie sie aus dem Schlachtruf »Ein Siedler, eine Kugel« ("One settler, one bullet") des PAC⁴⁸¹ und der Äußerung »Ein Kaffer, eine Kugel« ("One kaffir, one bullet") des HNP-Führers⁴⁸² sichtbar wird, auf größere Bevölkerungsteile erweitern und drohen, sich in einem Bürgerkrieg zu entladen.

Soll eine derartige Entwicklung vermieden werden, sind ausgewogene Kompromisse unter Einbeziehung nicht nur der wesentlichen politischen Kräfte (Regierung/NP, ANC, IFP, DP, SACP), sondern auch der extremen Gruppen des linken (PAC, AZAPO etc.)⁴⁸³ und rechten Spektrums

⁴⁷⁸ Siehe nur den Kommentar des ANC zum Zwischenbericht der SALC (Fn. 101), in dem es unter anderem heißt: »Der Grundrechtekatalog der Rechtskommission ist ein Grundrechtekatalog für die Besitzenden, meist große Konzerne und Weiße. Den Nicht-Besitzenden, die meist ... schwarz sind, bietet er herzlich wenig«, Informations-Bulletin des ANC vom November/Dezember 1991 (Nr. 11/12), 20, 23.

⁴⁷⁹ Vgl. zur integrierenden Kraft einer Verfassung grundlegend R. S m e n d, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), abgedruckt in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze (2. Aufl., 1968), 119ff. – Speziell zu den Grundrechten als Integrationsfaktor siehe Lücke (Fn. 349), 15, 37f. mit weiteren Nachweisen.

⁴⁸⁰ Siehe Nr. 1 der Absichtserklärung (Declaration of Intent), die von den Teilnehmern der CODESA (vgl. den Text vor Fn. 118) – mit Ausnahme der IFP und der Regierung Bophuthatswanas – im Dezember 1991 beschlossen wurde und in der sich die Parteien feierlich verpflichten, »ein ungeteiltes Südafrika hervorzubringen als eine Nation mit einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft, Patriotismus und Loyalität ...«.

⁴⁸¹ Vgl. zum Pan Africanist Congress den Text oben in Fn. 21 und 67 sowie zu diesem Schlachtruf den Nachweis in Fn. 69.

⁴⁸² Siehe zur Herstigte Nasionale Party die Ausführungen in Fn. 65 und zu den zitierten Worten des HNP-Führers J. M a r a i s die Mitteilung der South African Press Association vom 30.01.1992.

⁴⁸³ Gegenwärtig versucht die AZAPO eine "Anti-CODESA Front" zu bilden. Zu diesem Zweck führt sie Gespräche mit dem Congress of South African Trade Unions (Cosatu)

(CP, AWB, HNP etc.)⁴⁸⁴ vonnöten. Ein Gremium für die erforderliche Suche nach einer Lösung ist in Gestalt der Convention for a Democratic South Africa (CODESA) seit Dezember 1991 vorhanden⁴⁸⁵. Letztlich wird es vom Geschick und dem guten Willen aller politischen Kräfte abhängen, ob sich die Ziele, von der die Absichtserklärung der CODESA⁴⁸⁶ spricht, verwirklichen lassen, darunter der Wunsch, »die Spaltungen der Vergangenheit zu überwinden, den Fortschritt aller zu sichern und auf der Grundlage demokratischer Werte eine freie und offene Gesellschaft aufzubauen, in der die Würde ... und die Rechte eines jeden Südafrikaners durch Gesetz geschützt werden«⁴⁸⁷.

Summary¹

Basic Rights in a New South African Constitution

The recommendations of the South African Law Commission (SALC), the African National Congress (ANC), and the Inkatha Freedom Party (IFP) concerning the drafting of a Bill of Rights display several congruences, such as a provision for the protection of human dignity and life, a general equal protection clause and a reference to fundamental rights to procedural due process. In the same way that the wording of constitutional limitations (»Schranken«) in these proposals exhibits some congruence, their provisions for "limitations on limitations" (»Schranken-Schranken«) contain numerous similarities. These similarities are based upon the gradually growing recognition, which today prevails, that fundamental human rights were violated during the period of apartheid, and that a repetition of such events must be constitutionally prohibited.

Alongside this harmony, however, the proposals of the SALC, the ANC, and the IFP manifest considerable contrasts. The differences are explainable for the

und dem National Council of Trade Unions (Nactu); vgl. "Anti-CODESA Front is in the Pipeline says AZAPO", *Business Day* vom 04.02.1992, 5.

⁴⁸⁴ Nach Aussagen des AWB-Führers Terre Blanche wird die AWB zusammen mit der CP und der HNP eine »gemeinsame Offensive« gegen CODESA beginnen; siehe "AWB-Ystergarde", *The Citizen* vom 05.02.1992, 6. Weitergehend ist sogar eine 80 rechte Organisationen umfassende »vereinte Front« geplant, um »die Selbstbestimmung der Weißen« zu verwirklichen; vgl. "Right-Wing Bodies Form a United Front", *The Citizen* vom 10.02.1992, 4.

⁴⁸⁵ Vgl. die frühere Darstellung oben nach Fn. 117.

⁴⁸⁶ Siehe zu dieser Declaration of Intent schon vorstehend die Ausführungen bei Fn. 480.

⁴⁸⁷ So Nr. 2 der Absichtserklärung (Fn. 480).

¹ Summary by the author.

most part by the diverse living conditions in which whites, on the one hand, and especially blacks, on the other hand, found themselves after decades of apartheid legislation. They appear primarily with regard to the protection of free economic enterprise, the protection of property, and the achievement of actual equality through affirmative action. It is consistent with the interests of the ANC, as representing many blacks in South Africa, that it is less concerned with special guarantees of property rights than the eradication, or at least the easing, of the manifold disadvantages blacks have suffered in contrast to whites. Conversely, it is understandable that the SALC, which is composed of whites, except for one member, would rather see existing private property rights protected as far as possible, than the dismantling of existing actual disparities between whites and blacks.

If each side were to hold fast to its position, a Bill of Rights would run the risk of being rejected out of hand as a constitution for blacks or discredited as a "Bill of Whites". The chance to use fundamental rights as an instrument for integration and, with the help of judicial implementation, to create "constitutional patriotism" would be irrevocably wasted. The goal of forming the groups which comprise South Africa's population into a nation would retreat irretrievably into the distance. Instead, the polarization presently limited to left-wing and right-wing extremist groups – ascertainable in the battle cry "one settler, one bullet" of the Pan Africanist Congress (PAC) and the comment "one kaffir, one bullet" by the leader of the Herstigte Nasionale Party (HNP) – would spread to wider segments of the population and threaten to explode into civil war.

To avoid such a development, it is necessary to make equitable compromises which include not only the essential political powers (government/National Party, ANC, IFP, Democratic Party), but also the extremist groups at the left (PAC, Azanian People's Organisation etc.) and the right (Conservative Party, Afrikaner Weerstandsbeweging, HNP etc.) of the spectrum. An institution to engage in the necessary search for a solution has existed since December 1991 in the form of the Convention for a Democratic South Africa (CODESA). Finally, whether the goals of the Declaration of Intent of CODESA can be realized – among them the wish "to heal the divisions of the past, to secure the advancement of all, and to establish a free and open society based on democratic values where the dignity ... and the rights of every South African are protected by law" – will depend upon the skill and good will of all political powers.