

A. Einleitung

Als sich die Deutsche Demokratische Republik (DDR) und die Republik Südafrika in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von ihrem autoritären Gepräge zu lösen begannen, wurden zwei historisch und kulturell divergente Nationen plötzlich vor dieselbe Herausforderung gestellt. In der DDR hatte die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) rund vierzig Jahre lang ein repressives Regime geführt, während in Südafrika derweil mit der Nasionale Party (NP) eine Partei an der Spitze der Regierung gestanden hatte, die einen bereits Jahrhunderte währenden Rassismus zum politischen Grundsatzprinzip erklärte. Bürgerrechtler:innen, die sich für die Überwindung der autoritären Systeme einsetzten, leiteten in beiden Ländern einen historischen Neuanfang ein. Die sog. friedliche Revolution führte zunächst zu Demokratisierungseffekten innerhalb des bestehenden Systems und mündete schließlich in der vollständigen Abschaffung des Staats durch dessen Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland. Der Fall der Berliner Mauer hatte interkontinentale geopolitische Auswirkungen und gab sogar dem südafrikanischen Transitionsprozess Auftrieb. So hing es wesentlich mit dem Mauerfall als Symbol für den Zusammenbruch des internationalen Kommunismus zusammen, dass der damalige Präsident des Apartheidregimes, Frederik Willem de Klerk, kurz nach seinem Amtsantritt Reformen anordnete.¹ Der Untergang der alten Systeme, die sich zwar signifikant voneinander unterschieden, gleichwohl eng in den internationalen Kontext des Kalten Kriegs eingebettet waren, forderte beide Nationen heraus, die Frage nach einer Aufarbeitung des vergangenen Unrechts zu beantworten. In Abgrenzung zu einem Prozess, der als Vergangenheitsbewältigung bezeichnet werden und dem ein Element der Beendigung einer Auseinandersetzung mit der Vergangenheit innewohnen

1 Stellungnahme von Frederik Willem de Klerk im Rahmen des 23. Forums 2000, abrufbar unter <<https://www.youtube.com/watch?v=rOO1p50Szk>> abgerufen am 26.07.2021; siehe zu dem Bezug zum Mauerfall auch *Wüstenberg, Aufarbeitung oder Versöhnung*, 2008, S. 9; siehe dazu auch *Tutu, No Future Without Forgiveness*, 1999, S. 36, 37.

könnte, sollte es in beiden Nationen um eine aktive Beschäftigung mit der Vergangenheit gehen.²

Zwar bildete sich sowohl in Deutschland als auch in Südafrika ein gesellschaftlicher Konsens gegen ein Vergessen der Vergangenheit und für eine bewusste Auseinandersetzung mit dem Unrecht – die Frage, in welcher Form diese Auseinandersetzung stattfinden sollte, war indes lange umstritten. Neben Strafverfolgungen zählten Prozesse zur Enthebung von belastetem Personal aus dem öffentlichen Dienst, sog. Lustrationsprozesse, Wiedergutmachungsmaßnahmen, Amnestien und Wahrheitskommissionen zu den juristischen Aufarbeitungsmöglichkeiten.³ Die Suche nach angemessenen Mitteln zur Aufarbeitung des Unrechts führte in beiden Nationen zu einem komplexen Nebeneinander verschiedener Instrumentarien. Strafrechtliche Verfolgungen, als sog. „juristische[r] Normalfall“⁴, fanden im vereinigten Deutschland⁵ insbesondere im Zuge der Mauer-schützenprozesse der 1990er- und 2000er-Jahre statt. Darüber hinaus gewährten die SED-Unrechtsbereinigungsgesetze Opfern⁶ Anspruch auf Rehabilitierung sowie Entschädigung und das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen ermöglichte Rückübertragungen von Vermögenswerten und Entschädigungen für Enteignungen, die in der DDR stattgefunden hatten. Die Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) bereitete zudem Lustrationsprozessen den Weg. In Südafrika adressierte das 1994 eingeführte Reconstruction and Development Programme einige der durch diverse Apartheid-Maßnahmen verursachten sozioökono-

2 Zu dem Begriff „Aufarbeitung“ in Abgrenzung zu „Vergangenheitsbewältigung“ siehe Buckley-Zistel/Oettler, in: Buckley-Zistel/Kater, Nach Krieg, Gewalt und Repression, 2011, S. 21 (22-23).

3 Siehe allgemein zu den juristischen Aufarbeitungsmöglichkeiten Werle/Vormbaum, Transitional Justice, 2018, S. 6, 7 mit weiterführenden Literaturangaben zu dem Begriff der Transitional Justice und den einzelnen Merkmalen; nach Werle/Vormbaum, Transitional Justice, 2018, S. 13 handelt es sich bei Wahrheitskommissionen um „zumindest rechtlich geregelte [...] Instrumente“.

4 Werle, in: Conde/Vormbaum, Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit, 2010, S. 15 (16).

5 Die ersten Strafverfahren wurden bereits vor der Wiedervereinigung in der DDR eingeleitet.

6 In der Arbeit werden die weit gefassten Begriffe „Täterperson“ und „Opfer“ für Personen verwendet, die direkt oder indirekt in der DDR im Zusammenhang mit dem SED-Regime und in der Südafrikanischen Union bzw. später in der Republik Südafrika im Zusammenhang mit der Apartheid Unrecht begangen bzw. erfahren haben.

mischen Probleme, womit eine Art Rehabilitierung einherging. Zudem erließ Südafrika, um Rückgaben von Land und Entschädigungen nach rassistisch motivierten Enteignungen zu ermöglichen, 1994 ein Landrückgabegesetz, auf dessen Grundlage eine noch heute tätige Kommission sowie ein heute fest etabliertes Gericht (der sog. Land Claims Court) entstanden.⁷

Zentrale Elemente der juristischen Aufarbeitung bildeten in beiden Ländern sog. Wahrheitskommissionen. Das Modell der Wahrheitskommission hat in den letzten Jahrzehnten große Verbreitung erfahren und ist heute in vielen Teilen der Welt ein nicht mehr wegzudenkendes Mittel im Umgang mit dem Unrecht der Vergangenheit.⁸ Die Bedeutung von Wahrheitskommissionen besteht darin, nicht nur die historischen Tatsachen über vergangenes Unrecht zu ermitteln, sondern auch einen Beitrag zu ihrer Anerkennung und Würdigung zu leisten.⁹ Wahrheitskommissionen weisen vor diesem Hintergrund das Potenzial auf, eine korrigierte nationale Historie zu konstruieren.¹⁰ Im Gegensatz zu Gerichtsverfahren konzentrieren sie sich primär auf die Opfer des Unrechts und stellen diese in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit.¹¹ Darüber hinaus können Wahrheitskommissionen dazu beitragen, die Achtung vor dem Rechtsstaat und den Menschenrechten zu stärken sowie eine neue Regierung oder ein neues System zu legitimieren.¹² Auf (völker-)rechtlicher Ebene basieren die Kommissionen insbesondere auf einem mittlerweile allgemein anerkannten „Recht auf Wahrheit“.¹³ Nach der richtungsweisenden Definition¹⁴ von

7 *South African History Online*, Land Restitution in South Africa since 1994, abrufbar unter <<https://www.sahistory.org.za/article/land-restitution-south-africa-1994>> abgerufen am 26.07.2021.

8 Einen Überblick zu aktuellen Aufarbeitungsprozessen gibt *Werle/Vornbaum*, *Transitional Justice*, 2018, S. 158-299.

9 *Hayner*, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (1994), S. 597 (607).

10 *Wilson*, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*, 2001, S. 14; siehe dazu auch *Hayner*, *Unspeakable Truths*, 2011, S. 20, 21.

11 *Hayner*, *Unspeakable Truths*, 2011, S. 22.

12 *Hayner*, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (1994), S. 597 (608).

13 *Werle/Vornbaum*, *Transitional Justice*, 2018, S. 83 mit weiterführenden Literaturangaben zur Entwicklung dieses Rechts; siehe davon insbesondere *Naqvi*, *The right to the truth in international law: fact or fiction?* *International Review of the Red Cross* 88 (2006), S. 245 (248ff.).

14 Die Definition ist enthalten in *Hayner*, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (1994), S. 597 (604); eine sehr ähnliche Abwandlung ist enthalten in *Hayner*, *Unspeakable Truths*:

A. Einleitung

Priscilla Hayner, Expertin der Transitional Justice, zeichnen sich Wahrheitskommissionen durch folgende Elemente aus:

1. Eine Wahrheitskommission richtet ihre Aufmerksamkeit auf die Vergangenheit.
2. Eine Wahrheitskommission fokussiert sich nicht auf ein spezifisches Ereignis. Vielmehr versucht sie, ein Gesamtbild von Menschen- oder Völkerrechtsverletzungen in einer bestimmten Zeitspanne zu zeichnen.
3. Eine Wahrheitskommission existiert nur für eine im Vorhinein festgelegte Zeitspanne, also temporär. Ein Abschlussbericht markiert das Ende ihrer Existenz.
4. Eine Wahrheitskommission verfügt über eine gewisse Autorität, die es ihr ermöglicht, Informationen zu beschaffen, in einem sicheren und geschützten Rahmen sensible Inhalte aufzuarbeiten und mit ihrem Abschlussbericht eine gewisse Reichweite zu erlangen.

Das Herzstück des südafrikanischen Aufarbeitungsprozesses bildete die South African Truth and Reconciliation Commission (TRC), die als „wohl bekannteste Wahrheitskommission“¹⁵ zweifelsohne alle vier Definitionsmerkmale aufwies. In Deutschland existierten mit den Entnazifizierungsverfahren nach dem Zweiten Weltkrieg bereits vor dem Transitionsprozess der 1990er-Jahre Verfahren, die einen gewissen Beitrag zur Wahrheitssuche in der Aufarbeitung des Nationalsozialismus leisteten.¹⁶ Jedoch handelte es sich bei diesen Verfahren nicht um Wahrheitskommissionen im Sinne der Definition Hayners, da sie weder ein Gesamtbild von Menschen- oder Völkerrechtsverletzungen zeichnen wollten noch auf die Verfassung eines Abschlussberichts gerichtet waren. Mit denselben Argumenten muss eine Klassifizierung der BStU als Wahrheitskommission verneint werden. Wie in Südafrika entstanden in den 1990er-Jahren in Deutschland mit der Enquete-Kommission¹⁷ „Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland“ (im Folgenden „Enquete-Kommission“) und

Confronting State Terror and Atrocity, 2001, S. 14; siehe zu einer kritischen Auseinandersetzung mit Hayners Definition *Freeman*, Truth Commissions and Procedural Fairness, 2006, S. 12-18 und *Brahm*, What is a Truth Commission and Why Does it Matter? *Peace and Conflict Review* 3 (2009), S. 1 (4-13); zu einer weiteren Abwandlung der Definition siehe *Hayner*, Unspeakable Truths, 2011, S. 11, 12.

15 *Werle/Vornbaum*, Transitional Justice, 2018, S. 93.

16 Einen guten Überblick zu den Entnazifizierungsverfahren gibt *Vollnhals*, Evangelische Kirche und Entnazifizierung 1945–1949, 1989.

17 Siehe zu den Charakteristika von Enquete-Kommissionen *Altenhof*, Die Enquete-Kommissionen, 2002.

der darauf folgenden Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“ (im Folgenden „Nachfolgekommission“) Kommissionen, die nach der Definition Hayners als Wahrheitskommissionen klassifiziert werden können.¹⁸ Obwohl Hayner selbst und weitere internationale Expert:innen auf dem Gebiet der Transitional Justice die deutschen Enquete-Kommissionen explizit als Wahrheitskommissionen klassifizieren,¹⁹ bleibt die Frage nach deren Status als solche kontrovers diskutiert.²⁰ Die uneindeutige Einordnung der deutschen Kommissionen als Wahrheitskommissionen mag ein Grund dafür sein, dass die Enquete-Kommission vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit in der deutschen (rechts-)wissenschaftlichen Forschung erhalten hat.²¹ Auch in der internationalen Forschung zu Transitional Justice nimmt die Enquete-Kommission noch immer einen kleinen Platz ein – womit ihr besonderes Potenzial verkannt wird. Die Enquete-Kommission wurde kurz vor der südafrikanischen Kommission errichtet, insofern war sie unbeeinflusst von dem gewaltigen und dominierenden Einfluss, den die TRC auf viele Nachfolgemodelle ausübte und konnte daher ein ganz eigenes Aufarbei-

-
- 18 Siehe dazu und zu einer genauen Subsumtion *Krüger*, in: Buckley-Zistel/Kater, *Nach Krieg, Gewalt und Repression*, 2011, S. 131 (140-142); auch nach *Yoder*, *Truth without reconciliation: An appraisal of the enquete commission on the SED dictatorship in Germany*, *German Politics* 8 (1999), S. 59 (78, Endnote 4) erfüllte die Enquete-Kommission Hayners Definitionskriterien.
- 19 Siehe *Hayner*, *Unspeakable Truths*, 2011, S. 12, 52-53; siehe *Andrews*, *Grand national narratives and the project of truth commissions: a comparative analysis*, *Media, Culture & Society* 25 (2003), S. 45 (50); siehe *Freeman*, *Truth Commissions and Procedural Fairness*, 2006, S. 11 (Fußnote 27); siehe *Brahm*, *What is a Truth Commission and Why Does it Matter?* *Peace and Conflict Review* 3 (2009), S. 1 (11-12); siehe *Stan*, *Truth Commissions in Post-Communism: The Overlooked Solution?* *The Open Political Science Journal* 1 (2009), S. 1 (2); siehe *Rosenberg*, *Overcoming the Legacies of Dictatorship*, *Foreign Affairs* 74 (1995), S. 134 (148); siehe ebenfalls *Jones*, *“Simply a Little Piece of GDR History“? The Role of Memorialization in Post-Socialist Transitional Justice in Germany*, *History & Memory* 27 (2015), S. 154 (155).
- 20 Beispielsweise lehnen *Werle/Vormbaum*, *Transitional Justice*, 2018, S. 90, 91 die Einordnung als Wahrheitskommission ab; anders dagegen positioniert sich aus dem deutschsprachigen Raum *Krüger*, in: Buckley-Zistel/Kater, *Nach Krieg, Gewalt und Repression*, 2011, S. 131 (139-142); ebenso *Rudnick*, *Die andere Hälfte der Erinnerung*, 2011, S. 48.
- 21 Siehe in diesem Zusammenhang bspw. *Vormbaum*, in: Conde/Vormbaum, *Transformation von Diktaturen in Demokratien und Aufarbeitung der Vergangenheit*, 2010, S. 293 (295-297), der bei der Skizzierung der deutschen Aufarbeitung die Kommissionen in diesem Werk nicht nennt.

tungsmodell entwerfen.²² Da sie in vielerlei Hinsicht eigene Ansätze entwickelte und andere Antworten auf bestimmte Fragestellungen fand als die TRC, kann sie in gewisser Weise als ihr Gegenentwurf bezeichnet werden. Vor diesem Hintergrund kann die Betrachtung der deutschen Kommission einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Konzepts von Wahrheitskommissionen leisten, das nicht ausschließlich auf der TRC als Maßstab für alle anderen Kommissionen beruht.²³

Die verschiedenen Arbeitsweisen der beiden Kommissionen wurzelten in ihren Mandaten, die in der Literatur zuweilen ebenfalls aus dem Blick geraten.²⁴ So wird nach der Geisteswissenschaftlerin Theresa Edlmann, die mithilfe der TRC in Kapstadt zu koordinieren, in der Forschung oft übersehen, dass der gesamte Prozess der TRC auf das Mandat zurückging.²⁵ Dabei definieren die Mandate als (rechtliche) Basis nicht nur die Kommissionsziele, sondern stellen gleichfalls Anforderungen an die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Kommissionen. Auf diese Weise gestalten sie den gesamten Prozess der Wahrheitssuche bereits vorab in der Theorie und entfalten dergestalt eine herausragende Bedeutung.²⁶ Im umgekehrten Sinn ergeben sich bereits aus den Mandaten die wichtigsten Einschränkungen vieler Wahrheitskommissionen.²⁷ So definierte das Mandat der südafrikanischen Kommission präzise, welchen Weg die Kommission überhaupt gehen konnte, wie der Journalist, Filmemacher und Schriftsteller Max du Preez anmerkt, der die Tätigkeit der TRC journalistisch intensiv begleitete.²⁸ Selbiges gilt für die Enquete-Kommission, deren Mitglieder ihr eigenes Mandat entwickelten und sich auf diese Weise selbst

22 *Hayner*, *Unspeakable Truths*, 2011, S. 53.

23 *Beattie*, *An Evolutionary Process: Contributions of the Bundestag Inquiries into East Germany to an Understanding of the Role of Truth Commissions*, *The International Journal of Transitional Justice* 3 (2009), S. 229 (229).

24 So verweist etwa *Kunst*, *Vergangenheitsaufarbeitung im Rahmen des Nation-building*, 2014, S. 241 zur Skizzierung der Aufgabenbeschreibung der TRC nicht auf das Mandat, sondern auf Sekundärliteratur.

25 Narratives Interview mit Theresa Edlmann, 25.05.2018, abgedruckt im Anhang unter TE A8.

26 Nach *Hayner*, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (1994), S. 597 (635-636) können neben den Mandaten insbesondere die politischen Realitäten und Zwänge sowie systemspezifische Herausforderungen einen entscheidenden Einfluss auf die Tätigkeit einer Kommission und auch auf die Formulierung des Mandats ausüben.

27 *Hayner*, *Fifteen Truth Commissions – 1974 to 1994: A Comparative Study*, *Human Rights Quarterly* 16 (1994), S. 597 (636).

28 Narratives Interview mit Max du Preez, 22.05.2018, abgedruckt im Anhang unter MD A6.

Beschränkungen auferlegten. Folglich lassen sich die Umsetzungsprozesse, insbesondere die Erfolge und Misserfolge der Kommissionen, primär an den eigenen Mandaten messen. Wenngleich einige Evaluierungskonzepte bereits entwickelt wurden, bestehen in diesem wichtigen Forschungsbe- reich noch beträchtliche Lücken.²⁹

Die vorliegende Studie zur Transitional Justice stellt die Enquete-Kommission der TRC im Wege der vergleichenden Rechtsgeschichte gegen- über und unternimmt den Versuch, durch eine Einordnung in den internationalen Rahmen von Wahrheitskommissionen³⁰ ein tieferes Ver- ständnis dieser beiden Wahrheitskommissionen zu vermitteln. Aufgrund der voranstehend genannten Relevanz der Mandate der Kommissionen schenkt sie diesen ihre besondere Aufmerksamkeit. Die Studie soll eben- falls einen Beitrag im Bereich der Evaluierung von Wahrheitskommissio- nen leisten, indem sie bewertet, ob und inwiefern die Kommissionen die Vorgaben ihrer Mandate tatsächlich umgesetzt haben. Auf diese Weise wird sichtbar werden, welche Herausforderungen und Schwierigkeiten bereits in den Mandaten angelegt waren, und der Blick für die Notwen- digkeit einer gewissenhaften Formulierung der Mandate von Wahrheits- kommissionen geschärft. Sowohl die vergessene erste deutsche Wahrheits- kommission als auch die besondere Bedeutung der Mandate für die Pro- zesse von Wahrheitskommissionen im Allgemeinen sollen demnach in das Blickfeld der rechtsgeschichtlichen Forschung gerückt werden.

Die Studie beginnt mit einem Blick auf die zentralen Begrifflichkeiten, die Wahrheitskommissionen im Rahmen ihrer Tätigkeit nutzen. Danach folgen Länderanalysen zu Südafrika und Deutschland, in denen zunächst die historischen Ausgangslagen der Aufarbeitung skizziert werden und sich eine Betrachtung der Mandate der Kommissionen anschließt. Im Anschluss werden die Umsetzungen der Mandatsvorgaben durch die Kom- missionen primär anhand des jeweiligen Abschlussberichtes untersucht. Im Rahmen des sich anschließenden Rechtsvergleichs auf der Makroebene werden zentrale Aspekte der Rechtsgrundlagen und ihrer Umsetzungen durch die beiden Kommissionen auf ihre Gemeinsamkeiten und Unter-

29 Siehe dazu im Detail *Werle/Vornbaum*, *Transitional Justice*, 2018, S. 139-148.

30 Siehe für einen umfassenden historischen Vergleich der politischen Aufar- beitungsinstrumentarien Deutschlands und Südafrikas und zur Einordnung Deutschlands in den internationalen Kontext *Wüstenberg*, *Aufarbeitung oder Versöhnung*, 2008 (zur Notwendigkeit einer internationalen Betrachtung siehe insbesondere S. 8); in Abgrenzung zu *Wüstenberg* wird in der vorliegenden Arbeit eine rechtshistorische Perspektive eingenommen und die Kommissionen werden in den Fokus gerückt.

A. Einleitung

schiede hin analysiert. Im Resümee werden schließlich die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und eingeordnet.