

Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates in Korea – insbesondere in Bezug auf die Unterlassung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben der früheren Präsidentin Park Geun Hye im Verfahren der gegen sie erhobenen Präsidentenanklage

BANG Seung-Ju *

I. Einleitung

Bekanntlich hat das Koreanische Verfassungsgericht am 10. März 2017 der vom Parlament am 9. Dezember 2016 erhobenen Präsidentenanklage stattgegeben und die Präsidentin Park Geun Hye aus ihrem Amt entlassen. Die Hauptgründe der Anerkennung der Präsidentenanklage liegen darin, dass die ehemalige Präsidentin Park Geun Hye die vielfältige Intervention ihrer alten Freundin Choi Soon-Sil in umfassende staatliche Angelegenheiten und die Politik ausdrücklich oder stillschweigend erlaubt, und darüber hinaus gemeinsam mit ihr ihre Präsidentengewalt gegenüber verschiedenen Firmen missbraucht hat. Ansonsten hat das Gericht andere Behauptungen vom Anklageführer, d.h. ihre Verletzung der Meinungsäußerungsfreiheit, die Verletzung des Prinzips vom Berufsbeamtentum durch das Missbrauchen ihrer Personalhoheit, schließlich die Verletzung oder Unterlassung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben beim Unfall der Sewol-Fähre am 16. April 2014, bei dem 304 Menschen ums Leben gekommen waren, mit der Begründung abgewiesen, dass solche Tätigkeiten oder ein solches Unterlassen der Angeklagten keine Rechtfertigungsgründe für ihre Amtsenthebung sein können oder dass es an deutlichen Beweisen und Materialien für die Anerkennung als Anklagebegründungen fehlt.

Ich werde bei dieser Gelegenheit einige kritische Bemerkungen gegen diese Argumentation des Gerichts machen. Zuerst hat das Gericht die konkrete Pflicht zur Rettung des menschlichen Lebens bei der Katastrophe nicht akzeptiert. Das Gericht hat seine Meinung wie folgt außerordentlich einfach und kurz ausgeführt, nachdem es die Vorgänge beim Sewol-Fährunglück und die Reaktion der angeklagten früheren Präsidentin Park Geun Hye erläutert hat. Gestatten Sie mir die diesbezüglichen Entscheidungsgründe der Mehrheit des

* Prof. Dr. Seung-Ju Bang, Hanyang University, School of Law.

Gerichts zu zitieren:

II. Gründe für die Entscheidung des Verfassungsgerichts

1. Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben¹⁾

Der Staat ist verpflichtet, die unantastbaren Menschenrechte des Einzelnen festzustellen und zu schützen (Art. 10 Koreanische Verfassung, abgekürzt im Folgenden: KV). Das Recht auf Sicherheit von Leben und Körper erweist sich als das grundlegende Recht für die Menschenwürde und den Menschenwert. Der Staat ist umfassend verpflichtet, die für den Schutz der Sicherheit des Lebens und des Körpers notwendigen geeigneten und wirksamen gesetzgeberischen sowie administrativen Maßnahmen zu ergreifen und damit der Gefahr ihrer Beeinträchtigung vorzubeugen und solche vorbeugenden Maßnahmen beizubehalten (vgl. Entscheidung vom 26.12.2008, 2008hunma419 usw.).

Die Angeklagte ist als das Oberhaupt der Verwaltung verpflichtet, ihre Kompetenzen auszuüben und die Aufgabe wahrzunehmen, die Schutzpflicht der Sicherheit von Leben und Körper der Staatsbürger treulich zu verwirklichen. Trotzdem ist es schwer anzuerkennen, dass daraus die konkrete und bestimmte Pflicht zum Tätigwerden entstehen würde, beispielsweise die Angeklagte im Katastrophenfall sich selbst an den Rettungsmaßnahmen beteiligen sollte. Es ist sehr bedauerlich, dass so viele Menschen ums Leben gekommen sind und es etliche Unangemessenheiten hinsichtlich der Reaktionen der Angeklagten gibt. Es ist aber schwierig, unmittelbar daraus ihren Verstoß gegen die Schutzpflicht des Rechts auf Leben abzuleiten. Auch sonst es gibt keine materiellen Gründe für die Anerkennung der Verletzung ihrer Schutzpflicht des Rechts auf Leben in Bezug auf das Sewol-Führungsglück.

2. Verletzung der Pflicht zur treulichen Ausübung der Amtsaufgabe.

Art. 69 KV erläutert die Pflicht, die Amtsaufgabe des Präsidenten treulich auszuüben, indem er bei Amtsantritt die Ablegung des Amtseids vorsieht. Art. 69 KV sieht nicht nur die Pflicht zum Amtseid vor, sondern betont auch noch einmal die verfassungsrechtliche Pflicht in Bezug auf die Amtsaufgabe des Präsidenten gemäß Art. 66 Abs. 2 und Abs. 3 KV und konkretisiert ihren Inhalt, indem er den Inhalt des Eides ausdrücklich erklärt.

Obwohl 'die Pflicht zur treulichen Ausübung der Amtsaufgabe' zur verfassungsrechtlichen Pflicht gehört, hat sie nicht den Charakter der Pflicht, deren Erfüllung auf normative Weise verwirklicht werden kann, anders als die Pflicht, die Verfassung zu hüten. Deshalb ist sie kaum justitiabel. Es kann nur der Gegenstand des politischen Urteils der Bürger bei der nächsten Wahl sein, ob der Präsident seine Amtsaufgabe während seiner Amtsperiode

1) Die folgende Nummerierung wurde vom Verfasser selbst vorgenommen und weicht daher von dem Originaltext der Entscheidungsgründe ab.

treulich ausgeübt hat. Es gibt unter der geltenden Verfassung, die nur eine einmalige Amtsperiode des Präsidenten erlaubt, keine Möglichkeit, nach der nicht nur rechtlichen, sondern auch politischen Verantwortung des Präsidenten gegenüber den Bürgern zu fragen, vielmehr kann dies nur durch die politische Reflexwirkung oder die Nachteile für die politische Partei, der der Präsident angehört, herbeigeführt werden.

Gemäß Art. 65 Abs. 1 KV beschränken sich die Gründe der Präsidentenanklage auf die Fälle des Widerspruchs gegen die Verfassung oder das Gesetz und deshalb kann das Verfassungsgericht im Verfahren der Präsidentenanklage vom rechtlichen Gesichtspunkt nur beurteilen, ob es Gründe für die Anklage gibt oder nicht. Deshalb kann der Punkt, ob die Angeklagte ihre Amtsaufgabe an dem Tag des Sewol-Führungslücks am 16. April 2014 treulich ausgeübt hat oder nicht, keinen Grund für die Präsidentenanklage bilden, so dass es kein Beurteilungsgegenstand sein kann (vgl. Entscheidung vom 14. 5. 2004, 2004hunna1).

3. Schluss

Dieser Grund für die Anklage ist nicht anzuerkennen.

III. Kritische Bemerkungen

In diesem Verfahren bin ich mit dem Beschluss des Gerichts einverstanden, die Präsidentenanklage anzuerkennen und die Präsidentin Park Geun Hye ihres Amtes zu entheben. Aber es ist sehr schwer, dem Argument zuzustimmen, dass die Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben kein Gegenstand der Präsidentenanklage sein kann aus dem Grund, dass der Präsident keine Pflicht hat, die Rettungsmaßnahmen im Katastrophenfall selbst zu übernehmen. In ihrer konkurrierenden Auffassung sind die Verfassungsrichter Kim und Lee zwar der gleichen Meinung wie die Mehrheit des Gerichts im Bezug auf die Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben, sie kommen aber zu dem Urteil, dass die frühere Präsidentin Park Geun Hye die Pflicht, die Amtsaufgabe treulich auszuüben, verletzt hat, aber die Schwere der Verfassungswidrigkeit nicht zur Amtsenthebung ausreicht. Die beiden Richter haben jedoch das verfassungswidrige Verhalten der früheren Präsidentin Park Geun Hye verdeutlicht und darauf hingewiesen, dass die zukünftigen Präsidenten eine solche Verfassungswidrigkeit nicht mehr wiederholen dürfen und sie diesen Punkt ausdrücklich betonen wollten. Aber ich bin auch nicht ihrer Meinung.

1. Rechtliche Grundlage für die von der Angeklagten zu beachtenden Schutzpflicht des Rechts auf Leben

Vor allen Dingen soll es eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Tätigwerden des Staatspräsidenten und der Regierung geben, um ihre verfassungsrechtliche Verantwortung für ihre Unterlassung der Schutzpflicht anerkennen zu können.

In Art. 10 KV werden die Menschenwürde und das Recht auf Wohlergehen der Bürger gewährleistet, darüber hinaus wird erklärt, dass der Staat verpflichtet ist, die unantastbaren grundlegenden Menschenrechte der Einzelnen festzustellen und zu schützen (Feststellungspflicht und Schutzpflicht).²⁾

In dieser grundrechtlichen Gewährleistungspflicht ist die Pflicht des Staates enthalten, die grundrechtlichen Rechtsgüter der Bürger vor Naturgewalten, Katastrophen und Dritten zu schützen. In diesem Sinne ist die allgemeine grundrechtliche Gewährleistungspflicht in der koreanischen Verfassung, die auch die Schutzpflicht des Staates vor der durch Dritte verursachten Beeinträchtigung oder Gefahr der Beeinträchtigung von grundrechtlichen Rechtsgütern im deutschen Sinne beinhaltet.

Diese allgemeine grundrechtliche Gewährleistungspflicht kann als eine subsidiäre Ersatznorm betrachtet werden, falls es keine einzelne konkrete Schutzpflicht für das Spezialgebiet gibt oder sie nicht anwendbar ist.

Für den Katastrophenfall regelt Art. 34 Abs. 6 KV diese spezielle Schutzpflicht ausdrücklich. Art. 34 Abs. 6 KV sieht ausdrücklich vor, dass der Staat sich darum bemühen soll, Katastrophen zu verhüten und die Bürger vor ihren Gefahren zu schützen.³⁾

Darüber hinaus regelt § 4. Abs. 1 Grundgesetz für Katastrophen und Sicherheitsfragen die Schutzpflicht des Menschenlebens durch den Staat bei Katastrophen.

Nach dem § 16 Gesetz für die Rettung im Fall der Meereskatastrophe ist die Pflicht des Oberbefehlshabers der Meerespolizei vorgesehen, die notwendigen Rettungsmaßnahmen zu ergreifen. Wenn der Oberbefehlshaber der Meerespolizei es unterlässt, die notwendige Maßnahme zu ergreifen oder sie fehlerhaft ausübt, sollen der Minister für Seefahrt und Meeresangelegenheiten und der Präsident als der Oberaufseher für die einzelnen Minister nicht frei von ihrer jeweiligen verfassungsrechtlichen Verantwortung sein. Warum?

Nach Art. 66 Abs. 4 KV ist der Staatspräsident das Oberhaupt der Regierung. Nach § 11 Abs. 1 Regierungsverfassungsgesetz soll der Staatspräsident die Chefs der zentralen Ministerien nach der Maßgabe der gesetzlichen Regelungen leiten und überwachen. Darüber hinaus kann der Staatspräsident einen Befehl oder eine Maßnahme der Minister suspendieren oder aufheben, falls der Befehl oder die Maßnahme der Minister für rechtswidrig oder unangemessen gehalten werden (§ 11 Abs. 2) und dieses Ermessen des Staatspräsidenten soll bei einem konkreten und gegenwärtig unmittelbar bevorstehenden Notfall, wo das Leben sehr vieler Menschen bedroht sein kann, genauso wie im Fall der Fähre Sewol, auf null reduziert werden. Also ist der Staatspräsident verpflichtet, das fehlerhafte

2) 방승주, 헌법 제10조, 헌법주석서 [I], 박영사 2013. 283쪽 이하 (Vgl. Seung-Ju Bang, Art. 10 KV, Kommentar zur Verfassung, Bd. 1, Parkyoung Publishing Co, 2013, S. 283 ff.).

3) Dazu vgl. Seung-Ju Bang, Die Pflicht des Staates, Katastrophen zu verhüten und die Bürger vor ihren Gefahren zu schützen, in: Rudolf Rengier (Hrsg.), Die Rolle des Rechts bei der Bewältigung von Katastrophen, Vorträge des 5. trilateralen – deutsch-japanisch-koreanischen – Seminars 3.-5. Juli 2012 in Konstanz, Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS), URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-237093>.

oder unangemessene Tätigwerden der Minister zu korrigieren. Deshalb ist festzustellen, dass die Präsidentin Park Geun Hye und ihre Regierung am 16. April 2014, als das Sewol-Fährlück passierte, die aus der Verfassung und dem Gesetz abgeleitete Pflicht gehabt hat.

2. Prüfungsmaßstab

Normalerweise ist das sog. Untermaßverbot als ein Maßstab für die Überprüfung der Unterlassung der grundrechtlichen Schutzpflicht des Staates zu nennen.

Aber meiner Meinung nach scheint ein viel intensiverer Maßstab erforderlich, falls es sich um die Rettung von Menschenleben, d.h. den Schutz der so fundamentalen Grundrechte wie im Fall der Sewol-Fähre handelt.

Ich möchte folgende Inhalte oder Elemente für die Überprüfung der Frage, ob dem Untermaßverbot entsprochen worden ist, vorschlagen:

i) Möglichkeit der Schutzmaßnahme, ii) Effizienz und Angemessenheit der Schutzmaßnahme - Erfassungspflicht, Beobachtungspflicht, Reaktionspflicht -, iii) Ausreichendheit der Schutzmaßnahme, iv) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Wenn wir das Problem der Unterlassung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben nach diesen Voraussetzungen überprüfen, können wir den folgenden Schluss ziehen, dass die Schutzmaßnahme der Meerespolizei oder die Unterlassung der Präsidentin das Untermaßverbot für die verfassungsrechtliche Schutzpflicht verletzt haben, wenn wir bedenken, dass das Blaue Haus, also der Präsidentensitz die Rettungsarbeiten der Meerespolizei durch das ständige Verlangen von Videoaufzeichnungen des Unglücks gestört hat und die Polizei damals die Rettungsarbeiten ungeheuer zurückhaltend durchgeführt hat und die Präsidentin nur mehrere unangemessene und verspätete Befehle gegeben hat, ohne dass sie selbst in ihrem Büro oder in der Notfallmanagement-Zentrale anwesend war, obwohl sie den Bericht über das Unglück erhalten hatte. Diese zurückhaltenden Rettungsmaßnahmen der Polizei oder die Unterlassung der positiven Leitung für die Schutzmaßnahme durch die Präsidentin Park Geun Hye und ihre Regierung sind als eine uneffektive, unangemessene und unzureichende Maßnahme zu bewerten. Also erfüllt die Unterlassung bzw. das damalige zurückhaltende Tätigwerden der Präsidentin Park Geun Hye den Tatbestand der groben Verfassungswidrigkeit und begründet somit ihre Amtsenthebung. Meines Erachtens ist diese Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben so ausreichend schwer, dass das Verfassungsgericht diese Präsidentenanklage gegen Park Geun Hye nur mit diesem Grund für begründet erklären und sie ihres Amtes entheben kann.

3. Kritik der konkurrierenden Meinung der beiden Verfassungsrichter Kim und Lee

Sie folgt der Meinung der Mehrheit, dass die Schutzpflicht des Rechts auf Leben kein Grund für die Anklage sei. Sie behaupten, dass die frühere Präsidentin nur die Pflicht, ihre Amtsaufgabe treulich auszuüben, verletzt, aber die Schwere der Verletzung nicht zur

Amtsenthörung ausgereicht hat.

In der Argumentation der beiden Verfassungsrichter wird auch die Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben durch die Präsidentin mit dem Argument der Verletzung der Pflicht zur treulichen Amtsausübung vermischt. Sie wollten mit der Verletzung der Pflicht, die Amtsaufgabe treulich auszuüben, argumentieren, aber ihre Argumentation war im Großen und Ganzen mit der Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben begründet. Ich finde, ihre Auffassung hätte klarer und besser begründet werden können, wenn sie vielmehr anders als die Mehrheit der Verfassungsrichter die Verletzung der Schutzpflicht des Rechts auf Leben ausdrücklich anerkannt hätten.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!