

ANALYSEN UND BERICHTE

Revolution vor Gericht: Fidschis *Court of Appeal* erklärt Verfassungsputsch für gescheitert

Von Jörg Menzel, Bonn

1. Einleitung

Fidschi durchlebt schon seit Jahren politisch schwierige Zeiten. Nun schickt sich der *Court of Appeal* des kleinen Südseestaates an, einen Meilenstein in der weltweiten Verfassungsgeschichte zu markieren. Er beschäftigt sich gut ein halbes Jahr nach der Außerkraftsetzung einer demokratischen Verfassung durch eine Militäradministration mit der Legalität dieses Vorgangs, kommt zu dem Ergebnis, die Ereignisse seien weder gerechtfertigt noch als erfolgreiche Revolution zu bewerten und erklärt die Verfassung für intakt. So lässt sich die Entscheidung des Gerichts in der Sache *Republic of Fiji vs. Prasad*¹ zusammenfassen. Historisch ist der Vorgang jedenfalls dann epochal, wenn ihm tatsächlicher Erfolg beschieden ist, denn soweit ersichtlich ist noch kein offener Verfassungsputsch durch Beschreiten des Rechtsweges vereitelt worden. Die maßgeblichen Kräfte haben vor dem Urteil und auch in dessen Nachklang angekündigt, sich ihm beugen zu wollen. Zwar scheinen das Parlament und die alte Regierung nicht mehr aktiviert zu werden, immerhin sind aber noch für dieses Jahr Neuwahlen unter den Regeln der geltenden Verfassung geplant. Auch wenn die künftige Entwicklung einstweilen nicht verlässlich prognostizierbar ist², dass sie durch den Richterspruch beeinflusst worden ist, lässt sich schon jetzt festhalten. Die Entscheidung des *Court of Appeal*, deren Gegenstand in Kernfragen einer allgemeinen Staatslehre zu Beginn

¹ Civil Appeal No. ABU0078/2000S (High Court Civil Action No. 217/2000); die Entscheidung ist nebst dem Schriftsatz der Antragsgegner sowie der vorangehenden Entscheidung des *High Court* vom 15. 11.2000 (Action Nr. HBC0217.00L) sowie diversen juristischen Beiträgen zur fidschianischen Verfassungskrise abrufbar unter http://www.vanuatu.usp.ac.fj/journal_splaw/Special_Interest/Special_Interest_Main.html.

² Weitere Internet-Adressen zur aktuellen Entwicklung: <http://www.fijilive.com> sowie <http://www.usp.ac/fj/journ/>.

des 21. Jahrhunderts führt, ist daher Anlass genug, den Blick noch einmal³ auf den hierzu-land allentfalls in kleinen Zeitungsnutzen zur Kenntnis genommenen fidschianischen Verfassungskonflikt und seine neuesten Zuspitzungen zu lenken. Dabei soll es im Wesentlichen um eine Darstellung der Entscheidungen sowie ihrer Hintergründe gehen, die anschließenden Ausführungen zur Einordnung in die Kategorien der Allgemeinen Staatslehre und des Völkerrechts verstehen sich nur als kursorische Hinweise.

2. Historischer Hintergrund

Verständlich sind die aktuellen Ereignisse nur vor dem Hintergrund andauernder Problemlagen⁴. Als Fidschi 1970 selbständig wurde, waren dem neuen Kleinstaat (heute ca. 800.000 Einwohner) des ehemaligen britischen Kolonialreichs mindestens zwei Erblasten mit erheblichem Konfliktpotential mitgegeben:

Einerseits hatte die englische Kolonialadministration um die Wende zum 20. Jahrhundert herum zehn Tausende Kontraktarbeiter aus Indien nach Fidschi gebracht, die für die Plantagenarbeit benötigt wurden. Diese Arbeiter blieben in der Regel im Land und mehrten sich redlich, während gleichzeitig die Zahl der indigen-fidschianischen Bevölkerung (insb. aufgrund eingeschleppter Krankheiten) zurückging. Bereits in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts gab es in Fidschi mehr Menschen indischer Abstammung als solche fidschianischen Ursprungs. Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit waren dieser Einwanderer seit Generationen im Land und verfügten regelmäßig über die fidschianische Staatsangehörigkeit. Die Ethnien sind allerdings relativ konsequent getrennt geblieben, beide Ethnien pflegen nach wie vor ein nur selten durchbrochenes Ideal der Nichtvermischung. Aufgrund anderer Lebensformen und Grundeinstellungen hatten die „Inder“ die „Fidschianer“ zeitweise nicht nur bevölkerungsstatistisch überrundet, vor allem waren sie wirtschaftlich erfolgreicher. Die „Inder“, ursprünglich angeworben für die Plantagenarbeit, dominierten später u.a. auch das Geschäftsleben, die akademischen Berufe und das Rechtswesen. Die ethnischen Fidschianer entwickelten das Gefühl, nachrangige Minderheit im eigenen Land zu sein. Das wurde auch nicht dadurch verhindert, dass sie über manche formale Privilegierung verfügten. Politisch sicherte ein kompliziertes nach Ethnien sortierendes Wahlrecht ihr Gewicht, ökonomisch waren und sind die „Fidschianer“ insbesondere durch ein besonderes Landrecht privilegiert, das Landeigentum grundsätzlich den indigenen Gemeinschaf-

³ Vgl. bereits *Jörg Menzel*, *Paradiesische Zustände? – Grundlagen und Entwicklungstendenzen von Verfassung und Recht in Fiji*, VRÜ 30 (1997), S. 42 ff.; *ders.*, *Verfassungsrecht und traditionale Ordnung im südpazifischen Mikrostaat*, VRÜ 30 (1997), S. 573 (insb. 584 f.).

⁴ Zum Folgenden näher und m.w.N. die Beiträge in Fn. 3; neuerdings auch *Stephanie Lawson*, *Chiefs, Politics, and the Power of Tradition in Contemporary Fiji*, in: *Geoffrey M. White / Lamont Lindstrom*, *Chiefs Today. Traditional Leadership and the Postcolonial State*, Stanford, 1997, S. 108 ff.

ten (*matagali*) zuweist, den Indern den Landerwerb weitgehend verwehrt und sie stattdessen in Pachtverträge zwingt, deren Erlös den *matagali* (und hier *in praxi* wohl insbesondere den jeweiligen „*chiefs*“) zufließt.

Die zweite Erblast des englischen Kolonialismus betrifft ein kompliziertes Verhältnis von modernem politischem Verfassungssystem und traditioneller Führerschaft. Die englische Kolonialpolitik war in Fidschi wie anderswo am Grundsatz der „*indirect rule*“ ausgerichtet. Dies bedeutete eine bewusste Instrumentalisierung vorhandener indigener Eliten, deren Macht zwar einerseits durch die britische Oberhoheit beschränkt wurde, andererseits aber eine Verfestigung erfuhr, die im vorkolonialen Zustand mit seinen ständigen Machtkämpfen so undenkbar war⁵. Nach der Unabhängigkeit Fidschis blieb das englische Recht zwar einerseits Systemgrundlage, und im Prinzip erhielt Fidschi eine „*Westminster-Style*“-Verfassung, gleichzeitig stand aber auch die Macht der *Chiefs* sowie die traditionelle Ordnung in den Dörfern weiterhin auf festem Grund. Die (aufgrund des bevorzugten Kraftfahrzeugs gelegentlich als „*Pajero-Taukei*“ apostrophierten) *Chiefs* sind nicht zuletzt in finanzieller Hinsicht die Hauptbegünstigten des bestehenden Systems. Für die *Chiefs* ist der Streit gegen „die Inder“ auch Streit um den eigenen Status in der fidschianischen Gesellschaft. „*Fijian Way*“, „*tradition*“ und „*custom*“ werden nur auf den ersten Blick allein gegenüber den indischen Intrusionen verteidigt, in der Sache geht es genauso um die Stabilisierung des eigenen Status innerhalb der ethnisch fidschianischen Bevölkerung und schließlich auch um die Machtverteilung auf der Ebene der *Chiefs* selbst⁶.

Unter den genannten Spannungslagen entwickelt sich das fidschianische Verfassungssystem seit seiner Begründung. Sie hatten schon 1987 zu zwei (unblutigen) Militärcoups geführt, mit denen ethnische Fidschianer auf eine Regierung reagierten, die maßgeblich von „indischen“ Parteien gestützt worden war – wobei Ministerpräsident ein „Fidschianer“ war. Im Jahr 1990 (inzwischen waren zahlreiche Angehörige der „indischen“ Elite emigriert, was insbesondere das Gesundheits- und das Rechtssystem in große Nöte brachte) wurde eine Verfassung oktroyiert, die strikt auf die „fidschianischen“ Interessen ausgerichtet war. Der indischen Hälfte der Staatsbürger wurde ein Bruchteil der Parlamentssitze zubilligt, herausgehobene Ämter blieben „Fidschianern“ vorbehalten und grundrechtlich wurden die maßgeblichen Grundlagen für eine massive Privilegierung der Indigenen gelegt.

⁵ Vgl. auch *Jane Samson*, *Imperial Benevolence. Making British Authority in the Pacific Islands*, Honolulu 1998, insbes. S. 63 ff.; 148 ff.

⁶ Fidschis *Chiefs* sind traditionell in verschiedene Konföderationen unterteilt, zwischen denen bis heute erhebliche Differenzen bestehen. In der seit Mai 2000 andauernden Krise sind diese Auseinandersetzungen stark in den Vordergrund getreten; zwischenzeitlich schmiedeten die „modernen“ *Chiefs* aus dem Westen der Hauptinsel, die den Verfassungsputsch ablehnten, sogar Sezessionspläne (und erhielten hierfür auch ausländischen Zuspruch).

3. Die Verfassung 1997

Die Verfassung von 1990 hatte keinerlei demokratische Legitimation, und in der Sache war sie vielfältig problematisch. Aber sie bildete den Grundstein für einen neuen politischen Diskurs. Unter dieser Verfassung nahm der Diskussionsprozess aber wieder einen freien Lauf und die Verfassung selbst sah insbesondere ihre Ersetzung binnen einer Frist von sieben Jahren vor. Im Zuge von ebenso schwierigen wie aufwändigen Reformberatungen⁷ kam es – für fast alle Beobachter überraschend – im Jahr 1997 zu einer praktisch vollständigen Redemokratisierung in Fidschi. Die neue Verfassung⁸ nimmt zwar immer noch auf die spezifischen Belange der indigenen Fidschianer Bedacht, vermeidet aber jede Diskriminierung. Auch die höchsten Staatsämter sind für „Inder“ zugänglich; das Wahlrecht bleibt kompliziert, diskriminiert aber nicht mehr; die Privilegierungen im grundrechtlichen Bereich sind weithin aufgehoben. Selbst vom traditionellen Recht oder von den heftig diskutierten „*Customary Courts*“ ist nicht mehr die Rede⁹. Nachdem der Ex-Putschist und langjährige Regierungschef Rabuka einen emotionalen Versöhnungskurs eingeleitet hatte, gelang es sogar, die Zustimmung des *Great Council of Chiefs* zu erlangen. Fidschi war im Ergebnis mit einem Schlag redemokratisiert und wurde in das Britische Commonwealth wieder aufgenommen.

Allerdings wirkte sich die vollständige Demokratisierung drastischer aus, als es wohl bei einem großen Teil der ethnisch-fidschianischen Eliten perhorresziert worden war. Gleich bei den ersten Wahlen gab es ein Wahlergebnis, das mit Mahendra Chaudry einen „indischen“ Ministerpräsidenten hervorbrachte. Der neue Ministerpräsident bildete eine plural besetzte Regierung, deren Mitglieder in der Mehrzahl ethnische Fidschianer waren, er vermied jedoch in der Folgezeit nicht die umstrittenen politischen Themen¹⁰. Zwar war aufgrund der nötigen Reformen mancher Konflikt letztlich unvermeidbar, Chaudry trug aber wohl auch selbst zur Verschärfung des Klimas bei. Abgesehen von einem eher konfrontativen Politikstil gab er sich auch persönliche Blößen. Meldungen über die Einstellung naher Familienangehöriger erlangten umso größeres Gewicht, als er seinen Wahlerfolg vielleicht auch dem Überdruß mit der Vetternwirtschaft verdankte, die sich in der Phase nach den Militärcoups von 1987 gebildet hatte. Ob solche Angriffspunkte tatsächlich für

⁷ Vgl. hierzu *Menzel*, VRÜ 30 (1997), S. 56 f.

⁸ Im Internet abrufbar über http://www.uni-wuerzburg.de/law/fj00000_.html.

⁹ Hierzu (kritisch) *Jennifer Corrin Care*, The Status of Customary Law in Fiji Islands after the Constitutional Amendment Act 1997, in: *Journal of South Pacific Law* 2000 (http://vanuatu.usp.ac.fj/sp_law_journal/articles/Corrin1.htm).

¹⁰ Größten Konfliktstoff birgt nach wie vor die Frage des traditionellen Landrechts und der Rechtsbeziehungen zwischen Landeigentümern und (indischen) Pächtern, vgl. die Übersicht bei *Sunil Sharma*, The Control and Protection of Native Lands in Fiji, in: *Journal of South Pacific Law* 1999 (http://vanuatu.usp.ac.fj/sp_law_working20papers.Sharma1.html).

die weitere Entwicklung bedeutsam gewesen sind oder ob lediglich der Widerwillen der indigenen fidschianischen Elite, sich von einem „Inder“ regieren zu lassen, maßgeblich war, ist schwer zu beurteilen¹¹. Jedenfalls kam es zu einem in seinem Verlauf sehr erstaunlichen „Putsch“.

4. Die „Revolution“ seit Mai 2000

Am 19. Mai 2000 betrat ein Geschäftsmann namens George Speight mit einigen Anhängern das Parlament Fidschis und inszenierte einen „Civil Coup“¹². Speight, selbst kein ethnischer Fidschianer, sondern „Halbblut“ mit „weißen“ Wurzeln, war als Geschäftsmann nach dem Regierungswechsel in Fidschi in Schwierigkeiten geraten (die Medien apostrophierten ihn in den folgenden Monaten im Wesentlichen als „*failed businessman*“). Speight nahm im Parlament Premierminister Chaudry, seinen Stellvertreter sowie einen Großteil der Regierung in Haft (darunter etliche ethnische Fidschianer und auch eine enge Angehörige des Staatspräsidenten) und stellte ebenso medienwirksam wie wankelmütig seine variierenden Forderungen¹³. Im Parlament umgab er sich mit einer Vielzahl hinzukommender Anhänger. Die Atmosphäre muss merkwürdig gewesen sein, bekochte die Parlamentsküche doch Geiselnahmer, Unterstützer, Geiseln sowie Journalisten gleichermaßen (ironisch war vom „*Café de Coup*“ die Rede). In der Sache beschwor Speight einerseits die „*fijian values*“, andererseits mokierte er sich aber bisweilen heftig über die höchste Instanz des traditionellen Fidschi, den *Great Council of Chiefs* und drohte auch mit der Tötung der Angehörigen des Staatspräsidenten.

Obwohl alle entscheidenden Stellen den Putsch offiziell ablehnten und Speight als Kriminellen brandmarkten, wurde sein Putschversuch außerhalb des Parlaments von Militär und *Great Council of Chiefs* zu einem höchst realen Verfassungsumsturz genutzt. Bereits zehn Tage nach dem Beginn der Geiselnahme und der sofortigen Erklärung des Notstandes zog das Militär am 29. Mai 2000 die Macht im Staat an sich, während Staatspräsident Ratu Mara unter im Detail ungeklärten Umständen aus seinem Amt gedrängt wurde. Militärchef Bainimarama erließ ein „Constitution Revocation Decree 2000“, ein „Existing Laws Decree 2000“ sowie ein „Fundamental Rights and Freedoms Decree 2000“. Mit Speight wurde über die Bedingungen für eine Beendigung der Geiselnahme verhandelt, über die man sich

¹¹ Zu den Hintergründen der *Coups* in Fidschi sowie parallel auf den Solomonen vgl. auch Gerard A. Finin / Terence A. Wesley-Smith, *Coups, Conflicts, and Crisis: The New Pacific Way?*, East-West Center Working Papers. Pacific Islands Development Series, Honolulu, No. 13, June 2000.

¹² Knappe „Ereignisgeschichten“ zum Folgenden finden sich auch in den Entscheidungen von *High Court* und *Court of Appeal* (Fn. 1).

¹³ Richter Gates beschreibt ihn in seinem sogleich zu besprechenden Urteil als „vociferous if not always translucent“.

schließlich am 9. Juli 2000 einigte („Muanikau Accord“). Diese Vereinbarung, in der weitgehende Zugeständnisse an die Geiselnnehmer gemacht wurden, erwies sich freilich alsbald als hinfällig, denn bereits drei Tage nachdem die Geiselnahme auf ihrer Grundlage nach 56 Tagen unblutig beendet worden war, wurden Speight und seine wichtigsten Komplizen trotz eines zuvor vereinbarungsgemäß erlassenen Amnestie-Dekrets inhaftiert. Die Interimsregierung erachtete den Muanikau Accord fortan offiziell als insgesamt unwirksam, weil sich die Putschisten nicht an die Pflicht zur Ablieferung aller Waffen gehalten hätten (in der Sache dürfte wichtig gewesen sein, dass Speight und seine Anhänger auch nach Beendigung der Geiselnahme destabilisierend tätig waren und damit der neuen Staatsführung gefährlich wurden). Auf einer kleinen und jedem Südsee-Klischee entsprechenden Insel namens Nukelau, die in Sichtweite des Parlaments der Hauptstadt vorgelagert ist und bislang als Picknick-Platz für Bootsausflügler populär war, erwarten die Putschisten seither ihre Aburteilung (seit November 2000 reist das Gericht aus Sicherheitsgründen zu den Verhandlungen auf diese Insel, anstatt die Gefangenen in das Gericht zu bringen).

Obwohl die Geiselnahme also Mitte Juli 2000 beendet und die Putschisten inhaftiert waren, nahm der Verfassungsumsturz seinen Lauf. Militär, *Great Council of Chiefs*, der von diesem ausgewählte neue Staatspräsident Ratu Josefa Iloilo sowie eine von diesem eingesetzte zivile Interimsregierung erachteten die Verfassung als endgültig außer Kraft gesetzt, da sich gezeigt habe, dass sie den Interessen der Fidschianer nicht gerecht werde. Man plante eine mehrjährige Phase der Stabilisierung unter der Interimsregierung und berief eine neue Verfassungskommission, die eine neue Verfassung erarbeiten sollte, die insbesondere die Interessen der ethnischen Fidschianer besser gewährleisten sollte. Zum Vorsitzenden der Kommission wurde Asesela Ravuvu berufen, Professor für „*Pacific Studies*“ an der Universität des Südpazifiks, der seit langem als *Hardliner* in der fidschianischen Interessenpolitik gilt¹⁴.

Unter der neuen politischen Ordnung konnte die Sicherheit des Landes, das in der Putschphase unter zahlreichen lokalen Geiselnahmen und Plünderungen gelitten hatte, im Wesentlichen wiederhergestellt werden. Ein in seinen Hintergründen dubioser weiterer Putschversuch aus dem Militär heraus kostete Anfang November mehrere Menschenleben, wurde aber in Tagesfrist niedergeschlagen. Der Wiedereintritt in die Lebensnormalität südpazifischer „*Tranquility*“ freilich blieb aus, zumal das Land aufgrund der ausbleibenden Touristen und der Sanktionsmaßnahmen ökonomisch an den Rand des Zusammenbruchs geriet (z.B. geriet die zuvor erfolgreiche internationale Fluggesellschaft „*Air Pacific*“ in Konkursgefahr). Auch der von innen und außen ausgeübte politische Druck blieb massiv. Im Inneren wandten sich zum Teil die Medien, insbesondere aber auch Gewerkschaften und Bürgerinitiativen gegen den unternommen Verfassungsputsch. Manche Richter, Staats-

¹⁴ Vgl. etwa *Asesela Ravuvu*, *The Facade of Democracy. Fijian Struggles for Political Control 1830-1987*, Suva, 1991; auch *ders.*, *Vaka I Taukei. The Fijian Way of Life*, Suva, 1995.

anwälte und Justizbeamte quittierten ihre Stellungen. Außenpolitisch wurde die erst 1997 wiedererworbene Commonwealth-Mitgliedschaft erneut ausgesetzt und die großen Nachbarn Australien und Neuseeland, aber auch die USA und die Europäische Union drängten beharrlich auf die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung. Der deposedierte Premierminister Chaudry unternahm nach seiner Freilassung eine regelrechte Welttournee, um den äußeren Druck auf die Interims-Staatsgewalt zu bestärken.

5. Die Entscheidungen des *High Court* und des *Court of Appeal*

Seinen öffentlichkeitswirksamen Weg in die Gerichte fand der Putsch relativ frühzeitig durch die Verfahren gegen George Speight und seine Komplizen, die dementsprechend erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit genießen (deren Ende aber noch nicht abzusehen ist).

Die eigentliche Sensation nahm zunächst kaum beachtet ihren Anfang im *High Court* in Lautoka, ca. dreihundert Kilometer von der Hauptstadt entfernt auf der gegenüberliegenden Seite der Hauptinsel gelegen. Dort entschied Richter A.H.C.T. Gates auf Antrag eines indischstämmigen Fidschianers am 15. November 2000, dass die Interimsregierung illegal sei¹⁵. Diese Entscheidung wurde am 1. März 2001 durch den *Court of Appeal* in Suva bestätigt.

Chakindra Prasad hatte seine Klage bereits am 5. Juli 2000 eingereicht. Anfangs war er offenbar noch nicht qualifiziert vertreten, und es unterliefen ihm eine Reihe von Verfahrensfehlern. Die Regierung auf der anderen Seite nahm das Verfahren zunächst nicht ernst und versäumte ihrerseits Fristen. Richter Gates erwägt diese Fehler in seinem Urteil, kommt aber zu dem Ergebnis, dass er über sie „*in the greater interests of the justice*“ bzw. in „*the wider national interest*“ hinweggehen müsse. Eine wichtige prozessuale Frage ist für ihn jedoch, ob der Kläger überhaupt einen hinreichenden Klagegrund (*reasonable cause of action*) hatte, denn Prasad war von den Ereignissen seit dem 19. Mai 2000 offenbar nicht anders betroffen als alle (indischstämmigen) Bürger Fidschis. Aus diesem Grund bestritt die Regierung seine Klagebefugnis und vertraute hierauf offenbar so vollständig, dass sie in der Sache in dem ganzen Verfahren kaum etwas vortrug oder beibrachte. Richter *Gates* hält dem prozessualen Einwand allerdings entgegen, Prasad sei mehr als „*a mere busybody*“¹⁶, denn durch die Abrogation der Verfassung würden ihm seine konkreten Bürgerrechte beschnitten und, indem er hiergegen Rechtsschutz suche, handele er legitimerweise auch

¹⁵ Nachweis in Fn. 1.

¹⁶ Der Begriff stammt von Lord Denning in *R. v. Greater London Council Ex p. Blackburn* [1976] 1 WLR 550 at 555.

stellvertretend für alle diejenigen, die wie er selbst ihrer Rechte beraubt würden¹⁷. Der Antrag der Regierung, die Klage schon wegen fehlender Klagebefugnis abzuweisen (u.a. weil sie „*scandalous, frivolous or vexatious*“ sei), wird zurückgewiesen. Auch in der Sache erklärt Gates die Klage für begründet. Die Verfassung Fidschis sei als „rigide“ Verfassung konzipiert, die Ausübung der *emergency rights* durch das Militär mit ihr nicht vereinbar. Ebenso wenig könne die *Doctrine of Necessity* zur Anwendung gelangen, da die Außerkraftsetzung der Verfassung nicht erforderlich gewesen sei, um die Krisensituation zu bewältigen. Da seine Aufgabe als Richter die Wahrung des Rechts und der Verfassung sei (Gates beruft sich ausdrücklich auf seinen Schwur gemäß Art. 135 der Verfassung), müssten die in Rede stehenden Akte, mit denen die Verfassung abgeschafft wurde, für unwirksam erklärt werden. In seinen *Orders* erklärt Gates zunächst unter 1.: „The attempt of coup of May 19th was unsuccessful.“ Unter 3. heißt es: „(...) The 1997 Constitution is the supreme and extant law of Fiji today.“ Weiterhin wird die Reaktivierung aller verfassungsmäßigen Staatsorgane angeordnet.

Das Urteil traf die Regierung ins Mark. Im politischen Raum setzte eine intensive Diskussion über die Frage ein, ob die Justiz in einer solchen Frage überhaupt das letzte Wort haben könne. Bemerkenswerterweise stellte nun das Militär alsbald klar, dass es die Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen garantieren werde. Die neue Staatsgewalt setzte ihre Hoffnung fortan in das Berufungsverfahren vor dem *Court of Appeal*. Offiziell erklärten Präsident und Regierung, man werde das Urteil in jedem Fall respektieren. Das Verfahren vor den fünf (ausländischen) Richtern wurde auf allen Seiten mit großem Einsatz geführt. Sowohl Prasad als auch die Regierung waren durch hochkarätig zusammengesetzte Prozessvertreterteams repräsentiert¹⁸. Vom 19. bis 22. Mai 2000 fand eine viertägige Anhörung statt.

Das mit Spannung erwartete und am 1. März 2001 verkündete Urteil bestätigt die Entscheidung von Richter Gates in den wesentlichen Punkten, wenn auch der Zugriff im Detail variiert. In der Sache beginnt die Entscheidung mit einer Untersuchung des regierungsseitigen Argumentes, es habe in der indigenen Bevölkerung in der Krisenzeit eine breite Überzeugung gegeben, dass die Verfassung von 1997 die eigenen Interessen nicht adäquat reflektiere. Das Gericht weist dem gegenüber auf den komplexen Diskussionsprozess hin, der zu dieser Verfassung geführt hat und in dem auch die Interessen der Indigenen zur Geltung kamen. Es weist insbesondere auch auf die Zustimmung des *Great Council of Chiefs* zu dieser Verfassung hin. Das Gericht belegt mit extensiver Begründung, dass nicht ein unverständliches Wahlrecht für das nach Auffassung der Regierung unangemessene Ergebnis der zurückliegenden Parlamentswahlen verantwortlich sei, und widerspricht der

¹⁷ Richter Gates beruft sich hierfür insbesondere auf *Juliane Kokott, The Burden of Proof in Comparative and International Human Rights Law*, Den Haag, 1998, S. 210.

¹⁸ Internetfundstelle in Fn. 1.

These, die Rechte der indigenen Fidschianer seien durch die abgelöste Regierung in Gefahr gebracht worden. Es weicht im Ansatz, nicht im Ergebnis, hinsichtlich der *Necessity*-Klausel vom erstinstanzlichen Urteil ab, indem es konstatiert, der Militärkommandeur hätte Ende Mai 2000 diese Klausel in Anspruch nehmen können, um die Verfassung außer Kraft zu setzen, die Krise zu bereinigen und danach zur verfassungsmäßigen Ordnung zurückzukehren. Allerdings habe er dies nicht getan, sondern die Verfassung für endgültig aufgehoben erklärt – und dies sei unzulässig: „The doctrine of necessity does not authorise permanent changes to a written constitution, let alone its complete abrogation.“¹⁹ Nachdem das Gericht (richtigerweise) davon ausgeht, hier sei ein Verfassungsumsturz versucht worden, fragt es nach dessen Erfolg. Es lässt sich von der Idee leiten, dass eine Revolution eine neue Ordnung erzeugen kann, die dann ihrerseits nicht davon abhängig ist, nach den rechtlichen Maßstäben der alten Ordnung korrekt installiert worden zu sein. Das Gericht setzt sich nicht mit der Staatstheorie von Bodin bis Kelsen, die die Regierung für sich reklamiert hatte, sondern mit Gerichtsentscheidungen aus dem Kreis der Commonwealth-Staaten (Rhodesien, Seychellen, Grenada, Lesotho) auseinander und versucht, Kriterien für den Erfolg einer Revolution zu finden. Der hieraus und aus den besonderen Umständen in Fidschi resultierende *efficacy-test*, wie ihn das *Common Law of Fiji* nach Auffassung des Gerichts vorgibt, enthält nicht weniger als neun Kriterien (a-i). Im Kern wird die Beweislast auf einem besonders hohen Standard zunächst der nachrevolutionären Regierung auferlegt. Bewiesen werden muss die Existenz einer administrativ etablierten Regierung (die sich keiner machtbeanspruchenden Gegenregierung gegenüber sieht), die Bevölkerung muss sich in ihrem Verhalten der Regierung durch Akzeptanz und Zustimmung fügen (wobei für die Feststellung von Akzeptanz der Zeitraum und das Stattfinden von Wahlen bedeutsam sein sollen). Die Subsumtion des Vorbringens der Regierung unter die genannten materiellen Kriterien hält diesem Test sodann nicht stand: Es gebe eine rivalisierende Regierung, es gebe nach den durch die Regierung nicht ausgeräumten Erkenntnissen erhebliche Vorbehalte in der Bevölkerung gegen die neue Regierung und auch die Gerichte hätten seit der angeblichen Abrogation schon mehrfach auf der Grundlage der Verfassung von 1997 entschieden. Das Gericht bestätigt daher im Ergebnis im Wesentlichen die Entscheidung von Richter Gates. Die Verfassung ist nach seinem Ausspruch in Kraft und das Parlament war nur für sechs Monate beurlaubt. Inzwischen sei (insoweit ergibt sich ein Unterschied zum vorinstanzlichen Urteil) der Präsident zurückgetreten, die Stelle sei also vakant. Danach wird der von der Interim-Staatsgewalt bestellte Präsident also nicht anerkannt.

Seit dem 1. März 2001 diskutiert Fidschi darüber, wie man nun nach dieser Entscheidung in die verfassungsmäßige Ordnung zurückfindet. Die maßgeblichen Kräfte – nach einigem Hin und Her auch der *Great Council of Chiefs* – haben zwar im Grundsatz die Verbindlichkeit der Entscheidung anerkannt, zu einer Wiedereinberufung des Parlaments und einer

¹⁹ Zum Konzept der *necessity* vgl. auch *Stanley Smith / Rodney Brazier*, *Constitutional and Administrative Law*, 8. Aufl., London, 1998, S. 32 f.

Aktivierung der „legalen“ Regierung ist es allerdings nicht gekommen. Vielmehr wurde auf extrakonstitutionellem Weg der Präsident Iloilo erneut vereidigt. Der Interims-Regierungschef Qarase wurde am 16. März 2001 ebenfalls wieder in sein Amt eingesetzt, am gleichen Tag löste Präsident Iloilo gestützt auf section 59 (2) der Verfassung²⁰ das Parlament auf. Qarase steht nun einer reinen „Caretaker“-Regierung vor, die in der Zeit bis zu den für den 1. September 2001 vorgesehenen Wahlen im Wesentlichen für Ruhe und Ordnung sorgen soll. Die eingesetzte Verfassungskommission wurde durch Anordnung des Präsidenten beauftragt, ihre Arbeit fortzusetzen (hieran allerdings einstweilen durch einen gesonderten Gerichtsbeschluss gehindert), wobei die Umsetzung ihrer Vorschläge jedoch erst nach Neuwahlen und im Rahmen des ordnungsgemäßen Verfassungsänderungsverfahrens erfolgen soll. Ob der so vorgezeichnete Weg der Rekonstitutionalisierung eingehalten wird, ist angesichts der Turbulenz der Ereignisse derzeit noch nicht sicher abzusehen²¹. Festhalten lässt sich aber, dass der *Court of Appeal* die Verfassung von 1997 als geltendes Regelwerk für den politischen Prozess in Fidschi wieder ins Spiel gebracht hat. Ende offen.

6. Der Verfassungsumsturz und die Allgemeine Staatslehre

Die soeben skizzierten Ereignisse in Fidschi dokumentieren die Bedeutung, die Kategorien der im Rechtsalltag des Verfassungsstaates fast vergessenen Allgemeinen Staatslehre für die konkrete richterliche Arbeit haben können, auf das Deutlichste. Wie sehr die Materie in den Kern des Denkens zu Staat und Recht führt, wird im Vortrag der Prozessvertreter von Prasad, deren Leiter der Londoner Menschenrechtsspezialist (*Queens Council*) Geoffrey Robertson war, noch deutlicher als in den Entscheidungen des *High Court* und des *Court of Appeal*. Es handelt sich streckenweise um einen – wenn auch sporadischen – Ausflug in die Geistesgeschichte moderner (Verfassungs-) Staatlichkeit in Schriftsatzform. Den Versuchen der Regierungsseite, ihr Handeln unter Berufung auf Jean Bodin und Hans Kelsen als nicht justiziabel erscheinen zu lassen, wird die Rolle des Richters in der Tradition eines Sir Edward Coke gegenübergestellt, der schon zu Beginn des 17. Jahrhunderts in England für die Prävalenz des Rechts focht²², und natürlich auch die Grundentscheidung zur richterli-

²⁰ Es ist bemerkenswert, dass in einem insgesamt evident mit der Verfassung unvereinbaren Vorgang diese in einer Detailfrage nun doch bemüht wird. Auch wenn bisweilen die Konsequenz fehlt, deutet sich hier doch die Bereitschaft an, die Verfassung im Grundsatz als maßgeblich zu akzeptieren.

²¹ Vgl. die Internetseiten oben Fn 2.

²² Coke ist im Übrigen vor allem für den sog. *Dr. Bonham's Case* (8 Co. Rep. 113b [1610]) berühmt, in dem eine Kontrolle von Gesetzen am Maßstab des Common Law proklamiert wird. Vgl. hierzu die Hinweise bei Jörg Menzel, in: *ders.*, (Hrsg.), *Verfassungsrechtsprechung*, Tübingen, 2000, S. 2 f.; eingehend *T.F.T. Plucknett*, *Bonham's Case and Judicial Review*, *Harvard Law Review* 40 (1926), S. 30 ff.; näher zu Coke *C. D. Bowen*, *The Lion and the Throne*, 1957.

chen Kontrolle in Verfassungsfragen *Marbury v. Madison*²³. Für Rechtsanwalt Robertson muss es eine Sternstunde seines Arbeitslebens gewesen sein, in einem vollen Gerichtssaal unter Medienpräsenz die verfassungsmäßige Ordnung gegen einen bereits vollzogenen Verfassungsturz verteidigen zu dürfen – und dies nicht nur rechtlich, sondern auch praktisch mit einiger Aussicht auf Erfolg. Solche Gelegenheiten dürfte auch der versierteste Spezialist kaum mehrfach haben, denn üblicherweise denken Putschisten nicht daran, sich von einem einheimischen Gericht über die Rechtmäßigkeit ihres Handelns belehren zu lassen²⁴. Hier hatte die Regierung – jedenfalls auf der zweiten Ebene des *Court of Appeal* – sogar den entsprechenden Antrag gestellt und öffentlich angekündigt, sich der Entscheidung auch fügen zu wollen. Das ist natürlich nur aus den spezifischen Rahmenbedingungen zu erklären, die in Fidschi die Situation beherrschten. Einen wichtigen Beitrag zur weltweiten Entwicklung von Verfassungsstaatlichkeit stellen die Entscheidungen aber ungeachtet ihres spezifischen Hintergrundes dar. Sie streiten für die Verantwortung des Richters, der Verfassung, auf die er die Treue geschworen hat, auch über deren vermeintliches Ende hinaus die Treue zu halten. Und sie zeigen, dass die Postulation solcher Rechtspflichten nicht von vornherein für ahistorisch gehalten werden kann. Je nach Konstellation kann es auch im extremen Konfliktfall gerade auf das letzte richterliche Wort ankommen.

Für die Frage, wann eine neue Ordnung zu akzeptieren ist, muss klar zwischen konkretem Staatsrecht und allgemeiner Staatslehre unterschieden werden. Aus der Perspektive des normativ-konkreten Staatsrechts muss der Verfassungsturz immer illegal sein, sonst würde das Staatsrecht den Anspruch aufgeben, Recht zu sein. Fragt man nach den für die Gerichte geltenden Maßstäben in einer revolutionären Situation, hilft das konkrete Staatsrecht allerdings nur begrenzt weiter. Darüber hinaus wird man zwangsläufig auf die Staatslehre zurückgeworfen, der ansonsten im Wesentlichen die Funktion einer intellektuellen Unterfütterung des konkreten und „harten“ Staatsrechts zukommt. Nur in der vom konkreten Staatsrecht losgelösten Staatslehre können Anhaltspunkte dafür gefunden werden, ob und unter welchen Voraussetzungen ein zunächst unrechtmäßiger Verfassungsumsturz rechtsschöpfende Qualität erlangen, also zur Grundlage eines neuen Ordnungssystems werden kann²⁵.

²³ 1 Cranch 137 (U.S. 1803). Nachweise hierzu bei *Menzel* (Fn. 22), S. 3 ff.

²⁴ Nach den Militärcoups von 1987 wurden in Fidschi alle obersten Richter zum Rücktritt gezwungen; vgl. *Richard B. Kwanuka*, *Revolution and Legality in Fiji*, *International and Comparative Law Quarterly* 37 (1988), S. 961 (964). Typisch erscheinen auch die jüngsten Ereignisse in Pakistan: Nachdem der oberste Gerichtshof dort am 6.12.1999 mehrere Klagen gegen den Militärputsch vom 12.10.1999 zugelassen hatte, wurde die Justiz am 26.1.2000 der Militärregierung unterstellt. Die obersten Richter hatten einen neuen Eid zu leisten; 14 Richter verweigerten sich dieser Anordnung und wurden daraufhin suspendiert. Ein neu zusammengesetztes Gericht erklärte den Putsch am 1.5.2000 (wenn auch mit Auflagen) für verfassungsgemäß.

²⁵ Zur Revolution als Rechtsquelle vgl. *M. Stolleis*, *Handwörterbuch der Rechtsgeschichte IV* (1990), Sp. 961 ff.; ders., *Geschichte des Öffentlichen Rechts III*, S. 91 ff.; aus der Weimarer Dis-

Die Staatslehre kann sich dieser Frage ebenso wenig verweigern wie ein Richter, der sich in einer Situation befindet wie diejenigen in Fidschi. Im weltweiten Verfassungsleben sind solche Situationen auch heute durchaus nicht selten²⁶. Während sich die deutsche Staats(rechts)lehre, vielleicht in Gewöhnung an eine Phase der Stabilität und unter dem Eindruck des um definitive „Ewigkeit“ bemühten Grundgesetzes (Art. 79 III), der Problematik inzwischen kaum mehr stellt²⁷, stellt sie für das englische Rechtsdenken, wohl umgekehrt in Konsequenz des vorhandenen praktischen Anschauungsmaterials, eine Selbstverständlichkeit dar²⁸. Ungeachtet der Vernachlässigung des Themas hierzulande ist der „rechtswidrige“ Umbruch und normative Neuanfang eine verbreitete empirische Erscheinung, die in jedem Einzelfall bewältigt werden muss²⁹. Für den Richter sind mehrere Aspekte zu bedenken: Ein unbesehenes Akzeptieren des revolutionären Neubeginns würde der Funktion des Richters nicht gerecht, denn dieser hat sich zum Schutz der alten Verfassung verpflichtet und ist dies auch von Verfassungs wegen³⁰. Diese Verpflichtung widerspricht einer unbesehenen Unterwerfung unter eine neue „Grundnorm“, nur weil sie von einem gerade „effektiven“ Machthaber gesetzt wird³¹. Auf der anderen Seite darf pragmatisch nicht übersehen werden, dass es Umstürze mit rechtserneuernder Kraft gibt³². Insofern ist es objektiv unvermeidbar, irgendwann eine „normative Kraft des Faktischen“ (Georg Anschütz) zu akzeptieren (zumal das Recht in seiner Gesamtheit von einem politischen Umsturz lebensweltlich ohnehin nur höchst ausnahmsweise tangiert wird). Mancher

kussion etwa *Ernst Beling*, *Revolution und Recht*, 1923; die Legitimität der Weimarer Reichsverfassung wegen ihres revolutionären Ursprungs aber noch 1930 bezweifelnd (und schon deutlich auf eine neue Ordnung hindekend) *Heinrich Herrfahrt*, *Revolution und Rechtswissenschaft*, Greifswald, 1930, insb. S. 57 ff.

- ²⁶ Vgl. das reiche Datenmaterial bei *A. C. Bundu*, *Recognition of Revolutionary Authorities: Law and Practice of States*, in: *International and Comparative Law Quarterly* 77 (1978), S. 18 ff. Seither dürften die Beispielfälle jedenfalls im afrikanischen Bereich kaum weniger geworden sein.
- ²⁷ Einige allgemeine Hinweise zur Bedeutung der Revolution für das Staatsrecht finden sich etwa bei *Reinhold Zippelius*, *Allgemeine Staatslehre*, 13. Aufl., München, 1999, § 19; *Karl Doehring*, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, 1991, § 10.
- ²⁸ Vgl. etwa *Stanley de Smith / Rodney Brazier*, *Constitutional and Administrative Law*, 8. Aufl., London, 1998, S. 71 f.; ausführlicher *Dennis Lloyd*, *Introduction to Jurisprudence*, 5. Aufl. 1985, ch. 5; *J. M. Eckelaar*, *Principles of Revolutionary Legality*, in: *A.W.B. Simpson*, *Oxford Essays in Jurisprudence (Second Series)*, Oxford, 1973, S. 22 ff.; *J. M. Finniss*, *Revolution and Continuity of Law*, ebd. S. 22 ff.; *Bundu* (Fn. 26).
- ²⁹ Lord Reid, in: *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* [1969] 1 AC 645 at 724.
- ³⁰ In Deutschland ist der Richter anders als der Bürger (vgl. Art. 20 IV GG) zum Widerstand gegen den Verfassungsturz nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet.
- ³¹ Für *Hans Kelsen*, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1925, § 36a, wird durch eine revolutionäre Umwälzung eine neue Grundnorm und damit sogar ein neuer Staat begründet; distanziert gegenüber Kelsens in ihrer Konsequenz lebensfernen Doktrin nun der *Court of Appeal* von Fidschi.
- ³² Vgl. statt aller *Georg Jellinek*, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., Berlin, 1905, S. 351: „Daher sind Revolutionen und Verfassungsbrüche stets die Ausgangspunkte neuer Rechtsbildungen.“

Umsturz ist im Übrigen auch schon aufgrund seiner Realität als historisches Ereignis nicht ernsthaft in Frage gestellt worden, wobei ggf. auch die auf der Hand liegende Legitimität eine Rolle gespielt hat und damit ein materielles Kriterium. Jeder Richter wird sich in einer solchen Grenzsituation eine vielleicht entscheidende Frage stellen müssen: Welche Ordnung hat einen Legitimitätsvorteil?

Wenn im Nachklang eines die Staatsfundamente betreffenden Staatsaktes, der mit dem bisherigen Recht nicht vereinbar ist, ein Gericht mit der Frage der Rechtmäßigkeit der Ereignisse konfrontiert wird, sind damit zusammengefasst die folgenden (zeitlosen) Rechtswerte von Bedeutung:

1. die – üblicherweise durch Eid bekräftigte – Bindung an die bisherige Grundordnung,
2. die Akzeptanz der normativen Kraft des Faktischen und der „Urgewalt“ einer Revolution,
3. materielle Legitimität.

Gesichtspunkt Nr. 1 spricht dafür, dass Richter nach einer Revolution grundsätzlich das alte Recht verteidigen müssen (bzw. allenfalls designieren dürfen, wie etwa die fidschianischen Richter im Jahr 1987). Sie arbeiten auf der Grundlage eines Systems, das illegal an die Stelle des Systems getreten ist, auf das sie sich verpflichtet haben. Gesichtspunkt Nr. 2 streitet für das „Weitermachen“, weil der Erhalt eines funktionsfähigen Rechtssystems unabhängig von dem politischen Ordnungsrahmen ein Wert an sich ist³³. Gesichtspunkt Nr. 3 betrifft die „Legitimität“ der jeweils konkreten Revolution und z.B. die Frage, ob das Verhalten nach einem Demokratie³⁴ bzw. Rechtsstaat und Menschenrechte³⁵ durchsetzenden Systemsturz nicht anderen Kriterien unterliegt als dasjenige nach einem gegen einen *Coup d'Etat*, der eine solche Ordnung beseitigt. Nicht zuletzt die Entwicklung des Völkerrechts (hierzu sogleich) und der Staatenpraxis streitet für einen Legitimitätsvorteil demokratisch-menschenrechtlicher Ordnung. Eine solche über einen Systembruch zu erreichen, erscheint akzeptabel, sie zu zerstören hingegen *prima facie* nicht hinnehmbar³⁶. Bemer-

³³ Vgl. etwa das deutsche Reichsgericht, RGSt Bd. 100, S. 25: „Der durch die Umwälzung geschaffenen neuen Staatsgewalt kann die strafrechtliche Anerkennung nicht versagt werden. Die Rechtswidrigkeit ihrer Begründung steht dem nicht entgegen, weil die Rechtmäßigkeit der Begründung kein wesentliches Merkmal der Staatsgewalt ist. Der Staat kann ohne Staatsgewalt nicht bestehen. Mit Beseitigung der alten Gewalt tritt die sich durchsetzende Gewalt an seine Stelle.“

³⁴ Die Geltung der Weimarer Reichsverfassung wurde trotz ihres revolutionären Ursprungs in der deutschen Rechtspraxis nicht und auch wissenschaftlich nur selten in Zweifel gezogen.

³⁵ Um einen von der Bevölkerung insgesamt wohl begrüßten Putsch gegen ein korruptes Unrechtsregime in Lesotho ging es in *Mokotso v. King Moshoeshow II* [1989] Law Reports of the Commonwealth (Const) 24.

³⁶ Die Gegenüberstellung muss nicht immer zu einem klaren Ergebnis führen, denn der Demokratie- und der Menschenrechtsgedanke stehen bekanntlich ihrerseits in einem Spannungsverhältnis. So

kenswerterweise hat die deutsche Staatslehre vergleichbare Überlegungen schon vor einem Jahrhundert angestellt, deutlich bevor hierzulande Demokratie verwirklicht wurde³⁷.

Auf die genannten vagen Gesichtspunkte kann ein Richter (bzw. ein Gericht) zurückgeworfen werden, wenn er mit der Bewertung einer Revolutionssituation betraut wird³⁸. Er kann sich dabei auf konkretes Staatsrecht nicht berufen, denn es geht ja gerade um die Frage, welches Staatsrecht (altes oder neues) gelten soll. Auch die Staatslehre nennt ihm letztlich allenfalls die Entscheidungskriterien, nicht aber die Lösung. Er muss also das Recht in personaler Verantwortung finden, kann sich dabei vielleicht einige Orientierung über ähnliche Fälle in anderen Staaten geben. Insgesamt haben Richter Gates und der *Court of Appeal* dies in bemerkenswerter Deutlichkeit getan. Sie haben die Rolle des Richters reflektiert, haben Gesichtspunkte wie Akzeptanz und Legitimität erwogen und sind zu dem (richtigen) Ergebnis gekommen, dass sie sich der illegalen und nicht wirklich etablierten Verfassungsabrogation entgegenstellen mussten.

Dass sich Richter in innerstaatlichen Verfahren ernsthaft mit der Rechtmäßigkeit eines Verfassungsumsturzes befassen, setzt eine Realität von Staatlichkeit voraus, die sich bereits im Ansatz von dem übersteigerten Souveränitätsdenken der klassischen Staatstheorie und auch von rigoristischen Normgeltungslehren unterscheidet. Es ist kein Zufall, dass sich der *Court of Appeal* über Bodin und Kelsen gleichermaßen hinwegsetzen muss, um zu seiner Entscheidung zu gelangen. Der Staat ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts keine monolithische Struktur, die sich realiter auf einen personalen Souverän oder auf eine Grundnorm zurückführen lässt. Er war es wohl nur selten, allerdings hat sich die Staatstheorie bisweilen so sehr von theoretisch konsequenten Konzepten überzeugen lassen, dass die Komplexität

mag eine bestehende Ordnung mit Mehrheitsunterstützung (also demokratisch) gestürzt werden, dabei aber gerade die Zerstörung von Minderheitenrechten zum Ziel haben (also menschenrechtlich defizitär sein).

³⁷ Z.B. *Jellinek* (Fn. 32), S. 344 f.: „Die Vorstellungen eines natürlichen oder vernünftigen Rechtes wirken aber energisch mit, um selbst tiefgreifende, sich rasch vollziehende Änderungen im Staats- und Rechtszustand zu legalisieren. Sie allein vermögen, noch ehe gewohnheitsmäßige Überzeugungen Platz greifen können, im Falle des Bruches der gegebenen Staatsordnung der neuen, an die Stelle der vernichteten tretenden Ordnung sofort ganz oder doch in wesentlichen teilen Rechtscharakter zu verleihen. Noch ehe Gewöhnung die Umsetzung des Tatsächlichen in Normatives vollzieht, wirkt die Überzeugung der Vernünftigkeit der neuen Ordnung in solchem Falle die Vorstellung ihrer Rechtmäßigkeit aus. Daher kann es kommen, daß die durch eine gelungene Revolution vollzogene Änderung der Staatsordnung sofort, *indem sie das Volk in seiner großen Anzahl billigt*, als zu Recht bestehend angesehen wird.“ (Hervorhebung nur hier.)

³⁸ Die Rechtsprechung im Commonwealth-Bereich ist geprägt durch einen „effectiveness-test“, wobei (in Anlehnung an Kelsen) insbesondere die tatsächliche und unbestrittene Ausübung der tatsächlichen Macht im Vordergrund steht. Allerdings spielen auch hier situationsabhängig Kriterien eine Rolle, die Legitimitätsüberlegungen andeuten, so z.B. das Abstellen auf die Bestätigung in echten Wahlen; vgl. *Mokotso v. King Moshoesho II* [1989] Law Reports of the Commonwealth (Const) 24 at 125, 128.

ten und Verworrenheiten der Lebenswelt überspielt wurden. Realiter ist der Staat – jedenfalls heute – ein intern diversifiziertes und nach außen verflochtenes Organisationsgeflecht. Innerhalb dieses Systems hat auch die Gerichtsbarkeit ihr eigenes *Standing*³⁹. Ein Verfassungscoup setzt dementsprechend auch nicht notwendig die unabhängigen Gerichte außer Funktion. Es hängt von der putschistischen Energie (auch von ihrer tatsächlichen innen- und außenpolitischen Kraft) ab, ob und in welchem Umfang ggf. auch in die Gerichtsbarkeit eingegriffen wird. Richter sind dementsprechend nicht in jedem Fall schlicht Exekutoren vorgegebener politischer Grundentscheidungen, sie sind vielmehr – freilich abhängig von der konkreten historischen Konstellation – Akteure in der Phase eines versuchten Systemsturzes.

7. Der Verfassungsumsturz im Völkerrecht

Natürlich stellt sich auch im Völkerrecht die Frage, ob eine Regierung, die auf Grundlage eines Umsturzes der verfassungsmäßigen Ordnung Staatsgewalt ausübt, anzuerkennen ist⁴⁰. Hierbei entstehen in der Staatenpraxis gelegentlich Probleme, im Großen und Ganzen herrscht aber der Grundsatz der Effektivität⁴¹. Allerdings besteht eine verbreitete (und nicht neue) Praxis, gerade bei „illegitimen“ Umstürzen die Anerkennung lange herauszuzögern, um das neue Regime nicht noch von außen zu unterstützen. Auch kommt es vor, dass gestürzte Regierungen weiterhin als *de-iure*-Regierungen anerkannt bleiben⁴². Im Übrigen gibt es seit langem auch eine Staatenpraxis sowie theoretische Ansätze dahingehend, die Anerkennung neuer Regierungen von zusätzlichen materiellen Kriterien (rechtmäßige Machterlangung⁴³, demokratische Legitimität, Beachtung der Menschenrechte) abhängig zu machen. Im Zuge der sich intensivierenden Anzeichen eines *Right to Democracy* sowie der Stärkung der Menschenrechte haben sich solche Tendenzen durchaus verstärkt⁴⁴. Bei

³⁹ Vgl. zu den eigenen „networks“ der Richterschaft im internationalen Bereich, die eine etatistische Introvertiertheit des Justizwesens hinter sich gelassen hat, *Anne Marie Slaughter*, *The Real New World Order*, in: *Foreign Affairs* 1997, S. 183 (186 ff.).

⁴⁰ Der Begriff der „Anerkennung“ wird hier weit verstanden. Im engeren Sinne bezeichnet er eine formale Erklärung, eine neue Regierung als solche anzuerkennen (viele Staaten verzichten indes auf eine solche Erklärungspraxis). In einem weiteren Sinne stellt sich die Anerkennungsfrage aber z.B., wenn es um die Akkreditierung von Diplomaten geht.

⁴¹ Vgl. *Christian Gloria*, in: *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München, 1999, § 22 Rn. 36.

⁴² Vgl. für die spanische Haltung gegenüber dem Franco-Regime das House of Lords, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases* 1938-40, 60.

⁴³ Vgl. insofern schon die nach dem ekuatorianischen Außenminister sog. Tobar-Doktrin (1907), nach der sich mittelamerikanische Staaten verpflichteten, revolutionäre Regierungen erst nach ihrer Anerkennung durch Volkswahl anzuerkennen.

⁴⁴ Vgl. *Sean D. Murphy*, *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments*, in: *Gregory H. Fox / Brad R. Roth* (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge,

allen Vagheiten der Situation ist nicht zu übersehen, dass Systemen, die auf Demokratie und Menschenrechten beruhen, heute ein international anerkannter Legitimitätsvorteil zukommt⁴⁵. Demokratische Revolutionen werden international begrüßt, antidemokratische Revolutionen demgegenüber nach Möglichkeit bekämpft. Zwar reagiert die Staatengemeinschaft naturgemäß situationsabhängig, die Abkehr von der Demokratie bei gleichzeitigem Willen zu unbeeinträchtigter Partizipation in einer globalisierten Staatenwelt ist hingegen schwierig geworden. Wer eine Demokratie zerstört, muss zumindest mit einer Phase internationaler Ächtung und diversen Sanktionen rechnen. Ein völkerrechtlicher Anspruch, unabhängig von inneren Systemverschiebungen unverändert gleich behandelt zu werden, lässt sich – ungeachtet des Souveränitätsprinzips – der Staatenpraxis nicht entnehmen. Wer sich von den Werten der Staaten verabschiedet, mit denen er in engem Kontakt steht und stehen möchte, muss damit leben, dass diese dies sanktionieren⁴⁶.

Die neue Regierung Fidschis hat diese Entwicklung konkret zu spüren bekommen, denn international ist ihr Anerkennung zunächst nur ansatzweise zuteil geworden. Insbesondere Australien und Neuseeland haben vehement auf die Reinstallierung demokratischer Mechanismen in Fidschi hingewirkt⁴⁷. Interims-Premierminister Qarase hat bemerkenswerterweise nach dem Urteil gerade die internationale Gemeinschaft angegriffen. Nicht dem *Court of Appeal* galt seine Kritik, sondern den ausländischen Staaten. Sie hätten den kleinen Staat Fidschi in ungerechter Weise unter Druck gesetzt und ihm verwehrt, sein Selbstbestimmungsrecht auszuüben. Hierin mag ein entscheidender Grund dafür liegen, warum der *Court of Appeal* überhaupt entscheiden konnte. Der äußere Druck auf Fidschi war zu groß, als dass man nun auch noch die Unabhängigkeit der Gerichte hätte angreifen können.

Auch in dem Verfahren vor dem *Court of Appeal* selbst hat die völkerrechtliche Perspektive eine Rolle gespielt. Für Prasad wurde vorgetragen, dass sich die Annahme einer wirksam außer Kraft gesetzten Verfassung gerade auch aus völkerrechtlicher Perspektive ver-

2000, S. 123 (139 ff.), der (S. 152) eine klare Tendenz zur Einbeziehung der Demokratiefrage in die Anerkennungspraxis sieht; eingehend zur Staatenpraxis auch *M. J. Peterson, Recognition of Governments: Legal Doctrine and State Practice 1815-1995*, 1997.

⁴⁵ Auch der *Court of Appeal* in Fidschi erkennt dies in der Sache an, wenn er im Rahmen seines „*efficacy-test*“ auch „*acceptance*“ und „*support*“ durch die Bevölkerung sowie die Durchführung von Wahlen als erheblich ansieht.

⁴⁶ Hierzu auch *Murphy* (Fn. 44), S. 153: „When a non-democratic regime usurps a democratically elected government, the international community may react by refusing to recognize the new *de facto* government and imposing comprehensive economic sanctions, in an effort to cajole the new government into transitioning back to democratic rule.”

⁴⁷ Eine Sympathieerklärung für die neue Regierung gab es soweit ersichtlich (abgesehen von einer entsprechenden Erklärung eines neuseeländischen Maori-Politikers) nur aus Malaysia, das sich mit der Diskriminierung eigener Bevölkerungsgruppen bestens auskennt und vielleicht auf einen wenn auch kleinen Verbündeten im Streit gegen den westlichen Grundrechtsimperialismus hoffte.

biete⁴⁸. So fehlt in dem Vortrag Robertsons nicht der Rekurs auf den wirkungsmächtigen Aufsatz von Thomas M. Franck, der sich mit dem „*emerging right to democracy*“ befasst⁴⁹. Robertson konstatiert zwar, dass ein solches Recht noch nicht in an „absolute form“ nachweisbar sein, sieht aber jedenfalls eine „*normative presumption or rule*“, die ausschlieÙe, dass Bürger, die eine demokratische Regierung genossen haben, dieser durch Gewalt beraubt würden⁵⁰. Besonders betont werden auch die internationalen Verpflichtungen, die Fidschi im Bereich des Verbots der Rassendiskriminierung eingegangen ist (besteht doch das erklärte Hauptziel des Verfassungsputsches darin, den politischen Status der indischen Bevölkerungshälfte zu schwächen)⁵¹. Bemerkenswerterweise geht das Gericht in seiner Entscheidung auf internationalrechtliche Aspekte nicht ausdrücklich ein. Vielleicht wollte es dem von Seiten der Regierung ohnehin beständig erhobenen Vorwurf, Fidschi werde fremdbestimmt, nicht noch weitere Nahrung geben (eine entsprechende Vorsicht läge als Erklärung umso mehr auf der Hand, als der *Court of Appeal* zur Zeit selbst ausschließlich aus ausländischen Richtern besteht). Dass die Entwicklungstendenzen des Staatenverkehrs für die Entscheidungsfindung des Gerichts keine Rolle gespielt haben, dürfte aus ihrer Nichterwähnung in den Gründen jedenfalls nicht ohne Weiteres zu schließen sein.

8. Ausblick

In Fidschi konkurrieren manche Postulate der Völkerrechtsmoderne. Normalerweise kämpfen die indigenen Minderheiten um bestimmte Autonomierechte, in Fidschi reklamiert eine knappe Bevölkerungsmehrheit „*indigenous rights*“, um sich von einer ebenso knappen Bevölkerungsminderheit rechtlich abzuschichten. Die Lösung des Problems wird nicht dadurch leichter, dass eine Ex-Kolonialmacht für das gesellschaftliche Dilemma mitverantwortlich zeichnet, das die sich wiederholenden Verfassungskrisen hervorbringt. Auch in Fidschi ist allerdings das 21. Jahrhundert angebrochen. Der Interims-Premierminister mag sich angesichts der Reaktion des Auslands auf die Ereignisse seit dem Mai 2000 als Opfer neokolonialer Machenschaften fühlen. Wer an Demokratie und Menschenrechte als universale Werte glaubt, wird dies anders beurteilen. Sicher positiver beurteilt wird die internationale Einmischung auch von erheblichen Teilen der fidschianischen Bevölkerung, die durch den Verfassungsputsch in ihren Lebensperspektiven bedroht wurden. Der angebliche „*widespread belief*“, die indigene Bevölkerung begrüÙe den Verfassungsputsch, ist erstens vor Gericht unbelegt geblieben (tatsächlich haben sich zahlreiche Fidschianer, auch *Chiefs*,

⁴⁸ Robertson *et al.*, Submission, Rn. 124 ff.

⁴⁹ Thomas M. Frank, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 86 (1992), S. 46 ff.; siehe zum Thema nun facettenreich Gregory H. Fox / Brad R. Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000.

⁵⁰ Submission, Rn. 126.

⁵¹ Submission, Rn. 124 f.

deutlich gegen die versuchte Verfassungsabrogation gestellt) und zweitens irreführend. Der Rekurs auf ihn erklärt zunächst überhaupt nur eine Hälfte der Staatsbürger für maßgeblich und verkennt sodann auch die Lebensbedingungen der ethnisch fidschianischen Gesellschaft, in der „Meinung“ (im dörflichen Bereich) nach wie vor über die *Chiefs* vermittelt wird, die ihrerseits zum Teil handfeste persönliche Anliegen verfolgen oder jedenfalls an ihre eigene Mission glauben. Wer in der urbanisierten Bevölkerung unter indigenen Fidschianern nachfragen würde, käme vielleicht schon zu anderen Ergebnissen. Tatsache ist, dass bei den letzten demokratischen Wahlen eine große Mehrheit der Bevölkerung und damit zwangsläufig auch viele Fidschianer, das alte – die „fidschianischen“ Interessen angeblich protegierende – Regime abgewählt haben. Diese Mehrheit hat der *Court of Appeal* wieder in ihr Recht gesetzt.

Trotz dieser recht klaren Bewertung sollte auch die Seite der „Verfassungsumstürzler“ nicht schlicht in die „kriminelle Ecke“ gestellt werden. Zahlreiche ethnische Fidschianer fürchten in aufrechter Weise um ihre kulturelle Identität, haben das Gefühl, im Heimatland marginalisiert zu werden. Auch die „Umstürzler“ mögen (jedenfalls zum Teil) in diesem Sinne von einem ehrlichen Gefühl der Selbstverteidigung zugunsten der Lebensweisen in „ihrem“ Staat geleitet gewesen sein. Insgesamt ist auch der jüngste Verfassungsumsturz (-versuch) mit dem Typus des gewalttätigen Staatsputsches vergleichbar, wie er sich heute vor allem noch in Afrika findet. Diejenigen, die die Verfassung außer Kraft gesetzt haben, sind der radikalen Destabilisierung, wie sie Geiselnnehmer Speight offenbar im Sinn hatte, insgesamt doch recht konsequent entgegengetreten. Unter den (wenigen) Todesopfern, die die Ereignisse bislang forderten, befinden sich bemerkenswerterweise ausschließlich ethnische Fidschianer, die im Rahmen von Kampfhandlungen (wohl keine geplanten Morde) durch Angehörige der eigenen Ethnie ums Leben kamen. Gegenüber „Indern“ gab es zwar Ausschreitungen, Tötungsfälle sind jedoch soweit ersichtlich nicht zu verzeichnen. Staatsrechtlich ist etwa bemerkenswert, dass im unmittelbaren Zusammenhang der Außerkraftsetzung der Verfassung ein Grundrechtsdekret verabschiedet wurde, um die Schutzlücke provisorisch zu füllen. Auch die Tatsache, dass sich die „Verfassungsumstürzler“ den Gerichten gestellt haben, offenbart kaum die Entschlossenheit, die eine „echte Revolution“ kennzeichnet.

Gerade das Fehlen einer ultimativen Gewalt hat Lösungen für die Zukunft erleichtert. Dieser „Verfassungsumsturz“ verlief insgesamt deutlich gemäßigter als diejenigen des Jahres 1987, die zwar auch im Wesentlichen blutfrei, aber doch kurzfristig in aller Konsequenz (Ausschaltung der Medien, der obersten Richter etc.) vollzogen wurden. Wie Fidschi zum Ausgleich kommen wird, ist schwer zu prognostizieren. Durch die hier besprochenen Entscheidungen ist ein Weg gewiesen. Vielleicht haben Prasad, seine Anwälte und die beteiligten Richter eine Demokratie gerettet. Den Menschen in Fidschi wäre es zu wünschen. Abstrahiert man im Übrigen von der konkreten Situation in Fidschi, bekräftigt das Urteil – auch wenn es den Aspekt letztlich ausklammert – die Tendenz zur Entwicklung

universeller Standards legitimer staatlicher Ordnung. Die Neubegründung von Nichtdemokratien ist realiter zumindest für Kleinstaaten, die mit der westlichen Staatenwelt in regem Kontakt stehen (wollen), schwierig geworden. Jedenfalls muss man mit Konsequenzen rechnen und sie akzeptieren.