

Der SADC Gerichtshof: Regierungsinteressen vor Bürgerrechten?

Henning Melber

Die Staatengemeinschaft im Südlichen Afrika formierte sich ursprünglich als Gruppe der sogenannten Frontstaaten, die sich 1980 in der Southern African Development Coordinating Conference (SADCC) zusammen schloss. Mit der Unabhängigkeit Namibias (1990) und den Verhandlungen um das absehbare Ende des Apartheidregimes in Südafrika wurde die Endphase der Dekolonisierung im Südlichen Afrika als Ergebnis der mit dem Kollaps der Sowjetunion einher gehenden Appeasement-Strategie auch in dieser Region eingeläutet. Die veränderten Regionalperspektiven wurden 1992 durch die in Namibias Hauptstadt Windhoek vollzogene Umwandlung der Organisation in die Southern African Development Community (SADC) dokumentiert. Deren Mitgliedsstaaten verabschiedeten ein detailliertes Vertragswerk und festigten das regionale Hauptquartier in Gaborone, der Hauptstadt Botswanas.

Nach den demokratischen Wahlen in Südafrika 1994 und dessen Aufnahme in die SADC wurde endgültig der Wandel von einer „Frontorganisation“ in eine integrierte Regionalgemeinschaft vollzogen. Damit kehrte sich die Bedeutung der Organisation um, indem dieser nunmehr der regionale Hegemonialstaat selbst angehörte, gegen den sich die SADCC gegründet hatte. Mit dem weiteren Beitritt der DR Kongo sowie den Inselstaaten Mauritius und Seychellen (die wiederum 2004 die Mitgliedschaft kündigten und 2008 erneut aufgenommen wurden) erweiterte sich die SADC ab 1997 auf 14 Mitgliedsstaaten, zu denen sich Madagaskar 2005 als 15. Mitglied gesellte (dessen Mitgliedschaft jedoch aufgrund des verfassungswidrigen Regierungswechsels 2009 suspendiert wurde).¹

Der SADC Gerichtshof (SADC „Tribunal“) wurde bereits mit Artikel 9(g) in Verbindung mit Artikel 16 des ursprünglichen SADC-Vertrags von 1992 institutionalisiert, um die Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen in allen Mitgliedsstaaten sichern zu helfen. Das Rechtsprotokoll zur Operationalisierung der Institution wurde allerdings erst am 7. August 2000 auf dem jährlichen SADC-Gipfel in Windhoek verabschiedet und trat schließlich am 14. August 2001 mit der einstimmigen Annahme aller Mitgliedsstaaten als integraler Bestandteil des SADC-Vertrages durch Paragraph 16(2) in Kraft. Durch die Festlegung in Artikel 16(5), dass die Mitgliedsstaaten die Urteile des Gerichtshofs als endgültig und bindend respektieren würden, delegierten sie in dessen Zuständigkeit maßgebliche Aspekte einer Rechtshoheit. Gemäß Artikel 4(4) des Protokolls wurden schließlich am 18. August 2005 die ersten zehn von den Regierungen der eigenen Länder nominierten Richter (aus Angola, Botswana, Malawi, Mauritius, Mosambik,

¹ Siehe zu Geschichte und Struktur Henning Melber, SADC. In: Katja Freistein/Julia Leininger (Hrsg.), Handbuch internationaler Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure. München: Oldenbourg 2012, S. 217-225.

Namibia, Tansania, Sambia, Simbabwe und Swaziland) während des SADC-Gipfels in Gaborone vereidigt und der Gerichtshof am 18. November 2005 mit Sitz in Windhoek offiziell eröffnet. Die eigentliche Aufnahme der Geschäfte erfolgte allerdings erst mit der Vereidigung des Personals am 22. November 2006.²

Der SADC Gerichtshof galt als beispielhafte Institutionalisierung regionaler Rechtsprechung, die es Angehörigen der SADC-Staaten erlaubte, ihre zivilen Rechte auch gegen die Regierungen ihrer Länder vor einer autonomen, übergeordneten Rechtsinstanz zu verfolgen und gegebenenfalls zu erstreiten. Diese Gelegenheit wurde auch recht spektakulär genutzt, wenngleich mit geringer Wirksamkeit und nur von kurzer Dauer. Beim SADC-Gipfeltreffen am 16./17. August 2010, das in Windhoek das 30jährige Bestehen der Regionalorganisation feierte, wurde der Gerichtshof faktisch auf Eis gelegt.

Mugabe und die weißen Afrikaner

Anlass dieses an Sabotage ihrer freiwillig geschaffenen Verbindlichkeiten grenzenden Aktes der Regierenden in den Mitgliedsstaaten war die Rolle des Gerichtshofs bei der Auseinandersetzung weißer simbabwischer Farmer mit der Zwangsenteignung durch die Regierung im Zuge der „fast track“ Landreform. Wie diese vorbrachten, vollzog sich die erzwungene Transaktion entgegen der gültigen Rechtslage und in Verletzung ihrer verbürgten Eigentumsrechte auch unter den geltenden, von der Regierung Simbabwes erlassenen neuen Bestimmungen. Spektakulär in dem preisgekrönten Dokumentarfilm „Mugabe and the White African“ festgehalten³, klagten sie mehrfach vor dem SADC Gerichtshof – der ihnen Recht gab. Die Regierung Simbabwes verweigerte zwei ergangenen rechtsgültigen und –verbindlichen Urteilen hingegen mit dem Argument die Anerkennung, es hätten nicht genügend SADC-Mitgliedsstaaten den Vertrag zur Gründung des Gerichtshofes ratifiziert und dessen Urteile hätten keine bindende Wirkung.

Am 16. Juli 2010 bekräftigte davon unbeeindruckt der Gerichtshof zwei frühere Urteile und wies den Einspruch Simbabwes zurück. Den Richtern zufolge hatte Simbabwe seine Vertragspflicht verletzt, die im SADC-Regelwerk definiert ist und Gültigkeit hat. Deshalb wurden diese Rechtspflichten vom Gerichtshof an den kurz danach in Windhoek tagenden SADC-Gipfel übermittelt, damit dieser die nötigen Folgemaßnahmen ergreife. Statt dieser Aufforderung Folge zu leisten und Simbabwe in die Schranken zu weisen, beschlossen die Staats- und Regierungsoberhäupter hingegen das Gegenteil, nämlich die Rolle und Funktion des Gerichtes und seine Aufgabenbestimmung binnen eines halben Jahres prüfen zu lassen. Die offizielle Abschlusserklärung des Gipfeltreffens erwähnte den Gerichtshof mit keinem Wort. Damit wurde die Verweigerung Simbabwes quasi offiziell gebilligt.

² Siehe Michelo Hansungule, The Suspension of the SADC Tribunal. In: Strategic Review for Southern Africa, 35. Jg., Nr. 1, 2013, S. 136-146.

³ Siehe Ben Freeth, Mugabe and the White African. Cape Town: Zebra Publishers 2011.

Der SADC-Gipfel ging jedoch noch einen Schritt weiter, indem er vier der Richter, deren erste Amtszeit am 31. August 2010 ablief, die turnusmäßige Verlängerung um eine zweite Amtsperiode verweigerte. Dazu gehörte der Gerichtspräsident, obgleich dessen Funktion als Vorsitzender des Gerichts ohnehin erst am 27. November 2011 beendet sein sollte. Die Folge war, dass der Gerichtshof ab Ende August handlungsunfähig wurde. Das SADC Sekretariat beauftragte darauf hin einen an der Universität von Cambridge lehrenden Rechtsexperten mit einer unabhängigen Studie. Deren Ergebnis wurde im März 2011 dem Komitee von Justizministern und Generalstaatsanwälten der SADC vorgelegt. Das Gutachten bekräftigte den gültigen Rechtsstatus und die Zuständigkeit des Gerichtshofs. Die Begründung ließ die Schlussfolgerung zu, dass die SADC-Staaten durch die Suspendierung des Gerichtshofes die eigenen internationalen Rechtsverbindlichkeiten verletzen, die sie selbst geschaffen hatten und eingegangen waren.

Anlässlich eines aus anderen Gründen danach folgenden außerordentlichen SADC-Gipfels in Windhoek konstatierte dessen Schlusserklärung am 20. Mai 2011, dass die Justizminister und Generalstaatsanwälte dazu beauftragt wurden, die einschlägigen juristischen Instrumente entsprechend zu modifizieren, bis August 2011 einen Zwischenbericht und zum SADC Gipfeltreffen im August 2012 einen Schlussbericht mit Empfehlungen vorzulegen. Bei der Windhoeker Pressekonferenz von Journalisten danach befragt, ob diese Empfehlungen öffentlich gemacht würden, erklärte der SADC-Generalsekretär dass weder die Medien noch die SADC-Staatsangehörigen zu wissen bräuchten, was der Bericht enthalte.

Am 13. Juni 2011 übermittelten die vier Richter, deren Mandat nicht verlängert wurde, dem SADC-Generalsekretär ein Schreiben, das die Beschlüsse als widerrechtlich, willkürlich und in schlechter Absicht gefasst geißelte. Sie sahen darin die Meinung bekräftigt, dass die SADC-Mitgliedsstaaten die Politik über das Recht gestellt und die selbst geschaffenen Rechtsinstrumente ignoriert hätten. Seither gab es mehrere vergebliche Initiativen von Menschenrechtsorganisationen und prominenten Einzelpersonen (darunter zuletzt auch des früheren Bischofs Desmond Tutu in einem Videoclip vom 11. Juli 2012), die Wiederherstellung der Rechtsautorität des Gerichtshofes einzufordern. An engagierter zivilgesellschaftlicher Kritik und dem Bemühen um eine Korrektur der als Rechtsbeugung empfundenen Vorgehensweise mangelte es nicht.⁴

Staaten- versus Völkerrecht

In Vorbereitung des 32. jährlichen SADC Gipfeltreffens am 17./18. August 2012 in Maputo trafen sich die Justizminister und Generalstaatsanwälte vom 11. bis 15. Juni 2012 in Luanda um ihre Vorschläge in ein endgültiges Format zu bringen. Berichten zufolge war die Empfehlung, das Mandat für den SADC Gerichtshof zu modifizieren. Die

⁴ Siehe dazu Laurie Nathan, *Solidarity Triumphs Over Democracy – The Dissolution of the SADC Tribunal*. In: Henning Melber/Maxi Schoeman (Hrsg.), *The United Nations and Regional Challenges in Africa – 50 Years After Dag Hammarskjöld*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation 2011 (Development Dialogue; Nr. 57), S. 77-107.

Justizminister schienen sich weitgehend einig, dass Menschenrechtsfragen als integraler Bestandteil staatlicher Selbstbestimmung einzig der nationalen Rechtssouveränität unterstellt sein sollten. Damit wurde das Diktum der westfälischen Staatsordnung mit dem Nichteinmischungsgebot in innerstaatliche Angelegenheiten bekräftigt. Zugleich bedeutete dies, dass dem Gerichtshof die wichtigste Aufgabe wieder abgesprochen werden sollte. Dem vorherrschenden Verständnis zufolge hätten regionale Institutionen als Instrumente den Regierungen des Staatenbundes zu dienen, nicht aber den einzelnen Staatsangehörigen.

Sehr zur Enttäuschung der zivilgesellschaftlichen Akteure, die eine solche Entscheidung abzuwenden versuchten, folgte der SADC-Gipfel dieser Auffassung indem beschlossen wurde, dass ein neues Protokoll ausgehandelt werden solle. Dessen Mandat sollte sich darauf beschränken, Meinungsverschiedenheiten zwischen den SADC-Staaten zu schlichten, die sich auf die SADC Verträge beziehen. Damit würde der Zugang von Einzelpersonen zu einer dem jeweiligen Staat übergeordneten Rechtsinstanz endgültig wieder rückgängig gemacht. Jeremy Gauntlett, der das Rechtsteam der klagenden simbabwischen Farmer erfolgreich geleitet hatte, kommentierte den „Weg nach Maputo“ in einer Rede am 23. September 2012 als „einen großen Triumph für den Schurkenstaat unserer Region“ und einen großen Rückschritt für das Rechtsprinzip sowie die internationalen Menschenrechte. Damit würde Straffreiheit geschaffen und das vom früheren Präsidenten des Gerichtshofs als regionales Haus der Gerechtigkeit bezeichnete Gebäude eingerissen.⁵

Es grenzte fast schon an Ironie, dass am 24. September 2012, tags vor der jährlichen Eröffnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen an deren Sitz in New York eine Debatte zur Rechtsstaatlichkeit statt fand, an der sich mit dem namibischen Präsidenten Hifikepunye Pohamba und dem südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma auch zwei der SADC-Staatsoberhäupter aktiv beteiligten und ihre volle Unterstützung einer den Menschenrechten verpflichteten Rechtsordnung bekräftigten. Dass die Abschaffung der vorherigen Errungenschaften des SADC Gerichtshofes auch durch deren aktive Mitwirkung (im Falle Namibias) bzw. der passiven Duldung (im Falle Südafrikas) erfolgte, blieb unerwähnt. Derweil ist die Enttäuschung nicht nur unter den Aktivisten einer Menschenrechtsbewegung in der Region groß. Auch die SADC Lawyers' Association als autonome regionale Organisation mit freiwilliger Mitgliedschaft der nationalen Anwaltsverbände hatte bereits in einer Erklärung im Vorfeld des Gipfels bei ihrem Treffen am 4./5. August 2012 in Maputo kategorisch fest gestellt, dass sie die Suspendierung des SADC Gerichtshofes als illegal und *ultra vires* (d.h. in Überschreitung der Befugnisse) betrachte.

Wessen Recht?

Am 23. November 2012 brachte die Pan African Lawyers Union (PALU) und das Southern Africa Litigation Centre (SALC) die Angelegenheit vor den African Court on

⁵ Jeremy Gauntlett, Why was Southern Africa's 'house of justice' pulled down? <http://www.politicsweb.co.za/politicsweb/view/politicsweb/en/page71619?oid=328350&sn=Detail&pid=71619> (abgerufen am 26. Juni 2013).

Human and People's Rights in Arusha/Tansania. Der kann sich in allen Menschenrechte betreffenden Fragen beratend äußern und soll nun seine Einschätzung geben, ob das verhängte Moratorium legal ist. Damit soll erklärtermaßen verhindert werden, dass die im August 2010 getroffene Entscheidung über die Zukunft des Gerichtshofs und dessen Modalitäten ständig weiter auf die lange Bank geschoben wird und dadurch die *de facto* Aufhebung der Funktion billigend (oder sogar absichtlich) in Kauf genommen wird. Tatsächlich ist die Institution seither obsolet. Nach Auffassung der Klagenden verstoßen damit die politisch Verantwortlichen in den SADC-Ländern gegen das eigene Regelwerk und das zugleich gültige internationale Völkerrecht. Als Reaktion auf diese Initiative trafen sich die Justizminister der Länder Ende Februar 2013. Angeblich fanden die Beratungen in angespannter Atmosphäre statt. Es scheint demnach keine Einigkeit innerhalb der Staatengemeinschaft zu geben, was das weitere Vorgehen betrifft.

Einige Juristen haben die Intervention der SADC-Regierungen damit gerechtfertigt, dass nach ihrer Meinung der Gerichtshof in der Tat in erster Linie die Funktion zu erfüllen habe, zwischenstaatliche Konflikte zu schlichten. Damit liefern sie die Legitimation der von den Regierungen bemühten Lesart. Doch diese deckt sich keinesfalls mit der ursprünglichen, auch im Gründungsdokument verabschiedeten Intention, dass der Gerichtshof den individuellen Zugang von Bürgerinnen und Bürgern in der SADC Staatengemeinschaft gewährt, um gegebenenfalls auch gegenüber Rechtsverstößen durch den eigenen Staat eine Instanz zu haben, die in Abwägung der Positionen und unabhängig von der jeweiligen Staatsgewalt Recht zu sprechen in der Lage ist. Die Richter des SADC Tribunals haben dies im Falle Simbabwe getan. Die Antwort der Regierungen darauf war, dieses Bürgerrecht mit der Absicht seiner neuerlichen Abschaffung zu stornieren. Kein Wunder, dass ein besorgter Rechtsexperte zu dem Ergebnis gelangt, dass die SADC unter einem demokratischen Defizit leidet.⁶

Auch lässt sich aus der Dokumentation des Vorgangs eindeutig schließen, dass die SADC-Staaten ohne Rechtsgrundlage einen gültigen Vertrag außer Kraft setzten und sich damit der zuvor eingegangenen auch juristischen Verpflichtungen wieder entledigten, ohne dass es dafür eine hinreichend legitime Grundlage gegeben hätte. Als besonders alarmierend gilt bei diesem Vorgehen, dass es mit Robert Mugabe einem einzigen – zudem höchst fragwürdig legitimierten – Oberhaupt eines SADC-Staates gelungen ist, für die Missachtung der Rechtsordnung im eigenen Land auch noch die Absolution durch die meisten anderen in der SADC vertretenen Regierungen erhalten zu haben und der Regionalpakt damit zur Erosion geltender Rechtsnormen beiträgt.⁷ Damit reicht die Bedeutung dieses Aktes weit über den konkreten Fall des SADC Gerichtshofs hinaus und verweist auf die grundsätzliche Frage, wie es sich denn mit

⁶ Gerhard Erasmus, Another chapter in the SADC Tribunal saga: South African Court confirms the Tribunal's Cost Order. Stellenbosch: Trade Law Centre (tralac), October 2012, S. 16.

⁷ Siehe auch Frederick Cowell, The Death of the Southern African Development Community Tribunal's Human Rights Jurisdiction, *Human Rights Law Review*, 13(2013)1, 153-165 (hier: S. 164).

dem Recht in der Staatengemeinschaft des Südlichen Afrika und insbesondere der Rolle Südafrikas innerhalb der Organisation verhält.⁸

Interessanterweise urteilte am 20. September 2012 das südafrikanische Oberste Berufungsgericht gegensätzlich zur SADC Entscheidung, indem es die Berufungsklage der Regierung Simbabwe abschlägig beschied, ein zuvor ergangenes Urteil zugunsten eines klagenden simbabwischen Staatsangehörigen auf Schadensersatzleistungen außer Kraft zu setzen. Damit wurde die Rechtsbefugnis des SADC Tribunals auch in individual- und zivilrechtlicher Hinsicht ausdrücklich zu einem Zeitpunkt bestätigt, zu dem die SADC Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen in Maputo einen Monat zuvor nochmals diese Funktion außer Kraft gesetzt hatten.⁹ Simbabwe bleibt als allerletzte Rechtsinstanz nur noch der Weg zum Internationalen Gerichtshof in Den Haag, um den Urteilsspruch als Einmischung in die inneren Angelegenheiten durch die juristischen Instanzen eines anderen Staates außer Kraft zu setzen. Da die Aussicht auf Erfolg gleich Null ist, bleibt dies eine unwahrscheinliche Variante. Viel spannender hingegen bleibt die noch nicht völlig geklärte Frage, wer Recht definiert und Recht spricht. Die Auseinandersetzungen darüber sind vorerst weder in Südafrika noch in der SADC Staatengemeinschaft endgültig entschieden.¹⁰

⁸ Siehe dazu u.a. Nicole Fritz, *Up in Smoke: The SADC Tribunal and Rule of Law in the Region*. SAFPI Policy Brief No. 11. Cape Town: Open Society Foundation for South Africa/South African Foreign Policy Initiative, September 2012 und Henning Melber, *Human Rights and the Rule of Law – Challenges (not only) for South Africa*: In: *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien*, 12. Jg., Nr. 23/2012, S. 7-33.

⁹ Gerhard Erasmus, a.a.O., S. 16.

¹⁰ Siehe Alan Wallis, *The South African Courtrooms' Zimbabwean Problem*. In: *Daily Maverick*, 6. März 2013.