

G. Somalia

1. Hintergrund

In der Region durch seine Sudanprojekte bekannt geworden, wurde das Max-Planck-Institut im Jahre 2003 von somalischen Entscheidungsträgern gefragt, auch den Verfassungsprozess in Somalia zu unterstützen.

Nach dem Inkrafttreten der somalischen Übergangsverfassung (Transitional Federal Charter, TFC) Anfang 2004 konkretisierte sich der Gedankenaustausch, insbesondere mit dem somalischen Präsidenten, dem Sprecher des Parlaments und dem Minister für Verfassungsangelegenheiten. Das Afrikateam des Instituts veranstaltete 2005 ein erstes „Symposium über Föderalismus und anderen Arten der Dezentralisierung“ für somalische Parlamentarier in Nyeri, Kenia. Anknüpfend an den begonnenen Wissensaustausch führte das Max-Planck-Institut 2007 einen Workshop für die neu etablierte Unabhängige Verfassungskommission (Independent Federal Constitutional Commission, IFCC) im Jemen durch. Die Zusammenarbeit des Teams mit der IFCC wurde anschließend im Rahmen eines Konsortiums internationaler Partner fortgesetzt und durch ein Kapazitätenaufbauprogramm 2008/2009 intensiviert. Um den Verfassungsprozess möglichst inklusiv und integrativ zu gestalten, organisierte das Team 2010 zusätzlich eine Konferenz zum Thema Schari'a Recht in der zukünftigen somalischen Verfassung. Hauptadressaten dieser Veranstaltungen waren hauptsächlich muslimische Gelehrte, die bis dato nicht an den Verhandlungen beteiligt waren.

Nachdem 2011 die Weiterführung des Kapazitätenaufbauprogramms aufgrund der politischen Umstände nicht mehr zu realisieren war, verstärkte das Max-Planck-Institut die Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) Somalia. Seit Ende 2011 entsendet das Max-Planck-Institut regelmäßig Mitglieder des Somaliateams nach Nairobi, um als Rechtsberater die dort ansässige von UNDP und dem

Politischen Büro der Vereinten Nationen für Somalia (United Nations Political Office for Somalia, UNPOS) etablierte Arbeitsgruppe Joint Constitutional Unit (JCU) zu unterstützen.

Zentrales Anliegen des Teams ist es, die somalischen Akteure auf der Basis rechtsvergleichender Recherchen und Analysen neutral und ergebnisoffen über verschiedene verfassungsrechtliche Optionen und deren Konsequenzen zu informieren. Dadurch versetzt das Institut die somalischen Akteure in die Lage, ihre politischen Entscheidungen in konkrete verfassungsrechtliche Regelungen zu transformieren, die internationalen Standards entsprechen. Das Team bringt hierbei seine Expertise im Völkerrecht und im vergleichenden Verfassungsrecht ein. Diskussions- und Arbeitsgrundlage des Austausches mit den Somaliern sind in der Regel Beispiele aus dem Verfassungsrecht islamischer und afrikanischer Staaten. Dabei integriert das Team des Max-Planck-Instituts die spezifischen sozialen, kulturellen, politischen und religiösen Bedürfnisse und Interessen der somalischen Akteure in den Verfassungs(rechts)diskurs.

Da Mitbestimmung und Inklusivität Grundvoraussetzungen eines jeden erfolgreichen Verfassungsprozesses sind, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass das somalische Volk seine zukünftige Verfassung selbst entwirft. Das Team wirkt an dem Prozess aktiv unterstützend, nicht aber politisch gestaltend mit. Gleichwohl werden menschenrechtliche und demokratische Legitimationsstandards vermittelt, um die Nachhaltigkeit und Frieden schaffende Wirkung des Verfassungsprozesses zu verstärken.

Die rechtswissenschaftliche Begleitung des Verfassungsprozesses in Somalia ist für die Entwicklung der Völkerrechtswissenschaft von besonderem Interesse: So lassen sich anhand dieses Lehrbuchbeispiels eines „failed state“ etwa Handlungspflichten der Staatengemeinschaft (z.B. „responsibility to protect“) oder inhaltliche Vorgaben des Völkerrechts für eine moderne Verfassung (z.B. „right to democracy“) diskutieren. Darüber hinaus wirft die Region Somaliland, die vor zwanzig Jahren ihre Unabhängigkeit von Somalia erklärt hat, Fragen der Staatenentstehung bzw. -anerkennung auf. Durch die Einbettung der Somalia-Aktivitäten in

die wissenschaftliche Agenda ergeben sich Synergieeffekte, die sich auch in den Ergebnissen der Grundlagenforschung niederschlagen.

2. Aktivitäten

a. Symposium zum Föderalismus und anderen Arten der Dezentralisierung

Das Somaliateam des Max-Planck-Instituts führte im April 2005 ein erstes einwöchiges Symposium für somalische Parlamentarier zu verschiedenen Formen der Dezentralisierung durch. Diese Veranstaltung, die in Nyeri, Kenia, abgehalten wurde, erfolgte in Absprache mit der IGAD und mit finanzieller Unterstützung der GTZ. 25 vom Sprecher des Parlaments in repräsentativer Weise nominierte Parlamentarier und fünf Vertreter der Zivilgesellschaft nahmen an dem Symposium teil.

Inhalt der Veranstaltung war ein rechtsvergleichender Überblick über föderale Regierungsformen unter besonderer Berücksichtigung der Herausforderungen, denen sich Somalia im Verfassungsprozess stellen muss und die in der TFC von 2004 noch nicht behandelt wurden. Ziel war es daher, den Teilnehmern Optionen darzulegen, die sich als mögliche Lösungsansätze für einen Verfassungsentwurf anbieten.

Auf Grundlage des Symposiums wurde die erste Auflage des Max Planck Manual on Different Forms of Decentralization erstellt und verteilt.

b. Fortbildung der Mitglieder der IFCC

Um die Mitglieder der neu etablierten IFCC in ihrer Arbeit zu unterstützen, veranstaltete das Max-Planck-Institut 2007 einen von der GTZ finanzierten und in Kooperation mit UNDP und IGAD organisierten Workshop im Jemen. Da die TFC ausdrücklich die Errichtung eines föderalen Systems in der zukünftigen somalischen Verfassung vorsieht,

konzentrierte sich der Workshop auf mögliche Optionen dezentraler Regierungsstrukturen.



Somalische Workshopteilnehmer in Kampala Juni/Juli 2008

Die IFCC äußerte den Wunsch nach weiteren Fortbildungsangeboten. Diesen Wunsch erfüllte das Somaliateam des Max-Planck-Instituts, indem es im Rahmen des vom UNDP-geleiteten internationalen Konsortium betreuten Verfassungsprozess ein Kapazitätsaufbauprogramm konzipierte. In Gemeinschaft mit internationalen Partnern, zu denen neben UNDP auch UNPOS, das National Democratic Institute (NDI), Oxfam Novib (eine niederländische Organisation für internationale Entwicklungszusammenarbeit) und Interpeace gehören, übernahm das Max-Planck-Institut die Verantwortung für die Fortbildung der IFCC im Verfassungsrecht. Weiterhin unterstützte das Max-Planck-Institut die Erarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs.

In diesem Rahmen veranstaltete das Somaliateam des Max-Planck-Instituts 2008 eine Reihe von Workshops für die Mitglieder der IFCC in Kenia und Uganda. Ziel dieses Programms war es, verschiedene verfassungsrechtliche Optionen zu erarbeiten und zu vergleichen, um somit einen Überblick über unterschiedliche Möglichkeiten für die Gestaltung einer Verfassung zu geben. Aus rechtsvergleichender

Perspektive wurden Verfassungsstrukturen in föderalen oder dezentralen Staaten, die Bildung von Regierungsinstitutionen, die horizontale Gewaltenteilung und die Grundzüge des Finanzföderalismus analysiert. Damit wurde dem besonderen Interesse der Somalis an Fragen föderaler Ordnung, das die spezifischen Probleme des Landes im Hinblick auf die Integration zentrifugaler Kräfte und (teil)unabhängiger Gebiete widerspiegelt, Rechnung getragen. Die Frage nach dem zukünftigen Status von Somaliland und Puntland wurde intensiv erörtert. Es wurden verschiedene Optionen für eine zukünftige somalische Verfassung erarbeitet und diskutiert welche Implikationen sich daraus für die Verfassungsstruktur ergeben würden. Auf Anfrage der IFCC hin bot das Somaliateam des Max-Planck-Instituts zusätzlich einen Workshop zur Integration von Schari'a und Gewohnheitsrecht in die zukünftige somalische Verfassung an.

In Folge der erfolgreichen Friedensbemühungen in Dschibuti zwischen der vorläufigen Regierung, TFG, und der Allianz zur Wiederbefreiung von Somalia (Alliance for the Re-liberation of Somalia, ARS) im Jahre 2008 wurden nicht nur erneut Präsidentschaftswahlen abgehalten und ein neuer Premierminister nominiert, sondern auch das Parlament und die IFC erweitert. Die beschlossene Neubildung und Erweiterung der IFCC verzögerte sich jedoch, so dass auch das Kapazitätenaufbauprogramm des Max-Planck-Instituts mit dieser Kommission für einige Monate ausgesetzt werden musste.

Das Max-Planck-Institut zeigte jedoch auch in dieser Übergangsphase bei den verschiedenen Aktivitäten des von UNDP-geleiteten Konsortiums zur Begleitung des Verfassungsprozesses Präsenz. So konnte das Max-Planck-Institut etwa durch Tagungsbeiträge von Mitarbeitern des Somaliateams in Naivasha und Mombasa seine völkerrechtliche Expertise in das Konsortium einbringen und das somalische Parlament hinsichtlich des „Draft Act to provide for the Draft Constitution of the Republic of Somalia“ beraten.

Nach der Restrukturierung der IFCC begann das Somaliateam des Max-Planck-Instituts 2009 in Nairobi Auffrischungsworkshops durchzuführen, die sich insbesondere an die neuen IFCC Mitglieder richteten.

Bei der Durchführung aller Workshops wurde mit Simultanübersetzung gearbeitet. Um das Verständnis und die Mitarbeit der Teilnehmer weiter zu erleichtern, erarbeitete das Somaliateam themenspezifische Handbücher und Power Point Präsentationen, die auch ins Somalische übersetzt wurden. Zudem erstellte das Max-Planck-Institut für die Teilnehmer Reader, die Verfassungstexte unterschiedlicher Länder zu den behandelten Themenkreisen enthielten und anhand derer die Teilnehmer jeweils die verschiedenen Optionen der Gestaltung einer Verfassung in kleineren Arbeitsgruppen erarbeiten konnten.

c. Besuch des somalischen Ministers für Verfassung und föderale Angelegenheiten

Das Max-Planck-Institut pflegte enge Kontakte zu den in den somalischen Verfassungsprozess involvierten Institutionen. Ein Ergebnis des fortwährenden gedanklichen Austauschs war ein Besuch des somalischen Ministers für Verfassung und föderale Angelegenheiten, Madobe Nunow Mohamed, im Max-Planck-Institut vom 30. April bis 01. Mai 2009.

Das Treffen in Heidelberg diente dazu, dem Minister einen unmittelbaren und umfassenden Eindruck von den Kapazitäten des Max-Planck-Instituts und dessen Tätigkeit und Herangehensweise in Bezug auf den somalischen Verfassungsprozess zu verschaffen. Im Rahmen des Treffens erbat der Minister vom Max-Planck-Institut einen Beitrag, um die Rolle und Funktionen der verschiedenen in den somalischen Verfassungsprozess involvierten Institutionen klarer zu definieren; danach sollten vor allem die Aufgaben seines Ministeriums (MCFA), der Parlamentarischen Verfassungskommission (PCC) und der IFCC besser herausgearbeitet werden. Das Max-Planck-Institut kam diesem Wunsch nach, indem es Schritte zur Vertiefung der Koordination und

Zusammenarbeit zwischen diesen verschiedenen Akteuren mit Vorschlägen beratend begleitete.

d. Arbeitstreffen von Mitgliedern der IFCC, der PCC und des MCFA

Auf Ersuchen der somalischen Regierung lud das Max-Planck-Institut Vertreter der IFCC, der parlamentarischen Verfassungskommission (PCC) und des Ministeriums für Verfassung und föderale Angelegenheiten (MCFA) nach Heidelberg ein. Dort fand vom 24. bis 30. Juni 2009 ein Arbeitstreffen statt, um Konzepte zur Förderung der Kooperation zwischen diesen für den somalischen Verfassungsprozess wichtigen Akteuren zu entwickeln.

Die Veranstaltung zielte darauf ab, die Strukturen, Prozesse und Arbeitsabläufe zwischen den Institutionen zu verbessern, um eine möglichst effiziente, ergebnisorientierte und zügige Zusammenarbeit im Verfassungsprozess zu ermöglichen. Deshalb bot das Treffen den jeweiligen Akteuren eine Plattform, um ihre Positionen zu formulieren und die Verständigung zwischen den Institutionen zu fördern. Die Vertreter der IFCC nutzten diese Gelegenheit zudem, um die bis dahin gemachten Fortschritte bei der Erarbeitung eines ersten Verfassungsentwurfs vorzustellen. In Diskussionen über das weitere Vorgehen im Verfassungsprozess stimmten die Teilnehmer des Treffens überein, dass eine weitergehende Kooperation zwischen den jeweiligen Institutionen nötig sei. Zudem sollten die PCC und das MCFA in künftige Veranstaltungen mit einbezogen werden, um alle in den somalischen Verfassungsprozess involvierten Institutionen auf den gleichen Wissensstand zu bringen.

e. Symposium zum islamischen Recht in Verfassungen muslimischer Länder

Das Max-Planck-Institut veranstaltete vom 6. bis 10. Februar 2010 in Dschibuti ein Symposium zu dem Thema „Die Schari’a in den

Verfassungen muslimischer Länder: Herausforderungen für den somalischen verfassungsgebenden Prozess“. Ziel der Veranstaltung war es, weitere Kreise der somalischen Zivilbevölkerung an dem Verfassungsprozess zu beteiligen und dadurch sowohl die Inklusivität des Prozesses zu gewährleisten als auch die Legitimität einer zukünftigen Verfassung zu erhöhen. Die Teilnehmer setzten sich aus somalischen Ulema (muslimische Rechtsgelehrte), Abgeordneten des Übergangsparlaments (Transitional Federal Parliament, TFP) und Mitgliedern des TFG zusammen.

Da die somalischen Ulema als primärer Adressatenkreis des Symposiums angesprochen wurden, eröffnete das Symposium die Möglichkeit, einen konstruktiven Austausch zwischen den islamischen Gruppierungen, der TFG und dem TFP anzustoßen. Dies diente vor allem dazu Vorurteile der somalischen Ulema in Bezug auf den Verfassungsprozess und der Verfassung an sich auszuräumen. Auf diese Weise konnten wichtige Akteure, die bisher noch nicht in den somalischen Verfassungsprozess integriert waren, angesprochen und in die Diskussion einbezogen werden.

Unter dem Vorsitz von Prof. Wolfrum, diskutierten die somalischen Teilnehmer und ein Team internationaler Rechtsexperten Fragen der Integration von Schari'a Recht in die zukünftige somalische Verfassung. Der renommierte Experte für islamisches Recht, Prof. Kamali (Malaysia), hielt einen Vortrag „Schari'a und Gewaltenteilung“. Er erläuterte Regelungen aus der Schari'a, die das westliche Konzept der Gewaltenteilung bestätigen und widerspiegeln. Darauf aufbauend entwickelte er Perspektiven für den somalischen Verfassungsprozess, die er anhand zahlreicher Beispiele aus verschiedenen Verfassungen muslimischer Staaten veranschaulichte. Weitere Beiträge behandelten die Themen „Schari'a und Menschenrechte“ (Prof. Khalil, Sudan) und „Die Judikative in Verfassungen Muslimischer Staaten“ (Prof. Ebeku, Nigeria, und Prof. Khan, Pakistan). Prof. Wolfrum präsentierte einen Beitrag zum Thema „Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Schari'a und der Verfassung“.

Das Symposium gab den Auftakt zu einem politischen Bildungsprogramm im Rahmen des somalischen Verfassungsprozesses, das von den Mitgliedern des UNDP-geleiteten Konsortiums geplant und durchgeführt wurde. Es wurde durch das Auswärtige Amt finanziert und in Zusammenarbeit mit dem somalischen Ministerium für Verfassungs- und Föderalismusfragen organisiert.

f. Kooperation mit UNDP Somalia und UNPOS

Im Jahr 2011 setzte das Max-Planck-Institut seine Unterstützung des somalischen Verfassungsprozesses fort, wozu eine Kooperation mit UNDP im Rahmen des Projekts zur Unterstützung des somalischen Verfassungsprozesses eingegangen wurde. Politische Veränderungen in Somalia, wie die Mandatsverlängerung des TFP, der damit verbundenen Wahlen eines neuen Präsidenten sowie die sich anschließende somalische Regierungsumbildung und nicht zuletzt die mit der Dürre verbundene humanitäre Katastrophe, erschwerten die Durchführung von unterstützenden Aktivitäten. Das Max-Planck-Institut brachte seine Rechtsexpertise in den letzten beiden Jahren dennoch in den somalischen Verfassungsprozess ein.

So erstellten Mitarbeiter des Afrikateams für UNDP ein Optionspapier (Max Planck Paper on Constitutional Adoption and Transition Options for Somalia), als internes Arbeitsdokument. Dieses Papier zeigt aus rechtsvergleichender Perspektive Möglichkeiten für die Annahme einer Verfassung auf. Anhand von Beispielen wurde eine Verfassungsannahme durch Referendum, Parlament, präsidiales Dekret und eine verfassungsgebende Versammlung erläutert, wobei auch unterschiedliche Ausgestaltungsmodelle einer verfassungsgebenden Versammlung aufgezeigt wurden. Das Optionspapier behandelt darüber hinaus Gestaltungsmöglichkeiten für eine Übergangsperiode vor dem Hintergrund der TFC. Dargestellt werden vor allem Optionen für das Inkrafttreten von Verfassungen sowie das (Neu-) Errichten von Staatsgewalten in struktureller und personeller Hinsicht.

Des Weiteren entsendet das Max-Planck-Institut seit Ende 2011 regelmäßig Mitarbeiter nach Nairobi, um in der dort ansässigen gemeinsamen Arbeitsgruppe von UNDP und UNPOS, Joint Constitutional Unit (JCU) mitzuwirken. Mitarbeiter des Afrikateams unterstützten die JCU in der inhaltlichen Vorbereitung verschiedener Konferenzen, die im Rahmen des Verfassungsprozesses durchgeführt wurden, darunter die National Constitutional Conferences Garowe I & II, das International Expert Forum in Dschibuti, das International Contact Group Meeting in Dschibuti und die Civil Society Conference in Entebbe, Uganda. Das Max-Planck-Institut leistet außerdem technische Unterstützung beim Erstellen des Verfassungsentwurfes und wirkt an der Vorbereitung/Organisation der Verfassungsgebenden Versammlung mit.

3. Weitere Planung

Die Region Somaliland, welche sich 1991 einseitig für unabhängig erklärt hat, veröffentlichte 2008 eine „Zehn Punkte Agenda einer Reformstrategie für die Justiz“, wodurch die Qualität der gerichtlichen und außergerichtlichen Streitbeilegung in Somaliland verbessert werden soll. Hieran anschließend wurde eine nationale Justizkonferenz vom 14. bis 16. Juni 2011 in Hargeisa abgehalten, die nationalen wie internationalen Experten als Diskussionsforum für die verschiedenen Justizreformoptionen diente.

Die Teilnahme von zwei Mitgliedern des Afrikateams des Max-Planck-Instituts an dieser Konferenz sowie eine erste Reise nach Hargeisa im März dienten dazu, einen Überblick über den Status quo des Justizsystems von Somaliland zu bekommen und darauf basierend eine Strategie zu entwickeln, wie das Max-Planck-Institut die Umsetzung einer potenziellen Justizreform in Somaliland begleiten könnte. Das Somaliateam des Max-Planck-Instituts beabsichtigt, ein Kapazitätenaufbauprogramm zu entwickeln, um die rechtlichen Qualifikationen der Beamten zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsentwicklung in Somaliland zu leisten.

Zugleich wirft die Region Somaliland interessante rechtswissenschaftliche Fragen auf. In Somaliland existieren sich zum Teil widersprechende Rechtssysteme, wie die Shari'a, verschiedene gewohnheitsrechtliche Regelungen sowie noch bestehende Gesetze aus der italienischen bzw. britischen Kolonialperiode, so dass sich Fragen hinsichtlich der Auflösung dieser Konflikte bzw. der Systematisierung von Stammesrechten stellen. Aber auch die fehlende Anerkennung Somalilands als Staat und die damit verbundenen völkerrechtlichen Fragen gewinnen, angesichts der Unabhängigkeit des Südsudans, wieder an Aktualität.

4. Wissenschaftliche Arbeiten und Publikationen

a. Handbücher

Aus dem Somaliaprojekt des Max-Planck-Instituts gehen mehrere Publikationen und Forschungsvorhaben hervor. Das Afrikateam erstellte folgende rechtsvergleichende Handbücher, die den Mitgliedern der IFCC zu den jeweiligen Workshops zur Verfügung gestellt wurden:

- *Max Planck Manual on Constitution Building – Options for the Structure of the Executive Branch of Government.* 2008.
- *Max Planck Manual on Constitution Building – Options for the Structure of the Judiciary.* 2008.
- *Max Planck Manual on Constitution Building – Shari'a and Customary Law in a Constitution.* 2008.
- *Max Planck Manual on Constitution Building - Structures and Principles of a Constitution.* 2. überarbeitete Auflage 2010.
- *Max Planck Manual on Constitution Building – The Formation of Sub-Units in Federal Systems* 2008.
- *Max Planck Manual on Constitution Building – The Legislature.* 2008.
- *Max Planck Paper on Constitutional Adoption and Transition Options for Somalia.* 2011.

b. Publikationen

Jan Schmidt verfasste im Berichtszeitraum den Artikel

- Somalia unter der Übergangsverfassung von 2004, in P. Scholz und N. Naeem (Hrsg.), *Jahrbuch für Verfassung, Recht und Staat im islamischen Kontext*, Band 1, 2011.

c. Wissenschaftliche Qualifikationsarbeiten

Neben den vom Afrikateam erstellten Dokumenten, beschäftigten sich Mitglieder des Afrikateams in Dissertationsvorhaben mit im somalischen Kontext relevanten Themen, wobei die in der praktischen Arbeit gewonnenen Erkenntnisse in die Grundlagenforschung einfließen.

So vergleicht die Arbeit von Jan Schmidt die Übergangsverfassung Somalias mit der des Sudans in ihrer Rolle als Instrument zur Friedenssicherung.

