

C. Sudan

1. Hintergrund

Eine Gruppe des Max-Planck-Instituts unterstützt seit Beginn des Jahres 2002 den Friedens- bzw. Transformationsprozess nach der Unabhängigkeit des Südsudan im Jahre 2011. Die Initiative hierzu ging von Prof. Wolfrum aus, der die wissenschaftliche Expertise des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht gleichzeitig der Regierung des Sudan und den Verantwortlichen der Sudan's People Liberation Movement (SPLM) anbot.



Train the Trainers Workshop in Khartoum

2. Aktivitäten

a. Verfassungsberatung

Hintergrund für diese Initiative war, dass Anfang 2000 die von der regionalen Entwicklungsorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) initiierten Friedensverhandlungen der nationalen Regierung (Government of Sudan, GoS) mit der SPLM zur Beendigung des über 20 Jahre dauernden Bürgerkrieges ins Stocken geraten waren. Erst Mitte 2002 wurden sie wieder aufgenommen und mündeten nach zähen Verhandlungen in sechs Friedensprotokolle, die Kernelemente des am 9. Januar 2005 geschlossenen Friedensvertrages sind.

Die von dem Team des Max-Planck-Instituts angebotene neutrale juristische Beratung in Verfassungsfragen diente dazu, beide Parteien an einen Tisch zu bringen und sie dabei zu unterstützen, die gefundenen politischen Kompromisse in einen Verfassungstext zu gießen.

Diskussion zentraler Fragen einer zukünftigen Verfassung des Sudan mit der Zivilgesellschaft

Im April 2002 vereinbarte Prof. Wolfrum mit Unterstützung von Dr. Christoph Jaeger, ehemaliger UN Koordinator und UNDP-Vertreter im Sudan, mit beiden Bürgerkriegsparteien, einen Dialog zu initiieren, um einen Rahmenentwurf für eine zukünftige gemeinsame Verfassung zu erarbeiten. In Vorbereitung auf dieses Vorhaben wurden in einer Reihe von Workshops die Erwartungen und Hoffnungen der Zivilgesellschaft erfasst, so dass der Entwurf nicht nur die Interessen der Bürgerkriegsparteien, sondern auch die der breiteren Öffentlichkeit widerspiegelte.

Umgesetzt wurde dieser Ansatz durch acht Workshops. Vier davon wurden in Khartoum, zwei in Rumbek und zwei in Yei jeweils im Südsudan abgehalten. Zentrale Themen waren unter anderem "Staat und Religion", "Selbstbestimmung und Referendum", und die Verteilung von Ressourcen.

Die so gewonnenen Erkenntnisse wurden wesentlicher Bestandteil der Diskussionen im Rahmen des "Heidelberg Dialogue".

Heidelberg Dialogue: Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs basierend auf dem Machakos Peace Protocol

Im November 2002, zu einem Zeitpunkt, zu dem es noch keinen umfassenden Friedensvertrag gab, jedoch eine erste partielle Einigung in Form des Machakos Peace Protocols, trafen Vertreter der beiden Bürgerkriegsparteien in Heidelberg zusammen, um unter der Leitung von Prof. Wolfrum und anerkannten internationalen Experten einen ersten Verfassungsentwurf für einen friedlichen Sudan auszuarbeiten.

Die Delegation der GoS (Government of Sudan) bestand aus dem ehemaligen Präsidenten des höchsten Gerichtshofes, dem stellvertretenden Vorstandsvorsitzenden der Sudanesischen Anwaltskammer, einem Botschafter und dem Generalsekretär des Friedensausschusses, welcher dem Präsidenten untersteht. Die SPLM wurde von ihrem stellvertretenden Generalanwalt, ihrem Beauftragten für Rechtsfragen und Verfassungsentwicklung und einem weiteren Anwalt vertreten. Das Team der vermittelnden internationalen Rechtsexperten um Prof. Wolfrum setzte sich aus Prof. T. Mensah (Ghana), Prof. F. Morrison (USA), Senator Dr. Majali (Jordanien), Prof. Rémy Granger (Frankreich), A. Aust (Großbritannien), Prof. R. Kahn (Indien) und Botschafter J. Bucher (Schweiz) zusammen.

Es gelang im Dialog mit den beiden Bürgerkriegsparteien in Heidelberg wesentliche Elemente eines Verfassungsentwurfs, das Draft Legal and Constitutional Framework for the Interim Period, zu erarbeiten. Dieser Text umfasste die rechtlichen Grundlagen eines sudanesischen Föderalstaates für die Übergangszeit zwischen dem Abschluss eines Friedensvertrages und einem Referendum über eine Sezession des Südens vom Norden des Landes.

Der fragmentarische Inhalt des Machkos Peace Protocols wurde konkretisiert, vervollständigt und in die Form einer Verfassung gebracht.

Die Delegation der GoS beharrte darauf, die existierenden Lücken mit Inhalten der Verfassung von 1998 zu füllen, die starke muslimische Elemente beinhaltete. Die SPLM lehnte diese Forderung ab. Gewisse Schwierigkeiten bereiteten zudem die weit gefassten Formulierungen des Machakos Peace Protocols. Mehrere Stellen dieses Protokolls waren absichtlich in einer „constructive ambiguity“ ausgestaltet. Dies eröffnete beiden Seiten die Möglichkeit, ihre Vorstellungen über ein zukünftiges Verfassungsgerüst in den Protokolltext hinein zu interpretieren. Den Vertretern der GoS lag daran, die bisherigen Verfassungsstrukturen, soweit wie möglich, beizubehalten und die bestehende Verfassung allenfalls in jenen Bereichen anzupassen, in denen es vom Friedensprotokoll gefordert war. Dies widersprach den Vorstellungen der SPLM, die einen völlig neuen Rahmen schaffen wollte. Es konnte schließlich ein Text erstellt werden, der weitgehend von beiden Seiten akzeptiert wurde.

Zu den diskutierten Themenbereichen zählten das Verhältnis von Staat und Religion, die Grund- und Menschenrechte, die Gewaltenteilung, der Status des Südsudans, die nationale Gerichtsbarkeit, der Finanzausgleich, die Selbstbestimmung und das Verfassungsannahme- und -änderungsverfahren. Auf all diesen Gebieten konnte ein zu großen Teilen konsolidierter Text ausgearbeitet werden. Andere Punkte mussten aber den weiteren Friedensverhandlungen überlassen bleiben.

Zahlreiche Formulierungen und Ergebnisse, die beim Heidelberg Dialogue erzielt werden konnten, finden sich in den Naivasha Protocols, insbesondere im Power Sharing Agreement, wieder.

Workshop zu den verschiedenen Formen der Dezentralisierung

Durch das im Januar 2005 geschlossene Comprehensive Peace Agreement (CPA) erhielt der Sudan eine asymmetrische föderale Staatsstruktur. Während der Verhandlungen wurde das Wort „Föderalismus“ jedoch aus historischen Gründen nicht verwendet. Daher wurden im Vertragstext

Ersatzbegriffe benutzt, die grundsätzlich mit dezentralisierten Staaten in Verbindung gebracht werden.

Im Februar 2005 wurde ein Workshop für Juristen der SPLM und im April eine weiterer für Mitarbeiter des Justizministeriums abgehalten, um die verschiedenen Formen der Dezentralisierung und dezentraler Staatenstrukturen zu vermitteln sowie die Besonderheiten eines föderalen Systems zu verdeutlichen. Dies geschah auf rechtsvergleichender Basis.

Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs für den Südsudan

Entsprechend der im CPA vorgegebenen Struktur sollen die zehn südlichen der 25 Staaten im Sudan eine zusätzliche Regierungsebene erhalten: Die Regionalregierung des Südsudans (Government of South Sudan, GoSS). Auf Anfrage der SPLM erarbeitete das Max-Planck-Institut einen entsprechenden Verfassungsentwurf.

Die Vorgaben des Friedensvertrages stellten ein erstes solides Gerüst dar, das in Heidelberg ergänzt wurde. Dieser Rohentwurf wurde in drei Workshops mit sudanesischen Juristen diskutiert und durch weitere Vorschläge ergänzt. Der erste Workshop wurde mit Juristen der SPLM in Heidelberg durchgeführt. Um den Entwurf auf eine breitere Basis zu stellen, wurden weitere Workshops mit südsudanesischen Juristen, die nicht der SPLM angehörten, in Khartum und in Nairobi abgehalten. Das Ergebnis war der Entwurf eines Verfassungstextes, der verschiedene Optionen für einzelne Vorschriften beinhaltete und zentrale Grundlage für die Verfassungsverhandlungen im Südsudan war. Sein Inhalt findet sich zu großen Teilen in der dem südsudanesischen Parlament vorgelegten Interim Constitution of Southern Sudan (ICSS) wieder.

Vor der letzten Lesung des Verfassungsentwurfes der südsudanesischen verfassungsgebenden Versammlung im September 2005 wurde der Text auf seine Kompatibilität mit der nationalen Übergangsverfassung Interim National Constitution (INC) durch Experten des Teams überprüft; dabei wurden die meisten seiner Anregungen übernommen.

b. Beratung bei der Gesetzgebung

Nach dem Inkrafttreten der INC und der ICSS im Jahr 2005 konzentrierten sich die Projekte auf die Unterstützung der sudanesischen Partner bei der Implementierung des verfassungsrechtlichen Rahmens. In diesem Zusammenhang wurden unter anderem gesetzgebende sudanesische Institutionen in verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen beraten.

Das Team des Max-Planck-Instituts veranstaltete sowohl für Beamte des Ministry of Justice (MoJ) als auch des südsudanesischen Ministeriums für Justiz und Verfassungsentwicklung (Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development, MoLACD) Workshops zum Formulieren von Gesetzen. In diesen Workshops wurden besonders die verfassungsrechtlichen Anforderungen für die Gesetzgebung thematisiert. Neben sprachlich/technischen Problemen standen die vertikale Gewaltenteilung und die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen im Sudan im Mittelpunkt der Schulung. Zwei weitere Workshops für eine Arbeitsgruppe der SPLM konzentrierten sich auf die Funktionen und Strukturen der regionalen Regierungsebene und das Entwerfen eines Local Government Act.

Auf Anfrage des Generalanwalts des MoJ wurde außerdem die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen untersucht, die vor dem Inkrafttreten der INC aber auch später verabschiedet worden waren. Kommentiert und mit sudanesischen Partnern diskutiert wurden das Presse- und Mediengesetz 2005, der Entwurf des Gesetzes zu einer Menschenrechtskommission 2005, der Entwurf des Parteiengesetzes 2006 und der Entwurf des Wahlgesetzes.

c. Beratung sudanesischer Institutionen

Das Team des Max-Planck-Instituts beriet auf deren Wunsch sudanesische Institutionen bei der Umsetzung des verfassungsrechtlichen Rahmens.

Studienreise für Mitglieder der National Judicial Service Commission

Im Verlauf einer durch das Team und von UNDP finanzierten Studienreise besuchten die Teilnehmer der National Judicial Service Commission mehrere deutsche Institutionen, um sich über die Struktur der Justizverwaltung in Deutschland zu informieren. Die Mitglieder der sudanesischen Delegation wurden durch Vorträge am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht zum deutschen Rechts- und Gerichtssystem sowie zum föderalen Aufbau Deutschlands intensiv vorbereitet. Die Ergebnisse der komparativen Diskussionsrunden mit den sudanesischen Teilnehmern wurden in einem Handbuch zum Rechtssystem und dem Gerichtsaufbau in Deutschland und dem Sudan zusammengefasst.

Workshop zu den Vorgaben der INC für Mitarbeiter des MoJ

Laut Art. 226 (8) der INC, hatte das MoJ den Auftrag die Kompatibilität der ICSS und der Verfassungen der einzelnen Bundesstaaten mit der INC zu überprüfen.

Das MoJ bat das Team, eine Diskussionsrunde zum Inhalt und der Reichweite dieses Mandats mit den verantwortlichen Beamten des MoJ abzuhalten. Dies führte zu einem intensiven Austausch über die Vorschriften der INC, ihre rechtlichen Auswirkungen auf die ICSS und auf die Verfassungen der einzelnen Staaten.

d. Fortbildungsprogramme für sudanesische Juristen

Sudanesische Juristen der verschiedenen staatlichen Regierungsinstitutionen und die Richterschaft spielen eine tragende Rolle in der Umsetzung des sudanesischen Verfassungsrechts. Deshalb führte und führt das Team des Max-Planck-Instituts Programme zum Kapazitätsaufbau durch. Sinn und Zweck dieser Programme war es, den Mitgliedern der Zivilgesellschaft die Inhalte der Interimsverfassungen näher zu bringen. Insbesondere die föderale Struktur, der Vorrang der

Verfassung und die in der Verfassung verankerten Menschenrechtsgarantien waren und sind für die Umsetzung des umfassenden Friedensabkommens zwischen dem Nord- und dem Südsudan, dem CPA, von zentraler Bedeutung.

Forschungsaufenthalte von Vertretern des nationalen Justizministeriums

2005 wurden zwei Forschungsaufenthalte für Mitarbeiter des MoJ in Heidelberg ermöglicht. Diese vom Max-Planck-Institut betreuten Forschungsaufenthalte wurden von der Max-Planck-Gesellschaft finanziert, die sudanesischen Teilnehmer wurden von Prof. Wolfrum und Mitgliedern des Teams betreut.

Shazali Mustafa Elhaj untersuchte während seines Forschungsaufenthalts die Kompetenzverteilung in föderalen Systemen. Er verglich in diesem Zusammenhang insbesondere die Regelungen zu konkurrierenden und sonstigen Kompetenzen. Auf dieser Grundlage analysierte er potenzielle Probleme in den Vorgaben der INC und entwickelte Vorschläge zur verbesserten Zusammenarbeit der verschiedenen Regierungsebene, um Konflikte zu vermeiden. Nach seiner Rückkehr in den Sudan bestand für das MoJ die Möglichkeit auf seine Expertise im Bereich der konkurrierenden Kompetenzen zurückzugreifen.

Ein weiterer Forschungsaufenthalt zum Internationalen Strafgerichtshof wurde für Hamid Mohammed Elhassan El Sayed organisiert. Entsprechend der Empfehlung des Internationalen Untersuchungsausschusses für Verletzungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Darfur, brachte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf Grundlage des Artikels 13 (b) des IStGH-Statuts, durch Resolution 1593, die Situation in Darfur vor den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Der IStGH ist somit für internationale Verbrechen, die während des Darfur Konflikts seit dem 1. Juli 2002 begangen wurden zuständig, obwohl der Sudan kein Vertragsstaat des Rom-Statuts ist.

Das Forschungsprogramm konzentrierte sich auf die für den Sudan wesentlichen Fragen, die Geschichte des internationalen Strafrechts, einschließlich der UN ad hoc Tribunale, sowie das materielle und prozessuale Recht des IStGHs. Des Weiteren befasste sich Herr El Sayed mit den Kooperationsregelungen nach Teil IX des IStGH-Statuts und den Rechten des Verdächtigen/Angeklagten.

Fortbildungsprogramm zum Verfassungsrecht für Nord- und Südsudanische Richter

Im Dezember 2006 veranstaltete das Max-Planck-Institut einen Workshop zum Einfluss des sudanesischen Verfassungsrechts auf die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte im Sudan. Teilnehmer des Workshops waren Richter der obersten Gerichte und der Berufungsgerichte des Nord- und Südsudan. Im ersten Abschnitt des Workshops standen der Vorrang der Verfassung und die Rolle der ordentlichen Richter bei der Aufrechterhaltung der Verfassung im Vordergrund. Dabei wurden auch die Menschenrechte thematisiert, die die Auslegung der einfachen Gesetze beeinflussen. Der zweite Teil des Workshops setzte sich mit der Relevanz des in der Verfassung garantierten Rechts auf ein faires Verfahren, vor der Verhandlung, während der Hauptverhandlung und in Bezug auf das Urteil selbst auseinander.

Fortbildungsprogramm im Völkerrecht und öffentlichen Recht für Richter und Anwälte des Südsudans

Nach Inkrafttreten der INC und der ICSS im Jahr 2005 bestand erheblicher Fortbildungsbedarf auf allen Ebenen der Judiciary of Southern Sudan (JoSS) und MoJSS, um Richter und Ministerialbeamte mit den Inhalten der neuen Interimsverfassungen und deren Auswirkungen vertraut zu machen. Dies galt insbesondere für den Menschenrechtsschutz. Die INC führte auch zu wesentlichen Veränderungen in den sudanesischen Justizstrukturen, insbesondere der des Südsudan. So wurde beispielsweise der Supreme Court des Südsudan etabliert, der sowohl als Oberstes

Gericht des Südsudan und als Verfassungsgericht für diesen fungiert aber nicht für die abschließende Auslegung der INC zuständig war.

Das Max-Planck-Institut organisierte, aufbauend auf den 2006 begonnenen Fortbildungen für Richter im Nord- und Südsudan ein Kapazitätenaufbauprogramm. Das von der niederländischen Regierung finanzierte Programm diente dazu, zusammen mit der JoSS und der GoSS, insbesondere für das MoLACD die Auswirkungen der neuen südsudanesischen Verfassungsordnung zu erörtern und zu analysieren.

Zusammen mit hochrangigen Richtern des südsudanesischen Supreme Courts, des Berufungsgerichts und der Landgerichte, sowie hochrangigen Staatsanwälten und Rechtsberatern des MoLACD wurden vor allem in der Verfassung garantierte Menschenrechte und die Auswirkungen der neuen Verfassungen auf die Arbeit der Judikative diskutiert. In diesem Rahmen lagen die Schwerpunkte auf dem Verhältnis des nationalen Verfassungsgerichts zum Supreme Court des Südsudans.

Anlässlich der auf Resolution 1593/2005 des UN-Sicherheitsrates gestützten Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs in Bezug auf Darfur, der Anklage zweier hochrangiger Regierungsmitglieder sowie der Ermittlungen gegen den Präsidenten des Sudans ersuchte das südsudanesische MoLACD das Max-Planck-Institut um einen Workshop, um unter südsudanesischen Juristen das Verständnis des internationalen Straf(prozess)rechts zu verbessern. Das Max-Planck-Institut führte deshalb einen Workshop zum Internationalen Strafgerichtshof durch, wobei der Schwerpunkt der Veranstaltung auf der Situation in Darfur sowie der Verantwortlichkeit der Regierung des Sudan im Hinblick auf eine Auslieferung evtl. verantwortlicher Personen lag.

An dem Workshop nahmen unter anderem Dr. Riek Machar, Vize-Präsident des Südsudan, zahlreiche Kabinettsminister und Staatssekretäre, Richter des südsudanesischen Supreme Court, ausgewählte Mitglieder des südsudanesischen Parlaments und der südsudanesischer Generalstaatsanwalt teil.

Fortbildungsprogramm für die sudanesischen Verfassungsrichter und die Richter des Supreme Court des Südsudans

Das höchste Gericht des Sudans ist gemäß der INC das Verfassungsgericht, dem sechs Richter aus dem Norden und drei Richter aus dem Süden des Sudans angehören. Sein Zuständigkeitskatalog ist vielfältig und die ihm zugeschriebenen Aufgaben sind von besonderer Bedeutung für die Sicherung des Friedens im Land. So ist das Gericht unter anderem die letzte Instanz der Verfassungsinterpretation.

Der Supreme Court des Südsudan ist nicht nur höchste Berufungsinstanz des Südsudan, sondern übernimmt auch die Funktionen eines Verfassungsgerichts erster Instanz für Belange der Staatenverfassungen der südsudanesischen Staaten und der ICSS.

Da die konstruktive Zusammenarbeit der beiden Gerichte Voraussetzung für die Entwicklung einer Verfassungsgerichtsbarkeit im Sudan ist, wurden in das von der Europäischen Union und der deutschen Regierung finanzierte Fortbildungsprogramm für Verfassungsrichter auch Richter des südsudanesischen Supreme Courts einbezogen.

Das Trainingsprogramm für die sudanesischen Verfassungsrichter bestand aus zwei Einheiten: In der ersten Einheit wurden im Februar 2006, während eines Workshops in Wad Madani, die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche samt der zugehörigen Verfahren erläutert. Die zweite Programmeinheit konzentrierte sich auf den Inhalt möglicher Verfassungsstreitigkeiten und wurde in Heidelberg durchgeführt. Um die Funktionsfähigkeit des sudanesischen Verfassungsgerichts aufrecht zu erhalten, wurde der Workshop auf zwei Gruppen – für je eine Hälfte der Richterschaft – aufgeteilt. Die beiden Gruppen, die im Juli 2006 bzw. im Januar 2007 nach Heidelberg reisten, besuchten im Rahmen des Programms auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Die zweite Reise wurde vom Auswärtigen Amt finanziert.

Workshops zum sudanesischen Wahlrecht

Im Vorfeld der Wahlen, die im April 2010 stattfanden, veranstaltete das Team des Max-Planck-Instituts mit finanzieller Unterstützung von UNDP fünf Workshops zum sudanesischen Wahlrecht. Die Workshops, die im Norden des Landes in Khartum und Kassala, im Süden in Wau, Malakal und Dschuba stattfanden, richteten sich an Mitarbeiter des MoJ und des MoLACD.

Die Workshops dienten dazu, die Teilnehmer, in Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen, mit dem Wahlrecht vertraut zu machen und juristische Lösungsansätze möglicher Probleme zu erläutern. Die Workshops behandelten daher sowohl das für die Wahlen relevante Verfassungsrecht als auch das Wahlgesetz und das Parteiengesetz. Dabei wurden insbesondere die Aufgaben und Befugnisse der Nationalen Wahlkommission (National Election Commission, NEC) sowie die Rolle der Parteien, der Medien und internationaler Wahlbeobachter besprochen. Mit Rücksicht auf teilnehmende Staatsanwälte wurde auch auf Straftatbestände im Zusammenhang mit den Wahlen eingegangen.

Kapazitätenaufbauprogramm in Vorbereitung auf das Referendum zur Unabhängigkeit des Südsudans

Im Januar 2011 entschied sich die südsudanesische Bevölkerung in einem Referendum unter internationaler Beobachtung für die Errichtung eines unabhängigen Staates. Die Sezession verlief friedlich, sicher auch befördert durch neu geschaffene Rechtsstrukturen im Sudan. Um eine Destabilisierung der politischen Ordnung in den beiden Staaten zu vermeiden, war und ist eine Stärkung der juristischen Rahmenbedingungen in beiden Staaten von zentraler Bedeutung. Mitarbeiter des Afrikateams diskutierten deshalb mit nord- und südsudanesischen Juristen die rechtlichen Grundlagen des Referendums. In diesem Kapazitätenaufbauprogramm wurden zudem die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Konsequenzen der Sezession des Südsudans erörtert.

Das Afrikateam führte sowohl in Khartum als auch in Dschuba eine Reihe von Workshops für Beamte des MoJ und des MoLACD durch, die vom Auswärtigen Amt finanziert wurden. Auf der Basis von rechtsvergleichenden Materialien wurden in den Workshops die nationalen und internationalen rechtlichen Konsequenzen des Referendums und dessen mögliche Resultate diskutiert. Es liegt auf der Hand, dass diese Workshops unter strikter Wahrung der Neutralität erfolgen mussten.

Das Afrikateam diskutierte in vier Workshops in Khartum und drei Workshops in Dschuba vor allem die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben für das Referendum mit den Teilnehmern. Insbesondere die Kompetenzen der südsudanesischen Referendumskommission (Southern Sudanese Referendum Commission) und der Richterschaft sowie die Überwachung der Abstimmungsprozesse wurden ausführlich erörtert. Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene setzten sich die Teilnehmer aber auch mit juristischen Auswirkungen auf internationaler Ebene auseinander. Als potenzielle Konfliktbereiche wurden die gemeinschaftliche Nutzung von natürlichen Ressourcen, Personenfreizügigkeit - auch in Bezug auf die Rechte nomadischer Gruppierungen - und Staatsangehörigkeitsregelungen identifiziert. Des Weiteren wurden die internationalen Standards des Selbstbestimmungsrechts, der Staatenteilung, politischer Unabhängigkeit, territorialer Integrität, internationaler Anerkennung von neuen Staaten und der Staatennachfolge in Verträgen thematisiert. Das Afrikateam erläuterte dies unter anderem in Bezug auf das Unabhängigkeitsreferendum und Erfahrungen in der Tschechoslowakei, Äthiopien/Eritrea, Singapur/Malaysia, der UdSSR, Jugoslawien und Kanada.

Fortbildung von Mitarbeitern des Nationalen Justizministeriums und Rechtsanwälten

Seit 2009 unterstützte das Afrikateam des Max-Planck-Instituts die Fortbildung von Ministerialbeamten des MoJ und Rechtsanwälten der sudanesischen Anwaltskammer (Sudanese Bar Union, SBU). Diese Aktivitäten in den Jahren 2009 und 2010 wurden mit Mitteln der norwegischen Regierung finanziert und in Zusammenarbeit mit UNDP Sudan organisiert. Ein Fortsetzungsprojekt zur Unterstützung des MoJ und der SBU wurde 2011 begonnen und wird finanziell durch das Auswärtige Amt getragen. Es wird durch die Stiftung weiter geführt werden, wobei sowohl mit dem sudanesischen Justizminister als auch dem Vorsitzenden der Anwaltskammer eine Ausweitung des Programms besprochen worden ist.

Über einen Zeitraum von 18 Monaten sollen mehrere Workshops abgehalten werden, wobei verschiedene Themenbereiche abgedeckt und in jeweils zwei aufeinander folgenden Workshops behandelt werden. Somit können jeweils zwei unterschiedliche Teilnehmergruppen von Beamten des MoJ und Anwälten der SBU Veranstaltungen zum gleichen Thema besuchen.

Organisiert, vorbereitet und abgehalten werden die Workshops von drei vom MoJ nominierten und zwei von der sudanesischen SBU ausgewählten Ausbildern in Kooperation mit Mitgliedern des Afrikateams. Auf Anfrage der sudanesischen Partnerinstitutionen sollen die Workshops Fragen des sudanesischen Verfassungsrechts, des vergleichenden Verfassungsrechts, der Menschenrechte, des Völkerrechts und des humanitären Völkerrechts behandeln.

Zu diesem Zweck wird in den aufeinanderfolgenden Programmen jeweils ein Einführungsworkshop für die sudanesischen Trainer veranstaltet, um diese mit dem didaktischen Ansatz des Max-Planck-Instituts vertraut zu machen und sie auf die nachfolgende Zusammenarbeit mit dem Afrikateam vorzubereiten. Anschließend bereiten die sudanesischen Trainer mit Unterstützung der Mitglieder des Afrikateams die ersten

Workshops vor. Dazu entwerfen die Trainer eigenverantwortlich Präsentationen und tragen diese im kleinen Rahmen vor. Die folgenden Workshops werden von Mitgliedern des Afrikateams inhaltlich vorbereitet und gemeinsam mit den sudanesischen Trainern unterrichtet.

Die Schwerpunkte der Workshops liegen auf Verfassungsrecht im Allgemeinen, Grundlagen des Völkerrechts, Grund- und Menschenrechten auf internationaler Ebene und dem sudanesischen Staatsorganisationsrecht. Erörtert werden z.B. Fragen der Beziehung zwischen Schari'a und den verfassungsrechtlich garantierten Rechten, der Bedeutung von Grundrechtsschranken oder der direkten Anwendbarkeit ratifizierter internationaler menschenrechtlicher Verträge.

Des Weiteren werden Kenntnisse über Fragen des fairen Verfahrens, insbesondere der einzelnen Rechte des Angeklagten während der verschiedenen Phasen des Strafverfahrens, vermittelt. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Sicherung der Unabhängigkeit der Justiz im Allgemeinen und des Richters im Besonderen. Außerdem erfolgt eine Einführung in das System der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen (z.B. der Welthandelsorganisation, des Internationalen Währungsfonds, der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung), die für die Zukunft des Sudans eine wichtige Rolle spielen könnten. Die Teilnehmer werden zudem mit internationalen Gerichten, Tribunalen und Institutionen der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit vertraut gemacht. In Hinblick auf die Teilung des Landes wurden Bereiche des Völkerrechts erläutert, die für die Übergangszeit im Sudan von entscheidender Bedeutung waren. Zu diesen Themen gehörten die Entstehung und Anerkennung von neuen Staaten, Staatensukzession in Verträgen, humanitäres Völkerrecht und Staatenverantwortlichkeit. Die Teilnehmer setzen sich zusätzlich mit Umweltvölkerrecht auseinander, das mit Rücksicht auf die intensive Förderung von Öl für ein im Übrigen landwirtschaftlich ausgerichtetes Gemeinwesen mit einem hohen Maß von Nomadismus von großer Bedeutung ist. Abgesehen davon hat der lange Bürgerkrieg große Umweltschäden hinterlassen.

e. Heidelberger Darfur-Dialog

Die Darfur-Aktivitäten des Max-Planck-Instituts reichen in das Jahr 2006 zurück. Das Max-Planck-Institut unterstützt seitdem in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern und mit Mitteln des Auswärtigen Amtes und der Max-Planck-Gesellschaft den internen Dialog der Zivilgesellschaft Darfurs, so dass deren Vertreter einen wirksamen Beitrag zu einer dauerhaften und friedlichen Lösung der Konflikte innerhalb Darfurs sowie zwischen Darfuris und der GoS leisten können. Hierzu veranstaltete das Max-Planck-Institut insgesamt drei Symposien mit Juristen, Akademikern und Vertretern der Zivilgesellschaft aus Darfur in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedensforschung der Universität Khartoum (Institute for Peace Research at the University of Khartoum). Geleitet wurden diese Symposien von Prof. Wolfrum und Prof. Al-Tayeb Haj Ateya, die durch ein Team international erfahrener Mediatoren unterstützt wurden. Mitglieder dieser Gruppe waren Dr. Kamal Hossain (Bangladesch), Prinz Ra'ad bin Zeid (Jordanien), Prof. T. Mensah (Ghana), Prof. T. Eitel (Deutschland), Prof. R. Khan (Indien) und Richter Tafsir Ndiaye (Senegal).



Suche nach Vorschlägen für eine friedliche Lösung der Konflikte in Darfur: der Heidelberger Darfur-Dialog

Die Veranstaltungen ermöglichten es den Teilnehmern, auf neutralem Boden ihre Vorstellungen von der zukünftigen inneren Ordnung Darfurs zu diskutieren und einen Konsens zu finden, der mit der sudanesischen Regierung im Rahmen des offiziellen Friedensprozesses diskutiert werden konnte. Durch die Einbindung aller ethnischen, gesellschaftlichen und politischen Gruppen Darfurs in den Heidelberger Darfur-Dialog wurde die Legitimationsbasis der in diesem Rahmen erarbeiteten Ergebnisse für eine friedliche und nachhaltige Konfliktlösung verbreitert.

Die Teilnehmer des Heidelberger Darfur-Dialogs setzten auf der Grundlage der in Heidelberg geknüpften Kontakte ihre Zusammenarbeit im Sudan fort und gründeten dort ein Heidelberg Committee, das sich seitdem weiter vernetzt hat und großen Einfluss auf zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich der Lösung der Konflikte in Darfur widmen, gewinnen konnte.

Das aus den ersten beiden Symposien hervorgegangene Heidelberg Darfur Dialogue Outcome Document konnte während eines dritten und letzten Symposiums vervollständigt werden. Bisher noch nicht geklärte Einzelaspekte zu Fragen der rechtlichen und wirtschaftlichen Ordnung in Post-Konflikt Situationen und der Verteilung ausschließlicher und konkurrierender legislativer Kompetenzen zwischen der Zentralregierung in Khartum und Darfur, wurden im Februar/März 2010 im Rahmen dieses dritten Heidelberger Symposiums erörtert. Das daraus entstandene Heidelberg Darfur Dialogue Outcome Document ist ein umfassender Entwurf für einen zukünftigen Friedensvertrag, der nicht nur die komplexen Hintergründe des Konflikts berücksichtigt, sondern auch die in Darfur bestehende Rechtsgewohnheit integriert und zugleich einen Verfassungsentwurf für die Region Darfur darstellt. Damit liegt erstmals ein Konzept vor, mit dem sich die zivile Gesellschaft in die Debatte der Kriegsparteien einbringen kann. Das Dokument wurde am Rande der Friedensverhandlungen vorgestellt; es wird darüber hinaus in einem Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen an den Sicherheitsrat angesprochen. Es könnte der erste Schritt für einen nachhaltigen

Friedensschluss in der Region bei einem entsprechenden politischen Willen beider Parteien werden.

Der Entwurf umfasst Kriterien und Richtlinien zur Gewaltenteilung und enthält Menschenrechtsgarantien, sowie Vorschriften zur Sicherung der Beteiligung Darfurs auf allen Ebenen der Bundesregierung im Sudan, zur Beteiligung am Wohlstand, an der Entwicklung und an der Verwaltung von Land und Bodenschätzen. Ebenso enthalten sind Vorschriften, die eine juristische Aufarbeitung des Darfurkonflikts zum Gegenstand haben und die Entschädigungen für die Opfer des Darfurkonflikts regeln.

3. Weitere Planung

Im Hinblick auf Darfur plant die Arbeitsgruppe – nunmehr im Rahmen der Stiftung -, den Friedensprozess und die Zivilgesellschaft Darfurs weiterhin zu fördern und zu unterstützen. Nach der Unterzeichnung eines Friedensvertrages in Doha zwischen der sudanesischen Regierung und der Freiheitsbewegung LJM gilt es, in Darfur Voraussetzungen für eine entsprechende Umsetzung zu schaffen. Die Arbeitsgruppe ist hierzu im Gespräch mit sudanesischen Institutionen und der Mission der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur, UNAMID). Es ist angedacht, Unterstützung in Form eines Kapazitätenaufbauprogramms für Juristen vor Ort anzubieten.

Infolge der Unabhängigkeitserklärung des Südsudan vom 9. Juli 2011 steht auch die Republik des Sudan vor der Aufgabe, auf die neue Situation zu reagieren. Zwar bleibt die INC bis zur Annahme einer endgültigen Verfassung in Kraft und Teile der INC, die sich auf den Südsudan beziehen, treten nach Art. 226 (10) INC automatisch außer Kraft, dennoch ist zu erwarten, dass es in der nächsten Zeit zu einer Verfassungsänderung bzw. zur Verabschiedung einer neuen Verfassung kommen wird. Die Arbeitsgruppe hat ihre Unterstützung diesbezüglich den sudanesischen Partnern bereits angeboten.

4. Wissenschaftliche Arbeiten und Publikationen

Aus den Sudanprojekten der Arbeitsgruppe sind bereits mehrere Publikationen und Forschungsvorhaben hervorgegangen.

a. Handbücher und Unterrichtsmaterialien

Folgende Publikationen und Unterrichtsmaterialien sind aus den Sudanaktivitäten im Berichtszeitraum entstanden:

- *Max Planck Manual on Fair Trial Principles*. 2010.
- *Max Planck Manual on Fair Trial Standards in the Republic of Sudan*. 2. überarbeitete Auflage 2009.
- *Max Planck Manual on Human Rights: Individual Constitutional Rights and Freedoms*. 2011.
- *Max Planck Manual on Sudanese Constitutional Law – Part I: Structure and Principles of the INC*. 2009.
- *Max Planck Manual on Sudanese Constitutional Law – Part II: Individual Constitutional Rights and Freedoms*. 2009.

b. Publikationen

Aufsätze

Dr. Markus Böckenförde veröffentlichte den Aufsatz

- The Sudanese Interim Constitution of 2005: A Model to Establish Co-Existence between an Islamic and a Secular Legal Regime, in B. Krawietz/H. Reifeld (eds.), *Islam and the Rule of Law - Between Sharia and Secularization*, Berlin 2008.

Charles Mazinge zeichnete sich verantwortlich für den Artikel

- The International Criminal Court and the Question of Alternative Justice System in Africa, in *Verfassung und Recht in Übersee* 42 (2) 2009.

Das Heidelberg Darfur Outcome Document

Das im Rahmen des Heidelberger Darfur-Dialogs entstandene Outcome Document sieht die Möglichkeit vor, für einen Übergangszeitraum eine autonome Region Darfur mit eigenen Kompetenzen und Institutionen als eine zusätzliche Regierungsebene des Sudans einzurichten. Die innere Ordnung Darfurs soll auf Rechtsstaatlichkeit, Grundsätzen der Demokratie und einer verantwortlichen Staatsführung basieren. Das Outcome Document enthält aber auch Regelungen zur Stärkung der Kommunalverwaltung. Im Dokument ist vorgegeben, dass Darfur entweder durch einen zweiten Vizepräsidenten oder einen Berater des Präsidenten in der zentralen Regierung in Khartum vertreten wird. Der bisherigen Marginalisierung Darfurs wird dadurch begegnet, dass Darfuris auf allen Ebenen und in allen Zweigen der Regierung, im Staatsdienst, einschließlich dem Militär, beteiligt werden.

Die Beteiligung am Wohlstand und an den staatlichen Einnahmen sollte in fairer Weise erfolgen und eine gerechte Sozial- und Wirtschaftsentwicklung innerhalb des ganzen Landes ermöglichen. Zugleich sollte das Bedürfnis nach Aufarbeitung sowie nach Wiederaufbau und Entwicklung der vom Krieg betroffenen sozialen und physischen Infrastruktur in Darfur berücksichtigt werden. Das Dokument sieht deshalb ein Wiederaufbau- und Entwicklungskomitee (Darfur Reconstruction and Development Board) vor, das für die Verwaltung der Mittel für den Wiederaufbau und die nachhaltige Verwaltung der regionalen Entwicklungsprojekte verantwortlich sein soll. Es beinhaltet außerdem detaillierte Regelungen über die Zuweisung von Fiskalkompetenzen und die Zuordnung von Einnahmegrundlagen und Einnahmetransfers der verschiedenen Ebenen der Regierung – insbesondere zwischen der GoS und Darfur.

Ein umfangreiches Kapitel des Outcome Documents regelt die Entwicklung, die Landverwaltung und die Behandlung von natürlichen Ressourcen mit dem Ziel, eine gerechte und nachhaltige Nutzung zu sichern. Es enthält Regelungen zu traditionellen und historischen Rechten an Grund und Boden, zum kommunalen Landbesitz und zur

Bereitstellung des Bodens für natürliche und juristische Personen (insbesondere Gemeinden). Mit der Entwicklung und Verwaltung von Grund und Boden soll sich die „Darfur Grund und Boden Planungskommission“ (Darfur Land Planning Commission) beschäftigen. Darüber hinaus stellt das Outcome Document Strategien und Institutionen vor, die eine friedliche Beilegung von Landstreitigkeiten erleichtern sollen.

Die im Outcome Document enthaltenen Vorschriften zur juristischen Aufarbeitung des Darfurkonflikts beruhen auf traditionellen Werten der Gesellschaft Darfurs sowie auf den gewohnheitsrechtlich und in nationalem und internationalem Recht verankerten Prinzipien der Gerechtigkeit, Verantwortlichkeit und Versöhnung. Um eine Aufarbeitung der strafrechtlichen Verantwortung für die im Zusammenhang mit dem Darfurkonflikt begangenen Taten, auch von hochrangigen Personen, zu ermöglichen, identifiziert das Dokument gewohnheitsrechtliche, nationale und internationale Institutionen, die für die Aburteilung der Taten zuständig sein sollen. Das Dokument beinhaltet zudem ein Kapitel zur Frage der Entschädigung derjenigen, die entweder individuell oder als Gruppe während des Konflikts in Darfur gelitten haben.

Im Mai 2010 wurde das Heidelberg Darfur Dialogue Outcome Document in Berlin vorgestellt. Djibril Yipènè Bassolé, der gemeinsame Mediator der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen für Darfur, überbrachte zu dieser Gelegenheit eine Nachricht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, in der er seine Unterstützung der Max-Planck-Initiative und seine Wertschätzung für die Bemühungen der Teilnehmer des Heidelberger Darfur Dialogs ausdrückte.

c. Wissenschaftliche Qualifikationsarbeiten

Katharina Diehl setzt sich in ihrer Dissertation mit dem rechtlichen Rahmen der Wahlen im Sudan auseinander. Dabei untersucht sie die Rolle von Wahlen für die Implementierung des Friedensvertrags von 2005 sowie ihre Auswirkungen auf die Staatsstruktur des Südsudan nach dessen Unabhängigkeit.

Die sudanesische Wissenschaftlerin Dr. Noha Ibrahim verfasste während ihrer Arbeit im Sudanteam unter Betreuung von Prof. Wolfrum eine Dissertation mit dem Titel „Constitutional Reform as a Means of Democratic Transformation in Sudan“.

