

Anpassungsfähigkeit oder, wie es neuerdings so schön heißt, Resilienz ein essenzieller Bestandteil südsudanesischen Lebens sind.

Rule by Law

Südsudan ist kein rechtloses staatliches Gebilde. Auch die Präsidentschaft bedient sich des Rechts in der Ausübung exekutiver Gewalt. Das zentrale Element ist das »Presidential Decree«, jenes Instrument, mit dem der Präsident seine Entscheidungen dem Staatsvolk bekannt gibt und sie zeitgleich in geltendes Recht überführt. »SSBC [South Sudan Broadcasting Corporation] ist langweilig«, meint mein Freund im Council of States. »Ich schalte immer nur zu den Hauptnachrichten um acht Uhr abends ein. Da verkünden sie die Presidential Decrees, falls Salva welche erlassen hat. Das sind die einzigen interessanten Nachrichten, die sie bringen.« Tatsächlich scheint das so zu sein. Jede Personalentscheidung, jede Einrichtung oder Schließung von Institutionen, Gebote und Verbote, selbst die Festlegung der Anzahl der Gliedstaaten erfolgte und erfolgt via von Salva Kiir unterzeichnetem Dekret. Damit wird Recht gesetzt. Oder, wie es ein Präsidentensprecher anlässlich legalistisch vorgebrachter Zweifel vor einigen Jahren formulierte: »This is an administrative order issued by the president, and an administrative order is not subject to approval.«¹

Es gehört zu den Eigenarten des öffentlichen Umgangs mit Formen von Staatlichkeit im Südsudan, dass diese Form der Rechtssetzung weithin schulterzuckend akzeptiert wird. Wie sich dem Präsidenten legal widersetzen, wo er doch das Recht verkörpert? Meine Frage an für gewöhnlich gut informierte Kolleg:innen und Freund:innen nach der rechtlichen Basis dieser Dekrete erntet gleichermaßen Interesse wie Ahnungslosigkeit. »Das ist eine gute Frage«, so lautete die gängige Antwort. In der Tat findet das Presidential Decree als Instrument keine Erwähnung in den Verfassungen des Südsudan und Sudan, weder in der Übergangsverfassung des Südsudan von 2011, der Übergangsverfassung von Sudan und dem südlichen Sudan von 2005, noch in der von Bashir eingeführten sudanesischen Verfassung von 1998. Lediglich im Falle des Versäumnisses des Parlaments, ein gültiges Budget zu verabschieden,

1 <https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/eu-decree-by-south-sudan-s-kiir-for-more-states-violates-peace-deal> [14-01-2021].

sieht Artikel 88 (7) der Transitional Constitution von 2011 vor, dass »the President shall issue a presidential decree on the budget for that year«. Das ist die einzige Erwähnung dieses spezifischen Instruments.

Es handelt sich um eine eigentümliche Rechtsfigur, die als autoritäres Gewohnheitsrecht bezeichnet werden könnte. Die Tradition reicht bis weit in die Bashir-Jahre zurück, vermutlich in die Jahre von 1989 bis 1998, als der Sudan in der Folge der Machtübernahme durch die NIF über keine Verfassung verfügt. Bezeichnenderweise verfügt das erste von Bashir gezeichnete Dekret, erlassen am ersten Tag seiner Präsidentschaft, die Außerkraftsetzung der Übergangsverfassung von 1986 und die Auflösung der verfassungsgebenden Versammlung. Gleichzeitig bestimmt es die Einrichtung eines Revolutionsrates, der alle exekutiven, legislativen und konstitutionellen Agenden in sich bündelt.²

Der erste Akt des Rechtsinstrumentes Presidential Decree (PD) im gesamtsudanesischen Kontext ist es also, die Frage nach seiner verfassungsmäßigen Legalität zu verunmöglichen. Bashir greift dabei auf eine Tradition zurück, die schon General Abboud in seiner Präsidentialdiktatur angewandt hatte und die dort schon auf Widerstand, auch aus dem Süden, getroffen war (Mo, 2014: 30). Es ist von daher bemerkenswert, dass sich diese Dekrete seit über drei Jahrzehnten als das wesentliche staatliche Autoritätsinstrument erhalten haben. Sie funktionieren im selbst in einer demokratischen Transformation steckenden Sudan, wo Übergangspräsident Burhan Entscheidungen in PD-Form bekannt gibt, ebenso wie bei den ehemaligen Gegnern im Süden.

Natürlich sind exekutive Dekrete, wie auch immer sie konkret benannt sein mögen, keine sudanesischen Spezialität. Sie sind Bestandteil aller präsidentiellen Systeme weltweit. Oft sind diese Instrumente konstitutionell nicht explizit verankert. Ihre Gültigkeit und die Reichweite ihrer legalen Autorität sind daher ein Prozess komplexer Aushandlung – wie etwa in den USA. Im Kern geht es um die Unterscheidung zwischen einer exekutiven Anordnung und Gesetzeskraft oder Legalität (Shapiro, 2011: 8). In einer politisch-institutionellen Begrifflichkeit lässt sich dies auf die Unterscheidung zwischen »rule of law« und »rule by law« zurückführen. Im zweiten Fall »law represents commands issued by the ruler but is not binding on the ruler himself« (Fukuyama, 2015: 23). Die spezifische Geschichte der PDs im sudanesischen Kontext deutet eindeutig auf diese Option hin, lag doch der ursprüngliche

2 www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=42860&p_country=SDN [14-01-2021].

Zweck der Dekrete in der Aushebelung des Legalitätsprinzips für die Exekutive.

Dennoch spielt das Instrument in der Umsetzung des CPA eine zentrale Rolle. In der faktischen Fortführung der *rule by law*-Praxis sind PDs ein wesentliches Mittel der Implementierung der beiden Übergangsverfassungen für den Sudan und den südlichen Sudan. John Garang ernennt etwa die Regierung des südlichen Sudan und die ersten Gouverneure per PD, sogar vor seiner Angelobung als Präsident des GoSS am 9. Juli 2005. Salva Kiir behält das Instrument bei und weitet es aus. Die konkrete Quelle der Legalität wird durch Verweise auf Verfassungsartikel hergestellt, die manchmal mehr und manchmal weniger nachvollziehbar gestaltet sind. In einigen Fällen ist die angeführte rechtliche Basis schlicht absurd.

Ein solches Beispiel ist die Einführung der 28 Bundesstaaten, verfügt von Salva Kiir per »Establishment Order Number 36/2015«, de facto ein PD, das explizit als Republican Order bezeichnet ist. Der Unterschied zwischen regulären PDs und Republican Orders ist rechtlich nicht geregelt. Ausgehend von den Inhalten scheint die Präsidentschaft jedoch dann auf Republican Orders zurückzugreifen, wenn es nicht um simple Ernennungen oder Absetzungen geht, sondern um tatsächliche Rechtssetzung.

Als legale Autorisierung werden drei Artikel der Übergangsverfassung herangezogen: Artikel 36, »promotion of democratic principles and political pluralism guided by the principles of decentralization and devolution of power«, Artikel 166, »promotion of self-governance«, und Artikel 101, der die spezifischen Rechte und Pflichten der Präsidentschaft regelt. In diesem Artikel 101 wird eine kreative Kombination aus Absatz (k), »establish independent institutions and commissions«, und Absatz (f), »initiative constitutional amendments«, vorgeschlagen. Damit soll eine faktische gesetzgeberische Kraft argumentiert werden, die es für die Einrichtung von Bundesstaaten benötigt. Denn das eigentliche verfassungsrechtliche Problem liegt in einem nicht zitierten Artikel. In der Tat hat der Präsident nach Artikel 86 das Recht, Provisional Orders zu erlassen. Jedoch gilt eine Limitierung, die analog wohl auch für PDs oder Republican Orders zur Anwendung kommen müsste. Und hier lautet eine in Absatz (5) gemachte Einschränkung unzweideutig, »the President shall not make any provisional order on matters affecting [...] the decentralized system of government [...] or alteration of administrative boundaries of the state.«

Selbst wenn ein gewisser Grad an legislativer Kraft in allen präsidentiellen Systemen den Präsident:innen innewohnt, liegt dieser Fall überraschend

eindeutig: Legalität kann diese Republican Order nicht beanspruchen. Spätestens hier zieht sich die Schleife zu *rule by law* und der erfrischend eindeutigen Aussage des Präsidentensprechers, wonach administrative Anordnungen des Präsidenten nicht »subject to approval« wären. Anders ausgedrückt: Salva Kiir erlässt Recht, aber er ist nicht an Recht gebunden.

Eine Verankerung eines *rule by law*-Systems hat immer soziale Auswirkungen, die wiederum kontextgebunden sind. Südsudanesishe Bürokratie hat Akte spontaner Rechtssetzung nach präsidentiellem Muster zu einer Meisterschaft entwickelt. In erstaunlicher Regelmäßigkeit fehlen den nicht Initiierten Bewilligungen dieser oder jener Behörde oder, falls diese in Kopie vorhanden sind, deren Originale. Dies gilt natürlich auch dann, wenn diese Originale vorher jemandem anderen abgegeben werden mussten. In erstaunlicher Regelmäßigkeit fehlt just dieser eine Stempel, obwohl dessen konkrete Bedeutung allen Beteiligten zumeist nicht so ganz klar ist. Ein geregelter Behördengang ist zumeist langwierig, kafkaesk und fast unweigerlich mit der Zahlung von Tarifen verbunden, über deren Existenz die Einhebenden zuvor mitunter noch nicht Bescheid wussten. Für Südsudanesis:innen geht es im Umgang mit ihrem Staat oftmals weniger um eine Verhandlung der Auslegung von Recht, sondern um die Verhandlung von Recht selbst.

Ähnliches erfahren nicht-südsudanesishe Staatsbürger:innen. Eine jener famosen Kurzzeiterfindungen war das »Alien Screening«, das neben der ohnehin fälligen »Alien Registration« eine genauere Überprüfung der im Land befindlichen Khawajas gewährleisten sollte. Eine Reihe an Horrorgeschichten, die bis hin zur angeblichen Verweigerung der Ausreise eines professionellen Zivilgesellschafters reichten, motivierten mich, ein solches Screening-Dokument zu erwerben. Ich bekam es auch. Dies bedurfte jedoch längerer Verhandlungen mit sehr freundlichen Beamten im Immigration Department des Innenministeriums. Sie zeigten mir zunächst eine eingescannte Fantasiepreisliste auf einem ihrer Mobiltelefone, bevor es ans echte Festlegen der Tarife ging. 100 US-Dollar und ein kleines Processing Fee in SSP später hatte ich den für ein halbes Jahr gültigen Zettel in der Hand. Es ist fast enttäuschend, dass ich nie mehr nach ihm gefragt wurde. Meine Nachforschungen einige Monate später, ob ich mich erneut diesem Screening-Prozess unterziehen müsste, wurden mit Unverständnis beantwortet. Die kurzfristige Regelung war bereits in Vergessenheit geraten.