



Dr. Tom Wolf aus Detroit, USA, arbeitet als Regierungsberater und Meinungsforscher in Kenia. Er unterrichtete Politikwissenschaft an der Universität Nairobi und war Berater für USAID. Nach Kenia kam er 1967.

KENIAS NEUE VERFASSUNG: DEM TRIUMPH FOLGT DIE BEWÄHRUNGSPROBE

Tom Wolf

Nach zwei Jahrzehnten der Irrwege hat Kenia endlich eine neue Verfassung erhalten. Am 4. August 2010 stimmten zwei Drittel der Kenianer, die an der Volksabstimmung teilnahmen, dafür. Drei Wochen später verkündete Präsident Mwai Kibaki die Verabschiedung der Verfassung in einer feierlichen Zeremonie in Nairobi.

Obwohl die Umsetzung noch aussteht, ist schon jetzt zu betonen, dass die Verabschiedung einer neuen Verfassung, oder auch nur die wesentliche Überarbeitung einer bestehenden, global betrachtet ein sehr seltenes Ereignis ist. Darüber hinaus ereignen sich solche Transformationen meist unter Umständen, die mit Gewalt einhergehen, etwa wenn ein Teil eines bestehenden Staates sich abspaltet und seine Unabhängigkeit erklärt. Oder wenn ein Aufstand oder eine Rebellion den Sturz oder die Ablösung einer bestehenden Ordnung zur Folge hat oder zu einer ‚Kompromiss‘-Vereinbarung führt, die zumindest die wesentlichen Forderungen der verschiedenen Parteien in sich aufnimmt.

Diese Art der ‚tektonischen Verschiebung‘ fehlte in Kenia größtenteils. Der stärkste Impuls für die Reform kam über die Jahre hinweg, und eher weniger aus der politischen Klasse als von außerhalb, von bekannten Persönlichkeiten aus Religion und Zivilgesellschaft – auch wenn bestimmte politische Führer regelmäßig den ein oder anderen eingebrachten Vorschlag aufgriffen, aus vielen verschiedenen Motiven.

Diese sehr lang gezogenen und oft mit Gewalt beantworteten Bemühungen spiegelten wider, dass es immer mehr Stimmen in Bezug auf Fehler in der verfassungsmäßigen Ordnung des Landes gab, die sowohl von inhaltlicher als auch von praktischer Natur waren. Dazu gehörte vor allem Folgendes:

1. eine Konzentration größtenteils unkontrollierter Macht in der Exekutive,
2. eine Machtkonzentration in Nairobi auf Kosten der Regionen,
3. in bestimmten Regionen häufig auftretende Gewalt bei Wahlen (oft von den Machthabern instrumentiert) und körperliche Angriffe auf politische Gegner, einschließlich Folter, mehrere Attentate gegen hochrangige Persönlichkeiten und andere mysteriöse Todesfälle,
4. regelmäßige, groß angelegte Tötungen ohne Gerichtsprozess und ein minimaler Schutz der Menschenrechte,
5. ein Mangel an jeglichen Zuwendungen für Frauen, ‚Randgruppen‘ und Menschen mit Behinderung, was tief verwurzelte kulturelle Befangenheiten widerspiegelt.

Drei Hauptfaktoren machen den bemerkenswerten Erfolg der neuen Verfassung aus. Erstens erzeugten die Jahre größtenteils fruchtloser Bemühungen um eine neue Verfassung eine erhebliche Reformmüdigkeit, so dass sich sogar viele Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, die sich nie persönlich um Veränderungen bemüht hatten, nun damit in Verbindung brachten – wenn auch nur, um es dem Land zu ermöglichen, diesen Meilenstein endlich hinter sich zu bringen und Platz zu schaffen für zahlreiche andere wichtige Themen. Insbesondere das Scheitern der vorangegangenen Bemühung während Kibakis erster Amtszeit – in der Volksabstimmung im November 2005 wurde ein Verfassungsentwurf mit 57 zu 43 Prozent abgelehnt – regte wichtige Akteure sowohl aus der politischen Klasse als auch aus der breiteren Gesellschaft dazu an, es dieses Mal ‚richtig zu machen‘.

Inbesondere das Scheitern der Bemühung während Kibakis erster Amtszeit regte wichtige Akteure an, es dieses Mal ‚richtig zu machen‘.

Zweitens hatte die Wahlkrise in den Jahren 2007 und 2008, die in Bezug auf den Umfang und die Ausbreitung der Gewalt seit der Unabhängigkeit sicher die ernsteste Bedrohung für die Integrität des Landes darstellte, drei positive Haupteffekte auf die Reform. Zunächst demonstrierte sie vor allem den wichtigsten Akteuren im politischen und privatwirtschaftlichen Sektor die fragile Natur des sozialen Zusammenhalts im Land und die nun offensichtlichen Gefahren der Durchführung nationaler Wahlen im Rahmen der bestehenden Regeln und Institutionen. Darüber hinaus ermöglichte sie den starken Einsatz internationaler Akteure (insbesondere einige westliche Regierungen durch

Die Wahlkrise ermöglichte den starken Einsatz internationaler Akteure, um die Gewalt zu beenden und eine kurzfristige politische Lösung zu erreichen.

deren diplomatische Vertreter, die UNO und die Afrikanische Union), um die Gewalt zu beenden und eine kurzfristige politische Lösung zu erreichen. Ziel war die Gestaltung einer längerfristigen Reformagenda, bekannt unter dem Namen *Agenda Four*, die eine große Verfassungsreform beinhaltete. Eng mit den beiden vorangegangenen Faktoren verbunden, ermutigten die Umstände die späteren Verfasser des Review Acts selbst dazu, den Prozess vor einer „Sabotage in letzter Minute“ durch die politische Klasse und die Abgeordneten zu schützen, auch wenn ihnen dies einen wesentlichen Einfluss auf bestimmte Abschnitte ermöglichte.

Ein dritter und unmittelbarer Faktor bestand darin, dass viele einzelne politische Karrieren davon profitieren konnten, in dem Strom der Unterstützer einer neuen Verfassung mitzuschwimmen. Insbesondere in Anbetracht des früh in Meinungsumfragen vorhergesagten weiten Vorsprungs hielten es mehrere führende Persönlichkeiten für besser, ihre ernsthaften Bedenken zu verbergen. Präsident Kibaki wurde im Hinblick auf seine Leistung während seiner ersten Amtszeit von manchen als ein eher zurückhaltender ‚Bekehrter‘ in Bezug auf die Reform angesehen.

Unabhängig von der Richtigkeit einer solchen Charakterisierung ist es Fakt, dass Kibaki, frei von jeglichen Präsidentschaftsambitionen über 2012 hinaus, von vielen darin bestärkt wurde, durch eine nach vorne gerichtete Führung ein „positives Vermächtnis“ zu hinterlassen. Das hat er schließlich auch getan, und es wurde ihm hoch angerechnet. Diese drei Gegebenheiten haben, unabhängig

von ihrem jeweiligen Beitrag zum Erfolg der Reform, weit reichende Auswirkungen auf die Umsetzung und die zukünftige Handhabung der neuen Verfassung.

DIE NEUE VERFASSUNGSORDNUNG: GRUNDZÜGE

Eine kurze Auflistung von einigen Hauptmerkmalen der neuen Verfassung Kenias verdeutlicht die neu eingeschlagene Richtung.

1. Ein Präsidialsystem mit viel deutlicherer Gewaltenteilung und Kontrolle der Exekutive, vor allem durch eine deutlich mächtigere und erweiterte Legislative

Maßgeblich sind hier die folgenden Bestimmungen:

- Kabinettsmitglieder dürfen weder Beamte politischer Parteien noch Abgeordnete sein, wie sie es derzeit sein müssen;
- das Parlament hat eine Legislaturperiode von fünf Jahren mit einem festgelegten Wahltermin;
- der stellvertretende Präsident muss aus der Reihe der Kandidaten für die Vizepräsidentschaft bestimmt werden;
- der Senat kann einen Präsidenten mit einer Zweidrittelmehrheit seines Amtes entheben, wenn die Nationalversammlung zuvor genauso entschieden hat;
- alle wichtigen Ernennungen durch die Regierung werden entweder gründlich von der Nationalversammlung geprüft oder geschehen auf der Grundlage von Beschlüssen von Kommissionen, die vom Präsidenten weitgehend unbeeinflusst sind; und
- die Größe des Kabinetts ist auf 22 Minister und 44 stellvertretende Minister begrenzt.

In der neu gestalteten Nationalversammlung wird es neben den 80 zusätzlichen regulären Wahlkreisen je einen weiblichen Vertreter aus jedem der 47 Landkreise geben, sowie weitere zwölf Abgeordnete, die von ihren Parteien entsprechend ihres Anteils an Mandaten nominiert werden, aber nur „zur Vertretung der Interessen der Jugendlichen, Menschen mit Behinderungen und Arbeitnehmer“. Im Vergleich zu den derzeit 222 Abgeordneten (von denen 210 gewählt wurden) wird es nun insgesamt 349 geben. Das

Oberhaus (Senat), das sich ausschließlich mit Themen auf Landkreisebene beschäftigt, wird bestehen aus 47 regelmäßig gewählten Mitgliedern, 16 von politischen Parteien gewählten Mitgliedern und je einem weiblichen und einem männlichen Vertreter der Jugendlichen und Menschen mit Behinderung.

Andere Beispiele für das erweiterte Format der Legislative sind:

1. ein mit einer Zweidrittelmehrheit ein zweites Mal vom Parlament verabschiedeter Gesetzesentwurf wird auch ohne Zustimmung des Präsidenten nach zwei Wochen zum Gesetz;
2. eine Kriegserklärung bedarf der Zustimmung der Nationalversammlung genauso wie
3. eine Verlängerung eines (vom Präsidenten ausgesprochenen) Ausnahmezustands über zwei Wochen hinaus.

Abgeordnete können nicht länger ihre eigenen Gehälter festsetzen. Das hatte sie in der Vergangenheit in den Kreis der bestbezahlten Parlamentarier der Welt geführt.

Gleichzeitig zielen einige Merkmale im Sinne der ‚internen‘ Verantwortlichkeit darauf ab, auch die Abgeordneten zu ‚zähmen‘. Dazu gehört, dass eine unabhängige Kommission für Gehälter und Vergütungen deren Arbeitsbedingungen festlegen wird (genauso wie für alle öffentlichen Bediensteten). Abgeordnete werden dann nicht länger über die Kommission für Parlamentsdienste ihre eigenen Gehälter und Leistungen festsetzen können, was sie in der Vergangenheit in den Kreis der bestbezahlten Parlamentarier der Welt geführt hatte. Und auf individueller Ebene könnte eine (durch eine öffentliche Petition auf Wahlkreisebene initiierte) Rückrufregelung sie dazu ermutigen, vorsichtiger zu sein als in der Vergangenheit, wenn es um Wahlversprechen oder die Einhaltung der Parteiprinzipien geht.

2. Neue Regeln für die Präsidentschaftswahlen zur Entschärfung von Konflikten

Das Konfliktpotential von Präsidentschaftswahlkämpfen wird reduziert durch die Einführung einer verpflichtenden zweiten Runde, einer Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten des ersten Wahlgangs, es sei denn, einer von ihnen erlangt mehr als die Hälfte aller Stimmen in der ersten Runde, einschließlich mindestens 25 Prozent

in mindestens der Hälfte der Landkreise. Darüber hinaus sollte die Rolle des neuen Obersten Gerichtshofes bei der Beilegung etwaiger Petitionen bei Präsidentschaftswahlen innerhalb von zwei Wochen auch dazu beitragen, potentielle Spannungen zu mindern. Dieselbe Wirkung soll die Bestimmung haben, wonach in den ersten sieben Tagen nach der offiziellen Bekanntgabe der Ergebnisse noch kein Sieger vereidigt werden muss. Die Isolierung vom Einfluss jeglicher Behörden sichert schließlich die Glaubwürdigkeit der (noch zu gründenden) Kommission für Wahlen und Grenzen – in scharfem Gegensatz zu der Wahlkommission, welche die katastrophale Wahl im Jahre 2007 beaufsichtigte. Dies sollte das Vertrauen der Öffentlichkeit in deren Entscheidungen stärken.

In den ersten sieben Tagen nach der offiziellen Bekanntgabe der Ergebnisse muss noch kein Sieger vereidigt werden.

3. Weitere Aspekte beschränkter und verantwortlicherer Macht der Exekutive

Im Zusammenhang mit der ‚Zähmung‘ der Exekutivgewalt sollten drei weitere wichtige Bestimmungen der neuen Verfassung kurz erwähnt werden. Eine davon ist die erhebliche Abschwächung der Befugnisse des Finanzministeriums durch die Aufteilung der Kontrolle der Staatsfinanzen auf zwei Stellen – den Kontrolleur des Staatshaushalts (Controller of Budget) und den Rechnungsprüfer (Auditor General) – wobei beide institutionelle Unabhängigkeit vom Amt des Präsidenten genießen.

Außerdem werden die Befugnisse der Polizei bestimmten Einschränkungen unterzogen. Darunter befindet sich die Bestimmung, dass Tatverdächtige auf Kautionsfreigelassen werden müssen, wenn die Höchststrafe für das fragliche Vergehen weniger als sechs Monate beträgt. In der Regel kommen Verdächtige künftig also gegen Kautionsfreigelassen auf freien Fuß, bis sie angeklagt oder vor Gericht gebracht werden, es sei denn, es gibt zwingende Gründe, dies nicht zu tun.

Noch allgemeiner gesagt soll also die reguläre Polizei mit der Regierungspolizei zusammengeführt werden, wobei beide gegenüber einem Generalinspektor verantwortlich sind, der zwar vom Präsidenten ernannt wird, aber vom Parlament bestätigt werden muss, und der seine Anweisungen von einer unabhängigen nationalen Polizeidienst-

kommission erhält. Zu beobachten, wie diese verschiedenen Zweige der Zentralregierung – sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu der niedrigeren (dezentralen) Ebene der Regierung – abschneiden werden, wird jedoch eine lange Zeit nach der nächsten Wahl, wenn alles umgesetzt wurde, in Anspruch nehmen.

4. Ein stabileres, dezentrales Regierungssystem

Die 47 Kommunalverwaltungen – Landkreise, welche die ersten unter britischer Herrschaft gegründeten Bezirke repräsentieren – werden eine garantierte Zuwendung von 15 Prozent des Gesamtbudgets erhalten. Zugeteilt wird auf der Grundlage einer (noch auszuarbeitenden) Formel, in der die Bevölkerung mit der Flächenausdehnung kombiniert wird. Während manche argumentierten, dass die solchen Kommunalverwaltungen zugeteilten Befugnisse nicht weit genug reichen, gewährt ihnen die Tatsache, dass ein erfolgreicher Präsidentschaftskandidat (wie oben erwähnt) mindestens 25 Prozent der Stimmen in mindestens der Hälfte von ihnen gewinnen muss, einige politische Anerkennung. Ihr Gewicht wird auch dadurch zunehmen, dass sie von einem vom Volk gewählten Gouverneur geführt werden, der einen auf gleiche Weise gewählten Rat leiten wird.

Die Tatsache, dass ein erfolgreicher Präsidentschaftskandidat 25 Prozent der Stimmen in der Hälfte der Kommunen gewinnen muss, verschafft den Landkreisen politische Anerkennung.

Ein verwandtes Thema ist das Schicksal der derzeit 175 Gemeindeverwaltungsräte. In der neuen Verfassung werden sie nicht erwähnt. Daher wurden sie nach der Verkündung nicht in die Vereidigungszeremonien ihrer offiziellen nationalen Amtskollegen (Abgeordnete, Justizbeamte, usw.) einbezogen, so dass ihr Schicksal dem Parlament nach den Wahlen im Jahre 2012 überlassen wird. Was jedoch die Exekutive betrifft, so gibt es noch eine Reihe von Unwägbarkeiten darüber, wie diese Landkreisverwaltungen tatsächlich funktionieren werden, angefangen bei deren Fähigkeit, die Einnahmen (über die vom Finanzministerium vorgeschriebenen Kontingente hinaus) zu steigern und über deren Verwendung ordentlich Rechenschaft abzugeben.

5. Deutlich verstärkte Sicherung der Menschenrechte

Die neue Verfassung umfasst die bekanntesten Rechte, wie z.B. die Meinungs-, Versammlungs-, Vereinigungs- und Bewegungsfreiheit sowie das Recht auf Eigentum und auf einen fairen Prozess, und erkennt auch viele andere an, einschließlich: ein breiter gefasstes Recht auf Privatsphäre, auf Informationen, Medienfreiheit, das Recht zu wählen und auf faire Arbeitsbedingungen, einschließlich des Rechts zu streiken, die Sprache zu sprechen, die man sprechen möchte, die Rechte der Verbraucher, das Recht auf faire Verwaltungsvorschriften und auf eine saubere Umwelt.

Aber die „Bill of Rights“ geht deutlich darüber hinaus und nennt zahlreiche sozialökonomische Rechte, einschließlich der Grundversorgungsrechte in den Bereichen Nahrung, Unterkunft, Hygiene und Wasser sowie den Schutz der Kinder und der älteren Menschen vor „Vernachlässigung“. Darüber hinaus sind gerichtlich durchsetzbare staatliche Verpflichtungen vorgesehen, diese Rechte schrittweise zu verwirklichen, auch im Namen von Gruppen oder Einzelpersonen, die nicht in der Lage sind, sie einzufordern. In diesem Zusammenhang darf es keinen unangemessenen Aufwand oder übertriebene Kosten geben – und in manchen Fällen sogar überhaupt keine. Ferner verpflichtet die Verfassung die Regierung völkerrechtlich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen hinsichtlich der Menschenrechte. In der Tat macht die Einbeziehung aller oben genannten Rechte zusammen mit Bestimmungen zu deren Durchsetzung diese Verfassung weltweit erst zur vierten ihrer Art.

Die Verfassung bezieht umfangreiche sozialökonomische Rechte und Bestimmungen zu deren Durchsetzung mit ein. Sie ist damit weltweit erst die vierte ihrer Art.

6. Eine neu erfundene Judikative

Korruption und die Anfälligkeit gegenüber der politischen Einflussnahme haben Kenias Judikative jahrelang geplagt. Eine Reform in diesem Bereich wurde seit dem Beginn der Bemühungen um eine neue Verfassung als schlechthin unerlässlich angesehen.

Die Gesamtstruktur der Judikative bleibt weitgehend bestehen. Bemerkenswert ist die Schaffung eines Obersten

Gerichtshofes, der final über Urteile des Berufungsgerichts entscheidet, verfassungsrechtliche Unstimmigkeiten beseitigt und für Streitfälle in Bezug auf Präsidentschaftswahlen die alleinige Zuständigkeit hat. Eine Reihe weiterer Änderungen sind als positiv anzusehen, auch wenn sie immer noch nicht ganz der Idealvorstellung entsprechen. Dazu gehören:

- der obligatorische Rücktritt des derzeitigen Obersten Richters innerhalb von sechs Monaten. Zukünftige Träger dieses entscheidenden Amtes werden von der Justizdienstkommission ausgewählt und von der Nationalversammlung bestätigt (deren Ernennung durch den Präsidenten nur zeremonieller Natur ist). Ihre Amtszeit wird maximal zehn Jahre betragen. Der Generalstaatsanwalt muss, obwohl er eigentlich ein Teil der Exekutive ist, ebenfalls zurücktreten, in seinem Fall innerhalb eines Jahres;
- eine viel unabhängigere, professionelle Justizdienstkommission;
- höhere Sicherheit für die Amtszeit und die Vergütung, ohne jede Möglichkeit, die Gehälter der Richter während ihres Dienstes oder im Ruhestand zu kürzen;
- eine Sicherheitsüberprüfung für alle derzeitigen Richter, die weiter im Amt bleiben. Sie soll sicherstellen, dass diejenigen, die unter der neuen Verfassung dienen, deren strenge ethische Standards erfüllen. Dies gilt nicht für Magistrate, die weit mehr Fälle behandeln, die die Allgemeinheit betreffen.

7. Verschiedene Formen ausgleichender Behandlung von Frauen und anderer marginalisierter Gruppen

Die Stellung der Frau wurde auf verschiedenen Wegen verbessert. So hat ein ausländischer Mann, der eine kenianische Frau heiratet (genauso wie eine Ausländerin, die einen Kenianer heiratet) ein Anrecht auf die kenianische Staatsbürgerschaft. Die Verfassung sieht außerdem gleiche Rechte auf das eheliche Vermögen im Fall einer Scheidung vor, sowie allgemeine Rechte in Bezug auf Fragen des Landbesitzes. 16 Sitze im Senat sind für Frauen vorgesehen, während jeder der 47 Landkreise in der Nationalversammlung durch eine Abgeordnete vertreten sein

Die Verfassung sieht außerdem gleiche Rechte auf das eheliche Vermögen im Fall einer Scheidung vor, sowie Rechte in Bezug auf Fragen des Landbesitzes.

wird. Darüber hinaus wird mindestens ein Drittel der Landkreissitze in der Nationalversammlung von Frauen besetzt sein. Andere Einrichtungen (z.B. Kommissionen) müssen auch einen bestimmten Mindestanteil an Frauen aufweisen, üblicherweise ein Drittel. „Chancengleichheit“ in Bezug auf das Geschlecht muss im gesamten öffentlichen Dienst gewährleistet sein. Abgesehen von diesen gesetzlichen Anforderungen ist das Parlament dazu verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren ein Gesetz zu verabschieden, das die Repräsentation von Frauen fördert, wenn auch nicht garantiert.

Wie sehr die kombinierte Wirkung solcher Maßnahmen die Ungleichheit der Geschlechter reduzieren wird, bleibt abzuwarten. Aber sie scheinen zumindest erhebliche Vorteile in Bezug auf den Status der Frauen zu bieten.

8. Ein zweigleisiger, aufwändigerer Änderungsprozess

Wie bereits erwähnt, wurde Kenias Unabhängigkeitsverfassung nach 1963 radikal verändert (vor allem während des ersten halben Jahrzehnts), wobei viele der Änderungen begrenzten Zwecken dienten. Erforderlich war die Zustimmung von 65 Prozent aller 222 Abgeordneten.

Um solch kurzfristige, eigennützige Veränderungen zu erschweren, wurde die Messlatte deutlich angehoben. Vorgesehen sind zwei Methoden. Die erste setzt voraus, dass die vorgeschlagene Änderung im Unterhaus des Parlaments vorgestellt wird und dort 90 Tage

lang verbleibt, um dann die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder beider Kammern zu gewinnen. Darüber hinaus werden Änderungen einiger Bestimmungen auch eine Mehrheit in einer Volksabstimmung erfordern, wobei eine Zustimmung von mindestens 20 Prozent in mindestens der Hälfte der 47 Landkreise erreicht werden muss. Zu diesen Bestimmungen gehören all jene in der Bill of Rights. Die zweite Methode besteht darin, mindestens eine Million Unterschriften zu sammeln, die danach dem Parlament vorgelegt werden. Die Abgeordneten leiten dann das Verfahren aus der ersten Methode ein.

Für Verfassungsänderungen ist eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern notwendig. Änderungen der Bestimmungen der Bill of Rights machen eine Volksabstimmung erforderlich.

Verschiedene Vorschläge zur Anpassung von Kenias ‚Mehrheits‘-Wahlsystem erhielten nicht genügend Unterstützung.

Da so viele Bestimmungen dieser Verfassung eher dem Inhalt der normalen Gesetzgebung zu entsprechen scheinen, könnten die erschwerten Bedingungen für Änderungen später noch bedauert werden. Verschiedene Vorschläge zur Anpassung von Kenias ‚Mehrheits‘-Wahlsystem erhielten nicht genügend Unterstützung, und da dieses System anstatt des normalen legislativen Status nun einen verfassungsrechtlichen besitzt, wird es sehr viel schwerer zu ändern sein, sollte sich die nationale Meinung in diese Richtung verlagern. Das gleiche gilt auch für alle anderen Bestimmungen.

DIE UMSETZUNG: NUN ZUM SCHWIERIGEN TEIL

Unabhängig von ihrem Siegesvorsprung bei der Volksabstimmung und der möglichen Attraktivität vieler ihrer Bestimmungen können die tatsächlichen zukünftigen Auswirkungen der Verfassung, selbst in diesem sehr frühen Stadium, nicht entsprechend gewürdigt werden, ohne auf einige der Herausforderungen bei ihrer tatsächlichen Umsetzung hinzuweisen.

1. Funktionale und andere Schwächen der Regierungsführung: Leichter gesagt als getan?

Das Versprechen einer Vielzahl sozialökonomischer Ansprüche dürfte bei Weitem hinter der Erfüllung zurückbleiben, so aufrichtig das Engagement auch sein mag, sie zu gewährleisten. Eine Volkszählung im Jahr 2009 offenbarte einen Anstieg von acht Millionen Einwohnern im letzten Jahrzehnt und künftig einen jährlichen Anstieg von fast einer Million. Eine so deutliche Bevölkerungszunahme hat sicher tief greifende Konsequenzen für das Versprechen der neuen Verfassung, eine breite Palette sozialökonomischer Rechte zu bieten.

Mit einer Bevölkerung, die zur Hälfte unterhalb der Armutsgrenze lebt, bieten solche Zahlen in der Tat einen ernüchternden Realitätscheck im Hinblick auf die garantierten Rechte. Denn diese schließen neben allgemeiner medizinischer Versorgung („auf hohem Niveau“), kostenloser allgemeiner Schulbildung, Unterkunft und Ernährung auch Arbeit für die „Jugend“, zusammen mit der notwendigen

Ausbildung, sowie Altenpflege ein. Zusätzlich zu den vorgeschriebenen Leistungen werden die Kosten als Folge der zahlreichen neuen öffentlichen Ämter und Einrichtungen eskalieren (gewählte Amtsträger, Regierungseinheiten, Aufsichtskommissionen, usw.). Sie erfordern zusätzliches Personal in einer Größenordnung von fast 2.500 Personen.

Eine weitere große Herausforderung betrifft die Dezentralisierung. Infrage steht insbesondere die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Einheiten, die ihnen zugewiesenen Funktionen auszuführen, trotz der ihnen zustehenden Mindestzuschüsse der Zentralregierung, die

vor allem auf den (potentiellen) Kommunalsteuern und den natürlichen Grundressourcen beruhen. Der Generaldirektor des kenianischen Statistikamtes meint: „Wenn sie einmal gestartet sind, wird man schnell sehen, wie die einen schnell vorankommen und großes

Dem Generaldirektor des kenianischen Statistikamtes zufolge wird man sehen, wie manche Kommunen schnell von der Dezentralisierung profitieren und andere einen Rückgang der Wirtschaft verzeichnen werden.

Wirtschaftswachstum erzielen werden, während andere einen Rückgang zu verzeichnen haben.“ Gleichzeitig werden die Führungs- und die technischen Kapazitäten dieser Einheiten bei der Ausführung der ihnen zugewiesenen Funktionen wahrscheinlich stark variieren, wobei diejenigen, die ‚Randgemeinden‘ (d.h. vor allem die Hirtenvölkergemeinden) vertreten, deutlich benachteiligt sind, was sowohl schwierige natürliche Umgebungen als auch mangelnde personelle Ressourcen widerspiegelt.

Vielleicht noch gravierender ist, dass der angeordnete Anteil des Gesamtumsatzes, der an diese Einheiten verteilt werden soll (15 Prozent, wie bereits erwähnt), möglicherweise einfach nicht tragbar ist. Da Kenia eine jährliche Schuldenverpflichtung von rund 40 Prozent aller solcher Einnahmen hat, wird diese Zuweisung der Zentralregierung voraussichtlich ein großes Aufwandsdefizit bescheren, zumal die Landkreise selbst nicht dafür verantwortlich sind, sich an solchen nationalen Schuldenverpflichtungen zu beteiligen.

Eine weitere Frage in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit hat mit dem gesamten Umsetzungsprozess selbst zu tun. Der gerade erst gegründeten parlamentarischen Kommission zur Umsetzung der Verfassung (CoIC) zufolge werden rund vier Milliarden Kenia-Schilling über die

nächsten zwei Jahre hinweg benötigt. Was Führungspersönlichkeiten betrifft, so verfügen Personen, die ausreichend Popularität besitzen, um Gouverneurspositionen zu erlangen, möglicherweise nicht über die notwendigen Qualitäten. Ein letztes und mit der Umsetzung verbundenes Problem ist die Korruption. In dieser Hinsicht wurden Befürchtungen geäußert, dass Kontrollmechanismen, vor allem auf Landkreisebene, womöglich nicht ausreichen und in Anbetracht des Umfangs der involvierten Mittel zu stark erweiterten Möglichkeiten für Vetternwirtschaft und Bestechung führen.

2. Widerstand: Auf die Plätze, fertig... Nicht so schnell!

Die politische Elite, die vom Machtmissbrauch profitiert hat, ist noch weitgehend vorhanden. Die Grundsätze der neuen Verfassung kollidieren mit den alten Handlungsmustern.

Angeichts der Geschichte des Machtmissbrauchs in Kenia und der Tatsache, dass die politische Elite, die vom Missbrauch profitiert hat, noch weitgehend vorhanden ist, wird klar, dass viele Bestimmungen in der neuen Verfassung eine starke Bedrohung für tief verwurzelte Handlungsmuster sind. Die Bemühungen der alten Eliten könnten darin bestehen,

1. sicherzustellen, dass solche Beamte bestimmte entscheidende Ämter besetzen, die denjenigen gegenüber wohlwollend eingestellt sind, die am wahrscheinlichsten von den verschiedenen Bestimmungen bedroht sind;
2. die Anwendung solcher Befugnisse durch korrumpierende Anreize zu untergraben; und
3. den Aufstieg derjenigen zu verhindern, die in Fälle von Amtsmissbrauch verwickelten Personen gefährlich werden können.

Vor der Ratifizierung und Verkündung der neuen Verfassung schienen zwei Vorfälle, die deutlich über mehrere (erfolgreiche) juristische Anfechtungen des Referendums hinausgingen, solche Befürchtungen zu bestätigen. Einer dieser Vorfälle war das ‚heimliche‘ Einfügen der Worte „nationale Unsicherheit“ in den Abschnitt zur Bill of Rights kurz vor Druck. Damit verbunden war offensichtlich die Absicht, die Garantie nationaler Sicherheit effektiv zu negieren oder sie zumindest dem Ermessen der zuständigen Regierungs-

beamten zu überlassen. Der Verdacht kam auf, als der Generalstaatsanwalt, dessen letzter Auftrag in dem Prozess darin bestand, nur „redaktionelle und grammatikalische Korrekturen“ vor der Veröffentlichung vorzunehmen, enthüllte, er sei von einem „hohen Beamten“ des nationalen Sicherheits- und Nachrichtendienstes (NSIS) aufgefordert worden, die Worte einzufügen. Er behauptete allerdings, er habe sich geweigert, dies zu tun. Doch obwohl er der Öffentlichkeit versicherte, es werde eine Untersuchung der Angelegenheit geben, wurden keine weiteren Fortschritte gemeldet. Auch identifizierte der Generalstaatsanwalt selbst bisher nicht die Person, die ihn aufgefordert hatte.

Der andere Vorfall ereignete sich rund zwei Monate vor der Volksabstimmung gegen Ende einer christlichen Freiluft-Gebetsstunde im Uhuru-Park in Nairobi. Drei Handgranaten wurden in die Menge geworfen – sechs Menschen starben und mehr als hundert wurden verletzt. Angesichts der Tatsache, dass dieses Treffen in Wirklichkeit Teil der ‚Nein‘-Kampagne war, nahmen viele an, dass das Ziel der Täter darin bestand, die ‚Ja‘-Gegner zu diskreditieren. Darüber hinaus zogen viele angesichts der Art der verwendeten Waffen und der anschließenden Unfähigkeit der Polizei, Fortschritte bei der Untersuchung zu machen, die Schlussfolgerung, dass der NSIS selbst auf Anweisung von ‚oben‘ dahinter gesteckt haben musste.

Zwei Monate vor der Volksabstimmung wurden in Nairobi gegen Ende einer Gebetsstunde drei Handgranaten in die Menge geworfen – sechs Menschen starben.

Vor der Betrachtung des Umsetzungsprozesses selbst sollten dessen Grundzüge dargestellt werden. Erforderlich sind zwei wichtige Einrichtungen: eine unabhängige Kommission zur Umsetzung (CoI) und ein parlamentarisches Komitee zur Überwachung der Umsetzung (PIOC). Relevante Gesetzesentwürfe (im Übergangsabschnitt der neuen Verfassung sind 49 aufgelistet) werden dann vom Generalstaatsanwalt nach Vorgaben und mit der Unterstützung der CoI und der kenianischen Rechtsreformkommission abgefasst. Der Prozess geht im Anschluss unter der Aufsicht des PIOC weiter.

Verschiedene Ereignisse deuteten an, dass ein umfassendes Engagement sowohl in Bezug auf den Prozess als auch auf den Inhalt der Umsetzung fehlen könnte. Auf

der Grundlage solcher Ereignisse haben Beobachter drei Haupttaktiken identifiziert, mit denen die Umsetzung behindert werden könnte:

1. die neuen Strukturen der Verfassung mit möglichst vielen Loyalisten der alten Ordnung besetzen;
2. sich auf wohlwollende Personen innerhalb der Judikative verlassen, die positive Interpretationen abgeben, sobald relevante Fälle sie erreichen;
3. Verfassungsänderungen fördern, die verschiedene, vermeintlich fehlerhafte Bestimmungen rückgängig machen würden.

Die Bühne für einen zunehmend dramatischen Kampf zwischen diesen gegensätzlichen Kräften könnte dadurch aufgebaut sein.

FAZIT: DIE HÄRTERE PRÜFUNG DES KONSTITUTIONALISMUS

Ein auffälliges Merkmal der neuen Verfassung ist ihre Länge, wobei ein Großteil ihres Inhaltes häufiger in einfachen Gesetzen zu finden ist. Dies scheint das Ergebnis von drei verstärkenden Faktoren zu sein:

1. dem enormen Ausmaß an sozialer Ungleichheit, so dass ein Ersatz für die alte Verfassung wahrscheinlich keine ausreichende öffentliche Unterstützung für die Verabschiedung gewonnen hätte, wenn nicht wenigstens mehr Gerechtigkeit (wenn nicht sogar Gleichheit) versprochen worden wäre,
2. einem der Regierung entgegengebrachten, weit verbreiteten Misstrauen der Öffentlichkeit aufgrund ziemlich bitterer Erfahrungen,
3. eine sehr widerspenstige politische Klasse, die dazu neigte, die meisten Kompromissversuche nur in Bezug auf kurzfristige parteiliche Gewinne und Verluste zu betrachten und die nicht bereit war, die Details künftigen Interpretationen der ‚Grundprinzipien‘ – geschweige denn dem ‚guten Glauben‘ – zu überlassen, so dass ein Großteil des Textes den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt.

Trotz aller Schwächen stellt Kenias neue Verfassung mit ihren deutlichen Verbesserungen in allen Bereichen der Regierungsführung eine radikale Abkehr von der Vergangenheit dar. Ihr Schicksal hängt wahrscheinlich vor allem von der politischen Dynamik ab. Die ultimative Frage, die sich Kenia stellt, ist also: wenn die neue Verfassung einen echten Sieg für die Benachteiligten und Ausgegrenzten darstellt und droht, der Elite einen Großteil ihrer eigennützigen, willkürlichen Macht zu verweigern, wird letztere – die immer noch gegenwärtig ist – dies dann geschehen lassen? Oder wird das ‚kenianische Volk‘ in der Lage sein, an dem Sieg ihrer Volksabstimmung festzuhalten und diese so in ihrem vollen Ausmaß zu bestätigen?

Kenias neue Verfassung stellt eine deutliche Verbesserungen in allen Bereichen der Regierungsführung und eine radikale Abkehr von der Vergangenheit dar.

Diejenigen, für die gegenwärtig am meisten auf dem Spiel steht, wurden durch die Kombination lokaler Reformkräfte und internationaler Akteure überflügelt, deren Schlagkraft durch die Krise von 2008 stark verbessert wurde. Das Drama um die nationale Verfassung hat in vielerlei Hinsicht gerade erst begonnen. Und das, obwohl die beiden wichtigsten Protagonisten bei dem vorangegangenen, unglücklich verlaufenen Versuch von 2005 – der derzeitige Präsident und der Premierminister – diesmal an einem Strang zogen. Die grundlegenden Konfliktlinien der kenianischen Gesellschaft und Politik bleiben erhalten und werden zwangsläufig aktiviert werden, wenn das Land sich auf die Wahlen im Jahr 2012 zu bewegt. Die Möglichkeit, dass dieser Wettkampf oder eine möglicherweise früh auftretende Herausforderung für die nationale Integrität, einschließlich der Ergebnisse der Untersuchungen des Internationalen Strafgerichtshofs, das Versprechen der Verfassung untergraben könnten, darf denjenigen nicht entgehen, die so hart, zu diesem Preis und so lange dafür gekämpft haben.