

A stylized map of Kenya composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or regions.

Kenias neue Verfassung – Chancen der »Zweiten Republik«

Peter Oesterdiekhoff
Oktober 2010

- Die neue Verfassung ermöglicht einen signifikanten Fortschritt in der Entwicklung der Demokratie in Kenia. Die Exekutive wird effektiven Kontrollen unterworfen, das Parlament mit mehr Rechten und Funktionen ausgestattet, die Justiz gewinnt mehr Unabhängigkeit, die Grundrechte werden ausgeweitet und das unitarische durch ein zweistufiges politisch-administratives System ersetzt.
- In der bevorstehenden Phase der Implementierung werden enorme technische Probleme zu bewältigen sein. Keine geringere Herausforderung stellen die politischen Widerstände dar, die der Reform Steine in den Weg legen. Die politische Elite steht keineswegs geschlossen hinter der neuen Verfassung.
- Ohne eine Erneuerung des politischen Führungspersonals werden die neuen Institutionen leicht zur Spielwiese korrupter, ethnisch fixierter Politikstrategen degenerieren. Die politische Zukunft hängt entscheidend davon ab, ob sich die Reformkräfte durchsetzen und die Werte der Verfassung in der Realität zum Tragen bringen.



Einleitung

Am 27. August 2010 ging mit der Proklamation einer neuen Verfassung in Kenia ein über Jahrzehnte gehegter Traum in Erfüllung. Es kann nicht überraschen, dass die Bevölkerungsmehrheit sich eine Vielzahl von Verbesserungen nicht allein im politischen System, sondern vor allem in ihren sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen erhofft. Ob es jedoch eine »Verfassungsdividende« geben wird, hängt nicht allein vom Verfassungstext ab. In der bevorstehenden Phase der Implementierung, die sich über fünf Jahre hinziehen wird, werden soziopolitische Rahmenbedingungen, traditionelle Eliteinteressen und -konstellationen sowie neue Partizipationschancen die entstehende Verfassungsrealität konditionieren. Es wäre verwegend, eine Prognose über die Entwicklung der Demokratie in Kenia in der neuen politischen Ordnung zu erstellen. Einige Faktoren, die in diesem Prozess eine Rolle spielen werden, lassen sich aber identifizieren.

1. Politische Eliten im Reformkonsens?

Am 4.8.2010 stimmten 69 Prozent der am Referendum teilnehmenden Wähler für eine neue Verfassung. Damit wurde ein politischer Prozess, der sich über ein Vierteljahrhundert erstreckt hatte, mit einem Erfolg gekrönt, der das Potenzial besitzt, die politische Landschaft Kenias grundlegend neu zu gestalten. Die »Zweite Republik«, wie der Neuanfang von vielen Kommentatoren euphorisch begrüßt wurde, legt die Grundlage für eine weitgehende Dekonstruktion des zentralistisch-autokratischen Staates, der von der Kolonialmacht geerbt und unter den Regimes von Jomo Kenyatta und Arap Moi perfektioniert wurde. Es ist allerdings fraglich, ob diese positive Entwicklung einer Einsicht der Eliten in die Notwendigkeit, das neopatrimoniale System zu modernisieren, zu verdanken und als Nachweis ihrer Reformbereitschaft zu werten ist. Diese Auffassung scheint vor allem von internationalen Beobachtern geteilt zu werden. In ihrer Konsequenz stellen sich Probleme der Implementierung der neuen Verfassung als vorwiegend technische Probleme dar, die durch Bereitstellung juristischer und administrativer Unterstützung behoben werden können. Diese Auffassung kontrastiert in auffälliger Weise mit der vernichtenden Kritik, die das Verhalten der politischen Elite in der Nachwahlkrise 2007/2008 auf sich gezogen hat.

Für die Einschätzung des weiteren Verlaufs der Verfassungsreform, die mit der Proklamation vom 27.8.2010 in die nicht minder diffizile Phase der Implementation eingetreten ist, ist eine Betrachtung der Interessen und des Verhaltens der wichtigsten Akteure unabdingbar. Wie schon ein oberflächlicher Rückblick auf die Geschichte des Verfassungsreformprozesses erkennen lässt, gab es unter den Politikern kaum durchgängige Reformbefürworter, die nicht nach Maßgabe politischer Opportunität die Seite gewechselt und weniger eine neue politische Ordnung als vielmehr ihre Karriere im Blick gehabt hätten.

Es kann allerdings nicht infrage gestellt werden, dass es ein starkes Reformlager auch in politischen Parteien gibt. Insbesondere die ODM (Orange Democratic Movement) hat aufgrund ihrer Vorgeschichte (FORD, LDP, SDP, ...) den Übergang zu einem dezentralen, machtpolitisch ausbalancierten Staatswesen auf ihre Fahnen geschrieben. Dass es jedoch starke Gegner der Reform gibt, haben die verschiedenen Versuche, noch kurz vor dem Referendum den Prozess zu torpedieren, mehr als deutlich gemacht. Der Kreis lässt sich einigermaßen präzise eingrenzen auf die Politiker, die sich als Vertreter der majoritären ethnischen Gemeinschaften der Central Province und des Rift Valley sehen. Sie sind daran interessiert, durch Bewahrung zentralstaatlicher Elemente und tribaler Loyalitäten sich den Zugriff auf »ihre« Regionen zu sichern. Sie haben sich in informellen Bündnissen bereits auf die Wahlen 2012 eingestellt, um zu verhindern, dass mit dem gegenwärtigen Premierminister Raila Odinga, der mit der Verfassungsreform hohe Akzeptanz in der Bevölkerung erlangt hat, ein Angehöriger der Bevölkerungsgruppe der Luo die Nachfolge des Präsidenten Kibaki antritt.

Es wäre daher voreilig und keineswegs generell gerechtfertigt, der gesamten politischen Elite zu attestieren, dass sie schließlich zu Vernunft gekommen sei und demokratischen Fortschritt im Konsens zuwege gebracht habe. Diese Aussage trifft allenfalls auf Politiker zu, die aus der Konstitutionalismus-Bewegung der 1980er und 1990er Jahre kommen und sich zunächst im Forum of Restoration of Democracy (FORD) organisiert haben, aus dem später die gleichnamige Partei hervorgegangen ist, die wiederum den Nährboden für andere Parteigründungen wie die der LDP und ODM geliefert hat.

2. Politisches Patt, Erwartungsdruck und Ignoranz

Daher drängt sich die Frage auf, welche politische Konstellation es ermöglicht hat, dass eine Verfassung, die etablierten Interessen solch effektive Grenzen setzt und die politischen Spielregeln so erheblich modifiziert (s.u.), zustande kommen konnte. In Kurzfassung lässt sich der Vorgang etwa folgendermaßen skizzieren: Der Reformprozess startete als breite Massenbewegung bereits in den 1980er Jahren unter der Zielsetzung, die Machtkonzentration der Exekutive durch demokratische Rechte in die Schranken zu weisen. Konstitutionalismus war die Formel des Widerstands gegen das repressive Regime von Arap Moi. Die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems 1991 brachte den Kampf von der Straße ins Parlament, allerdings um den Preis, dass in der Konkurrenz der Parteien deren Wahlziele die ursprünglichen Anliegen der Bewegung zu überlagern drohten. In der politischen Elite finden sich heute Reformverfechter wie ehemalige KANU-»Hardliner« wieder, die erst mit dem Kollaps der Regierung von Arap Moi die Seite wechselten. Ihre etwa gleichgewichtige Pattsituation in der Koalitionsregierung unter dem Präsidenten Mwai Kibaki, der seine bisher eher negative politische Lebensbilanz durch eine historische Leistung ins Reine zu bringen strebt, ermöglichte die Passage einer modernen und demokratischen Verfassung durch Parlament und Volksabstimmung.

Der im Februar 2008 neu gebildeten Koalitionsregierung wurde die Verfassungsreform als primäres Anliegen und *conditio sine qua non* der nächsten Wahlen ins Stammbuch geschrieben. Parlament, Regierung und Parteien agierten unter argwöhnischer Beobachtung nicht nur der internationalen Gemeinschaft, sondern auch der Zivilgesellschaft und der Medien. Die politische Führung war sich bewusst, dass eine weitere Hinausschiebung der Verfassungsreform unabsehbare Folgen haben würde. In der vorhergehenden Legislaturperiode waren notwendige Reformen ins Abseits geraten, obwohl die NARC-Regierung mit dem Versprechen, in hundert Tagen eine neue Verfassung vorzulegen, im Jahr 2002 die Wahlen gewonnen hatte. Die Verweigerungshaltung der PNU, die den Misserfolg des Referendums von 2005 zu verantworten hat, war mit der durch die Wahlen 2007 heraufbeschworenen sozialen Anomie an ihre absolute Grenze gelangt. Die Verfassungsgeber handelten daher unter einem strikten Erfolgszwang.

Es ist ferner in Betracht zu ziehen, dass in den Aushandlungsprozessen keineswegs stets der Verfassungsinhalt im Mittelpunkt stand. Vielmehr wurden Koalitionen für die Wahlen ausgetestet (so die PDM und KKK-Allianz) und die Positionen zum Verfassungsentwurf eher nach politischen Opportunitäten festgelegt. Viele Politiker scheinen erst nach dem Referendum die Tragweite des Wandels realisiert zu haben. Ihre nur halbherzige Unterstützung der »Yes«-Kampagne lässt erwarten, dass sie in der Implementierungsphase ihren Einfluss gegen nicht genehme Teile der Verfassung geltend machen werden. Auf ihr Konto gehen die Einladung Omar Beshirs zur Proklamation am 27. August und Bestrebungen, die Provincial Administration zu erhalten, womit ein Kernstück der Reform, die Einrichtung von »county«-Regierungen, zumindest geschwächt würde.

3. Veränderte Konditionen des politischen Geschäfts

Die neuen Chancen, die der erweiterte politische Spielraum demokratischen Bestrebungen bietet, sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Die über die politische Zukunft entscheidende Frage lautet, ob reformorientierte Kräfte die Chancen effektiv nutzen und eine Pervertierung der Verfassung verhindern. Für alle politischen Akteure ändern sich die Spielregeln und Anreize in teils signifikanter Weise. Die wichtigsten Aspekte seien hier kurz vorgestellt und kommentiert.

1. Das *neopatrimoniale System mit dem »imperialen«* Präsidenten an der Spitze wird nicht vollständig dekonstruiert, aber erheblich eingeschränkt. Der Zugriff auf die für Klientelpolitik erforderlichen Ressourcen ist erschwert bzw. unterbunden. So ist die Besetzung wichtiger Ämter einschließlich des Kabinetts an die Zustimmung des Parlaments gebunden. Ferner ist die freie Verfügung des Präsidenten über staatliche Ländereien abgeschafft durch eine präzisere Definition von Eigentumsrechten und die Errichtung eines National Land Board, das alle Transaktionen überprüft. Damit ist das wohl beliebteste Tauschmittel im Handel von Loyalitäten aus dem Verkehr gezogen. Zentrale Allokationsentscheidungen werden in Kommissionen wie der Commission of Revenue Allocation verlagert, deren Besetzung der Zustimmung des Parlaments bedarf (§ 248, 250). Die Bildung und Zementierung ethnisch-regionaler Bündnisse durch Vergabe von Kabinettsposten ist ebenfalls



eingeschränkt. Nur noch maximal 22 Kabinettssekretäre kann der Präsident ernennen, seine Entscheidung muss vom Parlament bestätigt werden. Ferner wurden die Anforderungen an die Kür des Präsidenten heraufgesetzt: Er bedarf zu seiner Wahl mehr als 50 Prozent aller Stimmen und mindestens 25 Prozent aller Stimmen in mehr als der Hälfte aller »counties«. In Zukunft sind daher die Chancen sehr gering, dass sich eine ethnisch-regionale Minderheitsregierung im Stil der Regierung Moi, die sich nur ihrem »homeland« verpflichtet fühlt, durchzusetzen vermag.

2. Mit der *Einrichtung des zweistufigen politisch-administrativen Systems* werden Zuständigkeiten und Ressourcen an die »county«-Regierungen devolviert. Mindestens 15 Prozent der öffentlichen Einnahmen müssen an die »counties« umverteilt werden. In der Legislative und Exekutive der 47 »counties« wird eine große Zahl attraktiver Stellen geschaffen, auf die bereits jetzt von vielen Politikern spekuliert wird. Während Politiker, die über eine etablierte regionale Machtposition verfügen, sich eher für den Senat interessieren, werden sich jüngere Politiker, die nicht auf ihre Wiederwahl ins Parlament setzen, stärker den »counties« zuwenden. Die Gouverneure der »counties« besitzen weitreichende Exekutivmacht und werden ihre Stelle als Sprungbrett in die nationale Politik nutzen. In einer optimistischen Prognose werden sie sich aufgrund ihrer Leistungen profilieren wollen und damit die Entwicklung ihrer »counties« befördern. Auf jeden Fall wird eine neue Ebene politischer Konkurrenz entstehen, die auch politischen Einsteigern einen Zugang in das politische System verschafft.

3. Für die *politischen Parteien* hat bereits der Political Parties Act von 2008 wichtige Änderungen gebracht, die nun konstitutionell festgeschrieben sind. So ist u.a. das »party hopping« vor den Wahlen, ein übliches Verfahren zur Maximierung individueller Wahlchancen, unterbunden worden. Die neue Verfassung lässt die Kandidatur unabhängiger Politiker zu (§ 85), wodurch die Praxis des Verkaufs von »Parteitickets« an Attraktivität verliert und den Parteien neue Konkurrenz entsteht. Sie schreibt den Parteien einen »national character« (§ 91) vor und schafft zugleich Anreize für eine stärkere nationale Orientierung, insbesondere durch die erhöhten Anforderungen an die Wahl des Präsidenten und die einschneidenden Quotenregeln in beiden Kammern des Parlaments und in den »county assemblies« (s. nächsten Abschnitt). Die Zeiten werden rauer für die vielen klei-

nen Wahlklubs, deren Zahl sich bereits nach Verabschiedung des Political Parties Act von mehr als 160 auf 47 reduziert hat. Ohne eine programmatische und nationale Orientierung werden politische Parteien es in Zukunft schwerer haben, die entscheidenden Wählerblöcke Jugend und Frauen anzusprechen. Vermutlich wird das Verschwinden des Typus der von einer Person finanzierten und beherrschten Partei, deren Daseinszweck allein der Wahlerfolg ihres Kandidaten ist, sich vorerst nur als Tendenz andeuten. Die weitreichenden Kompetenzen der Independent Electoral and Boundary Commission sind jedoch geeignet, tief in die internen Vorgänge politischer Parteien einzugreifen. Sie kontrolliert die Nominierung der Kandidaten, das Wahlkampfbudget und die Einhaltung des Verhaltenskodex im Wahlkampf (§ 88,4).

4. »Affirmative action« ist ein explizites Anliegen der Verfassung, das sich in einer Reihe spezifischer Vertretungsrechte wiederfindet. Am weitesten gehen genderorientierte Regelungen. In allen gewählten Gremien darf kein Geschlecht mehr als zwei Drittel der Sitze innehaben. In der National Assembly sitzen neben den 290 Abgeordneten der Wahlkreise 47 Frauen, die in den »counties« gewählt werden. Der Senat setzt sich zusammen aus 47 Senator(inn)en als Vertreter der »counties« und 16 Senatorinnen, die von politischen Parteien nach Maßgabe ihres relativen nationalen Stimmenanteils entsandt werden (§ 97 und 98). Dem Parlament ist übertragen, die parlamentarische Repräsentation von Frauen, Jugendlichen, ethnischen Minoritäten, marginalisierten Gruppen und Behinderten durch geeignete Gesetzgebung zu fördern (§ 100).

5. Die Verfassung etabliert detaillierte Anforderungen an die *persönliche und politische Integrität aller »state officers«*. Dazu zählen alle Personen mit prominenten Positionen in öffentlichen Ämtern, explizit werden auch Parlamentarier dazugerechnet (§ 260). Die in der Artikulation ihrer Wertebasis sehr detaillierte Verfassung legt spezifische Anforderungen an diesen Personenkreis an. Es wird verlangt, dass »state officers« sich in ihrem dienstlichen wie privaten Leben so verhalten, dass kein Konflikt zwischen öffentlichen und privaten Interessen entsteht und das öffentliche Interesse bzw. Amt nicht von privaten Belangen in Mitleidenschaft gezogen wird (§ 75). Kriminelles und unsittliches Verhalten auch im Privatleben wird zu einem justiziablen Tatbestand. »State officers« dürfen kein Bankkonto im Ausland halten, es sei denn, ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz

ermächtigt sie dazu. Bei Vollzeitbeschäftigung dürfen sie keiner anderen Beschäftigung (»gainful employment«) nachgehen und kein Amt in einer politischen Partei ausüben (§ 76 und 77). Eine durch Gesetzgebung zu gründende unabhängige Ethics and Anti-Corruption Commission wird das Mandat besitzen, die Einhaltung dieser Vorschriften durchzusetzen. Daneben ist aber bereits jetzt jedem/r Bürger/in das Recht eingeräumt, Klage zu erheben und eine gerichtliche Prüfung zu verlangen, wenn eine Verletzung des Werte- und Verhaltenskodex registriert wird (§ 165, 3c). Diese Klausel ist für die Umsetzung der Verfassung wichtiger, als auf den ersten Blick erscheint. Viele Politiker mit zweifelhaftem Werdegang werden sich auf die neuen Stellen in Legislative und Exekutive bewerben. Es steht durchaus zu befürchten, dass die Funktionsweise der neuen Institutionen von erfahrenen Netzwerkern der Korruption und des Klientelismus untergraben oder pervertiert wird. Die Zivilgesellschaft besitzt in den Stipulationen der Verfassung zur Integrität ein scharfes Instrument, dieser Gefahr zu begegnen und die Qualität der Institutionen zu schützen. Sie hat bereits angekündigt, davon Gebrauch zu machen. Allerdings werden unabhängige und effektive Gerichte dabei mitspielen müssen.

6. Die umfassende *Bill of Rights* wird die Regierung zwingen, sich offensiver mit sozialen und ökonomischen Rechten auseinanderzusetzen, die Gesetzgebung anzupassen und Bericht zu erstatten. In der Vertretung von sozialen und Genderinteressen ergeben sich neue Ansatzpunkte für Dialog und Interessensvertretung. Frauen sind die großen Gewinner der neuen Ordnung schon allein durch die erhebliche Ausweitung ihrer Präsenz in allen gewählten Gremien, wodurch die politischen Parteien gezwungen sind, sich ernsthafter mit ihren Interessen zu identifizieren. Darüber hinaus beendet die Verfassung endlich die koloniale Tradition der Subordination der Frau, die bisher offenbar keine Verfassungsreform wert gewesen ist, und stellt ihre staatsbürgerliche Gleichheit mit dem Mann her (§ 27). Traditionelle Landrechte und das »customary law« sind, soweit sie Grundrechten und Gleichheitsgebot widersprechen, außer Kraft gesetzt. Der Staat ist in der Pflicht nachzuweisen, was er für die Realisierung der Grundrechte geleistet hat. Im Rahmen seiner Ressourcenausstattung muss er das Möglichste tun, um die sozialen Grundbedürfnisse zu befriedigen. Jede Person kann ihn für sein Versagen, diesem Gebot nachzukommen, vor Gericht verantwortlich machen, wobei nicht notwendigerweise individuelle Betroffen-

heit vorliegen muss; auch das Institut der Verbandsklage und »class action« sind zugelassen (§ 22, 2).

4. Ausblick: Kenia am Scheideweg

Die neue Verfassung kann zurecht für sich beanspruchen, das politische System in Kenia in umfassender Weise für eine Demokratisierung geöffnet zu haben. Sie ist keineswegs blind für die soziopolitischen Realitäten Kenias und die Tatsache, dass Freiheit, Gleichheit und Demokratie hier nicht immer den besten Nährboden finden. In dieser Erkenntnis hat sie in umfangreichen Details Institutionen und Regeln minutiös beschrieben, um soweit wie möglich sicherzustellen, dass auch in der Verfassungswirklichkeit eine historische Zäsur stattfindet. Noch lässt sich aber kaum vorhersagen, ob und wie sich die politische Realität im Zuge der Implementierung gestalten wird. Die vielen Ambivalenzen unterstützen konträre Prognosen. Aufgrund der oben angedeuteten Kontinuitäten in der politischen Elite ist der »worst case« nicht auszuschließen, dass die erweiterten Spielräume politischer Partizipation letztlich nur der Ausweitung klientelistischer und korrupter Netzwerke dienen. Es mehren sich aber Anzeichen für das Auftreten neuer politischer Akteure, die sich die Öffnung des Systems auf der nationalen und dezentralen Ebene zunutze machen werden.

Die Rolle der politischen Parteien wurde aufgewertet, zugleich werden sie aber strengeren Anforderungen und stärkerem Wettbewerb ausgesetzt. Sie werden gezwungen sein, sich stärker auf die Bedürfnisse ihrer Wähler einzustellen, insbesondere die Interessen der Jugend und Frauen programmatisch zu reflektieren. Die Nachfrage nach programmatischen Aussagen sowie der Anreiz, mit gehaltvollen Programmen in den Wahlkampf zu gehen, werden Auftrieb erhalten.

Das Gespenst des Ethnizismus ist durch die neue Verfassung keineswegs gebannt. Es kann die Funktionsweise vieler Institutionen unterminieren, so z.B. die »counties« oder die wichtige »Commission of Resource Allocation« heimsuchen und traditionelle Frakturen und Konflikte in neuen Institutionen perpetuieren. Vor allem die Verteilung von Ressourcen unter den »counties« und den Kommunen wird eine vorläufig lebendige Quelle von Konflikten bleiben. Der Streit ethnischer Gemeinschaften um öffentliche Mittel und Stellen ist vorprogram-



miert. Leider enthält die Verfassung keine Regeln für die kommunale Ebene und ihre Beziehung zu den »counties«. Ethisches Konfliktmanagement wird vorläufig ein prioritäres Thema bleiben.

Demokratieförderung muss die kommenden Auseinandersetzungen um Interpretation und Implementierung der neuen Verfassung im Sinne ihrer Werte und Standards unterstützen. Die zentralen Herausforderungen liegen in der Einrichtung der »counties« und ihres Be-

zugs zur nationalen und kommunalen Ebene, in der Anpassung der politischen Parteien an die neuen Standards und in der Umsetzung der Bill of Rights. Vor allem gilt es zu verhindern, dass die neuen Institutionen von den Mächten des *status quo* okkupiert werden und ihrer Korruption anheimfallen. Letztlich wird erst eine neue politische Elite, die sich die Werte der Verfassung zu eigen gemacht hat und den Dissens mit der alten Generation politischer Führung nicht scheut, die Demokratie in Kenia auf eine solide Grundlage stellen.



Über den Autor

Dr. Peter Oesterdiekhoff ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kenia.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika,
Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-35-7435 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen / Kontakt hier:
blanka.balfer@fes.de