

A Constitution by the People for the People

Expertengespräch zum tansanischen Verfassungsreformprozess – 15/05/2012 Serena Hotel, Dar es Salam

„Macht korrumpiert, absolute Macht korrumpiert absolut“ lautet ein geflügeltes Wort und beschreibt die politische Notwendigkeit, Macht zu kontrollieren. Um die Begrenzung von Macht, den Zusammenhalt der Gesellschaft und um die Gestaltung von politischer Partizipation drehte sich mit dem pointierten Titel „A Constitution by the People for the People“ auch ein Expertengespräch der KAS Tansania am 15. Mai 2012 zum aktuellen Verfassungsreformprozess.

Die beiden Hauptredner Deus Kibamba, Vorsitzender des Verfassungsforums Jukwaa la Katiba, und Prof. Dr. Hartmut Hamann von der FU Berlin, nahmen die bisherigen Entwicklungen zur Verfassungsreform in Tansania kritisch in den Blick. Dabei stellten sie übereinstimmend das Recht auf politische Teilhabe hervor. Kibambas kritischer Analyse demokratischer Defizite im bisherigen Prozess - eingebettet in eine historische Kontextualisierung tansanischer Verfassungsgeschichte – folgte eine umfassende Methodenanalyse des Juraprofessors Hamann, der den Blick auf die einzuhaltende Schrittfolge für ein erfolgreiches Ringen um mehr Demokratie lenkte. Das konkrete politische Erfahrungswissen eines Aktivisten und die prozessorientierte Sicht eines Anwalts für Wirtschaftsrecht und Konfliktlösungsstrategien ergänzten sich auf schlüssige Weise. Deus Kibamba skizzierte zunächst die verschiedenen Kapitel tansanischer Verfassungsgeschichte: Seit Erlangung der Unabhängigkeit seien bislang fünf Verfassungen verabschiedet worden. Der ersten, durch einen Akt des britischen Parlamentes implementierten Verfassung im Jahr 1961 (Westminster Constitution) folgte bereits 1962 eine zweite, republikanische Verfas-

sung mit starker Vollmacht des Präsidenten, Staatsoberhaupt und Regierungschef in einer Person. Zwei Jahre später, mit der Union von Tanganyika und Sansibar, wurde 1964 eine Interim-Verfassung für das vereinigte Tansania implementiert. 1965 wurden maßgeblich demokratische Elemente wie etwa das Mehrparteiensystem aus dem Verfassungstext entfernt. Die bis heute gültige Verfassung aus dem Jahr 1977 wurde insgesamt 14 Änderungen unterzogen. Aus dieser Sicht stellt sich die Verfassungsgeschichte des vergleichsweise jungen Nationalstaates Tansania als ein Flickenteppich dar. Kontinuität zeige sich allerdings darin, so Kibamba, dass Frauen von den vorherigen Verfassungsprozessen kontinuierlich ausgeschlossen worden seien.

Konsequente Ungereimtheiten

Möglicherweise hat der tansanische Präsident Jakaya Kikwete zumindest diese Ungereimtheit bei der Einsetzung seiner Constitutional Review Commission im Mai dieses Jahres bedacht. Immerhin elf der dreißig Mitglieder, die durch den ehemaligen Premierminister und Ersten Vizepräsidenten Joseph Warioba angeleitet werden, sind weiblich. Paritätisch aufgestellt repräsentieren jeweils 15 Kommissionsmitglieder das Festland Tansania und Sansibar. Der Population von 1,2 Millionen Sansibaris stehen auf dem tansanischen Festland rund vierzig Millionen Einwohner gegenüber. Die Frage nach der Repräsentativität der Kommission habe daher bereits öffentliche Kritik entzündet, so Kibamba. Bereits bei der erstmaligen Bekanntmachung des Vorhabens durch Kikwete im Juni 2010 sei zunächst unklar gewesen, ob es um eine Verfassungsänderung oder vielmehr um eine neue Verfassung gehen sollte. Sogar die jeweils engli-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANJA BERGMANN

Mai 2012

www.kas.de/tansania

sche und Swahili-Version des Constitutional Review Act, kritisiert Kibamba, hätten darüber unterschiedlich Auskunft gegeben. Entsprechend habe sich schon früh auf dem Weg zur Einbringung des Verfassungsreformgesetzes in das Parlament heftiger Widerstand von Seiten der Opposition und Zivilgesellschaft geregt. Der Entwurfstext war folglich mehrfach überarbeitet worden, bis er schließlich im November 2011 vom Parlament verabschiedet wurde. Doch schon im Februar 2012 kam es zu einer ersten Änderung des Gesetzestextes.

Zwischen Schein und Sein

Gemäß dem Constitutional Review Act sammeln die Mitglieder der Verfassungskommission über einen Zeitraum von 18 Monaten landesweit Meinungen ein, um im Oktober 2013 einen Textentwurf für die neue Verfassung vorzulegen. Nach dessen Anerkennung durch die Verfassungsgebende Versammlung (Constituent Assembly) soll abschließend ein nationales Referendum für oder gegen die Verabschiedung entscheiden. Im Vergleich zu früheren Verfassungskommissionen habe die Auswahl der Kommissionsmitglieder anhand von Nominierungslisten durch ausgewählte Gruppen zum ersten Mal in der Geschichte Tansanias einen demokratischen Anklang gegeben, so Deus Kibamba. Doch sei die Einschränkung der Gruppen auf politische Parteien, zivilgesellschaftliche und religiöse Organisationen eine starke Eingrenzung im Vorfeld gewesen. Laut Kibamba wäre vor allem eine Erweiterung des Personenkreises durch eine Einbindung von Akademikern, Intellektuellen und Journalisten wünschenswert, anstelle der Zuschneidung auf die Organisationslandschaft. Hiervon hätten vor allem die politischen Parteien profitiert, was zu einer starken Politisierung des Verfassungsreformprozesses geführt habe.

Die verfassungsgebende Versammlung wird durch die Gesamtheit der Parlamentarier des Union Parlaments und des House of Representatives in Sansibar sowie durch weitere 166, vom Präsidenten ausgewählte Personen gestellt: Ein Indikator wiederum für die Dominanz des Präsidenten im gesamten Prozess, denn die Regierungspartei

ist somit übermäßig stark vertreten. Ob in dieser Weise die Rechenschaftspflicht des Präsidenten künftig gewahrt werden kann, ist aus Kibambas Perspektive mehr als fraglich.



Deus Kibamba, Vorsitzender des Verfassungsforums Jukwaa la Katiba.

Zum ersten Mal in der Geschichte sieht das Verfassungsgesetz ein nationales Referendum für die tansanischen Bürger vor, um letztgültig über die Verfassung zu entscheiden. Doch soll das Referendum von einer Nationalen Wahlkommission (National Electoral Commission) organisiert werden. Die Mitglieder der Kommission wiederum werden von Kikwete ernannt, alles läuft damit konsequent auf den Präsidenten zu. Die Entscheidung, das Referendum an das Ende des Verfassungsprozesses zu stellen, schränke die Möglichkeit der Bevölkerung zu Partizipation allerdings wieder stark ein, kritisierte Kibamba. Die gezielte Ausgrenzung der Bevölkerung vom Reformprozess könne auch in dieser Weise nicht mehr ausgeglichen werden. Vollkommen ausgeklammert sowohl durch den neuerlichen Constitutional Reform Act wie auch im Rahmen des derzeit noch gültigen Verfassungstext werde auch die kritische Auseinandersetzung mit der Frage nach der Union des teilautonomen Inselstaates Sansibar mit dem tansanischen Festland. Nach Ansicht von Deus Kibamba hätte ein Referendum zur Frage der Akzeptanz der Union bei der Bevölkerung bereits zu Beginn des Verfassungsreformverfahrens Klarheit schaffen sollen.

Einbindung statt Ausschließung

Vor diesem Hintergrund setzt sich das Forum Jukwaa la Katiba für eine verstärkte politische Partizipation von Tansaniern aus

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANJA BERGMANN

Mai 2012

www.kas.de/tansania

allen Schichten ein und strebt einen die gesamte Gesellschaft umfassenden und Konsens bildenden Dialog an. Im Blick auf das noch junge Verfassungsreformgesetz tritt Deus Kibamba konkret für umfassende Änderungen ein. Als problematisch betrachtet er etwa Artikel 17, der die öffentliche Debatte zur Verfassungsreform einschränke, da er der Verfassungskommission Hoheitsgewalt über die politische Bildungsarbeit zuschreibe. Eine Zuwiderhandlung gehe mit Haftstrafen und Bußgeldern einher. Ebenso bedeute Artikel 18 eine Behinderung des Bürgerrechts auf Versammlungsfreiheit. Auf Sansibar seien bereits zwölf Personen für die öffentliche Kundgebung ihrer Meinung zum Verfassungsprozess kriminalisiert worden. Entsprechend drohe Artikel 21 dem Einholen von Meinungen ohne vorherige Genehmigung durch die Kommission mit drakonischen Strafen von ein bis fünf Billionen tansanischer Schilling oder bis zu drei Jahren Haft.

Seinen Vortrag beendete Kibamba mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer National Constitutional Conference, die von gewählten Abgeordneten gestellt werden soll. In Anbetracht der schwierigen Aufgabe politischer Aufklärungs- und Bildungsarbeit in einem der ärmsten Länder der Welt – Tansania belegt Rang 152 von 187 des Human Development Index 2011 – dürfe es nicht darum gehen, den Prozess zu sabotieren. Aufgrund des eng gesetzten Zeitrahmens müsse es mit aller Kraft darum gehen, an der Gesetzesgrundlage notwendige Änderungen durchzuführen. Ziel seien dabei die weitreichende Mobilisierung und Einbindung aller Gesellschaftsschichten, ganz im Sinne einer „Constitution for the People by the People“.

Erfolg durch Identifikation

Den Weg zu diesem Ziel, „Bedingungen und Meilensteine einer erfolgreichen Verfassungsreform“, beschrieb Hartmut Hamann aus der Sicht eines Rechtsexperten und schloss mit einer Methodenanalyse beinahe komplementär an die Ausführungen Kibambas an. So sei eine detaillierte Bestimmung von Ausgangslage und Ziel essentiell, denn erst auf dieser Grundlage sei es möglich,

entsprechende Mittel und Methoden zu definieren. Dabei sollten im Rahmen einer Risiko-Nutzen-Abwägung vor allem Praktikabilität und Durchführbarkeit berücksichtigt werden. Die Wahl einer Strategie sei wiederum von der Art des festgesetzten Zieles abhängig und nur in dieser Folge sei es möglich verfügbare Alternativen zu berücksichtigen.



Für eine stärkere Partizipation der Tansanier sprachen sich beide Redner aus.

Sowohl Gruppen mit politischem Einflussvermögen als auch individuelle Personen müssten gleichsam berücksichtigt werden. Ebenso müssten die spezifische regionale Situation, der nationale und kulturelle Kontext sowie historische Hintergründe verstanden werden. Von da aus, so Hamann, würden die Erwartungen der Menschen und Positionen einzelner politischer Personen und Gruppen erst nachvollziehbar. Im Fall der gegenwärtigen Entwicklungen in Tansania gelte es daher weniger, den Blick vergleichend auf Verfassungsreformprozesse in anderen Ländern zu richten, sondern vielmehr den eigenen Weg aufzuspüren und zu verfolgen. Dies erfordere zwar größere Anstrengungen, sei auf lange Sicht aber vielversprechender.

Formal schließt die Definition von „Verfassung“ fundamentale Regeln zur Machtverteilung, zu den entsprechenden Kontrollmechanismen, zur Wahrung gesellschaftlicher Interessen, der Menschenwürde sowie der Freiheit ein. Grundsätzlich ist das übergeordnete Ziel eines Reformprozesses die Absicht, einen Zustand im Blick auf die Zukunft zu verbessern. Ein individuell zu gestaltender Meilenstein auf dem Weg dorthin, so Hamann, sei der Grad an Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Verfassung: Je mehr die Menschen von der Gerechtigkeit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANJA BERGMANN

Mai 2012

www.kas.de/tansania

ihrer Verfassung überzeugt seien, desto mehr würden sie sich mit ihr identifizieren und als um so erfolgreicher könne die Verfassung geltend gemacht werden. Von existenzieller Bedeutung sei daher die Gewährleistung gesellschaftlicher Partizipation, so Hamann, und stimmte in diesem Punkt mit seinem Vorredner völlig überein.

Komplexes Aufgabenspektrum

Nach einer zunächst mehr systematisch angelegten Methodendiskussion wurde Hamann im zweiten Teil seines Vortrages konkreter und ging zu einer Vielzahl aufschlussreicher Detailfragen über. Aufgabe einer Verfassung sei es, die Bevölkerung zu befähigen, sich selbst zu organisieren. Unverzichtbar dabei seien Mechanismen zur Begrenzung und Kontrolle von Macht. Die Menschheitsgeschichte habe diese Notwendigkeit in vielfacher Hinsicht negativ bestätigt. Prinzipiell funktionierten Kontrollmechanismen am besten wenn sie mehrdimensional angelegt seien, etwa durch föderale Elemente oder gewisse kommunale Eigenständigkeiten. Kontrolle wiederum setze einen bestimmten Wissensstand voraus. Hier komme die Rolle der Medien ins Spiel. Eine unabhängige und vielgestaltige Medienlandschaft sei ein weiteres unverzichtbares Erfolgselement im Verfassungsreformprozess. Und schließlich müsse auch ein Minimum an wirtschaftlichem Potenzial in der Bevölkerung gegeben sein, denn aktive politische Teilhabe ist schwerlich möglich wenn der Kampf um das Überleben den Alltag bestimmt.

Der nachhaltige Erfolg einer Verfassungsreform hänge daher auch von der nachhaltigen Entwicklung und Verteilung wirtschaftlicher Güter ab. Detaillierter sei zu fragen, welches Wirtschaftssystem in der Verfassung anzulegen sei und welche wirtschaftlichen Fragen Inhalt weiterer Gesetze zu sein hätten. Und schließlich seien auch Überlegungen zu einem unabhängigen Justizsystem von zentraler Bedeutung: Wer nominiere die Richter? Wer habe im besonderen Fall die Vollmacht diese von ihrem Amt zu entlassen? Mit den Erfolgsaussichten einer neuen Verfassung eng zusammen hänge unweigerlich auch die Frage nach den Fi-

nanzien: So müsse nicht nur die Finanzierung des Reformprozesses selbst geklärt werden. Darüber hinaus sei die Finanzierung des Staatshaushaltes insgesamt zu klären, also die Frage nach einem Staatseinkommen etwa durch den Verkauf von Rohstoffen, die Vergabe von Abbaulizenzen, den Handel und nicht zuletzt durch ein effizientes Steuersystem.

Visionen statt Pandorabüchsen

Den beiden Vorträgen folgte im Anschluss eine lebhaft Diskussions innerhalb derer mehrfach die Sorge über den zeitlich eng gesetzten Rahmen von insgesamt nur 18 Monaten des bereits laufenden Verfassungsbildungsprozesses geäußert wurde. Als zentrales Problem wurde auch die Gefahr der Aneignung des Verfassungsprozesses durch einen elitären Club aus städtischen Politikern und Juristen gesehen. Mehr als durch legalistische Betrachtungsweisen müsse daher der Prozess durch eine politische Mobilisierung der Bevölkerung in Richtung Partizipation gelenkt werden. Es gelte eine öffentliche Verfassungsdebatte anzustoßen. Keinesfalls dürfe die politische Bildungsarbeit allein in den Händen der Verfassungskommission verortet bleiben. Mit dem Ausspruch, er sei bereit, dafür verhaftet zu werden, spitzte Deus Kibamba die politische Brisanz dieses Sachverhaltes sehr deutlich zu. Politisches Engagement für den Verfassungsreformprozess müsse als ein interaktiver Lernprozess in Fragen der Demokratie aufgegriffen werden. Als ein positives Zeichen fasst Kibamba in diesem Zusammenhang die Reihe „Katiba Review“ der Tageszeitung THE CITIZEN auf, die mit einem regelmäßigen wöchentlichen Ressort zur Verfassungsbildung die landesweite Meinungsbildung dokumentiert und begleitet.

Einheit in Vielfalt

Mehr als 130 verschiedene Ethnien und ebenso viele verschiedene Muttersprachen kommen innerhalb der Grenzen Tansanias zusammen. Politische Aufklärungs- und Bildungsarbeit ist hier also nicht nur im Blick auf den geringen Entwicklungsstand eine herausfordernde Aufgabe. In diesem Zu-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANJA BERGMANN

Mai 2012

www.kas.de/tansania

sammenhang äußerte einer der Diskussteilnehmer seine Zweifel, dass in ländlichen Gegenden mehr als 50 Prozent der Menschen des Swahili mächtig seien und stellte die Frage nach verschiedenen Sprachversionen des endgültigen Verfassungstextes. Angemessen sei eine Aufbereitung des Verfassungstextes in einer englischen und einer Swahili-Version, so die Antwort Deus Kibambas. Insbesondere in solchen Detailfragen zeigt sich die essentielle Notwendigkeit, Meinungen zu sammeln, aber auch Themen zu organisieren und ihrer



Die kulturelle Vielfalt in Tansania stellt eine besondere Herausforderung an den Verfassungsprozess.

Wichtigkeit entsprechend zu ordnen. Mit Blick auf das immer enger werdende Zeitkostüm, gelte es aber zu verhindern, dass zu viele „Büchsen der Pandora“ geöffnet werden. Die Beschäftigung mit den Schwächen des gegenwärtigen Prozesses dürfe aber nicht zu viel Raum einnehmen, so Deus Kibamba. Die Strategie müsse sich vielmehr darauf richten, Beihilfe für mehr Demokratie zu leisten.

Die kulturelle Vielfalt Tansanias war auch Thema eines weiteren Diskussionsbeitrages, der davor warnte, die Bildung einer neuen tansanischen Verfassung anhand von Nachahmung und Kopie zu betreiben. Der einzig richtige Weg demgegenüber sei die angemessene Berücksichtigung und Einbeziehung der eigenen Werte, Traditionen und kulturellen Güter.

Mit Blick auf die im Mai religiös angefeuerten politisch motivierten Auseinandersetzungen auf der Insel Sansibar gewinnt dieser Einwand an Bedeutung. Denn das interreligiöse Profil der Bevölkerung Tansanias mit christlichen Denominationen, islami-

schen Strömungen und animistisch geprägten Stammesreligionen stellt große Herausforderungen an die Grundlegung des Verfassungstextes. Zu den elementaren Bestandteilen einer Verfassung gehört auch die Definition oder zumindest die Umrahmung eines maßgebenden Menschenbildes. Erst von hier aus erhalten unumstößliche Grundwerte ihre Wirkung. Im Zeichen unserer global immer mehr zusammengewachsenen Welt liegt in dieser Herausforderung auch eine besondere Chance.

Ob diese Chance - auf die etwa Jukwaa la Katiba und andere tansanische Nichtregierungsorganisationen mit großem Engagement hinzu arbeiten - auch von den politischen Machthabern im Verfassungsbildungsprozess erkannt und aufgegriffen wird, bleibt abzuwarten. Die weiteren Entwicklungen des Verfassungsreformprozesses in Tansania wird die Konrad-Adenauer-Stiftung durch die Vernetzung von Bürgerrechtlern, Spitzenvertretern der Zivilgesellschaft und im Verfassungsrecht geschulten internationalen Experten auch künftig mit Angeboten zur politischen Meinungsbildung begleiten.