

Das Tauziehen um die neue Verfassung Tansanias – Demokratischer Fortschritt oder Stillstand?

Seit Ende 2010 arbeitet Tansania an einer grundlegenden Reform der nationalen Verfassung. Nachdem die 32köpfige Verfassungsreformkommission unter der Leitung des ehemaligen Premierministers Joseph Warioba (1985-1990) am 30. Dezember 2013 den zweiten überarbeiteten Entwurf einer neuen Verfassung vorgelegt hat, geht der Verfassungsreformprozess nun in eine entscheidende Phase.

Seit Mitte Februar 2014 tagt in Dodoma die verfassungsgebende Versammlung. Sie soll innerhalb von 70 Tagen – diese Frist kann laut Verfassungsreformgesetz zweimal um 20 Tage auf maximal 110 Tage verlängert werden – den Verfassungsentwurf überarbeiten und verabschieden, bevor er dann in einem letzten Schritt den tansanischen Bürgerinnen und Bürgern auf beiden Seiten der Union – Festland und Sansibar – in einem Referendum zur Abstimmung vorgelegt wird. Aufgrund unterschiedlicher Interessen der langjährigen Regierungspartei CCM auf der einen Seite sowie den großen Oppositionsparteien und der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite verlaufen die Beratungen in Dodoma jedoch schleppend. Ob Tansania noch in diesem Jahr wie geplant eine neue Verfassung erhält, und ob diese darüber hinaus die Handschrift der Regierungspartei tragen oder von einem breiten gesellschaftlichen Konsens geprägt wird, ist zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Hintergrund

Am 31. Dezember 2010 kündigte der tansanische Präsident Jakaya Kikwete in der Antrittsrede nach seiner Wiederwahl an, einen Verfassungsreformprozess anstoßen zu wol-

len. Schon lange war eine grundlegende Reform der tansanischen Verfassung von Opposition und Zivilgesellschaft eingefordert worden. Denn die Einführung des Mehrparteiensystems war 1992 lediglich durch eine kleinere Anpassung der Verfassung bewerkstelligt worden. Abgesehen von weiteren kleinen Änderungen ist seither die Verfassung von 1977 gültig, die die Vorherrschaft der seit Unabhängigkeit ununterbrochen regierenden Staatspartei CCM (Partei der Revolution) verankert und zementiert. Und obwohl das unter Präsident Nyerere angestrebte Modell eines afrikanischen Sozialismus Anfang der 90er Jahre aufgegeben wurde, finden sich hierzu noch zahlreiche Bezüge im aktuellen Verfassungstext. Viele Kritiker bezeichneten eine Reform daher als längst überfällig.

Die Rede des Präsidenten setzte den Reformprozess formal in Gang. Zunächst wurde ein Verfassungsreformgesetz erarbeitet, das die Rahmenbedingungen zur Entstehung der neuen Verfassung regeln sollte. Ein erster Entwurf wurde nach vier Monaten im Parlament vorgelegt, wegen starker Kritik aus der Zivilgesellschaft und offenkundiger Mängel jedoch bereits vor der Abstimmung wieder zurückgezogen. In einem zweiten Anlauf wurde jenes Gesetz – die *Constitutional Review Bill* (CRB) – dann im November 2011 vom Parlament bewilligt und vom Präsidenten unterzeichnet. Opposition und Zivilgesellschaft kritisierten, dass dieses Reformgesetz der Regierung alle Möglichkeiten gebe, den Prozess zu kontrollieren und die Verfassung auf die Bedürfnisse der regierenden Partei zuzuschneiden. Wichtige Themen wie z.B. die Machtbefugnisse des Präsidenten, der Charakter der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

STEFAN REITH

März 2014

www.kas.de

Union zwischen dem Festland und Sansibar etc., wurden ausdrücklich vom Reformprozess ausgeklammert. Der daraufhin einsetzende Kritik Sturm führte zu einigen weiteren Änderungen des Gesetzes im Februar 2012. Doch drängten Kritiker und Opposition auf neuerliche Anpassungen. Insbesondere die Tatsache, dass ausschließlich die vom Präsidenten ernannte Verfassungsreformkommission befugt wurde, politische Bildungsmaßnahmen zur allgemeinen Aufklärung der Bevölkerung über die Verfassungsreform durchzuführen, wobei Zuwiderhandlungen unter Strafe gestellt waren, wurde als gravierender Eingriff in die Meinungsfreiheit kritisiert.

Die Mitglieder der Verfassungsreformkommission - *Constitution Review Commission* (CRC) – wurden im April 2012 von Präsident Kikwete ernannt. Die Zusammensetzung erfolgte einigermaßen ausgewogen; so wurde die Ernennung der Mitglieder – jeweils 16 vom Festland und von Sansibar - von Öffentlichkeit und Medien verhalten positiv aufgenommen. Stark kritisiert wurde dagegen die Ausstattung der Kommissionsmitglieder mit üppigen Gehältern, luxuriösen Dienstwagen und zahlreichen zusätzlichen Sitzungs-, Reise- und Unterkunftspauschalen. Während Fürsprecher dies als Beitrag zur Unabhängigkeit der Kommission werten, erklärten Kritiker, die Regierung habe die Kommissionsmitglieder auf diese Weise eingekauft. Im Mai 2012 nahm die Kommission offiziell die Arbeit auf und sammelte zunächst in landesweiten Anhörungen Ideen und Anregungen der Bürger ein („collection of opinions“), um auf dieser Basis einen ersten Entwurf einer neuen Verfassung zu erarbeiten. Bei aller Kritik darüber, dass nicht alle Regionen ausreichend besucht wurden, oder dass verschiedene Gruppierungen und Parteien versuchten, den Prozess zu manipulieren, indem sie eigene Mitglieder mit vorgefertigten Sprechzetteln in die Distriktversammlungen schickten, konstatieren selbst Kritiker, dass es gelungen ist, eine große Anzahl von Bürgern einzubinden und ihre Meinungen in den Verfassungsentwurf zu integrieren.

Im Anschluss an die landesweiten Bürgerversammlungen und Anhörungen stand die

Kommission vor der Herkulesaufgabe, die vielfältigen Aussagen zu ordnen und in einen Verfassungstext zu übersetzen. Im Juni 2013 legte die Warioba-Kommission einen ersten Entwurf vor, der anschließend noch einmal in landesweiten Distriktversammlungen diskutiert wurde. Zudem wurde ein Zeitfenster eröffnet, in dem wichtige gesellschaftliche Gruppierungen wie z.B. die Parteien und einflussreiche Einzelpersonen wie die Expräsidenten Stellung nehmen konnten. Auch in dieser Phase versuchten Regierungspartei, Oppositionsparteien sowie religiöse und zivilgesellschaftliche Gruppen, den Prozess zu beeinflussen, in dem die eigenen Vertreter angehalten wurden, vorgefertigte Meinungen zu vertreten. Am Ende des Prozesses stand ein zweiter konsolidierter Verfassungsentwurf, der sich nur unwesentlich vom ersten unterscheidet. Alle Kernelemente blieben unberührt; lediglich ein ausführliches Kapitel, das Übergangsregelungen für die Transitionsphase von der alten zur neuen Verfassung schafft, wurde hinzugefügt.

Kernelemente des Verfassungsentwurfs

Der vorliegende Verfassungsentwurf entspricht im Wesentlichen allen Anforderungen einer modernen demokratischen Verfassung. Der Entwurf enthält einen detaillierten Menschen- und Grundrechtskatalog. Die Gewalt der Exekutive, insbesondere des Präsidenten, wurde eingeschränkt; die Rechte des Parlaments wurden ebenso gestärkt wie die Unabhängigkeit der Justiz. Dreh- und Angelpunkt des Verfassungsentwurfs ist jedoch die Neustrukturierung der Union zwischen dem tansanischen Festland und Sansibar.

Das aktuelle zweigliedrige Regierungssystem – Unionsregierung und -parlament sind zugleich für das tansanische Festland zuständig, während Sansibar über eine eigene Regierung und ein Parlament verfügt – soll durch eine dreigliedrige Struktur ersetzt werden. Dem Verfassungsentwurf zufolge würde das Festland bzw. Tanganjika damit ebenfalls eine eigene Regierung und ein Parlament erhalten. Auf der übergeordneten Unionsebene sieht der Entwurf nur noch ein kleines Parlament mit 75 Mitgliedern sowie

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

STEFAN REITH

März 2014

www.kas.de

eine Regierung vor, deren Kompetenzen im Vergleich zu den beiden Landesteilen Tanganjika und Sansibar stark reduziert sind. Während die aktuelle Verfassung noch 22 sogenannte Unionsangelegenheiten enthält, sind es im neuen Entwurf lediglich sieben (u.a. Außenpolitik, äußere und innere Sicherheit, Währung und Zentralbank, Staatsbürgerschaft). Die Autonomie Sansibars wird damit weiter gestärkt und das alte Tanganjika feiert eine historische Wiederkehr. Die vorgeschlagene Unionsstruktur ist Gegenstand heftiger Kontroversen und wird insbesondere von der Regierungspartei CCM abgelehnt, weil sie damit einhergehend eine Schwächung der eigenen jahrzehntelangen Dominanz befürchtet. Aber auch unabhängige Verfassungsexperten hegen die Bedenken, dass eine dreigliedrige Struktur mit starken Teilregierungen auf beiden Seiten und einer schwachen Unionsebene das Anfang vom Ende der Union Tansanias sein könnte. Warioba hingegen argumentierte, dass diese neue Struktur die einzige Möglichkeit sei, einen dauerhaft tragfähigen Kompromiss zwischen Festland und Sansibar zu schmieden und damit die Zukunft der Union zu retten. Zu vielen politisch virulenten Themen finden sich im Verfassungsentwurf keine klaren Regelungen, z.B. zur Frage des Umgangs mit den natürlichen Ressourcen und Bodenschätzen des Landes, oder zur Dezentralisierung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen, ebenso wenig zum sozialen Sicherungssystem, Bildung und Gesundheitsversorgung. Warioba verweist darauf, dass diese Fragen keine Unionsangelegenheiten seien, sondern anschließend in den Verfassungen Sansibars und des Festlandes geregelt werden müssten. Im Falle Sansibars müsste die aktuelle Verfassung stark reformiert und an die neue Unionsverfassung angepasst werden. Für das Festland bzw. Tanganjika, das über keine eigene Verfassung verfügt, müsste ein komplett neues Grundgesetz entwickelt werden. Wie diese Prozesse noch vor den Wahlen im Oktober 2015 durchgeführt werden sollen – dies war das erklärte Ziel Kikwetes – ist bislang völlig unklar. Zumal insbesondere im Falle Sansibars mit kontroversen Diskussionen zu rechnen ist. Denn der Entwurf der neuen Unionsverfassung ordnet die beiden Teilverfassungen eindeutig der

Unionsebene unter, d.h. im Konfliktfall würde Unionsrecht sansibarisches Recht brechen, ähnlich wie in Deutschland, wo Bundesrecht Landesrecht bricht. Schon heute steht die sansibarische Verfassung im Widerspruch zur Unionsverfassung, da sich Sansibar in einer Verfassungsänderung 2010 als „souveränen Staat in der Union“ bezeichnete. Der neue Verfassungsentwurf würde zwar die Autonomie Sansibars stärken, die staatlichen Souveränitätsrechte jedoch eindeutig der Unionsebene zuordnen.

Weitere bemerkenswerte Neuregelungen im Verfassungsentwurf betreffen die Begrenzung der Amtsdauer für Abgeordnete (nur noch drei Legislaturperioden), die Begrenzung politischer Macht (Minister sollen nicht gleichzeitig Abgeordnete sein; der Parlamentspräsident soll kein Abgeordneter sein; Abgeordnete sollen von ihrem Wahlkreis abberufen werden können; ein Ethikkodex für Amtsinhaber von öffentlichen Ämtern soll Amtsmissbrauch und Korruption verhindern) und die Beschneidung der Macht des Präsidenten. Bislang konnte dieser viele öffentliche Positionen, z.B. den Leiter der nationalen Wahlbehörde, Richter und sogar bis zu 10 Parlamentsabgeordnete nach eigenem Gutdünken ernennen. Der neue Verfassungsentwurf stärkt die Mitbestimmungsberechte des Parlaments, das diesen Ernennungen zustimmen muss. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Unabhängigkeit der Justiz und der nationalen Wahlbehörde, die derzeit noch immer von der Regierungspartei kontrolliert und dominiert werden, signifikant gestärkt wird. Für große Beachtung sorgte der innovative Vorschlag, dass künftig pro Wahlkreis zwei Mandate – jeweils für einen Mann und eine Frau – vergeben werden. Somit würden das Unionsparlament und voraussichtlich auch die beiden Teilparlamente künftig jeweils exakt zur Hälfte mit Männern und Frauen besetzt – ein Beitrag zur Geschlechtergerechtigkeit, der weit über den afrikanischen Kontinent hinaus Beachtung finden dürfte.

Zeitplan und unterschiedliche Interessen

Der ursprünglich im Verfassungsreformgesetz vorgesehene Zeitplan sah vor, dass der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

STEFAN REITH

März 2014

www.kas.de

Reformprozess mit den Referenden auf dem Festland und Sansibar im April 2014 und damit rechtzeitig vor den im Herbst anstehenden Lokalwahlen abgeschlossen werden sollte. Dieser Zeitplan ist längst hinfällig, da die verfassungsgebende Versammlung erst am 18. Februar 2014 zusammentrat und nun 70 bis maximal 110 Tage Zeit hat, einen Verfassungsentwurf zu verabschieden. Vor dem Referendum ist dann noch eine 60tägige Frist festgeschrieben, die dazu dient, den Bürgern durch Informationsveranstaltungen den Inhalt der neuen Verfassung näherzubringen und für die Beteiligung am Referendum zu werben. Selbst wenn die verfassungsgebende Versammlung die Beratungszeit einhält und in der Lage sein sollte, einen Entwurf zu verabschieden, würde das Referendum wohl frühestens im Spätsommer 2014 stattfinden. Um Gültigkeit zu erlangen, müsste der Verfassungsentwurf zunächst in der verfassungsgebenden Versammlung mit einer Zweidrittelmehrheit, jeweils der Vertreter von Sansibar und des Festlands, verabschiedet werden und anschließend im Referendum eine Mehrheit von mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen, wiederum jeweils auf Sansibar und dem Festland, erzielen.

Die Beratungen in der verfassungsgebenden Versammlung verlaufen jedoch schleppend und es zeichnen sich tiefe Gräben entlang den Parteilinien, insbesondere zwischen der Regierungspartei CCM und der größten Oppositionspartei CHADEMA, sowie zwischen den etablierten Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft ab. Denn die verfassungsgebende Versammlung wird von Berufspolitikern dominiert. Sie besteht aus allen Abgeordneten des Unionsparlaments in Dodoma und des sansibarischen Abgeordnetenhaus sowie 201 Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppierungen. Letztere hatte Präsident Kikwete anhand einer Vorschlagsliste verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppierungen – das state house vermeldete über 5400 eingegangene Vorschläge – ausgewählt und nominiert. Kritiker bemängeln, dass auch die 201 zivilgesellschaftlichen Vertreter in erster Linie gemäß ihrer parteipolitischen Neigung und Nähe zur Regierungspartei ausgesucht worden seien. Ohnehin dominiert die Regierungspartei auf-

grund ihrer zahlenmäßigen Übermacht in beiden Parlamenten auch die verfassungsgebende Versammlung.

Kritiker aus Opposition und Zivilgesellschaft werfen der CCM daher vor, kein Interesse an einem nationalen Konsens zu haben, sondern die Verfassungsreform so manipulieren zu wollen, dass sie die Interessen der Regierungspartei wahrt und ihr Machtmonopol nicht entscheidend schwächt. Breite Teile und hochrangige Vertreter der CCM wollen dessen ungeachtet den Entwurf der Warrioba-Verfassung komplett umschreiben und die zweigliedrige Unionsstruktur wie bisher beibehalten. Sollte die CCM das Rad an dieser Stelle tatsächlich zurückdrehen wollen, ist allerdings der gesamte Verfassungsentwurf hinfällig. Denn dieser baut grundlegend auf der Voraussetzung eines dreigliedrigen Regierungssystems mit einer kleinen Unionsregierung und starken Institutionen und Autonomierechten auf beiden Seiten der Union auf. Vor diesem Hintergrund ist bereits eine heftige Debatte darüber entbrannt, wie stark die verfassungsgebende Versammlung den Entwurf überhaupt verändern darf. Da das Verfassungsreformgesetz in seiner Wortwahl an dieser Stelle vage bleibt, wird es unterschiedlich interpretiert. Regierungskritiker und Befürworter des Entwurfs argumentieren, dass der Entwurf das Ergebnis intensiver Bürgeranhörungen und Diskussionsprozesse innerhalb der Verfassungsreformkommission gewesen sei. Der Entwurf entspreche dem Willen der tansanischen Bürger und genieße somit hohe Legitimation. Zudem sei er von der Warrioba-Kommission einstimmig verabschiedet worden und spiegle damit bereits einen Konsens zwischen Festland und Sansibar wieder. Dieser Kompromiss dürfe nun nicht den Partikularinteressen einer politisch dominierenden Gruppe zum Opfer fallen, so das Argument. Verfassungsexperten weisen zudem daraufhin, dass die Vertreter der verfassungsgebenden Versammlung nicht neu für diese Aufgabe gewählt worden seien, sondern das Gremium sei absichtlich so zusammengesetzt worden, dass die Regierungspartei darin eine klare Mehrheit habe. Erst auf Druck von Opposition und Zivilgesellschaft sei die Zahl der zivilgesellschaftlichen Vertreter auf 201 erhöht worden. Es

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

STEFAN REITH

März 2014

www.kas.de

bleibt nun abzuwarten, welche Interpretation sich durchsetzt und ob die CCM bereit ist, Kompromisse einzugehen, die der eigenen Dominanz künftig engere Grenzen setzen und die Chancengleichheit im Mehrparteiensystem erhöhen.

Sorgen bereitet auch der enge Zeitplan. Der Start der Beratungen der verfassungsgebenden Versammlung wurde zunächst von Beschwerden einer Gruppe von Mitgliedern über zu niedrige Sitzungs- und Tagegelder überschattet. Anschließend brauchte die verfassungsgebende Versammlung über drei Wochen, um sich auf eine Geschäftsordnung und einen permanenten Präsidenten zu einigen. Bei der Geschäftsordnung war insbesondere die Frage, ob Abstimmungen offen oder geheim stattfinden sollen, umstritten. Die CCM drängte auf eine offene Abstimmung, um die eigenen Vertreter besser kontrollieren und disziplinieren zu können. Opposition und Zivilgesellschaft traten dagegen für eine geheime Abstimmung ein und argumentierten, der einzelne Vertreter solle in seinem Abstimmungsverhalten frei von Druck von außen und nur seinem eigenen Gewissen unterworfen sein. Auch nach intensivem Tauziehen hinter den Kulissen wurde keine Lösung gefunden. Die Art der Abstimmung wird in der Geschäftsordnung nun fürs erste nicht näher spezifiziert. Vieles wird daher auf den Präsidenten und Sitzungsleiter ankommen. Dies ist inzwischen Samuel Sitta, langjähriger Abgeordneter und Minister der CCM. Der frühere Parlamentspräsident gilt als sehr erfahrener Politiker, der es auch versteht, sich von parteipolitischen Zwängen zu lösen. Seine Moderatorenqualitäten werden weit über das eigene Lager hinaus geschätzt, insofern wurde seine Wahl – die übrigens geheim durchgeführt wurde – auch von einer breiten Mehrheit inklusive der politischen Opposition mitgetragen.

Aufgrund der Verzögerungen konnte die offizielle Eröffnung der Versammlung durch Präsident Kikwete, die Vereidigung der 640 Mitglieder und die offizielle Vorstellung und Erläuterung des Verfassungsreformentwurfs erst erfolgen, nachdem bereits ein Drittel der vorgegebenen Beratungszeit bereits abgelaufen war. Ob die verbleibende Zeit aus-

reicht, um kritische inhaltliche Fragen, z.B. die Unionsstruktur, zu klären, hängt nun vom politischen Willen aller Beteiligten ab. Es ist jedoch nicht klar, mit welchem Engagement die Regierung den Reformprozess weiter vorantreiben wird, wenn sich absehen lässt, dass das Ergebnis für sie nicht mehr kontrollierbar ist. Präsident Kikwete scheint nach wie vor hinter dem Reformprojekt zu stehen und dessen Abschluss als wichtigen Teil seines politischen Erbes zu begreifen. Er selbst befindet sich in seiner zweiten Amtszeit und kann 2015 nicht mehr für das Präsidentenamt kandidieren. Doch ist seine Führungsrolle innerhalb der regierenden CCM inzwischen alles andere als unumstritten. Während der Präsident und Parteichef sich mit einer neuen Verfassung ein politisches Denkmal setzen will, gibt es starke Kräfte innerhalb der Partei, die an einer institutionellen und konstitutionellen Einengung der bisherigen Vorherrschaft der Regierung(spartei) kein Interesse haben und den Prozess torpedieren könnten.

Ausblick

Kann sich die verfassungsgebende Versammlung auf keinen Entwurf einigen, der von zwei Dritteln auf beiden Seiten der Union getragen wird, oder scheitert das Ergebnis anschließend im Referendum, werden die Uhren zurückgedreht und die aktuelle Verfassung von 1977 bleibt weiterhin in Kraft. In der CCM gibt es wichtige Vetospieler, die genau dies als das kleinere Übel gerne in Kauf nehmen würden, auch wenn das Risiko dann groß wäre, dass sich die Enttäuschung und der Unmut der Bürger bei den anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2015 in einem Votum für die Opposition entlädt. Allerdings ließe der status quo auch mehr Spielraum dafür, im eigenen Sinne korrigierend in den Wahlprozess einzugreifen, sollte dies notwendig erscheinen.

Wird die Verfassung dagegen planmäßig und unter Beibehaltung der Kernelemente des Warioba-Entwurfs verabschiedet, warten zwei weitere Verfassungsreformprozesse auf Tansania, auf dem Festland und auf Sansibar. Umfangreiche Gesetzesreformpakete würden folgen müssen, um die Verfas-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

STEFAN REITH

März 2014

www.kas.de

sungen entsprechend zu implementieren. Der Verfassungsentwurf sieht daher eine Übergangszeit bis 2018 bis zur vollen Implementierung der neuen Verfassung vor. Da Verfassungen die Spielregeln und die Grenzen politischer Macht meist auf Jahre hinaus festlegen, steht Tansania nun an einer entscheidenden Wegmarke. Das Tauziehen um mehr demokratische Teilhabe und politische Mitbestimmung auf der einen Seite sowie den Erhalt des status quo auf der anderen Seite wird weiter gehen. Auf die Frage nach den Folgen eines möglichen Scheiterns der Verfassungsreform machte Deus Kibamba, der Vorsitzende des tansanischen Verfassungsforum Jukwaa la Katiba, kürzlich deutlich, dass der Reformprozess bereits heute und unabhängig vom Ergebnis die Zeichen auf einen demokratischen Wandel gestellt habe. Millionen von Bürgern seien durch die intensiven Informationskampagnen für ihre demokratischen Mitbestimmungsrechte sensibilisiert worden und nähmen diese zunehmend aktiv wahr. Auch bei einem Scheitern des Verfassungsreformprozesses sei dieser damit ein Gewinn für die Zukunft der tansanischen Demokratie. Mit dieser Einschätzung ist Deus Kibamba nicht alleine.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Auslandsbüro Tansania

Isimani Street/ Upanga
P.O. Box 6992
Dar es Salaam / Tansania

Telefon
+255 22 2153174
Email
Info.Tanzania@kas.de