

KENIA

Mutuma Ruteere¹ und Mikewa Ogada²

EINFÜHRUNG

Kenia erlangte seine Unabhängigkeit nach britischer Kolonialherrschaft im Jahre 1963 und erbte eine geschriebene Verfassung mit einem Bill of Rights, ein Mehrparteiensystem und ein parlamentarisches System nach Westminster-Art sowie eine exekutive Präsidentschaft. Jedoch unterminierten folgende Verfassungsänderungen substantiell das unabhängige politische und rechtliche System mit aufeinander folgenden Regierungen, die das Gesetz zum größten Teil im Dienste einer wachsenden mächtigen Exekutive einsetzten. Über die Jahre wurde das Gesetz zum Instrument der politischen Kontrolle, zum Schauplatz für politische Kontroversen und gelegentlich zum Meißel der Auflösung des verbotenen Konstrukts der imperialistischen Präsidentschaft, das Ende 1980 einen kalten Schatten auf die übrig gebliebenen Verfassungsrechte und Freiheiten warf.

Dieses Kapitel untersucht die Dynamik der Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in Kenia. Untersucht wird das

gegenseitige Verhältnis dieser Konzepte unter ihren rechtlichen wie praktischen Gesichtspunkten. Im ersten Teil des Kapitels wird ein Überblick über Kenias Verfassungsgeschichte gegeben und erwogen, in welchem Maße Fragen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu Vorsätzen geführt haben. Im zweiten Teil werden die Verfassung Kenias und die Eingliederung dieser Konzepte in ihr untersucht, während im dritten Teil die Verfassungsrechtsprechung behandelt wird. Inwieweit diese Konzepte aktuell umgesetzt werden, wird in den Teilen IV und V analysiert, wo auch Schlüsse aus dieser Analyse gezogen werden. Im Schlusskapitel werden außerdem noch einige Vorschläge gemacht, die eventuell relevant für diejenigen sind, die an Programmen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratieförderung interessiert sind.

A VERFASSUNGSGESCHICHTE

I. Welches Rechtsstaatsverständnis herrschte in Ihrem Land zur Zeit der Entstehung der geltenden Verfassung vor?

II. Welches war das Demokratieverständnis, von dem sich die Autoren der Verfassung leiten ließen? Wie wurde insbesondere die Volkssouveränität als Grundlage der Demokratie aufgefasst? Wurde sie als ursprüngliche und uneingeschränkte Gewalt des Volkes angesehen oder als eine Gewalt, die im Hinblick auf die verschiedenen Formen ihrer Ausübung (Verfassungsreferenden, Volksabstimmungen, Wahlen) einer Regulierung bzw. Verrechtlichung zugänglich war?

III. Gab es im Zeitpunkt der Entstehung der Verfassung eine Debatte über das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit? Falls ja, wurden diese Prinzi-

¹ Mutuma Ruteere ist Generaldirektor der Adili Consulting Group und ehemaliger Dekan des Instituts für Menschenrechte in Kenia. Er hat seine Dissertation in Politikwissenschaften an der Universität Nebraska-Lincoln, USA, mit einem Schwerpunkt auf den Menschenrechten geschrieben. Er veröffentlichte Artikel in Fachzeitschriften und Bücher auf dem Gebiet der Menschenrechte. mruteere@adiliconsult.com

² Mikewa Ogada ist Direktor der Adili Consulting Group und ehemaliger Vorsitzender des Forschungsprogramms der Menschenrechtskommission in Kenia. Er studierte Politikwissenschaften an der Universität North Carolina-Charlotte, USA (B.A., 1995-1999) und der University of the Witwatersrand, South Africa (M.A., 2004-2005). mogada@adiliconsult.com

pien vorwiegend als komplementär oder eher als antagonistisch angesehen? Wurden beide Prinzipien als gleichrangig betrachtet, oder ging man im Gegenteil davon aus, dass eine Hierarchie zwischen ihnen besteht?

Die Umstände, die zur Unabhängigkeit Kenias geführt haben

Am 15. Juni 1895 erklärte die britische Regierung das Territorium des heutigen Kenias, damals von der Britischen Ostafrikagesellschaft (Imperial British East Africa Company – IBEAC) verwaltet, zum Protektorat. Ein Jahr später wurde das Gebiet umbenannt in Britisches Ostafrikaprotektorat. Als britische Kolonie wurde Kenia 70 Jahre lang von einem autoritären Staat regiert, der in erster Linie die ökonomischen Interessen der Minderheit der europäischen Siedlergemeinschaft schützen sollte. In den ersten fünf Jahrzehnten des britischen Kolonialismus wurde den Afrikanern, der mehrheitlichen Bevölkerung Kenias, die direkte Vertretung in den Regierungsstrukturen des kolonialistischen Staats verweigert. Ihre politische Aktivität war beschränkt auf den häuslichen Bereich, um zu vermeiden, dass sie sich zu einer breiten nationalistischen Unabhängigkeitsbewegung zusammenschlossen. Einschneidende Beschränkungen gab es auch in ihren persönlichen Rechten und Freiheiten. Überdies war das kolonialistische Kenia eine rassistisch aufgebaute Gesellschaft, in der politische und wirtschaftliche Macht unproportional zwischen Europäern, Asiaten und Afrikanern, in dieser Reihenfolge, aufgeteilt wurde.

Landlosigkeit, drückende Armut, Staatsrepression und wachsende Enttäuschung über die kolonialistische Ordnung innerhalb der ausgeschlossenen afrikanischen Mehrheit führten Anfang des Jahres 1952 zu einer brutalen, langwierigen, bewaffneten Rebellion – dem Mau-Mau-Unabhängigkeitskrieg. Als Antwort auf den Guerillakrieg, der die stillschweigende Unterstützung vieler afrikanischer politischer Parteien und Gewerkschaften genoss, rief die Kolonialregierung am 20. Oktober 1952 den Ausnahmezustand aus, mit dem sie im Jahre 1957, mithilfe der britischen Armee, die Revolte erfolgreich beenden konnte. Jedoch gab es nach der Aufhebung des

Ausnahmezustandes im Jahre 1960 einige innere sowie äußere Kräfte, die die Briten dazu bewegen wollten, Kenia in die Unabhängigkeit zu entlassen.

Erstens war die Unterdrückung der Mau-Mau-Revolte für die britische Regierung sehr kostspielig gewesen. Zweitens brachten Berichte der entsetzlichen Gräueltaten, verübt von den kolonialen und britischen Mächten innerhalb des breit angelegten Systems der Gefangenenlager, in denen Mau-Mau-Kämpfer und andere Afrikaner während des Ausnahmezustandes gefangen gehalten wurden, die britische Regierung bezeichnenderweise in Verlegenheit – sowohl bei ihren eigenen Bürgern und der internationalen Gemeinschaft. Drittens fand die koloniale Regierung es äußerst schwierig, den wachsenden, gut organisierten politischen Widerstand gegen ihre Herrschaft während der zweiten Hälfte der 1950er Jahre einzudämmen. Hinzu kam, dass Großbritannien seine Stellung als führende Weltmacht einzubüßen begann und Verpflichtungen im eigenen Land hatte, die Wirtschaft wieder in Gang zu setzen und den Wiederaufbau zu gewährleisten. Dies führte dazu, dass sein Kolonialministerium erhebliche finanzielle Einschränkungen zu verkraften hatte, was letztendlich zu einer Unabhängigkeit der meisten seiner Kolonien, Kenia eingeschlossen, führte. Infolge dieser Politik organisierte Großbritannien die Verfassungskonferenzen Kenias (Lancaster House Conferences) in 1960, 1962 und 1963 und bereitete damit den Weg zur Unabhängigkeit vor, die am 12. Dezember 1963 deklariert wurde.

Unabhängigkeit und die Debatten über Demokratie und ihre Institutionen

Kenias Unabhängigkeitsverfassung war das Produkt langwieriger Verhandlungen zwischen dem britischen Kolonialministerium und den kenianischen politischen Führern nach dem Mau-Mau-Unabhängigkeitskrieg. Die Lancaster-House-Verfassungskonferenzen dienten als Schauplatz der Kontroversen über die Art von Regierung und Demokratie, die von verschiedenen politischen Akteuren in einem unabhängigen Kenia bevorzugt würden. Zunächst wurde die Entwicklung der Verfassung in Kenia von Rassenkonflikten überschattet, bis 1960, als die Unabhängigkeit Kenias immer

wahrscheinlicher wurde.³ Je näher die Aussicht auf Unabhängigkeit heranrückte, desto klarer wurde, dass eine Kategorisierung nach Rassenzugehörigkeit als politisches Kriterium ausschied, und die Auseinandersetzung über die Beschaffenheit der erhofften Verfassung und der Demokratie konzentrierte sich zunehmend auf die konkurrierenden Interessen und Anliegen von Kenias großen ethnischen Gemeinschaften und ihrer kleineren Pendants.

Auf der einen Seite der politischen Teilung stand Kenya African National Union (KANU), geführt von Jomo Kenyatta und unterstützt von den größeren ethnischen Gemeinschaften, wie Kikuyu, Luo, Akamba und Kisii. KANU wurde unterstützt von der Kenya European Coalition Party (KECP), die prominente Mitglieder der europäischen Siedlergemeinschaft, prominente Mitglieder der asiatischen Gemeinschaft Kenias und die militante Mau-Mau-Bewegung, die von den Besprechungen ausgeschlossen war, umfasste. Auf der anderen Seite der politischen Teilung stand die Kenian African Democratic Union (KADU), geführt von Ronald Ngala und unterstützt von den kleineren ethnischen Gemeinschaften, einschließlich der Kalenjin-Untergruppen, Massai und der Gemeinschaften aus der Küstengegend. KADU konnte auf die Unterstützung der New Kenya Party (NKP) und der Kenya Coalition Party (KCP) zählen, die beide Mitglieder der europäischen Siedlergemeinschaften in ihren Reihen hatten. Weil sie sich Sorgen um die Zukunft der Minderheit der europäischen Siedlergemeinschaft in einem unabhängigen Kenia machte, sympathisierte die britische Regierung besonders mit KADU. KADU standen außerdem weniger prominente Mitglieder der asiatischen Gemeinschaft, Somali-Sezessionisten aus Nordkenia und Araber aus dem Küstengebiet zur Seite.

Es wurde erörtert, dass Kenias ethnische Gruppen und Rassengruppen sich selbst in einer Situation von extremer Polarisierung in den Jahren, die zur Unabhängigkeit führten, befanden.⁴ In der Verfassungs-

konferenz Kenias im Jahre 1962 setzten sich KANU und ihre Förderer für eine parlamentarische Demokratie innerhalb des Rahmens eines Einheitsstaates ein. Sie argumentierten, dass ein Einheitsstaat und sein bestimmendes Merkmal, eine starke Zentralregierung, allen ethnischen Gruppen und Rassengruppen garantieren könnte, in eine kenianische Nation integriert zu werden. Darüber hinaus schlug KANU ein örtliches Regierungssystem vor, um KADU die Angst vor einer unzulänglichen Vertretung der kleineren ethnischen Gemeinschaften im neuen Staat zu nehmen. KADU und ihre Sympathisanten behaupteten ihrerseits, dass die Einrichtung eines dezentralisierten Staatssystems, aufgegliedert in semiautonome regionale Regierungen und Legislativen, der sicherste Weg wäre, um die Teilnahme ethnischer und rassischer Minderheiten am neuen Staat zu gewährleisten. Nur ein flächendeckendes System des Regionalismus oder *majimbo*⁵ würde die Minderheiten vor der geplanten politischen Hegemonie KANUs und der größeren ethnischen Gemeinschaften in einem Einheitsstaatssystem schützen.

KADUs Vision eines dezentralisierten Staatssystems sah sechs semiautonome Regionen vor, die ihre exekutiven und legislativen Funktionen unter der Aufsicht einer zentralen oder föderalen Regierung, mit Sitz in Nairobi, ausüben sollten. Es sollte eine Zweikammerlegislative mit einem Unterhaus von Vertretern geben, die in spezifizierten Wahlbezirken von den Wählern gewählt würden, während das Oberhaus oder der Senat von allen regionalen Versammlungen als Wahlausschuss gewählt werden würde. Beide Häuser wären in ihren legislativen Funktionen fast gleichberechtigt, während jede der sechs Regionen mit jeweils fünf Mitgliedern im Senat vertreten wäre. KANU entgegnete den Vorschlägen von KADU, dass das System der Regionalisierung zu schwerfällig und aufwändig wäre und dass es möglicherweise wirtschaftliches Wachstum und die Entwicklung im Sinne der Bildung einer nationalen Identität bremsen würde.⁶

KADU machte in der Verfassungskonferenz von 1962 resolut ihre Entschlossenheit

³ Y.P. Ghai und J.P.W.B. McAuslan, *Public Law and Political Change in Kenya: A Study of the Legal Framework of Government from Colonial Times to the Present* (Nairobi, Oxford University Press, 1970), 181

⁴ ebd., 183

⁵ Die Kiswahili-Terminologie für den Föderalismus Kenias.

⁶ ebd., 210

deutlich, in dieser Auseinandersetzung zu siegen, und KANU machte einen Rückzieher in seiner Befürwortung eines Einheitsstaatsystems, da von Seiten der kleineren ethnischen Gemeinschaften des Landes damit gedroht wurde, dass ein Bürgerkrieg unvermeidlich sei im Falle, dass die *majimbo*-Verfassung nicht angenommen würde. Während KADU bei den Verfassungsbesprechungen als Sieger hervortrat, erzielte KANU einen überraschenden Sieg sowohl in den nationalen als auch regionalen präunabhängigen Wahlen im Mai 1963, die der Einführung der *majimbo*-Verfassung vorausgegangen waren. Schon bald nach der Unabhängigkeit, am 12. Dezember 1963, ging KANU, nun die regierende Partei, schnell dazu über, das *majimbo*-System aufzulösen. In Kürze konnte die regionale Regierung nicht effektiv funktionieren, denn die von KANU kontrollierte Zentralregierung verabschiedete ein nationales Gesetz, das die Regionalregierung schwächte, indem die Abzugssteuern der Steuereinnahmen der Staatskasse einbehalten wurden. Im November 1964 führte diese Strategie zur Auflösung von KADU, die dann mit KANU verschmolz. Dieses besondere Ereignis markierte das Ende des kurzen Experiments Kenias mit dem Föderalismus und führte zur Einrichtung eines Einheits-, *de facto* Einparteienstaats, der beherrscht wurde von einer allmächtigen Präsidentschaft, kontrolliert von Jomo Kenyatta. Die Abschaffung des Senats folgte kurze Zeit später.

Der Unabhängigkeitskampf in Kenia wurde hauptsächlich von den wachsenden Forderungen von Seiten der Afrikaner angetrieben, demokratisches Bürgerrecht zu erhalten.⁷ Dieses Recht wurde zum ersten Mal während der Wahlen im Mai 1963 umgesetzt, als das verschmähte kommunale Bürgerrechtssystem abgeschafft und durch ein allgemeines Erwachsenenwahlrecht ersetzt wurde. Die *majimbo*-Verfassung garantierte nun regelmäßige, reguläre und demokratische Wahlen, die auf der Gleichberechtigung des Staatsangehörigkeitsprinzips basierten. Die Wähler mussten lediglich nachweisen, dass sie das 21. Lebensjahr erreicht hatten.⁸ Einschränkungen in der Teilnahme an den Wahlen gab es

nur für unzurechnungsfähige Personen, nicht entlasteten Konkurschuldner und zum Tode verurteilte sowie inhaftierte Personen. Kenianer, die im Ausland lebten, konnten nicht an den Wahlen teilnehmen. Darüber hinaus waren Verfassungsreferenden oder Volksabstimmungen zur Zeit der Unabhängigkeit nicht vorgesehen und somit gab es in dieser Hinsicht keine speziellen Bestimmungen.

Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit und Verhandlungen über die Unabhängigkeitsverfassung

Es gibt kein Anzeichen dafür, dass eine Diskussion über das Verhältnis zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu der Zeit stattfand, als die Unabhängigkeitsverfassung erstellt wurde. In einer Rahmenvereinbarung, auf der Idee einer Volkssouveränität und der Bill of Rights basierend, in der die Schlüsselparteien über die Unabhängigkeitsverfassung verhandelten, wurde vorgeschlagen, die Prinzipien der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als ergänzend zu betrachten. Jedoch setzten die afrikanischen Teilnehmer der Lancaster-House-Konferenzen die Schwerpunkte dahingehend, den Rassismus zu bekämpfen und die Afrikanisierung im zukünftigen Staat voranzutreiben, und schenken den spezifischen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, die dies hätten untermauern können, wenig Beachtung. In der Tat wurde behauptet, dass die Aufnahme der Bill of Rights in die Unabhängigkeitsverfassung von den britischen Beamten vorgeschlagen wurde. Yash Ghai schrieb:

„Es muss festgehalten werden, dass die Entscheidung, die Bill of Rights einzuschließen, von den Briten kam. Zu dieser Zeit war es normal ... für eine Kolonie, Bill of Rights in die Unabhängigkeit zu übernehmen, aber die Notwendigkeit, die Minderheiten Kenias, insbesondere die weißen Siedler, zu schützen, war ausschlaggebend für die Entscheidung. Es gibt kein Anzeichen für eine Begeisterung für die Bill of Rights von Seiten der afrikanischen Parteien (auch wenn es schwer gewesen wäre, sich dem zu widersetzen als Demonstration einer antikolonialen Haltung)“.⁹

⁷ ebd., 310

⁸ Eine Verfassungsänderung aus dem Jahre 1970 reduzierte das Wahlalter auf 18 Jahre.

⁹ Yash Ghai, "Kenyan Bill of Rights: Theory and Practice" in: Philip Alston (Hrsg.), *Promoting Human Rights Through Bills of Rights: Comparative*

Mit der Unabhängigkeit war der Zugang zu den Rechten, garantiert von der Bill of Rights, so begrenzt sie waren, nicht mehr abhängig von der Rasse, sondern von einem System des Klientelismus, das zum Schlüsselwort in den folgenden Jahren wurde.¹⁰ Außerdem schien es für alle Parteien klar zu sein, dass die Eigentumsverhältnisse und die Landnutzung kritische Punkte bei der zukünftigen Stabilität Kenias sein würden. Dementsprechend wurden strenge Schutzmaßnahmen für das Eigentumsrecht, besonders für die Siedlergemeinschaft, die die privilegierten bebaubaren Gegenden mit Ackerland besaßen, in die Bill of Rights aufgenommen.¹¹

Insgesamt tendierten alle Parteien in den Verfassungsbesprechungen dazu, der Gewaltenteilung der drei Bereiche der Regierung zuzustimmen. KADU war ein besonders eifriger Fürsprecher für eine starke unabhängige Justiz, die, wie sie behauptete, die persönlichen Freiheiten und die fundamentalen Rechte der Bürger, die in einem ausgeprägten multikulturellen Kontext wie Kenia lebten, schützen würde. Nach der Auffassung von KADU sollte die Justiz ein Bereich der Zentralregierung sein, die verpflichtet wäre, die Menschenrechtsidee zu stärken.

B DIE RECHTSSTAATLICHKEIT UND DIE DEMOKRATIE IM RAHMENWERK DER VERFASSUNG

I. Ist das Rechtsstaatsprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Wenn nicht, ist es als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

II. In welchem Umfang und in welcher Weise sind die folgenden Elemente des Rechtsstaatsprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Vorrang des Gesetzes (Gesetzmäßigkeitsprinzip), b) Vorbehalt des Gesetzes, c) Zugang zu Gericht im Falle einer behaupteten Verletzung individueller Rechte, d) Unabhängigkeit der Gerichte, e) Fair-Trial-Garantien und verwandte Garantien, insbesondere das Ver-

bot „ne bis in idem“ und das Prinzip „Keine Strafe ohne Gesetz“?

III. Ist das Demokratieprinzip in die Verfassung aufgenommen worden? Falls nein, ist die Demokratie als ungeschriebenes Verfassungsprinzip anerkannt?

IV. In welchem Umfang und auf welche Weise sind die folgenden Bestandteile des Demokratieprinzips in die Verfassung aufgenommen worden: a) Volkssouveränität, b) Formen der repräsentativen und der partizipativen, d.h. direkten Demokratie, c) Verfassungsgarantien eines echten Mehrparteiensystems, d) das Recht in echten, wiederkehrenden Wahlen zu wählen und gewählt zu werden, nach den Grundsätzen der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl, e) Kontrolle der Wahlen durch unabhängige Körperschaften (d.h. entweder durch die ordentlichen Gerichte oder durch spezielle, mit den Garantien der Autonomie und Unabhängigkeit ausgestattete Wahlgerichte)?

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ist nicht explizit in der kenianischen Verfassung verankert. Das Dokument verfügt noch nicht einmal über eine Präambel, in der üblicherweise die umfassenden Prinzipien, mit denen eine Nation regiert wird, erklärt werden. In der Tat gibt es in der gesamten Verfassung keine einzige Erwähnung des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“. Jedoch sieht Artikel 1 des 3. Paragraphen vor: „Diese Verfassung ist die Verfassung der Republik Kenia und soll Gesetzesmacht in ganz Kenia haben und unterliegt der Sektion 47¹² und im Fall, dass ein anderes Gesetz unvereinbar mit dieser Verfassung ist, soll diese Verfassung gültig sein und das andere Gesetz im Maße der Unvereinbarkeit aufgehoben werden.“ Dies ist vielleicht der engste, wenn auch indirekte Hinweis auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, der in der Verfassung Kenias vorhanden ist.

Auch wenn es nicht explizit ausgedrückt wird, so besteht wohl kaum ein Zweifel, dass die Idee der Rechtsstaatlichkeit als ein ungeschriebenes Prinzip in der Verfassung deutlich auszumachen ist. Tatsache ist, dass die Verfassung Kenias die Institutionen der Rechtsstaatlichkeit, die Gewalt

Perspectives (New York, Oxford University Press 1999), 194

¹⁰ Über den Anstieg der Politik des Klientelismus s. allgemein: Jennifer Widner *The Rise of a Party-State in Kenya: From "Harambee" to "Nyayo"* (Berkeley, University of California Press, 1993).

¹¹ Ghai, op.cit., 194

¹² Sektion 47 beinhaltet das Procedere für Veränderungen an der Verfassung Kenias.

tenteilung der drei Bereiche der Regierung eingeschlossen, eine ausführliche und detaillierte Bill of Rights, eine unabhängige Justiz und unmissverständliche finanzielle Kontrollen der Regierung neben anderen Checks and Balances vorsieht. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit wird ebenfalls durch die Etablierung der unabhängigen gesetzlich verankerten und behördlichen Institutionen, einschließlich der Kommission für den Öffentlichen Dienst (Public Service Commission – PSC), der Kommission für das Gerichtswesen (Judicial Service Commission – JSC) sowie der Ämter des Staatsanwalts und des Kontrollleurs und Generalrevisors, gesichert.

Gesetzlich verankerte Berechtigung der Interventionen in persönliche Freiheiten und Bürgerrechte

Es muss herausgestellt werden, dass die Unabhängigkeit eine liberale Verfassung mit sich brachte, die zivile und bürgerliche Rechte im Sinne der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten gewährleistete. In Kapitel V, Paragraphen 70 bis 85 der aktuellen Verfassung Kenias werden persönliche Freiheiten, bürgerliche Rechte, Eigentumsrechte, das Recht auf Nichtdiskriminierung und den Rechtsschutz sowie das Recht auf Gerichtsverfahren gewährleistet.¹³ Diese Rechte und Freiheiten gelten für jede Person in Kenia unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit und Rassenzugehörigkeit, ihres Herkunfts- oder Wohnortes, ihrer politischen Meinung, ihres Glaubens oder Geschlechts. Nach der Unabhängigkeitsverfassung können Änderungen in der Bill of Rights nur mit 90 Prozent der Senatsstimmen vorgenommen werden. Jedoch kann jeder andere Punkt der aktuellen Verfassung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments geändert werden.

Die Verfassung schützt das Recht auf persönliche Freiheit und die Bürgerrechte, die dem Respekt vor den Rechten und Freiheiten anderer und vor den öffentlichen Interessen unterliegen. Ungeachtet dessen wurde argumentiert, dass die Bill of Rights zahlreiche Clawback-Klauseln enthielt, die „in der Substanz des Rechts resultieren,

geschlossen und sorgfältig qualifiziert, wobei es möglich ist, dass nur wenig von der Substanz übrig bleibt“.¹⁴ Die Einschränkungen, die die Bill of Rights enthielt, schienen weniger konzipiert worden zu sein, um Rechte und Freiheiten für alle zu sichern, sondern eher um die Staatsmacht auf Kosten des Individuums zu erweitern. Zum Beispiel kann das Recht auf Leben, im Paragraphen 71 geschützt, verweigert werden, dort wo Gesetzeshüter „Personen vor Gewalt verteidigen, Eigentum verteidigen, gesetzliche Festnahmen vornehmen, Fluchtversuche aus der gesetzlichen Inhaftierung vereiteln oder einen Krawall oder Aufstand unterdrücken oder rechtmäßige Kriegshandlung begehen.“

Ähnlich kann das Recht auf persönliche Freiheit, geschützt im Paragraphen 72, für einen längeren Zeitraum vor der Gerichtsverhandlung – bis zu 14 Tage bei Kapitalverstößen – verweigert werden.¹⁵

Garantien über den Schutz vor willkürlicher Durchsuchung und Beschlagnahmung sowie unerlaubtem Zutritt, die Paragraph 76 bestimmt, können aufgehoben werden, wenn „es die Interessen der Verteidigung, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der öffentlichen Moral, öffentlichen Gesundheit, öffentlichen Planung und Entwicklung und für andere Zwecke der Förderung der Rechte und Freiheiten anderer erforderlich ist.“ Disziplinalgesetze hinsichtlich des Verhaltens der Militär- und Sicherheitskräfte sind nicht Gegenstand der Bill of Rights, mit Ausnahme derjenigen, die sich auf das Leben, die Sklaverei und menschenunwürdige Behandlung beziehen.¹⁶

Einzelne Teile der wirksamen Gesetzgebung der Kolonialära etablierten den Einfluss dieser Clawback-Klauseln. Zum Beispiel war vor den einschränkenden legislativen Reformen im Jahre 1997 in der Bill of Rights in Paragraph 79 die Ausdrucksfreiheit verankert, aber das Strafgesetzbuch¹⁷ sah den Verstoß des Aufruhrs gegeben, auch wenn keine Anstiftung zur Gewalt vorlag. Die Versammlungsfreiheit ist in

¹³ Es ist denkwürdig, dass es in der Bill of Rights keine positiven Staatsverpflichtungen für die Bürger Kenias gibt.

¹⁴ Ghai und McAuslan, op.cit., 428

¹⁵ Zugegebenermaßen behalten die Gerichte mit der Aberkennung dieses Rechts die dominante Rolle.

¹⁶ Ghai und McAuslan, op.cit., 430

¹⁷ siehe Kap. 63 Laws of Kenya

Paragraph 80 geschützt, jedoch wird im Gesetz über Öffentliche Ordnung¹⁸ vorgeschrieben, dass die Bürger die Polizei drei Tage vor jeder geplanten öffentlichen Versammlung oder politischen Kundgebung informieren müssen. In der Tat müssen die Bürger die Erlaubnis der lokalen Polizei einholen, um öffentliche Versammlungen zu halten. Ebenfalls ist die Koalitionsfreiheit in Paragraph 80 geschützt, aber sowohl das Gesellschaftsrecht¹⁹ als auch das Gewerkschaftsrecht²⁰ kriminalisieren die Formierung von Vereinigungen ohne Bevollmächtigung des Registrar of Societies (Vereinregisters).

Ein besonders wichtiges Clawback-Gesetz ist das der Erhaltung des Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit (PPSA)²¹, das im Paragraph 85 der Verfassung enthalten ist. Das Gesetz der Öffentlichen Sicherheit bevollmächtigt den Präsidenten, die Zustimmung des Parlaments einzufordern, um bestimmte Aspekte der Bill of Rights aufzuheben, indem er den Staatsnotstand über ein Gebiet des Landes oder das ganze Land ausruft. Ungeachtet dieses Hindernisses kann nach Paragraph 85(2) das präsidiale Vorrecht der Parlamentsauflösung jederzeit ausgeübt werden, um allein für eine unbestimmte Zeit die Macht auszuüben. Gemäß der Unabhängigkeitsverfassung kann ein Aspekt der Bill of Rights nur bei einer Wahlmehrheit von 65 Prozent beider Häuser der Legislative aufgehoben werden. Falls die Legislative sich vertagt oder Entscheidungen aufgeschoben werden müssen, müssen alle Rechts- und Freiheitseinschränkungen innerhalb von sieben Tagen aufgehoben werden. Darüber hinaus kann ein Staatsnotstand nicht mehr als zwei Monate andauern, er kann jedoch jederzeit von beiden Häusern für ähnlich lange Zeiträume verlängert werden.

Es scheint, als würden mehr oder weniger nur drei Bestimmungen der Bill of Rights absolut sein. Es existieren keine Clawback-Klauseln in Hinblick auf den Paragraphen 74, der den Schutz vor unmenschlicher und degradierender Behandlung vorsieht, und Paragraph 77, der das Recht auf Rechtsschutz und Gerichtsverhandlung

vorsieht. Paragraph 75, der das Eigentumsrecht bestimmt, ist besonders ausführlich und es gibt nur einige wenige Ausnahmen, die sich auf die Substanz dieses Rechts auswirken.²²

Zugang zu Gericht im Falle einer behaupteten Verletzung individueller Rechte

Personen, deren persönliche Freiheiten und bürgerlichen Rechte verletzt wurden oder die befürchten, dass diese verletzt werden, können sich an den Obersten Gerichtshof zwecks Entschädigung wenden. Kapitel IV, Paragraph 84 der Verfassung räumt dem Obersten Gerichtshof erste Rechtsprechung ein, um Angelegenheiten der persönlichen Freiheiten und bürgerlichen Rechte, wie sie in Kapitel V enthalten sind, zu regeln, die ihm direkt von einer betroffenen Person oder im Namen einer betroffenen Person zugetragen werden können. Insbesondere wird im Paragraphen 84 festgelegt: „Falls eine Person behauptet, dass gegen eines der fundamentalen garantierten Rechte verstoßen wurde, ein solcher Verstoß geplant ist oder es den Anschein hat, als würde gegen sie verstoßen auf ihre Kosten ... dann kann diese Person..., ohne andere Akte hinsichtlich derselben Angelegenheit, die rechtmäßig gültig ist, zu unternehmen, sich direkt an den Obersten Gerichtshof wenden, um eine Entschädigung einzuklagen.“ Laut Paragraph 67 kann ein nachgeordnetes Gericht dem Obersten Gerichtshof Fragen über persönliche Freiheiten und bürgerliche Rechte zur Verfassungsauslegung vorbringen.

Ferner wird der Oberste Gerichtshof durch den Paragraphen 84 ermächtigt, „... Bestimmungen zu verabschieden, einstweilige Verfügungen zu erlassen und Vorschriften zu erteilen, wie es dieser für adäquat hält für das Ziel der Vollstreckung und der Gewährleistung der Vollstreckung“ eines persönlichen oder bürgerlichen Rechts. Folglich kann der Oberste Gerichtshof bestimmte Rechtsmittel erlassen, die Schadenersätze, Befehle, Verfügungen und Erklärungen umfassen. Jedoch ist es unklar, ob der Oberste Gerichtshof über diese „konventionellen Rechtsmittel und ihre

¹⁸ siehe Kap. 56 Laws of Kenya

¹⁹ siehe Kap. 108 Laws of Kenya

²⁰ siehe Kap. 233 Laws of Kenya

²¹ siehe Kap. 57 Laws of Kenya

²² Ghai und McAuslan, op.cit., 421

Einschränkungen“²³ hinausgehen kann. Kläger, die Entschädigung für die Verletzung ihrer persönlichen Freiheiten und bürgerlichen Rechte vor dem Gericht einfordern, sehen sich vor zwei hauptsächliche Herausforderungen gestellt.²⁴ Erstens obliegt ihnen die Last der Beweisführung, dass die erlittenen Beeinträchtigungen in einer demokratischen Gesellschaft ungerechtfertigt begangen wurden. Second, where rights are restricted on public safety and security grounds, the facts needed to prove a complainant's case may not be disclosed to him or her by the government. Wenn Rechte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit eingeschränkt sind, kann es vorkommen, dass die die Klage begründenden Umstände dem Kläger nicht offenbart werden.

Regelungen des Hohen Gerichts hinsichtlich der Verfassungsauslegung auf Fragen der persönlichen Freiheiten und bürgerlichen Rechte sind unwiderlegbar und unanfechtbar. Jedoch wird in Paragraph 84(7) festgelegt, dass „eine Person, die durch eine Bestimmung des Obersten Gerichtshofs geschädigt wurde, sich mit ihrem Rechtsanliegen unter Berufung auf diesen Paragraphen 84 an das Berufungsgericht wenden kann“ zwecks Entschädigung. Während der Zugang zu Gericht in allen Fällen vermeintlicher Verstöße gegen die persönlichen Rechte und bürgerlichen Freiheiten in der Theorie existiert, ist seine praktische Umsetzung im rechtlichen Kontext Kenias eine viel komplexere Angelegenheit.

2006 setzte der Oberste Richter ein groß angelegtes Regelwerk zur Stärkung der Bill of Rights in Kraft.²⁵ Dieses Regelwerk mit 36 hochqualifizierten Regeln gilt für alle Antragsteller, die eine Entschädigung des Obersten Gerichtshofs hinsichtlich der Verstöße gegen ihre persönlichen Freiheiten und bürgerlichen Rechte ersuchen und außerdem im Hinblick auf Rechtsfragen, die von nachgeordneten Gerichten vorgebracht werden. Oberflächlich betrachtet scheinen diese Regeln ordnungsgemäße, umfassen-

de Prozeduren für den Zugang zur Justiz bei vermeintlich verletzten Rechten vorzusehen.

Bei genauerem Hinsehen entdeckt man, dass sie einen übermäßigen bürokratischen Prozess beschreiben, in den bis zu sieben Antragsformulare einbezogen sind. Zum Beispiel muss der Antragsteller erst einen Verfahrens Antrag stellen, bevor die Zuständigkeit des Obersten Gerichtshofs nach Paragraph 65 der Verfassung für seinen Fall in Anspruch genommen werden kann. Die Geltendmachung der Gerichtsbarkeit des Obersten Gerichtshofs kann dann durch das Ausfüllen einer Bittschrift, begleitet von einer eidesstattlichen Erklärung, erfolgen. Darüber hinaus erfordern die Regeln und Anträge anspruchsvolle auch allgemeine sowie juristische Kenntnisse, was voraussetzen würde, dass alle Antragsteller Zugang zu rechtlicher Beratung haben. Folglich führt die Komplexität dieses Prozesses dazu, die Justiz außerhalb der Reichweite der einfachen Bürger zu stellen.

Unabhängigkeit der Gerichte

Die Verfassung Kenias sieht eine Unabhängigkeit der Gerichte mit einer Garantie der Amtszeit für die Richter des Obersten Gerichtshofs und des Berufungsgerichts vor. Die juristische Unabhängigkeit steht allerdings auf einem schwachen Fundament, da das Gesetz dem Präsidenten einen großen Ermessensspielraum bei der Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs und des Berufungsgerichts einräumt. Kapitel IV, Paragraphen 61 und 64, sieht die Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofs und des Berufungsgerichts durch den Staatspräsidenten in Absprache mit dem Präsidenten der Kommission für das Gerichtswesen (JSC) vor. Die Verfassung ermächtigt den Präsidenten, den Obersten Richter nach seinem eigenen Ermessen aus dem Kreis der Personen, die als Richter in Kenia oder einem anderen Commonwealth-Staat gearbeitet haben oder in Kenia während der letzten sieben Jahre juristisch tätig waren, zu ernennen.

Paragraph 68 gründete die Kommission für das Gerichtswesen, die aus dem obersten Richter, dem Justizminister, dem Vorsitzenden der Kommission für den Öffentli-

²³ ebd., 428

²⁴ ebd., 428

²⁵ siehe Verfassung von Kenia (Supervisory Jurisdiction and Protection of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual), High Court Practice and Procedure Rules, 2006.

chen Dienst und zwei einfachen Richtern des Obersten Gerichtshofs oder Berufungsgerichts, bestimmt vom Präsidenten, besteht. Während die Verfassung vorsieht, dass die Kommission für das Gerichtswesen nicht der Kontrolle einer anderen Person oder Behörde unterliegt, ist die Tatsache aufschlussreich, dass alle Mitglieder der Kommission für das Gerichtswesen direkt oder indirekt vom Präsidenten in ihre Ämter berufen wurden.²⁶ Trotzdem sieht die Verfassung die Garantie einer Amtszeit für Friedensrichter nicht vor, obwohl diese Gerichte die große Mehrheit der Kriminal- und Zivilfälle behandeln, die dem Gerichtssystem Kenias vorliegen.

Die Unabhängigkeitsverfassung sah einen komplizierten Prozess der Suspendierung von Richtern vor, um sie vor Interventionen zu schützen, aber nachträgliche Verfassungsänderungen haben die Macht des Präsidenten, Richter suspendieren zu können, verstärkt.²⁷ Unter der aktuellen Verfassung muss der Oberste Richter ein kompliziertes Entlassungsverfahren für Richter des Obersten Gerichtshofs und Berufungsgerichts einleiten, das er dem Präsidenten vorzustellen hat. Im Gegenzug ist der Präsident durch den Paragraphen 62 der Verfassung befähigt, ein Strafgericht einzuberufen, um eine Untersuchung einzuleiten über jede Angelegenheit, die die Integrität oder Kompetenz oder physische und/oder mentale Verfassung eines solchen Richters betrifft.

Das Strafgericht besteht aus nicht weniger als zwei Mitgliedern, die aus dem Kreis von Richtern gewählt werden, die in Kenia oder einem anderen Commonwealth-Land tätig waren. Es ist unklar, auch wenn es in der Verfassung steht, ob die Empfehlungen eines solchen Strafgerichts überhaupt an den Präsidenten gebunden sind. In dem Fall der Entlassung des Obersten Richters bevollmächtigt die Verfassung den Präsidenten, ein Strafgericht einzuberufen mit einem Vorsitzenden, der das Amt des Sprechers der Nationalversammlung innehatte oder hat, zwei Personen müssen Richter des Berufungsgerichts sein, eine Person, der der Titel des Senior Counsel

verliehen wird, und der Vorsitzende der Kommission für den Öffentlichen Dienst. Wiederum ist es unklar, inwiefern solche Empfehlungen an den Präsidenten gebunden sind.

Das Recht auf Fair-Trial und verwandte Garantien

Die Verfassung Kenias sieht eine Rechtsstaatsgarantie mit dem Recht auf Fair-Trial für Personen vor, die angeklagt sind, kriminelle Verstöße begangen zu haben. In Kapitel V, Sektion 77 (1) ist vorgesehen, „wenn eine Person für ein kriminelles Delikt angeklagt ist, dann soll, es sei denn die Klage wurde fallengelassen, eine faire Anhörung in einem angemessenen Zeitraum von einem unabhängigen und unparteiischen, vom Gesetz zuständigen Gericht gewährt werden“. Das Recht auf Fair-Trial ist ferner in der Verfassung im Paragraphen 72 (2) verankert: „Eine Person, die festgenommen oder verhaftet wurde, soll so schnell wie es praktisch möglich ist in einer Sprache, die sie versteht, über die Gründe der Festnahme oder Haft informiert werden.“

Ähnlich ist der Grundsatz *ne bis in idem* in dem Paragraphen 77(5) enthalten: „Niemand darf, wenn aufgezeigt wird, dass er für eine kriminelle Straftat vor ein kompetentes Gericht gestellt wurde, für dieses Vergehen oder ein anderes, ob er verurteilt oder freigesprochen wurde für diese Straftat, noch einmal vor Gericht gestellt werden, ausgenommen auf Anordnung des Kammergerichts im Verlauf der Revision oder Überprüfung des Verfahrens hinsichtlich der Schuldsprechung oder Freisprechung.“

Der Grundsatz der Freiheit oder *nullum crimen* ist ebenfalls enthalten im Paragraphen 77(4): „Niemand kann schuldig gesprochen werden für eine kriminelle Straftat, für eine Handlung oder Unterlassung, die zu dem Zeitpunkt nicht durch Gesetz strafbewehrt war, und keine Strafe darf verhängt werden, die höher ist im Maße oder der Beschreibung als das Höchstmaß der Strafe, die für diese Straftat, zu dem Zeitpunkt, als sie verübt wurde, verhängt worden wäre.“

²⁶ Makau Mutua, „Justice under Siege: The Rule of Law and Judicial Subservience in Kenya“, *Human Rights Quarterly*, No. 96, 2001: 104

²⁷ ebd., 101

Während es keine explizite Erwähnung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit im Verhältnis zum Verwaltungsrecht gibt, werden in den Kapiteln VII und VIII Bestimmungen getroffen, nach denen Staatsbeamte an das Gesetz und die Anwendung des Gesetzes gebunden sind, anstatt nach Gutdünken zu handeln. Diese Sektionen der Verfassung sehen *inter alia* ein Rahmenwerk und eine Richtlinie für das Steuerwesen der Regierung und die Ausgaben und die Einrichtung und die Funktionen des öffentlichen Dienstes vor.

Das Rahmenwerk der Demokratie in der Verfassung Kenias

Der Grundsatz der Demokratie ist in der Verfassung Kenias explizit ausgedrückt, aber er ist nicht ausreichend ausgearbeitet worden. In Kapitel I, Sektion 1A wird erklärt, dass Kenia ein demokratischer Mehrparteienstaat ist. Obwohl es keine spezifischen Garantien in der Verfassung für ein echtes Mehrparteiensystem gibt, sind Demokratie und Mehrparteienpolitik als ungeschriebene Verfassungsprinzipien anerkannt. Die objektiven Elemente, die diese Haltung unterstützen, schließen die Einrichtung einer Reihe von Wahllokalen, von Präsidentschafts- und Parlamentssitzen, die Wahl von Personen für diese Ämter mit kompetitiven Wahlen und die Existenz eines Rahmenwerks zur Regulierung des Wahlverfahrens ein.

Das Recht zur Kandidatur ist im Kapitel III, Sektionen 34 und 35, festgelegt, die die Qualifikationen beschreiben, die eine Person, die sich als Kandidat für einen Parlamentssitz aufstellen lassen möchte, erfüllen muss, während Kapitel II der Sektion 5 die erforderlichen Qualifikationen für eine Präsidentschaft beschreibt. Die Verfassung sieht geheime Wahlen vor, wobei jede wählende Person eine Stimme hat. Wahlen auf lokaler Amtsebene werden im Local Government Act²⁸ geregelt und müssen ebenfalls durch geheime Wahlabstimmung, in der jede wählende Person eine Stimme hat, erfolgen.

Während die Idee der Volkssouveränität als ungeschriebener Grundsatz in der Verfassung Kenias existiert, ist das Wahlrecht

nicht verankert, obwohl es in das Gesetz für Nationalversammlungen und Präsidentschaftswahlen²⁹ aufgenommen wurde. Kapitel II, Sektion 7 behandelt die Präsidentschaftswahl, aber es wird nicht differenziert, wer den Präsidenten wählt; daraus kann gefolgert werden, dass für die Wahl des Präsidenten dieselben Bestimmungen gelten, die für die Wähler gelten, die die Mitglieder des Parlaments wählen, denn der Präsident muss ein gewähltes Parlamentsmitglied sein. Jedenfalls sind genaue Bestimmungen in dem Gesetz für Nationalversammlungen und Präsidentschaftswahlen darüber vorhanden, wer berechtigt ist, an den Präsidentschaftswahlen teilzunehmen.

In Kapitel II, Sektion 32 wird die Wahl der Parlamentsmitglieder behandelt und konkreter beschrieben, wer in den Parlamentswahlen wählen darf:

„Jede Person, und niemand sonst, die im Wahlbezirk als Wähler registriert ist, außer sie ist in rechtlichen Gewahrsam genommen oder gesetzmäßig von diesen Wahlen disqualifiziert worden aufgrund einer Schuldsprechung eines Vergehens, das mit den Wahlen oder einem Wahlersuchen verbunden ist, hat den Anspruch, in diesem Wahlbezirk in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu wählen.“

Die aktuellen Formen der Vertretung und Teilnahme an der Demokratie Kenias werden an keinem Punkt der Verfassung erläutert oder behandelt. Jedoch demonstriert die Tatsache, dass die Verfassung die Wahl von Personen für die Vertretung in den Institutionen, Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eingeschlossen, vorsieht, eindeutig, dass das demokratische System in Kenia von repräsentativer oder republikanischer Natur ist.

Die Wahlkommission Kenias und das Wahlrecht

In Kapitel II, Sektion 41 der Verfassung Kenias wird die Wahlkommission Kenias (ECK) eingeführt, die als unabhängige Wahlbehörde beauftragt ist, die Präsidentschafts-, Parlaments- und Bürgerwahlen zu kontrollieren. Sektion 41, Untersektion 9

²⁸ siehe Kap. 265 Laws of Kenya

²⁹ siehe Kap. 7 Laws of Kenya

besagt: „In Ausübung ihrer Funktionen unter dieser Verfassung soll die Kommission nicht abhängig sein von der Anordnung einer Person oder Autorität.“ Sektion 42 ermächtigt die Wahlkommission, die parlamentarischen Wahlbezirke und Bürgerwahlbezirke festzulegen und zusätzlich alle Aspekte der Wahldurchführung in Kenia, einschließlich der Wählerregistrierung, zu überwachen.

Zurzeit steht der Wahlkommission ein Vorsitzender vor und sie besteht aus 22 Kommissaren, einschließlich des Vorsitzenden. Ursprünglich wurden alle Kommissare vom Präsidenten ohne Bezugnahme auf eine andere Person oder Amt ernannt. Doch ist es seit 1997 Brauch, was noch gesetzlich verankert werden soll, dass die großen politischen Parteien eine bestimmte Anzahl an Kommissaren auf der Basis ihrer numerischen Stärke im Parlament nominieren, die dann vom Präsidenten ernannt werden. Diese Maßnahme wurde ergriffen, um die Unparteilichkeit der ECK und ihre Legitimation und Akzeptanz von allen politischen Schlüsselfiguren, vor allem den politischen Parteien im Wahlprozess, zu garantieren.

Ein ECK-Kommissar genießt eine sichere Amtszeit, solange er pflichtbewusst seiner Arbeit nachgeht. Er kann nur entlassen werden auf Anordnung eines Strafgerichts, das von dem Präsidenten einberufen werden kann, um dessen Integrität oder Kompetenz oder physische und/oder mentale Gesundheit zu untersuchen. Die Verfassung sieht vor, dass das Strafgericht aus einem Vorsitzenden und vier anderen Personen zusammengesetzt ist, die qualifiziert sind, Richterämter im Obersten Gerichtshof oder Berufungsgericht innezuhaben. Die ECK darf jedoch nicht in Fragen der Gültigkeit der Wahlergebnisse ermitteln. Diese Funktion fällt in den Zuständigkeitsbereich des Obersten Gerichtshofs, der ermächtigt ist, in allen Fragen und Disputen, die das Ergebnis der Präsidentschafts-, Parlaments- und Bürgerwahlen betreffen, anzuhören und zu ermitteln.

C RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IM LICHT DER VERFASSUNGSRECHTSPRECHUNG

I. Wie ist das Verfassungsprinzip in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts/Obersten Gerichtshofs interpretiert worden? Insbesondere: Folgt das Gericht einer weiten, die freiheitsschützenden Elemente betonenden Interpretation der Rechtsstaatlichkeit oder bekennt es sich eher zu einem formalen Rechtsstaatsverständnis, in dem die formellen Anforderungen wie Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit der gesetzlichen Regelungen, Vertrauensschutz etc. im Vordergrund stehen?

II. Erkennt das Verfassungsgericht die Gewaltenteilung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips an? Wenn Letzteres zutrifft, welche Auswirkungen hat das a) für das Verhältnis zwischen der Rechtsprechung und den politischen Gewalten und b) das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative?

III. Inwieweit werden die Grundrechte als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips angesehen? Sofern sie als Elemente der Rechtsstaatlichkeit angesehen werden, gilt dies auch für die „politischen“ Grundrechte, d.h. Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit?

IV. Hat das Verfassungsgericht/der Oberste Gerichtshof die Elemente definiert, die Bestandteil des Demokratieprinzips sind? Welche sind diese Elemente? Werden sie weit oder eher eng ausgelegt?

V. Definiert das Gericht das Prinzip der Volkssouveränität? Sofern dies der Fall ist, folgt es dem Konzept der uneingeschränkten Volkssouveränität oder eher einem Konzept, das die Volkssouveränität der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung sowie der gerichtlichen Kontrolle unterwirft?

VI. Wird in der Rechtsprechung des Gerichts das Verhältnis zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie angesprochen? Falls ja, wird dieses Verhältnis eher als komplementär- oder als Spannungsverhältnis gedeutet?

Kenias politische Geschichte der Einpartei- enregierung und der politischen Repressionen wird auch in der Art und Weise reflektiert, wie seine Gerichte die Fragen der Rechtsstaatlichkeit behandelt haben. Man kann dies natürlich nicht in Bezug auf alle Phasen der Landesgeschichte verallgemeinern. Es ist vielmehr wichtig zu bemerken, dass die Rechtsprechung der Oberen Gerichtshöfe des Landes die verschiedenen Phasen der politischen Geschichte des Landes widerspiegeln.

Die Verfassung Kenias sieht die Gründung von zwei Oberen Gerichtshöfen vor: den Obersten Gerichtshof und das Berufungsgericht. Der Oberste Gerichtshof ist zuständig für die ursprüngliche Rechtsprechung in allen Zivil- und Strafsachen und in der Rechtsmittelinstanz für nachgeordnete Gerichte. Das Berufungsgericht ist die Rechtsmittelinstanz für bestimmte Sachverhalte, die vom Obersten Gerichtshof übertragen werden, mit Ausnahme der Fragen über Verfassungsauslegung, in der der Oberste Gerichtshof das letzte Wort behält. Es sei in Erinnerung gerufen, dass der Oberste Gerichtshof ursprüngliche Rechtsprechung hat, um Sachverhalte anzuhören, die die fundamentalen Rechte und Freiheiten der Bill of Rights Kenias betreffen. Kapitel 5 der Verfassung Kenias (Sektion 70 bis 83 einschließlich) ordnet die konstitutionellen geschützten Rechte und Freiheiten mit der Sektion 84 an, die dem Obersten Gerichtshof uneingeschränkte Rechtsprechung gewährt, um ihre Geltendmachung zu gewährleisten.

Seit der Unabhängigkeit im Jahre 1963 griff die Exekutive in Kenia zunehmend in die Unabhängigkeit der Justiz ein, indem sie die Gewaltenteilung, die die Unabhängigkeitsverfassung vorausah, reduzierte. Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts war die Justiz der verlängerte Arm der autoritären Präsidentschaft, und traf Rechtsschlüsse, deren Logik größtenteils dem Wunsch entsprang, den Forderungen der Exekutive zu entsprechen. Die Justiz gab ihre führende Rolle beim Schutz der Menschenrechte auf und verwandelte sich immer mehr in einen bereitwilligen Komplizen der Exekutive bei der Unterdrückung. Aspekte dieses Kotsaus unter dem Diktat der Exekutive von Seiten der Justiz in den 1980er und 1990er Jahren manifestierten

sich in einem rigiden Formalismus bei der Interpretation der Fragen zu Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.

Bis 1997 wurde gemäß der Verfassung die Verhaftung ohne Gerichtsverfahren von Personen gestattet, die von der Exekutive als Bedrohung für die „nationale Sicherheit“ eingeschätzt wurden. Die Zielpersonen waren oft Kritiker der Regierung des damaligen Präsidenten Daniel Arap Moi und der Regierungspartei, Kenya African National Union (KANU). Jene, die ohne Verfahren verhaftet wurden, fanden keinen Rückhalt in der Gesetzgebung, da die Gerichte routinemäßig erklärten, dass ihre Zuständigkeit mit der gültigen Verhaftung, die vom Staat verordnet wurde, endete. Die Fälle *Ooko gegen Republik* und *Republic gegen Commissioner of Police ex parte Raila Odinga* und andere bedienten sich dieses engen Denkansatzes. Durch die Weigerung, sich mit mehr als der formellen Gültigkeit eines Haftbefehls auseinanderzusetzen, gab der Oberste Gerichtshof sein Recht auf, über substantielle Fragen der Verfassungsmäßigkeit einer Verhaftung ohne Verhandlung im Licht der Bill of Rights zu entscheiden. Da die Justiz verkündete, sie wäre selbst machtlos, die Gültigkeit einer Haftbestimmung zu prüfen, wurde kein politischer Gefangener jemals infolge einer Gerichtsbestimmung freigelassen – dies alles trotz der Tatsache, dass laut Sektion 60 die Verfassung unbegrenzte zivil- und strafrechtliche Rechtsprechungsbefugnis hat.

Diese einschränkende Auslegung der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs wurde außerdem von der Justiz benutzt, um Veränderungen in den Nominationsprozeduren der damaligen regierenden Partei KANU abzulehnen. 1982 wurde in der Verfassungsänderung, die KANU zur einzigen rechtmäßigen politischen Partei bestimmte, das Recht der politischen Teilnahme in Kenia, wie es in der Bill of Rights angeordnet wurde, begrenzt. Die Parteienomination zu verlieren, hieß insgesamt ausgeschlossen zu sein von der Politik. So wie in den Fällen der Verhaftung ohne Verhandlung, wo Personen von der undemokratischen und eigenmächtigen Anwendung der Parteienominierungsbestimmungen benachteiligt wurden, gab der Oberste Gerichtshof seine Aufgabe, Recht zu sprechen, preis.

Im Fall *Mathew Odenyo gegen David Onyancha and Another*, verkündete der Oberste Gerichtshof, indem er einem geschädigten Politiker die Inanspruchnahme von Rechtshilfe verweigerte, dem der Nominierungsprozess der Führungspartei KANU missfiel, dass „der Oberste Gerichtshof keine Mittel der Rechtsprechung besitzt, Missstände, die aus den Nominierungsbestimmungen der Partei KANU entstehen, anzuhören.“ Die Behauptung von Seiten der Justiz, die einzig regierende Partei sei eine Art von Privatclub, steht im Gegensatz zur Tatsache, dass KANU ein Rechtsträger ist, dessen Grundlage die Verfassung steht, und dass das Verhalten von KANU Konsequenzen für viele weitere juristische Angelegenheiten hat. Laut Stanley Ross hatte die Justiz Kenias dankbar zu sein, dass das Parlament nicht berechtigt war, das Fundament der Demokratie des Staates abzubauen, ohne die Basis der Rechtsprechung und der Rechtsstaatlichkeit zu zerstören.³⁰ Man kann ohne weiteres behaupten, dass die Justiz Kenias eine zentrale Rolle bei der Aushöhlung des Grundsatzes der demokratischen Beteiligung gespielt hat.

Der Oberste Gerichtshof wandte diesen rigiden Formalismus auch bei Bürgschaften besonders in den 1980er und 1990er Jahren, Phasen intensiver Repressionen, an. Die Verfassung Kenias sieht Bürgschaften außer bei Kapitalverstößen in Sektion 72 vor. In der Praxis jedoch erwiesen sich die Gerichte Kenias bereit, sich für die Opposition bei Bürgschaften einzusetzen, insbesondere bei politisch gefärbten Fällen.

Im Fall *Willy Munywoki Mutunga gegen Republik* zum Beispiel demonstrierte der Oberste Gerichtshof seine Bereitwilligkeit, den von der Exekutive geäußerten Erwägungen der Öffentlichen Ordnung eine höhere Priorität als den Menschenrechtsforderungen einzuräumen: „Es kann nicht zu oft betont werden, dass solche Rechte (fundamentale Rechte und Freiheiten) existieren und dann gestärkt werden, wenn Recht und Ordnung maßgeblich sind. Sind Frieden und Stabilität verschwunden, gehen solche Rechte bedenkenlos über Bord.“

³⁰ Stanley D. Ross, „The Rule of Law and Lawyers in Kenya“, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No. 3 (Sept. 1992), 421-442 und 427-428.

Der Einspruch auf Kautions des Angeklagten wurde ungeachtet der Verfassungsgarantien abgewiesen, da das Gericht erklärte: „Verfassungsvorschriften sind nicht vorgeschrieben, wenn die Interessen der Justiz anderweitig liegen.“ Wie Wachira Maina sagte: „Selten wird ein Kautionsantrag auf eigene Verdienste hin behandelt. Vielmehr sind abgedroschene Phrasen wie ‚Die Untersuchungen sind noch nicht abgeschlossen‘, ‚Die Anklagepunkte sind gravierend‘, ‚Das öffentliche Interesse ist voreingenommen‘, ‚Andere werden angeklagt‘ oder ‚Der Angeklagte wird die Untersuchungen stören‘ der Dreh- und Angelpunkt der Entscheidungen über Kautionen.“³¹

Die Gerichte schwächten die in der Verfassung verankerten Rechte sogar noch mehr, indem sie den Zugang zu ihrer Vollstreckung auf eine Weise beschränkten, die deren Autoren niemals beabsichtigt hatten und die dem Geist der Bill of Rights widersprach. Wie schon erklärt, ist das Recht auf Zugang zum Obersten Gerichtshof, um Verletzungen der in der Verfassung garantierten Rechte zu beheben, in Sektion 84 (1) der Verfassung festgelegt:

„falls eine Person behauptet, dass gegen eine der Bestimmungen der Sektionen 10 bis 83 (eingeschlossen) auf ihre Kosten verstoßen wurde, ein solcher Verstoß geplant ist oder es den Anschein hat, als würde gegen sie verstoßen (oder im Fall, dass die Person verhindert ist, wenn eine andere Person solch einen Verstoß in Bezug auf die verhinderte Person vorbringt), dann kann diese Person (oder die andere), ohne andere Akte hinsichtlich derselben Angelegenheit, die rechtmäßig gültig ist, hinzuzuziehen, sich direkt an den Obersten Gerichtshof wenden, um eine Entschädigung einzuklagen.“

Dieser unmissverständliche Gesetzestext der Verfassung wurde durch die Auslegung des Unterabschnitts (6) von Seiten des Obersten Gerichtshofs verzerrt:

(6) Der Oberste Richter kann Bestimmungen aufstellen im Hinblick auf die Vorgehensweise und Prozedur des Obersten Gerichtshofs bezüglich der Rechtsprechung

³¹ Wachira Maina, „Judicial Response to Bail Applications: An Essay on Constitutionalism“, *Nairobi Law Monthly*, No. 22 (März 1990), 31-34.

und der ihm durch diese Sektion verliehenen Macht (einschließlich der Bestimmungen in Hinblick auf die Zeit, in der die Anträge und Empfehlungen dem Obersten Gerichtshof zugetragen werden).

Bis 1988 bestand der rechtswirksame Grundsatz der Gerichte, dass Personen auf die Gerichte zurückgreifen können, obwohl der Oberste Richter keine Gesetze erlassen hatte, um diesen Zugang zu regeln. Im November 1988 jedoch, als der Oberste Richter Cecil Miller im Fall *Kamau Kuria v Attorney General* erklärte, dass, wenn der Oberste Richter keine Bestimmungen in der Subsektion (6) erlassen hat, „eine Lücke in der Suche nach Gewissheit besteht, die der wichtigste Aspekt der Rechtsprechung ist, hinsichtlich der gesamten Sektion 84.“ Wenn der Oberste Richter den Antrag nicht aus Mangel an Bestimmungen ablehnt, wird die Einführung seines Gesetzes bald ersichtlich. Im Juli 1989 stellte Richter Norbury Dugdale, ein Richter des Obersten Gerichtshofs, im Fall *Joseph Maina Mbacha and 2 Others v Attorney General*, indem er die Worte des Obersten Richters Miller zitierte, fest, dass in dem Moment, wo der Oberste Richter keine Gesetze erlassen hat, „man sehen kann, dass Sektion 84 der Verfassung nicht wirksam ist“³²

Wie alle Verfassungsrechtler Kenias bemerkten, erklärte Richter Dugdale die Bill of Rights Kenias als unvollstreckbar – so beispielsweise Gitobu Imanyara in der Ausgabe *Nairobi Law Monthly* vom August 1989: „Keine einzige Entscheidung unserer Gerichte hat der Entwicklung der Verfassung unseres Landes größeren Schaden angerichtet als Richters Dugdales Regelung im Fall *Joseph Maina Mbacha and 2 Others v Attorney General*.“³³ Der Schaden, der aus der Begründung des Richters Dugdale entstanden war, hätte sehr einfach begrenzt werden können, wenn der Oberste Richter und sein Gefolge den Richter Norbury Dugdale nicht zu einen permanenten Wächter des Gerichts gemacht hätte, indem sie ihn als ordentlichen Richter für

eine Zeitspanne von mehreren Jahren einsetzten. Die praktische Wirkung dieser stillschweigenden Begünstigung von Seiten des Obersten Richters war die Gewährleistung, dass die meisten Anträge auf Entschädigung wegen Verletzungen der Menschenrechte abgelehnt wurden, bevor sie angehört wurden.

Lange vor dem durch den Obersten Richter Miller und Richter Dugdale angerichteten Schaden hatte die Rechtsprechung den Prozess der Dekonstruktion des verfassungsrechtlichen Schutzes der Rechte durch die Einschränkung ihrer Geltendmachung begonnen. Zwei Fälle aus dem Jahr 1979, *Anarita Karimi Njeru v Republic* (No. 1) (1979) und *Anarita Karimi Njeru v Republic* (No. 2) (1979) sind wichtig.³⁴ Im Fall *Anarita Karimi Njeru v Republic* (No. 1) (1979) hatte sich die Berufungsklägerin an den Obersten Gerichtshof gewandt, um eine Verletzung des Rechts auf ein Fair-Trial anzuklagen, nachdem bei der Magistratesverhandlung das nach geordnete Gericht sich als unfähig erwies, eine Vertagung zu bewilligen, um einen Zeugen aufzurufen. Der Oberste Gerichtshof befand, die Angeklagte könne keine Rechtsmittel vom Obersten Gerichtshof erwarten, da sie andere ihr zur Verfügung stehende Rechtsmittel ausgeschöpft hatte.

Diese einschränkende Auslegung der Verfassung wurde vom Obersten Gerichtshof in nachfolgenden Fällen benutzt, um die Verwirklichung der Grundrechte zu begrenzen, bis 1992, als ein Verfassungsgericht des Obersten Gerichtshofs es als mangelhaftes Gesetz im Fall *Harun Thungu Wakaba v Republic* aufhob. Im Fall *Anarita Karimi Njeru v Republic* (No. 2) (1979) befand das Berufungsgericht, dass eine angeklagte Person nicht das Berufungsgericht anrufen kann, wenn der Oberste Gerichtshof zu einem Beschluss gekommen ist über einen Gegenstand der fundamentalen Menschenrechte in Sektion 84 (1) der Verfassung, selbst wenn Subsektion (7) das Recht auf Berufung bei einem Berufungsgericht vorsieht. Wie in dem vorhergehenden Fall wurde die mangelhafte Begründung im Fall *Anarita Karimi Njeru versus*

³² siehe *Nairobi Law Monthly*, No. 17 Juli/August 1989, 38.

³³ Gitobu Imanyara, „Constitutional Protection and the Right of Access to the High Court: Mr. Justice Dugdale's Giant Step Backward“, *Nairobi Law Monthly* No. 17 Juli/August 1989, 4.

³⁴ Grundsätzlich hierzu: Kathurima M'Inoti, „Enforcement of Fundamental Rights in Kenya: Righting Some of the Initial Wrongs“, *Nairobi Law Monthly* No. 42 April/Mai 1992, 33-38

Republic (No. 2) (1979) 1992 ebenfalls fallengelassen.

Die andere Strategie, die die Exekutive entwickelte, um die Rechtsprechung in Kenia zu kontrollieren, setzte sie mit Hilfe der Ernennungs- und Anheuerungsverfahren um. Da in der Verfassung die Gewährleistung der Amtszeit der Richter vorgesehen war, konnten diese Bestimmungen nur in Übereinstimmung mit einem rigorosen Rechtsmechanismus widerrufen werden. Vertragsrichter aus dem Exil genossen solch einen Schutz nicht. Schon kurz nach der Unabhängigkeit wurde der Oberste Gerichtshof und das Berufungsgericht mit Vertragsrichtern aus dem Ausland bzw. Exil besetzt, angeblich, um den Bedarf des neuen Staates zu decken.³⁵ Sowohl der erste Präsident Jomo Kenyatta als auch sein Nachfolger Daniel Arap Moi fanden in diesen Richtern ein praktisches Instrument, um die Rechtsprechung der Exekutive gegenüber unterwürfig zu halten.³⁶

Diese Richter, von denen die meisten Briten waren, wurden mit verlängerbaren Verträgen angestellt, finanziell unterstützt von Großbritannien über die Overseas Development Agency (ODA) und waren schutzlos dem Druck und der Manipulation durch die Exekutive ausgeliefert. Wie ein früherer Vertragsrichter sagte, waren die Richterverträge für viele dieser Ausländer eine Traumposition, die sie in ihrer Heimat niemals hätten haben können.³⁷ Aus diesem Grund waren sie eifrig darum bemüht, ihre Positionen zu behalten und die Perspektiven auf Verlängerung ihrer Verträge nicht zu verlieren. Folglich waren sie viel vorsichtiger als ihre kenianischen Kollegen, die die Sicherheit der unbegrenzten Amtszeit genossen und eine Konfrontation mit der Exekutive nicht scheuen mussten.

Der berühmteste dieser Vertragsrichter war Norbury Dugdale, der als Richter des Obersten Gerichtshofs die Anträge auf Vollstreckung der in der Verfassung garantier-

ten Menschenrechte blockierte. Ein weiterer dieser Vertragsrichter war Alan Hancox, der später Oberster Richter wurde, der die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes im Fall *Stephen Mwangi Mureithi v Attorney General* beschnitt, als er entschied, dass Mitglieder des öffentlichen Dienstes im Sinne des Präsidenten zu amtieren haben.³⁸

Den wenigen, die es wagten, ungünstige Entscheidungen zu fällen, wurde der Vertrag gekündigt. 1987 resignierte Richter Dereck Schofield, ein Vertragsrichter aus Großbritannien, nachdem er von dem Obersten Richter aufgefordert worden war, sich selbst von einem Fall, den er auf Anweisung des Präsidenten Daniel Arap Moi führte, zu disqualifizieren. Richter Schofield hatte den Direktor der Kriminalabteilung wegen des Versäumnisses belangt, den Verdächtigenkreis im Fall der Ermordung von Mbaraka Karanja zu benennen, der von der Polizei im Gefängnis getötet worden war.³⁹ 1988 zum Beispiel wurde der Vertrag von Richter Patrick O'Connor vom Obersten Richter fristlos gekündigt, nachdem er eine Verlegung von der Hauptstadt Nairobi zu einem ländlichen Außenposten von Meru verweigerte.⁴⁰ Zwei anderen Richtern, Richter Edward Torgbor aus Ghana und Richter A. J. Couldrey, die entschieden hatten, dass eine Petition gegen die Wahl des Präsidenten Moi ordnungsgemäß eingereicht worden war, wurde ebenfalls der Vertrag gekündigt.⁴¹ Die Gerichte lehnten routinemäßig jede Bemühung um eine Untersuchung von Forderungsvorwürfen ab. Der Oberste Richter ließ oft Rundschreiben verteilen, mit denen die Richter instruiert wurden, wie sie in speziellen Fällen gemäß der öffentlichen Direktiven des Präsidenten zu bestimmen hatten.⁴²

1997 ernannte Präsident Moi den Vorsitzenden der Wahlkommission, Zacheaus Chesoni, zum Obersten Richter. Richter Chesoni führte den Vorsitz in den ersten Wahlen des Mehrparteiensystems 1992,

³⁵ Makau wa Mutua, "Justice under Siege: The Rule of Law and Judicial Subservience in Kenya", *Human Rights Quarterly* Vol. 23, No. 1. Februar 2001, 96-118.

³⁶ ebd.

³⁷ "Are British Judges Doing a Good Service to Kenya? Ein Interview mit Dr. Eugen Contran, ehemaliger Richter des Obersten Gerichtshofs in Kenia", *Nairobi Law Monthly* No. 33, Juni 1991, 9.

³⁸ *Nairobi Law Monthly* No. 38, Nov. 1991, 15.

³⁹ "Why I Left Kenya - Schofield", *Nairobi Law Monthly* No. 41 Feb./März 1992, 49-50.

⁴⁰ *Nairobi Law Monthly* Nov. 1988, 5-6.

⁴¹ Der Vertrag von Richter Couldrey wurde 1993 nicht erneuert und Torgbors Vertrag wurde 1994 beendet.

⁴² siehe Makau wa Mutua (2001)

von denen die Opposition annahm, dass sie zum Vorteil des Präsidenten Moi manipuliert worden waren. Bei seinem Wechsel auf die Seite der Rechtsprechung begleiteten ihn Altlasten zuvor begangener persönlicher finanzieller Verfehlungen, was früher bereits zu seiner Entlassung als Richter des Obersten Gerichtshofs in zwei Fällen geführt hatte.⁴³ Unabhängige Beobachter, einschließlich des kenianischen Gerichtswesens, sahen Chesonis Aufstieg zur Agenda des Präsidenten Moi als Mittel an, die Rechtsprechung im Schwitzkasten zu behalten.

Als der Oberste Richter Chesoni 1999 starb, zeigte Präsident Moi offen seine Verachtung für die Unabhängigkeit und die Integrität der Gerichte, indem er den Direktor der Öffentlichen Staatsanwaltschaft, Bernard Chunga, zu dessen Nachfolger ernannte. Als Staatsanwalt hatte Chunga eng mit der nachgiebigen proexekutiven Justiz in den Phasen der Repressionen in den 80er und 90er Jahren zusammengearbeitet und hatte hunderte von Regimekritikern mit Hilfe frei erfundener Vorwürfe ins Gefängnis gebracht, oft auf Geständnissen beruhend, die unter grausamsten Folterungen abgelegt worden waren.

Damit soll nicht gemeint sein, dass es keine Fälle kühner richterlicher Beschlüsse gab, die die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie achteten. Im Dunstkreis von richterlicher Unterwürfigkeit vor der Exekutive warfen aber doch einige Sterne der Unabhängigkeit Licht auf die Verfassungsrechtsprechung Kenias. Das Berufungsgericht von 1985 im Fall *Stanley Munga Githunguri vs Republic* (1987) untersagte dem Generalstaatsanwalt, erneut kriminelle Beschuldigungen gegen den Kläger vorzubringen, nachdem die Untersuchungen abgeschlossen waren woraufhin ihm von Generalstaatsanwaltschaft im Parlament versichert wurde, dass er nicht strafrechtlich verfolgt werden würde. In seinem Beschluss bestimmte das Gericht:

„Wir ... sprechen im Wissen, dass es unsere Pflicht ist, uns selbst zu fragen, welchen Nutzen eine Verfassung hat, wenn sie vom Volk nicht verehrt und respektiert wird.

Das Volk wird den Glauben an die Verfassung verlieren, wenn sie keinen effektiven Schutz der Grundrechte gewährleisten kann. Die Menschen wissen und glauben, dass die Zerstörung der Rechtsstaatlichkeit und die Zerstörung der Justiz die Zerstörung der Gesellschaft mit sich bringt.“

Ein weiterer wichtiger Fall, der die Grundrechte tangiert, ist der Fall *Felix Njagi Marete v. Attorney General*, in dem der Kläger seine Amtsenthebung wegen illoyalen Verhaltens, das sich aus dem Staatsstreich vom 1. August 1982 ergab, anfocht. Der Arbeitgeber hatte die Amtsenthebung auf eine Suspension reduziert und angeordnet, dass er unentgeltlich arbeiten müsse und seine Position ohne vorherige Erlaubnis nicht verlassen dürfe. In seiner Entscheidung führte Richter Frank Shields aus: „eine Person zu zweieinhalb Jahren ohne Bezahlung zu verurteilen, ohne Arbeit und ohne die Freiheit, Arbeit zu suchen, ist geistige Folter und eine menschenunwürdige und degradierende Strafe“. Die Wichtigkeit der Schutzvorkehrungen der Verfassung betonend, sagte Richter Shields: „die Verfassung dieser Republik ist weder eine zahnlose Bulldogge noch eine Sammlung frommer Platinen. Sie hat Zähne und diese sind speziell in Sektion 84 zu finden.“

Insgesamt scheint es richtig, mit den Worten Kathurima M'Inoti zu schließen: „Die Gerichte sind die letzte Bastion der verlogenen Ehrbarkeit. Dies kann ohne weiteres anders werden, wenn die Legislative seriös wird, wenn sie von der Judikative sanktioniert wird.“⁴⁴

D DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN RECHTSSTAATLICHKEIT UND DEMOKRATIE IN DER PRAXIS

I. Inwieweit ist die Rechtsstaatlichkeit in Ihrem Land erfolgreich verwirklicht, insbesondere mit Blick auf a) die Achtung der Unabhängigkeit der Gerichte durch die politischen Gewalten und b) die Bereitschaft der politischen Gewalten, Gerichtsentscheidungen, die ihre Befugnisse beschneiden, zu befolgen und umzusetzen?

⁴³ *Nairobi Law Monthly*

⁴⁴ Kathurima M'Inoti, "The Judiciary in Multi-Party Kenya", *Nairobi Law Monthly* No. 47, Mai 1993, 13-14: 14.

II. Inwieweit ist die Demokratie in Ihrem Land verwirklicht, insbesondere mit Blick auf den Schutz und die Förderung a) eines echten Mehrparteien-Systems und b) die in regelmäßigen Abständen erfolgende Organisation und Überwachung freier und fairer Wahlen unter der Kontrolle unabhängiger Wahlkörperschaften?

III. Falls es Defizite in Bezug auf I. oder II. gibt, was sind die Ursachen für diese Defizite? Würden Sie sagen, dass die Implementierung des einen oder des anderen Prinzips in Ihrem Land weiter vorangeschritten ist? Falls ja, was sind die Gründe für den unterschiedlichen Implementierungsgrad? Welche Wechselwirkungen zwischen beiden Prinzipien lassen sich in Ihrem Land beobachten? Was sind die Konsequenzen dieser Wechselwirkung für die Implementierungsfrage?

Es soll in Erinnerung gerufen werden, dass in der Verfassung nach der Unabhängigkeit im Jahre 1963 vorgesehen war, dass Kenia eine wettbewerbsfähige Demokratie mit einem Mehrparteiensystem sein würde, in der die Macht ausgewogen verteilt sein würde zwischen Exekutive, einer unabhängigen Judikative und einer Zweikammerlegislative. 1964 jedoch löste KADU, die größte oppositionelle Partei, sich selbst auf und ihre Mitglieder wurden Teil der Regierungspartei. Eine Verfassungsänderung hob den Senat auf und ließ das Land mit einem Einkammerparlament zurück. Insgesamt blieb das politische System in den ersten Jahren der Unabhängigkeit trotzdem relativ offen und wettbewerbsfähig. Es gab kein gesetzliches Verbot alternativer Parteien, wie es in vielen anderen afrikanischen Ländern der Fall war.

1966 tauchte eine neue politische Partei unter Führung des Vizepräsidenten von Kenyatta, Jaramogi Oginga Odinga, auf: die KPU. Die Regierung von Kenyatta beschränkte die Partei in ihren Kampagnen und verweigerte einigen ihrer Kandidaten, den Wahlkampf im Jahre 1969 zu führen. Kurze Zeit später verbannte Kenyatta die KPU und beschuldigte ihre Führer der angeblichen Verschwörung zum Sturz der Regierung. Obwohl die Regierungspartei KANU weiterhin in der politischen Landschaft dominierte, wurde ein rechtliches Verbot eines Mehrparteiensystems erst

1982 ausgesprochen.⁴⁵ In einer Rekordzeit von 45 Minuten änderte das Parlament die Verfassung insofern, dass die Gründung von politischen Parteien verboten und die Regierungspartei KANU als einzige legale Partei eingesetzt wurde. Kenia war nun *de jure* ein Einparteienstaat in der Art anderer afrikanischer Staaten wie Zaire und Ghana.

Die Kriminalisierung der Mehrparteienpolitik öffnete die Tür für zahlreiche Festnahmen und Verhaftungen von anders denkenden Akademikern, Journalisten und politischen Kritikern der zwangsverordneten Politik der Regierung unter Präsident Daniel Arap Moi.⁴⁶ Die Differenzierung zwischen Staat und Regierungspartei wurde zunehmend unklarer. 1985 erklärte Präsident Moi, dass KANU verfassungsgemäß über dem Parlament stünde und seine Entscheidungen immun gegen Untersuchungen des Gerichts seien. Parlamentsdebatten waren nicht mehr gerne gesehen und anders denkende Parlamentsmitglieder konnten suspendiert oder aus der Partei ausgeschlossen werden und dementsprechend das Recht zur Kandidatur bei zukünftigen Wahlen verlieren.⁴⁷

1986 änderte die Regierung über das Parlament die Wahlgesetze, indem sie das geheime Wahlverfahren in Richtung lokaler und parlamentarischer Wahlen auflöste. Nach den neuen Gesetzen sollten die Kenianer sich bei den Parteinominierungen hinter ihren bevorzugten Kandidaten stellen und der Kandidat, der mehr als 70 Prozent der Stimmen erhielt, wurde ohne Gegenkandidat als gewählt erklärt. 1988 wurden die allgemeinen Wahlen, die nach den neuen Gesetzen gehalten wurden, massiv zugunsten der Kandidaten manipuliert, die der Parteihierarchie näher standen. Politiker, die sich über die Unregelmäßigkeiten beschwerten, wurden von der Regierungspartei ausgeschlossen, so dass ihre politische Karriere keine Fortsetzung fand.

Das Mehrparteiensystem wurde 1991 wieder eingeführt mit der Aufhebung der Sektion 2(a) der Verfassung. Sehr beunruhigend war die vom Staat gestützte ethnisch

⁴⁵ Sektion 2A der Verfassung Kenias.

⁴⁶ Während der drastischen Maßnahmen *Mwakenya* im Jahre 1980 wurden Hunderte von Personen festgenommen.

⁴⁷ siehe allgemein Jennifer Widner (1993)

motivierte Gewalt in einigen Teilen des Landes, die zu über 1.500 Toten führte und zu einer Umsiedlung von 300.000 Menschen in den 1990er Jahren.⁴⁸ Außerdem waren die allgemeinen Wahlen sowohl 1992 als auch 1997 von Restriktionen der Opposition gekennzeichnet. Der Mehrparteienvettbewerb fand fast während der gesamten 1990er Jahre größtenteils unter größten Schwierigkeiten statt. Im Oktober 1997 jedoch gab die Moi-Regierung dem nicht nachlassenden innerstaatlichen und internationalen Druck nach und erlaubte einen überparteilichen Dialog, der zur Verordnung minimaler Wahlgesetzreformen von Seiten des Parlaments führte. Nach diesen Reformen sollten die Oppositionsparteien zum ersten Mal in der Wahlkommission vertreten und hätten während des Wahlkampfes Zugang zum staatseigenen Radio und Fernsehen. Trotzdem boten die Wahlen, die 1997 unter diesen Regelungen stattfanden, keine vollkommen freien und fairen Bedingungen. Präsident Moi und seine Regierungspartei KANU gewannen wiederum die Wahlen unter Protesten der Opposition.

2002 führte Mwai Kibaki eine Koalition der Parteien unter dem Dach von National Rainbow Coalition (NARC) ein und besiegte die lange Zeit herrschende Partei KANU und seinen Kandidaten Uhuru Kenyatta. Einige Gelehrte sahen die Wahlen von 2002 und Präsident Moisis Ausscheiden als Zeichen für die Vollendung von Kenias „langwierigem Übergang“ zur Demokratie. Andere warnten, dass es zu früh sei, um den erreichten Grad des Landes an Liberalisierung und Demokratisierung entsprechend bewerten zu können.

Die Regierung NARC kam auf der Grundlage der Reformen an die Macht und versicherte, den Wiederaufbau der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, den Schutz in der Justiz zu säubern und den Schutz der

Menschenrechte wiederherzustellen.⁴⁹ Eine ihrer ersten Amtshandlungen war ein Versuch, die Vertrauenskrise in der Justiz zu bekämpfen. Im Februar 2003 rief eine zivilgesellschaftlich angeführte Kampagne zur Absetzung des Obersten Richters Bernard Chunga aufgrund von dessen Beteiligung an schwerwiegenden Menschenrechtsübertretungen in der Vergangenheit auf. Der Präsident richtete als Reaktion ein Strafgericht ein, um den Korruptionsvorwurf in der Justiz zu überprüfen, um die „Radikaloperation“, die die Regierung NARC der Justiz verordnen wollte, zu unterstützen. Dieses Komitee schlug eine Überprüfung der 23 Richter des Obersten Gerichts und des Berufungsgerichts vor. Der Großteil der Richter zog es vor, sich eher zur Ruhe zu setzen als sich den Ermittlungen auszusetzen.⁵⁰ Im Mai 2008 hatten einige der Gerichtshöfe ihre Untersuchungen noch nicht abgeschlossen. Nichtsdestotrotz hatten die Gerichtshöfe die Entlassung von zwei Richtern des Obersten Gerichtshofs empfohlen, während einige der Richter von den Beschuldigungen freigesprochen wurden.

Die Rückerstattung des öffentlichen Eigentums, das von der Regierung des Präsidenten Moi beschlagnahmt worden waren, warf ebenfalls schwerwiegende Fragen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit auf. Eine der ersten Handlungen bei der Wiedergutmachung der Rückerstattung des öffentlichen Eigentums, war die Entscheidung der Kibaki-Regierung im Jahre 2003, das Kenyatta International Conference Centre (KICC) von der ehemaligen Regierungspartei KANU wieder in Besitz zu nehmen. Das KICC wurde mit öffentlichen Geldern gebaut, dann aber der Regierungspartei als Geschenk des ehemaligen Präsidenten Moi übergeben. Durch eine Ermächtigung, „Executive Order“ genannt – eine Prozedur, die dem kenianischen Recht unbekannt ist –, nahm die NARC-Regierung das KICC in Besitz und nötigte damit KANU, die Sache vor Gericht zu bringen.⁵¹

⁴⁸ Im August 1998 fand die Prüfungskommission bei den Land Clashes heraus, dass einige Mitglieder des inneren Zirkels der Regierungshelfer von Präsident Moi verantwortlich waren für organisierte ethnisch motivierte Gewalt im Rift Valley, Nyanza, West- und Küstenprovinzen während der 90er Jahre. S. allgemein, *Killing the Vote: State-sponsored Violence and Flawed Elections in Kenya* (Kenya Human Rights Commission, 1998).

⁴⁹ siehe *2002 Election Manifesto of National Alliance Rainbow Coalition*.

⁵⁰ *Daily Nation*, 15. Oktober 2002.

⁵¹ *Daily Nation*, 1. Januar 2003; *Daily Nation*, 13. Februar 2003

Nichtsdestotrotz war der Kibaki-Regierung gutzuschreiben, dass sie den Raum für politische Freiheiten in den ersten vier Jahren ihrer Machtübernahme erweiterte. Obwohl es einzelne schwerwiegende Verfehlungen von Seiten der Regierung hinsichtlich der Medien gab, blieben die Medien insgesamt unabhängig und dynamisch. Zum Beispiel wurde eine Anzahl von Journalisten vor Gericht geschleppt aufgrund von unbegründeten Anklagen in der Absicht, sie einzuschüchtern, um so Einfluss zu nehmen auf ihre Untersuchungen, die Korruptionsvorwürfe gegen die Regierung und eine Kritik am Präsidenten und seinen Handlangern zum Thema hatten. Der unverfrorenste Angriff auf die Medienfreiheit fand im März 2006 bei einem Überfall der Polizei auf eine Gruppe von Zeitungen statt, als Polizisten in Skimasken Zeitungen konfiszierten, die Redaktionsräume verwüsteten und einen Teil des Mobiliars wegschaffte.⁵² Ein weiteres Beispiel ist David Makali, der leitende Redakteur des „Sunday Standard“, der gefangen genommen und im Oktober 2003 angeklagt wurde, nachdem seine Zeitung Auszüge eines durchgesickerten Polizeiberichts über den Mord an einem Akademiker, Dr. Crispin Mbai, veröffentlicht hatte, der in seinem Haus in Nairobi erschossen wurde.⁵³

Es gab auch Fälle von Oppositionspolitikern, die daran gehindert wurden, auf politischen Kundgebungen zu sprechen. In einem Fall aus dem Jahr 2003 hinderte bewaffnete Polizei ein Oppositionsmitglied des Parlaments, den Sohn des früheren Präsidenten Dania Arap Moi, daran, vor seiner Wählerschaft zu sprechen.⁵⁴ Einflussreiche Personen innerhalb der Regierung nahmen außerdem weiterhin Einfluss auf die Rechtsprechung. Am 20. April 2007 veröffentlichte die Zeitung „Daily Nation“ Auszüge eines Briefes des Magistratsvorsitzenden von Busia, in dem dieser den Vizepräsidenten anklagte, sein Büro zur „Entgleisung der Justiz“ zu benutzen, und er plädierte mit dem Obersten Richter dafür, die Justizbeamten vor der Intervention des Vizepräsidenten zu schützen. Der Vizepräsident hatte vergeblich versucht, eine Freilassung in einem dreifachen Raubmord-

fall in einer Untersuchung vom Magistrat zu erwirken.⁵⁵

Nachdem das Parlament seine Unabhängigkeit von der Exekutive wiedererlangt hatte, kamen die meisten Analytiker dennoch zu dem Ergebnis, dass es größtenteils seinen Erwartungen nicht gerecht worden war. Es vernachlässigte seine legislativen Pflichten und schenkte stattdessen der finanziellen Entschädigungen seiner Mitglieder mehr Beachtung. Die Regierung musste sich weiterhin schwerwiegenden Korruptionsvorwürfen stellen, die den engsten Mitarbeiterstab des Präsidenten einschlossen. 2006 gestand die Regierung ihre eigene Unfähigkeit im Kampf gegen die Korruption ein.

Die neue Koalition von Mwai Kibaki sah sich in der Führung der widerspenstigen Koalition, die sie an die Macht gebracht hat, vor schwerwiegende Herausforderungen gestellt. Sie war noch kein Jahr an der Macht, als ernste Unstimmigkeiten unter den Seniorpolitikern der Koalition aufkamen, als Präsident Kibaki angeklagt wurde, sich selbst mit ein paar vermögenden ethnischen Verbündeten zu umgeben, um seine anderen Koalitionspartner auszugrenzen. Die Entscheidung im Juni 2004 von Präsident Kibaki, Oppositionsmitglieder in sein neues Kabinett der „nationalen Einheit“ zu berufen, höhnte zunehmend den Grundsatz der Mehrparteiendemokratie aus. Die hieraus resultierende Unzufriedenheit wirkte sich negativ auf den Prozess der Verfassungsreform aus und trug zur Ablehnung des Referendums über den regierungsnahen Entwurf der Verfassung im November 2005 bei.

Der Zusammenbruch der NARC-Koalition verzögerte effektiv die Reformen, die die Kibaki-Regierung mit der politischen Führung in Angriff genommen hatte, die mehr auf ihr eigenes politisches Überleben als auf irgendetwas anderes konzentriert war. Exekutive Kontrolle und Manipulation der Wahlprozedur, die gang und gäbe waren zu Zeiten des ehemaligen Präsidenten Daniel Arap Moi, wurden, als das Land sich auf die Wahlen im Jahre 2007 vorbereitete, offenkundig. Darüber hinaus verzögerte

⁵² *The Standard*, 3. März 2006.

⁵³ BBC News, 2. Oktober 2003.

⁵⁴ *Daily Nation*, 11. Juli 2003.

⁵⁵ *Daily Nation*, 20. April 2007. S. auch US State Department, *Kenya: Country Reports on Human Rights Practices – 2007*, 11. März 2008.

sich die Verfassungsreform nach dem Referendum im Jahre 2005, da der von der Regierung vorgelegte Entwurf abgelehnt wurde. Diesen Umständen fielen die Wahlreformen ebenfalls Opfer. Die Verfassung von Kenia verleiht dem Präsidenten die Macht, die Mitglieder der Wahlkommission zu bestimmen.

Im Jahr 2007 kündigte Präsident Kibaki das Abkommen auf, das im Zwischenparteidialog 1997 erreicht worden war, um die Opposition in den Nominierungsprozess der Wahlkommissionsmitglieder mit einzubeziehen, indem er im Januar 2007 die Stellen der Kommission mit politisch nahe stehenden Verbündeten besetzte.⁵⁶ Folglich wurden die Wahlen im Dezember 2007 in einer Atmosphäre des Misstrauens abgehalten. Die Opposition, Orange Democratic Movement (ODM), warnte bereits im Vorfeld, dass das Verfahren zugunsten der herrschenden Partei – Party of National Unity, PNU – des Präsidenten Mwai manipuliert worden sei. Auf jeden Fall wurde die Überwachung der Wahlen sowohl von den inländischen als auch von den ausländischen Beobachtern als Teil des Wahlprozesses in Kenia seit 1992 akzeptiert.

Im Dezember 2007 wurden allgemeine Wahlen im Bewusstsein der unbestimmten und umstrittenen Wahlgesetze abgehalten. Am 30. Dezember 2007 erklärte die Wahlkommission unter Protesten der ODM gegen aufgetretene Unregelmäßigkeiten, dass Präsident Mwai Kibaki mit knapper Mehrheit die Wahlen gewonnen habe. Alle Beobachter schlossen daraus, dass die Wahlen schwerwiegende Mängel aufwiesen.⁵⁷ Dies löste eine beispiellose Welle an Gewalttätigkeiten in Kenia aus, die den Tod von 1.200 Menschen forderte und über 300.000 zur Flucht zwang. Ein Abkommen, das von dem ehemaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, vermittelt wurde, führte zur Bildung einer Großen Koalitionsregierung mit Mwai Kibaki als Präsidenten und dem ODM-Vorsitzenden Raila Odinga als Premierminister. Das kenianische Parlament erließ am 18. März 2008 das Abkommen, das den Weg für die Koalition bereitete. Die

Schaffung einer Verfassungsbehörde des Premierministers führte zu einer Einschränkung der Macht des Präsidenten. Durch die Verfassung wurden die neuen Amtsinhaber mit einer exekutiven Autorität versehen, die ihnen gestattete, nicht nur das Kabinett, sondern auch die Angelegenheiten der Regierung zu überwachen und zu koordinieren.

SCHLUSSFOLGERUNG

Welches sind die Schlussfolgerungen, die aus den Ausführungen unter A. bis D. für die Frage gezogen werden können, ob in der Arbeit nationaler und internationaler Einrichtungen der Entwicklungskooperation Rechtsstaatsprogrammen der Vorzug vor der Förderung demokratischer Reformen gegeben werden sollte?

Wie die Analysen dieses Berichts gezeigt haben, gibt es eine enge Verknüpfung zwischen der Frage der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in der politischen Geschichte Kenias. Die Aushöhlung der demokratischen Prinzipien geht Hand in Hand mit der Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit. Aus diesen Analysen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens ist es wichtig, dass die Reformen der Rechtsstaatlichkeit durch das Volk legitimiert und von ihm mitgetragen werden. Ein bedeutender Aspekt der Verfassungskrise Kenias und der Regierungsinstitutionen ist die Tatsache, dass sie zu einem großen Teil zum „Entkolonialisierungspaket“ gehörten, das weniger darauf abzielte, der inländischen Legitimität und des Volkseigentumsrechts zu entsprechen. Zweitens weist die einschränkende Interpretation der Grundrechte und Freiheiten von der Justiz auf den Bedarf an pragmatischer Anerkennung der Grenzen der rechtlichen und gerichtlichen Optionen bei der Verbesserung der Menschenrechte und Demokratie in vorliegendem Kontext hin. Die Justiz hat eine Stärkung der Menschenrechte in Kenia in den 1980er und 1990er Jahre eher unterbunden, der Schauplatz für Reformen war die vordemokratische Bewegung, die im Wesentlichen politisch war.

Drittens sind private Ämter genauso wichtig wie Institutionen, um die Rechtsstaatlichkeit und Demokratie voranzubringen. In

⁵⁶ *The Standard*, 9. Januar 2007.

⁵⁷ Die Wahlen von 1992, 1997, 2002 und 2007 wurden von Tausenden von Beobachtern auf allen Ebenen überwacht.

Kenia tragen private Richter, die sich gegen den Angriff der Exekutive auf die Rechte und Unabhängigkeit der Gerichte stellen, sehr zur Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit und Stärkung der Demokratisierungsprozesse bei. Diese Feststellung impliziert Herausforderungen an die meisten Programme, deren Schwerpunkt auf normalen institutionellen Reformen liegt. Viertens ist es notwendig anzuerkennen, dass die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie von Denkansätzen, die sowohl nationale als auch internationale Bereiche beachten, profitiert. In Kenia werden die inländischen Reformbewegungen vom internationalen Druck auf die kenianische Regierung, die notwendigen Reformen vorzunehmen, flankiert. Fünftens bedeutet Demokratie mehr als nur den Transfer der politischen Macht von einer Partei zu einer anderen nach den Wahlen. Die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erfordert einen fundamentalen Wandel der Institutionen, Normen, Werte und Politik. Diese Schlussfolgerung stellt bedeutende Forderungen an die Programme der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, da sie bei diesen Projekten trotz aller Schwierigkeit berücksichtigt werden müssen.

Sechstens: Reformprojekte der Rechtsstaatlichkeit, die den Kontext der in Kenia weit verbreiteten Armut nicht berücksichtigen, werden den an sie gestellten Anforderungen nicht gerecht werden können. Zum Beispiel wurden Reformen in die Wege geleitet, um den Zugang zum Obersten Gerichtshof in Fällen von Menschenrechtsverletzungen in Kenia zu ermöglichen, die davon ausgehen, dass die beeinträchtigten Personen Zugang zu Rechtsberatung haben. Eine formal-rechtliche Verbesserung für einen nur kleinen Teil der Bevölkerung untergräbt die Konzepte der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie. Siebtens sollten bei den Bestrebungen nach mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie Förderprogramme von Zivilgesellschaftsorganisationen stärker einbezogen werden. In Kenia waren es die Zivilgesellschaftsgruppen, die in den 90er Jahren die Reformagenda eingeführt haben.

Herausgestellt werden soll letztendlich in diesem Kapitel, dass es Rechtsstaatlichkeitsprogrammen, die sich außerhalb des

Kontextes von demokratischen Reformen befanden, nicht gut ergangen ist. Schließlich funktioniert Recht stets nur innerhalb eines politischen Kontextes, der der Rechtsprechung Macht zuteilen oder absprechen kann und somit mitverantwortlich für den Erfolg oder Misserfolg von solchen Bestrebungen ist. Reformen wie die „radikale Chirurgie“ der Rechtsprechung, die 2003 von der NARC-Regierung initiiert wurde, haben dann eine Tendenz zum Scheitern, wenn sie nicht von demokratischen Reformen begleitet werden. Dort wo demokratische Legitimität der Regierungshandlungen umstritten ist, kann Rechtsstaatlichkeit leicht als bloßes Instrument zur Aufrechterhaltung von undemokratischen Kontrollen betrachtet werden.

Desgleichen droht demokratischen Reformen, die nicht durch Gesetze geschützt und nach vom Prinzip der Rechtsstaatlichkeit flankiert werden, das Risiko, für politische Zwecke missbraucht zu werden. Die Erfahrung Kenias hat uns gelehrt, dass die Rechtsstaatlichkeit unsicher ist, solange es keine demokratischen Institutionen gibt, die sie gegen die Launen der Mächtigen stützt. Auf der anderen Seite muss Demokratie von der Rechtsstaatlichkeit diszipliniert werden, um Gewaltherrschaft zu vermeiden und im Namen des Volkes zu sprechen. Vielleicht müssen diejenigen, die an Politik interessiert sind, eher nach Wechselwirkungen suchen als nach Prioritäten bei den Reformprozessen auf dem Weg zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Dieser Ansatz verspricht einen höheren Lohn, sowohl auf nationalen als auch internationalen Ebenen, für diejenigen, die an unterstützenden Reformen interessiert sind.