

Kenias Regierung vor Gericht

Der Westen sollte mit der Unterstützung bei politischen Reformen antworten

Annette Weber

Der Sieg Uhuru Kenyattas bei den Präsidentschaftswahlen in Kenia wirft für die internationale Staatengemeinschaft besondere Probleme auf. Der Präsident und sein Premierminister sind wegen »indirekter Mittäterschaft« bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) angeklagt. Anders als der Sudan, gegen dessen Präsidenten der IStGH sogar einen Haftbefehl erlassen hat, besitzt Kenia regionales und internationales Gewicht. Das Land ist ein Wirtschaftsmotor in der Region und ein zuverlässiger Partner im Krieg gegen den Terrorismus. Obgleich sich viele westliche Demokratien in ihrer Kenia-Politik eher von Pragmatismus als von Menschenrechtskriterien leiten lassen, dürfte ihnen der Umgang mit einer Regierung, deren Köpfe sich einem IStGH-Verfahren stellen müssen, Schwierigkeiten bereiten. Auch wenn der friedliche Ablauf der Wahlen 2013 als Beleg für die demokratische Reife der kenianischen Bevölkerung gelten kann, ein Zeichen für das Ende der »Kultur der Straflosigkeit« ist er nicht. Doch ist es den Kenianern in den letzten Jahren gelungen, Demokratie zu einer gelebten Praxis zu machen. Die Staaten des Westens sollten diese Entwicklung unterstützen und sich im Umgang mit den Angeklagten in Pragmatismus üben, ohne allerdings die Ursache der politischen Gewalt zu verdrängen.

Knapper hätte Uhuru Kenyatta die Präsidentschaftswahlen am 4. März 2013 kaum für sich entscheiden können. Nach Angaben der Wahlkommission entfielen auf ihn 50,07 Prozent der Stimmen. Angesichts der vielen für ungültig erklärten Voten will sein Opponent Raila Odinga das Wahlergebnis allerdings anfechten. Obgleich die Wahlen Ähnlichkeit mit der letzten Präsidentschaftswahl im Dezember 2007 aufweisen, die ebenfalls durch eine hauchdünne Mehrheit entschieden und dann angefochten wurden, hat sich einiges verbessert in Kenia.

In einem Referendum wurde 2010 mit mehr als 68 Prozent der Stimmen eine neue Verfassung angenommen. Die darin enthaltene Föderalisierung der Macht zugunsten der Länderebene und Neueinteilung in ethnisch gemischte Wahlbezirke sollen dem herrschenden ethnischen Klientelismus entgegenwirken. Der Wahlsieger muss nicht nur mindestens 50 Prozent plus eine Stimme erhalten, sondern auch in mehr als der Hälfte der 47 Bezirke über 25 Prozent Zustimmung bekommen. Damit soll eine rein an ethnischen Kriterien orientierte

Wahl des Präsidenten verhindert werden. Die Implementierung dieser zentralen Verfassungsbestimmung gilt es auch nach den Wahlen zu verteidigen. Diese Neuerungen werden die politische Zukunft Kenias langfristig stärker prägen als strafrechtliche Verfahren gegen einzelne Politiker. An diesen Punkten sollten deshalb auch externe Akteure ansetzen, die dem Land helfen wollen: Unterstützung bei der Verwirklichung der Verfassung und bei der Etablierung einer inklusiven und partizipativen Politik.

Das Ende der Straflosigkeit?

Die Gewaltexzesse bei den Wahlen 2007 zeigen vor allem, dass die kenianische Gesellschaft trotz eines aufstrebenden urbanen Mittelstands und relativer ökonomischer Stabilität mit einer Wachstumsrate von über 5 Prozent weiterhin von klientelistischen Versorgungsnetzen gelenkt wird. Im Gegenzug für ihre Patronage erwarten die Eliten von »ihren« Bevölkerungsgruppen politische Loyalität. Auch der kenianische Sicherheitsapparat ist von diesen klientelistischen Strukturen durchsetzt. Davon zeugen die massive Polizeigewalt während der damaligen Wahlunruhen und die exorbitante Korruption in der Polizei. Auf allen Ebenen der Justiz ist die Weigerung feststellbar, bestimmte Verbrechen aufzuarbeiten, was zu einer tiefverwurzelten Kultur der Straflosigkeit geführt hat. Mit der Wahl von Uhuru Kenyatta zum Präsidenten ist diese Kultur der Straflosigkeit quasi zum Symbol der neuen Regierung geworden. Kenyatta ist unter Artikel 25 Absatz 3(a) des Römischen Statuts, der Grundlage des IStGH, angeklagt, als »indirekter Mittäter« unter anderem für Mord, Deportation und Vertreibung, Vergewaltigung und Verfolgung verantwortlich zu sein.

Uhuru Kenyatta ist vom IStGH im Juli zum Prozessbeginn nach Den Haag geladen, für seinen Vize William Ruto wird der Prozess im Mai beginnen.

Sowohl Kenyatta als auch sein Kontrahent Odinga setzten sich während des Wahlkampfes nur mit dem anstehenden Verfah-

ren des Strafgerichtshofs auseinander, nicht aber mit den Ursachen, die zu der Gewalteskalation 2008 führten.

So blieb die Frage der Landrechte und der Praxis ihrer Vergabe nach ethnischen Kriterien ausgespart, obwohl die inzwischen veränderten, ethnisch gemischteren Counties eine solche Debatte nahegelegt hätten. Gerade Landrechtstreitigkeiten waren aber der Auslöser für die Gewalt nach den Wahlen 2007 und die erneuten Vertreibungen im letzten Jahr.

Die Aufarbeitung der politisch motivierten Gewalt verläuft ebenfalls schleppend, die Reform der Polizei geht kaum voran.

Auch die Regierung der nationalen Einheit hatte sich 2008 nur arrangieren lassen, weil alle politischen Eliten ihre Interessen wahren konnten. Die Konkurrenz um Ressourcen, die der Garant ihrer Klientelpolitik sind, blieb erhalten: Der kenianische Premierminister verdient ein Drittel mehr als sein britischer Amtskollege und 10 Prozent mehr als der US-Präsident. Während sich die Abgeordneten seit den Wahlen 2007 etwa das Sechzigfache eines kenianischen Durchschnittsgehalts bezahlen lassen, leben von den mehr als 660 000 Menschen, die im Zuge der Gewaltexzesse 2008 vertrieben wurden, noch mehr als 100 000 in Notunterkünften.

Vor diesem Hintergrund richten sich die Loyalitäten der Bürger und Politiker weniger auf das ganze Land, sondern vielmehr auf die eigene Volksgruppe. So lohnt es in den Augen der Bevölkerung am Ende mehr, einen Vertreter der eigenen Herkunftsethnie zu unterstützen als eine unbekannte Gruppe von Politikern in Nairobi, von denen man nichts zu erwarten hat. Kandidaten, die versucht haben, im Wahlkampf nicht auf die ethnische Karte zu setzen, sind gescheitert.

Der IStGH-Faktor im kenianischen Wahlkampf

Der »IStGH-Faktor« war entscheidend bei den Wahlen 2013 – allerdings zugunsten des Angeklagten. Das mag daran liegen, dass

der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) – zumindest in Afrika – weniger als Ort der Gerechtigkeit in Fällen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit wahrgenommen wird, sondern vielmehr als Instrument westlicher Machtinteressen, das vorwiegend gegen afrikanische Politiker eingesetzt wird.

Man muss diese Einschätzung nicht teilen, muss sie aber zur Kenntnis nehmen, insbesondere da die Staatengemeinschaft im Falle Kenias nun mit einem Präsidenten konfrontiert ist, der nicht trotz, sondern gerade wegen der gegen ihn gerichteten Anklage vor dem Strafgerichtshof gewählt wurde. Die Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bensouda, ermahnte die Politiker in Kenia in den letzten Wochen mehrmals, das IStGH-Verfahren nicht als Wahlkampfthema zu missbrauchen. Doch beide Seiten taten genau das. Westliche Diplomaten warnten die kenianische Bevölkerung vor den Konsequenzen, sollte sie sich für den Angeklagten Kenyatta entscheiden. Diese Äußerungen wurden in Kenia als kolonialistische Beeinflussungsversuche verstanden und zurückgewiesen. Die Botschafter der EU wurden einbestellt und wegen ihrer Einmischung in den Wahlkampf gerügt. Auch die Tatsache, dass Kenia Unterzeichner des Römischen Statuts ist, die USA sich dagegen weiterhin weigern, die internationale Jurisdiktion des IStGH anzuerkennen, wird auf dem afrikanischen Kontinent äußert kritisch betrachtet.

Hier zeichnet sich eine weitere Vertiefung des Grabens zwischen dem Westen und afrikanischen Staaten ab. Schon die Entscheidung der Afrikanischen Union (AU), im Fall des sudanesischen Präsidenten Bashir nicht mit dem IStGH zu kooperieren, zeigt, wie sehr der Gerichtshof als politisches Machtmittel und nicht als neutraler Akteur gesehen wird.

Umgang mit einem angeklagten Präsidenten

Staaten, die das Römische Statut unterzeichnet haben, sind nicht gehalten, während der Verhandlungsphase den Kontakt mit

dem Präsidenten und dem Premier Kenias zu verweigern, auch deren Reisefreiheit würde uneingeschränkt gelten. Die Unschuldsvermutung gilt bis zum Urteilspruch. Auch die Bereitschaft Uhuru Kenyattas, mit dem IStGH zu kooperieren, ist ein positives Zeichen. Doch schon die Tatsache der Anklage wird bei westlichen Regierungen zu größerer Zurückhaltung im Umgang mit den beiden kenianischen Spitzenpolitikern führen. Auch der Verlauf der Verhandlungen und die Befragung der Zeugen könnten zu einem Politikum mit Folgen für den Gerichtshof werden. Denn der IStGH hat ein substantielles Problem: Der Zeugenschutz, den er gewähren kann, ist schwach. Ein Verfahren gegen einen amtierenden Präsidenten dürfte manche potentiellen Zeugen verängstigen und abschrecken. So musste die Anklage gegen Francis Muthaura – einen engen Vertrauten Kenyattas – schon vom IStGH fallengelassen werden, weil sich wichtige Zeugen aus Angst zurückgezogen und andere ihre bisherigen Aussagen zurückgenommen hatten.

Anders als der Sudan, der wegen Menschenrechtsverletzungen auch US-amerikanischen Wirtschaftssanktionen unterliegt, wird die kenianische Wirtschaft durch das Verfahren am IStGH nicht beeinträchtigt. Eine Verurteilung Kenyattas würde sich jedoch auf Kenias Reputation als Wirtschaftsstandort auswirken. Ein Präsident, der in Den Haag inhaftiert ist oder der zumindest deutlich in seiner Bewegungsfreiheit eingeschränkt wäre, würde dem Image des Landes sicherlich schaden.

Wichtiger als die wirtschaftlichen Folgen sind aber die Konsequenzen für die politische Entwicklung in Kenia. Weder Uhuru Kenyatta noch sein Vizekandidat William Ruto haben die Reformbewegung unterstützt, die zur Verfassung von 2010 führte. Sie werden voraussichtlich mehr Anstrengungen auf den Kampf gegen den Strafgerichtshof verwenden als darauf, die innenpolitischen Probleme des Landes anzugehen und den Reformstau zu lösen. Durch das Bündnis, das Kenyatta und Ruto eingingen, verbanden sich auch die Wähler-

schaften zweier starker ethnischer Gruppierungen in Kenia, der Kikuju (22% der Bevölkerung) und der Kalenjin (12%). Diese werden die Regierung mit allen Mitteln stützen wollen, um ihre Versorgung durch das ethnische Klientensystem nicht zu gefährden.

Umso wichtiger ist es, die Umsetzung einer sozialen und ökonomischen Verteilungsgerechtigkeit, wie sie in der Verfassung vorgesehen ist, auch von außen zu unterstützen. Die Konflikte, die die vorhandenen Disparitäten im Land mit sich bringen, werden sich sonst unter einer Regierung zunehmend verschärfen, die sich vor allem der Versorgung ihrer eigenen ethnischen Gruppen verpflichtet sieht. Welches Eskalationspotential diese ungelösten Probleme bergen, hat sich schon am Wahltag angedeutet, als sechs Polizisten in Mombassa ermordet wurden, vermutlich durch Anhänger der separatistischen Republikanischen Versammlung von Mombassa (Mombassa Republican Council). Auch in der Grenzregion zu Somalia verlief die Wahl nicht friedlich. Hier rief die jihadistische al-Shabaab-Miliz zum Boykott der Wahlen auf und attackierte laut Medienberichten ein Wahllokal mit einer Handgranate. Die neue Regierung sollte diese gesellschaftliche Fragmentierung ernst nehmen. Auch die internationale Gemeinschaft ist aufgerufen, der identitären Polarisierung der kenianischen Volksgruppen entgegenzuarbeiten und auf eine inklusive Politik in Kenia hinzuwirken.

Die Zukunft der kenianischen Außenbeziehungen

Im Falle einer Verurteilung Kenyattas könnte dieser entweder vom Gerichtssaal in Den Haag ins Gefängnis wechseln, oder aber der Präsident tritt seine Haft gar nicht an und bleibt in Kenia. Auch im Fall einer Inhaftierung wäre die Gefahr keineswegs gebannt, dass es erneut zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt. An der Regierungsspitze entstünde ein Machtvakuum, die Wähler, die für Kenyatta stimmten, würden sich

vom IStGH um ihren Präsidenten betrogen fühlen. Die Regierung in Nairobi wäre dann in der Pflicht, sich mit der Übergabe der Regierungsgeschäfte an einen Amtsnachfolger zu befassen und der kenianischen Bevölkerung zu vermitteln, dass ein Verfahren wegen Verbrechen gegen just diese Bevölkerung keinen Angriff des Gerichts auf die Souveränität des Staates Kenia darstellt.

Um eine Verurteilung während seiner Amtszeit zu verhindern könnte die AU – wie sie es schon im Fall Sudans getan hat – bei den Vereinten Nationen einen Aufschub des Verfahrens nach Artikel 16 des Römischen Statuts fordern. Es ist auch vorstellbar, dass Kenia selbst oder die AU nach Artikel 19 des Statuts die »Gerichtbarkeit des Gerichtshofes oder Zulässigkeit einer Sache« anfechten. Die Zuständigkeit könnte dann auf den angedachten, jedoch noch nicht eingerichteten AU-Gerichtshof oder auf ein nationales Gericht übertragen werden. Letzteres wäre ein Präzedenzfall, der in den Statuten des IStGH zwar nicht vorgesehen ist, der aber einer »afrikanischen Lösung für afrikanische Probleme« entspräche – ein Ansatz, der bislang besonders in Sicherheitsfragen auf dem Kontinent sowohl von der westlichen Staatengemeinschaft als auch der AU präferiert wird.

In jedem Fall steht schon jetzt fest, dass die Opfer der Gewalt in Kenia nicht auf die Verfolgung und Ahndung der ihnen zugefügten Taten durch den Staat rechnen können. Das Verfahren vor dem IStGH sollte deshalb als Appell aufgenommen werden, dass die Ursachen der ethnischen Divergenzen – Landrechtsfragen, Konflikte um Ressourcenverteilung und Teilhabe an der Macht – beseitigt werden müssen. Die westlichen Demokratien können ihren Beitrag dazu leisten, indem sie Kenia bei der Umsetzung der Reformen unterstützen. Dabei sind angeklagte oder verurteilte Präsidenten zwar hinderlich; aber letztendlich nicht ausschlaggebend.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364