

Das Modell Kenia am Ende?

Stefan Mair

Trotz des Fortschritts, den Kofi Annan bei seinen Vermittlungsbemühungen bisher erzielen konnte, ist die Krise in Kenia noch weit von einer Entschärfung entfernt. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Opposition und Regierung sowie zwischen einzelnen Volksgruppen können jederzeit wieder aufflammen. Allerdings wurde in den vergangenen Tagen auch deutlich, dass die heraufbeschworenen Untergangsszenarien eines vernachlässigen: Anders als in Ruanda oder in Somalia gibt es in Kenia starke stabilisierende Kräfte, die einem Genozid oder dem völligen Staatszerfall entgegenwirken. Der Schock über die jüngsten Vorfälle war wohl bei jenen am größten, die Kenia als Vorzeigemodell für Demokratie und marktwirtschaftliche Entwicklung sahen – was das Land nie war. Vielmehr lässt sich am Fall Kenias exemplarisch aufzeigen, dass politischer Wandel in Afrika mit enormen Widerständen zu kämpfen hat und dennoch keineswegs aussichtslos ist.

Kenia genießt mehr politische Aufmerksamkeit als die meisten anderen afrikanischen Länder. So tragisch hoch die Zahl der Todesopfer und Vertriebenen infolge der Gewalt der vergangenen Wochen ist, hätten vergleichbare Zahlen Ländern wie der Zentralafrikanischen Republik, der Republik Kongo oder Guinea nur Randnotizen in den Medien eingebracht. Nicht einmal die Vorgänge in Äthiopien, wo die Regierung 2005 unmittelbar nach einer Wahl die Polizei auf Demonstranten schießen ließ, wurden von der internationalen Öffentlichkeit gebührend wahrgenommen.

Das Interesse an Kenia erklärt sich aus drei Faktoren: Erstens ist es ein beliebtes Touristenziel und eignet sich hervorragend als Projektionsfläche für romantische

Träume von einem exotischen Afrika. Zweitens spielt es eine zentrale Rolle als Stabilitätsanker, Operationsbasis und Transitland in der Region. Die USA betrachten Kenia als wichtigen Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, von dem es selbst unmittelbar betroffen war. Internationale und Nothilfsorganisationen wählen das Land und dessen Hauptstadt Nairobi als bevorzugten Standort. Für Uganda, Ruanda, Burundi, Süd-Sudan und Ostkongo sind die Transitrouten durch Kenia von überragender wirtschaftlicher Bedeutung. Drittens wurde Kenia immer wieder zum Modell für politische Stabilität, demokratische Reformen und marktwirtschaftliche Entwicklung in Afrika stilisiert.

Stabilität und Marktwirtschaft

Diesen Modellcharakter konnte man Kenia seit jeher allerdings nur bei sehr flüchtiger Betrachtung zusprechen. Bis 1992, als der damalige Präsident Daniel arap Moi unter dem Druck einer starken internen Protestbewegung und äußerer Akteure gezwungen war, ein Mehrparteiensystem zuzulassen, glich die politische Stabilität jener in vielen anderen afrikanischen Ländern: Nur mit nachdrücklicher Unterstützung durch westliche Geberländer gelang es einem autoritären Regime, die vielfältigen ethnischen und sozialen Spannungen im Lande unter der Eskalationsschwelle zu halten – weniger durch Repression, als durch Pflege eines umfangreichen Klientelnetzwerkes. Aber schon in den achtziger Jahren gab es gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Volksgruppen, ließ die Regierung unbotmäßige Dorfgemeinschaften aus Hub-schraubern bombardieren und hatte sich der Nordwesten des Landes staatlicher Kontrolle weitgehend entzogen. Positiv ist jedoch hervorzuheben, dass sich die Streitkräfte des Landes – mit Ausnahme eines erfolglosen Putschversuches im Jahr 1982 – dem Primat der Politik unterwarfen.

Auch wirtschaftlich konnte man Kenia nur begrenzt Modellcharakter zusprechen. Zwar war es in der Zeit des Ost-West-Konflikts eines der wenigen afrikanischen Länder, das sich deutlich marktwirtschaftlich orientierte und deshalb von westlichen Ländern als Entwicklungsmodell gepriesen wurde. Tatsächlich verdankt Kenia einen Großteil seiner Entwicklungserfolge in den siebziger Jahren der Produktivität seiner marktorientierten Kleinbauern und erfolgreichen Unternehmern. Doch waren die Eingriffe des Staates in den Markt erheblich. Die Erteilung bzw. Verweigerung von Einfuhrlicenzen, Subventionen, verbilligten staatlichen Krediten und lukrativen Devisengeschäften waren zentrale Instrumente zur Belohnung politischer Loyalität bzw. Bestrafung politischer Unbotmäßigkeit. Zudem wurden größere staatliche Infrastrukturvorhaben und Entwicklungsprojekte nicht dort getätigt, wo sie den größten

volkswirtschaftlichen Mehrwert oder sozialen Effekt erzielt hätten, sondern wo es galt, politische Gefolgschaft zu sichern.

Demokratie und politisierte Ethnizität

Als nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Bereitschaft westlicher Geberländer deutlich nachließ, autoritäre Regime zu unterstützen, geriet auch das kenianische Entwicklungsmodell in die Krise. Der Regierung fiel es zusehends schwerer, das umfangreiche Klientelsystem zu finanzieren. Gleichzeitig wurde das Drängen der städtischen Mittelschicht auf politische Freiheiten und demokratische Beteiligung immer stärker. Aber schon 1992 hatte der politische Konflikt zwischen Regierung und Opposition eine deutlich akzentuierte ethnische Aufladung. Ohne den großen Rückhalt, den die städtische Mittelschicht vor allem bei jenen beiden Volksgruppen gefunden hatte, die sich von der Regierung Moi benachteiligt fühlten – Kikuyus und Luos –, hätte sie kaum politische Schlagkraft entfalten können. Nach Einführung des Mehrparteiensystems formierten sich mit ein, zwei Ausnahmen die wichtigsten Parteien entlang von Volksgruppen, so dass die Wahlen einer ethnischen Volkszählung glichen. Wollte man Wahlen gewinnen, war die Politisierung ethnischer Loyalität und Identität allerdings nahezu unvermeidlich. Selbst in einem für afrikanische Verhältnisse relativ entwickelten Land wie Kenia ist der Grad sozialer Differenzierung nach wie vor zu gering, als dass sich mit einem Parteiprogramm für Bauern, Arbeiter, städtisches Bürgertum oder andere soziale Schichten Wählermehrheiten zustande bringen ließen.

Eine Folge der Politisierung von Ethnizität ist, dass sich soziale Spannungen vor allem an den Trennlinien der Ethnien entladen, obwohl auch in Kenia die soziale Kluft zwischen Arm und Reich innerhalb einer Volksgruppe größer ist als die Kluft zwischen diesen Gruppen. Ungeachtet dieser Realität wurden die Volksgruppen,

die den Präsidenten stellten oder mit ihm koalierten, als jene wahrgenommen, die von den staatlichen Vergünstigungen am meisten profitierten. Bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre kam es zu den sogenannten *tribal clashes*, bei denen ca. 1500 Menschen getötet und bis zu 250 000 vertrieben wurden. Damals wie heute war dieser Gewaltkonflikt auf eine Mischung aus politischen Motiven, kulturellen Differenzen und Konkurrenz um knappe Ressourcen (vor allem Land) zurückzuführen. Hinzu kommt, dass der gesellschaftliche Wandel in Kenia die Bedeutung der Volksgruppenzugehörigkeit nur für jene vermindert hat, die sich als Gewinner dieses Wandels empfanden. Für die Verlierer, vor allem die Jugendlichen in städtischen Elendsvierteln und die landlosen Bauern und Viehzüchter, versprach der Rückbezug auf ethnische Solidarität Schutz vor Identitätsverlust, die Linderung existentieller Bedrohung und Chance zu sozialem Aufstieg.

Ähnliches gilt für Korruption und Günstlingswirtschaft. So schädlich ihre volkswirtschaftlichen Folgen sind, so wichtig sind sie als Faktor im politischen und gesellschaftlichen Austausch. Die Schwäche und geringe Verlässlichkeit politischer und staatlicher Institutionen lässt nahezu jeden Kenianer zur Bestechung greifen, wenn er eine bestimmte Dienstleistung erhalten will. Korruption und Nepotismus haben dem kenianischen Staat vierzig Jahre lang den Aufbau und die Pflege eines Patronagenetzwerks erlaubt, das letztendlich zentral für die relative politische Stabilität war. Selbst jene jungen Demokraten, die Anfang der neunziger Jahre eine politische Karriere starteten und den Ehrgeiz hatten, den Klientelismus in der kenianischen Politik zurückzudrängen, lernten schnell: ohne materielle Zuwendungen an Einzelpersonen, Dorfgemeinschaften oder Clans lassen sich kaum Wahlkreise gewinnen.

Nichts Neues aus Afrika?

Ethnizität, Korruption und Klientelismus sind nicht nur Wesensmerkmale kenianischer Politik, sie dominieren auch in zahlreichen anderen afrikanischen Staaten. Das veranlasst immer wieder Beobachter, Afrika generell die Fähigkeit zu demokratischem Wandel abzuspüren. Und tatsächlich scheinen die jüngsten Ereignisse in Kenia diese Einschätzung zu bestätigen – vor allem dann, wenn man sie ausschließlich unter dem Blickwinkel der ethnischen Konflikte betrachtet. Aber dies ist nur eine Lesart der derzeitigen Vorgänge. Die Unterstützung für den Oppositionskandidaten Odinga beruhte nicht nur auf ethnischer Loyalität, sondern auch auf Enttäuschung über das Versagen der Regierung in der Korruptionsbekämpfung und beim Abbau sozialer Ungleichheit (vgl. hierzu auch Axel Harneit-Sievers, *Kenia: Wahlen und die Eskalation der Gewalt*, GIGA-Focus 1/2008). Der sich als Sozialdemokrat bezeichnende Odinga versprach hier Abhilfe. Wirtschafts- und sozialpolitische Themen waren im Wahlkampf durchaus von Bedeutung.

In den ersten Tagen nach dem Ausbruch der Gewalt schienen Medien und Zivilgesellschaft, die eine zentrale Rolle im kenianischen Demokratisierungsprozess spielen, in eine Art Schockstarre zu verfallen. Mittlerweile haben sich beide besonnen und bemühen sich aktiv um die Eindämmung der Gewalt. Auch besteht nach wie vor die Chance, dass die Austragung des politischen Konflikts zwischen Regierung und Opposition auf das Parlament verlagert werden kann. Die kenianische Volksvertretung hat in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei ihren Anstrengungen gemacht, zu einem Ort der politischen Debatte und einem Organ der Regierungskontrolle zu werden. Dass bei den Parlamentswahlen viele Kabinettsmitglieder und andere Abgeordnete, die als ineffektiv und korrupt galten, ihr Mandat verloren, ist ermutigend – ebenso wie die hohe Wahlbeteiligung und der relativ friedliche und geordnete Verlauf der Wahlen vor der Auszählung der Stimmen.

Einwirkungsmöglichkeiten

Es reicht allerdings nicht, darauf zu vertrauen, dass der gegenwärtige Blick in den Abgrund ausreichend gesellschaftliche und politische Kräfte in Kenia mobilisiert, um einer weiteren gewaltsamen Eskalation entgegenzuwirken. Diplomatische Einmischung ist gefordert, und dies jenseits rhetorischer und materieller Unterstützung der Vermittlungsversuche ehemaliger UN-Generalsekretäre. Einmal mehr scheinen sich Europa und die USA derzeit zu sehr auf den Ansatz zurückzuziehen: afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme. Eine derartige Regionalisierung von Verantwortlichkeiten ist in einer globalisierten Welt schwer nachzuvollziehen. Erfahrungen im Konfliktmanagement lehren: Wer erfolgreich Konflikte beilegen will, sollte auch über ausreichend Druckmittel und Anreize gegenüber den Konfliktparteien verfügen. Und beides haben im Falle Kenias weder die Afrikanische Union noch Kofi Annan, im Unterschied zu den wichtigen Partnern Kenias, den USA und Europa. Diese sollten sich unmittelbarer in den Vermittlungsbemühungen engagieren, indem sie beispielsweise Annan einen Sondergesandten zur Seite stellen. Sollte es Annan gelingen, eine tragfähige Vereinbarung der Konfliktparteien – durch eine Machtteilung, die die Allmacht des Präsidenten deutlich abmildert – herbeizuführen, wird es erheblicher äußerer Anstrengungen bedürfen, deren Umsetzung sicherzustellen.

Die gegenwärtige Krise in Kenia ist vorrangig ein Fall für diplomatische Einmischung und weniger einer für kurzfristigen Aktivismus in der Entwicklungszusammenarbeit. Zwar ist es richtig, der kenianischen Regierung ein deutliches Signal zu übermitteln und beispielsweise die Einstellung direkter Finanztransfers oder auf die Regierungsmitglieder zielende Sanktionen anzudrohen. Doch sollte die Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit mit Kenia auch bei Anhalten der politischen Krise nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden – und dies aus zweierlei Gründen. Erstens wird Kenia auch

weiterhin für die Stabilisierung des Großen Horns von Afrika von zentraler Bedeutung bleiben. Sollte die internationale Gemeinschaft sich weitgehend oder vollständig aus dem Land zurückziehen, könnte tatsächlich gefördert werden, was Propheten des Untergangs beschwören: eine gewaltsame Explosion oder der schleichende Zerfall des Landes.

Zweitens muss Entwicklungszusammenarbeit langfristig und strategisch angelegt sein. Demokratisierung und Entwicklung sind sehr aufwändige und mühselige Prozesse, die nicht allein durch einen Regierungswechsel oder eine Verfassungsänderung zum Abschluss zu bringen sind, sondern Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Wenn ein wichtiger Partner in diesem Prozess eine kritische Phase durchläuft, sollte die primäre Überlegung nicht sein, wie man sich möglichst schnell von ihm absetzen kann, sondern wie die verfügbaren Instrumente am besten eingesetzt werden können, um diese Krise zu überwinden.

Sollte sich die kenianische Regierung als unbelehrbar erweisen und Neuwahlen oder die Beteiligung der Opposition an der Macht verweigern, ist weniger eine Reduzierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, sondern eine stärkere Verlagerung der Finanzmittel geboten. Gute Regierungsführung ist bereits jetzt ein Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit mit Kenia und müsste dann noch stärker akzentuiert werden. Es ist allerdings schwer vorstellbar, ein derartiges Kooperationsfeld gemeinsam mit einer des Wahlbetrugs überführten Regierung zu bestellen. Deshalb sollten die Mittel in diesem Bereich auf zwei Aspekte fokussiert werden: die Förderung des Parlaments und des Gerichtswesens sowie die stärkere Unterstützung der Arbeit kirchlicher Entwicklungsdienste und politischer Stiftungen. Sie sind in Kenia in einem Maße etabliert und in die Zivilgesellschaft des Landes eingebunden, dass ihre Arbeit in dieser und zu erwartenden weiteren politischen Krisen eine zentrale Rolle spielen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

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