



# Kenia am Vorabend der nationalen Wahlen im März 2013

## Stand der Reformen und Vorbereitungen

**DR. PETER OESTERDIEKHOFF**

Januar 2013

- Die Verzögerungen bei der Umsetzung der Verfassungsreformen reflektieren starke Interessen an der Kontinuität des Status quo und gefährden eine erfolgreiche und friedliche Durchführung der nationalen Wahlen im März 2013.
- Die unzulänglichen Reformen des Wahl- und Parteienrechts gewähren den politischen Akteuren Spielraum zur Fortsetzung ihres Machtpokers, was weitere ethnische Spannungen provoziert.
- Die am 4. Dezember 2012 registrierten Wahlbündnisse spiegeln keine programmatische Verwandtschaft der Parteien wider, sondern basieren auf ethnisch-regionaler Blockbildung. Als PräsidentschaftskandidatInnen treten ausschließlich Angehörige der fünf großen ethnischen Gemeinschaften auf.
- Angesichts der zunehmenden gewaltsamen Konflikte in den Regionen und den urbanen Slums ist die Verzögerung der Sicherheitsreform besonders besorgniserregend. Die Ineffektivität der Polizei wurde im Laufe des letzten Jahres immer wieder sichtbar. Sie hat in der Bevölkerung die Furcht vor gewalttätigen Ausschreitungen im Zusammenhang mit den Wahlen verstärkt.
- Ein besonderer Faktor für die Formation von Koalitionen hat mit dem bevorstehenden Prozess vor dem Internationalen Strafgerichtshof zu tun. Er lieferte die raison d'être des Wahlbündnisses von Uhuru Kenyatta und William Ruto. Die damit einhergehende Polarisierung gefährdet den friedlichen Wahlverlauf.
- Die Kompetenzen der zukünftigen counties wurden von Legislative und Exekutive in Abweichung von Verfassungsvorgaben eingeschränkt, wodurch die hohen Erwartungen an bessere Regierungsführung und effektivere Ressourcenverwendung enttäuscht werden könnten.



## Inhalt

<b>Die Situation auf einen Blick</b> .....	<b>3</b>
<b>Sicherheits- und Landreform sind unvollendet</b> .....	<b>3</b>
<b>Die Startbedingungen für die <i>counties</i> sind schlecht</b> .....	<b>4</b>
<b>Die Vorbereitungen auf die nationalen Wahlen 2013 sind verzögert und unzulänglich</b> .....	<b>5</b>
<b>Politische Parteien erweisen sich als reformresistent</b> .....	<b>6</b>
<b>Strategien der politischen Eliten: Adaption und Kontinuität</b> .....	<b>7</b>

## Die Situation auf einen Blick

Spätestens seit Mitte 2012 befindet sich Kenia in einem Vorwahlkampf, der im ganzen Land mit oft harten Bandagen ausgetragen wird. Die Brisanz der Wahlen hat nicht nur mit dem Kampf um die Nachfolge des nicht mehr kandidierenden Präsidenten Kibaki zu tun. Sie reflektiert auch das verzweifelte Bemühen der beiden Kandidaten Uhuru Kenyatta und William Ruto, im Schlichterschluss den Wahlsieg zu erringen, um sich durch Präsidentschaft und Mehrheit im Parlament die Möglichkeit zu sichern, dem Verfahren vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu entgehen. Dieser Situation sind viele in der Verfassung von 2010 vorgesehene Reformen zum Opfer gefallen. Die Verfassungsnormen sind vor allem dort verletzt worden, wo es um die Regulation der Wahlen, der politischen Parteien und der Kandidaturen geht. Gerade diese Reformen sind aber von elementarer Bedeutung für einen fairen und friedlichen Verlauf der Wahlen am 4. März 2013. Von den Maßnahmen zur Vorbereitung auf diese Wahlen, die Anfang 2008 in der Koalitionsagenda für notwendig erachtet wurden, ist nur ein Teil realisiert worden.

Weniger sichtbar, aber nicht minder wirksam ist der Widerstand, der solchen Reformen entgegengebracht wird, die auf die Dezentralisierung von Macht und Ressourcen zielen. Teile der politischen Elite haben die Verfassungsnorm, der zufolge nationale und regionale Regierungen gleichrangig sind und sich nicht in einem Hierarchieverhältnis befinden (Art. 6), nicht akzeptiert, auch wenn sie ihre Opposition nicht explizit zu erkennen gegeben haben. Auf gesetzgeberischem und administrativem Wege wurden Kompetenzen der *counties*, die ihnen laut Verfassung zustehen, aufgeweicht oder faktisch infrage gestellt. Die mangelhafte Vorbereitung auf die Aufnahme der Regierungstätigkeit in den *counties* produziert weitere Gefahrenquellen für einen friedlichen Übergang in die dezentrale Struktur.

Den bevorstehenden Wahlen kommt eine entscheidende Bedeutung für die Zukunft Kenias zu. Sie entscheiden nicht nur über die Zusammensetzung der nationalen Regierung und der 47 *county*-Regierungen. Ihr Ausgang wird auch die internationale Positionierung Kenias prägen und über den weiteren Verlauf der Reformen mitentscheiden. Die Tatsache, dass sich Wahlkoalitionen entgegen den Verfassungsidealen allein auf der Grundlage

ethnischer Arithmetik gebildet haben und dem Übergang zu einem neuen politisch-administrativen System Schwierigkeiten bereitet werden, ist ein Hinweis auf die Breite und Wirksamkeit des Widerstands gegen die Verfassungsreformen.

## Sicherheits- und Landreform sind unvollendet

In den beiden vergangenen Jahren wurden wichtige Elemente der Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung und durch die Einrichtung der vorgesehenen Institutionen umgesetzt. Am weitesten ist dabei die Erneuerung der Judikative vorangeschritten, an deren Spitze mit dem 2011 ernannten *Chief Justice* ein renommierter Vertreter der zivilgesellschaftlichen Reformbewegung getreten ist. Die Judikative ist administrativ und finanziell unabhängig von der Exekutive. Die noch laufende Überprüfung aller Richter in einem transparenten und partizipativen *vetting* hat ihr ein neues Image und hohe Glaubwürdigkeit verliehen.<sup>1</sup> Dazu haben auch einige Urteile beigetragen, in denen sie die Exekutive in die Schranken gewiesen hat.<sup>2</sup>

Die Sicherung von Rechtsstaatlichkeit bedarf jedoch ergänzender Institutionen. In den Berichten der Kommissionen (Waki, Ransley, Alston), die sich mit den Gewaltexzessen nach den Wahlen 2008 befasst hatten, waren mit hoher Priorität Reformen der Sicherheitsapparate eingefordert worden. Dennoch wurden erst 2012 die ersten praktischen Schritte unternommen. Die mit der Reorganisation und Regulierung des Polizeiwesens beauftragte *National Police Service Commission* wurde im September 2012 nominiert, obwohl die gesetzliche Grundlage dazu bereits seit mehr als einem Jahr vorlag. Die neue Spitze der Polizei, der *Inspector General*, wurde erst im Dezember ernannt, eine Verletzung der von der Verfassung gesetzten Frist vom 27. August 2012. Die Umsetzung der Reformen wurde von brutalen Überfällen auf die Polizei im Norden und Osten des Landes (u.a.

1. Einer Befragung zufolge, die vom Kenya National Reconciliation and Dialogue Monitoring Project durchgeführt wurde (publiziert im Oktober 2012), besaßen 78 Prozent der Bevölkerung Vertrauen in die Judikative, aber nur 57 Prozent in die Polizei. Für politische Parteien wurden 49 Prozent registriert.

2. Der High Court ordnete an, dass der Präsident des Sudan festzunehmen sei, wenn er in Kenia einzureisen gedenkt. Damit löste er einen Schock im Außenministerium aus. Ferner erklärte er die Nominierung von county commissioners (s.u.) durch den Präsidenten für illegal.

in Tana, Suguta, Garissa) überschattet, bei denen etwa 100 Polizisten getötet wurden. Ausschlaggebend für die hohe Zahl der Opfer waren mangelnde Ausstattung und unzureichendes Training der Polizei, Resultat langjähriger Vernachlässigung der regulären Einheiten. Sicherheitsdefizite bleiben eines der größten Risiken für einen friedlichen Verlauf der Wahlen im März 2013.

Unvollendet bleibt auch die Landreform, die im Koalitionsabkommen von 2008 vereinbart wurde und in der Verfassung 2010 eine konstitutionelle Grundlage erhielt. Konflikte um Land, die in allen Regionen gegenwärtig sind, bilden die strukturelle Ursache der anhaltenden ethnisch-regionalen Spannungen. Sie haben 2012 eine Serie von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen ausgelöst, in deren Verlauf mehr als 500 Menschen umgekommen sind. Eine grundlegende Landreform würde die Historie ungerechter Landnahmen und -enteignungen aufarbeiten und klare Regeln und Verfahren für den Transfer von Landeigentum setzen. Im Laufe des letzten Jahres wurden drei der fünf geplanten Gesetze zur Landreform verabschiedet (*Land Act*, *Land Registration Act* und *National Land Commission Act*), doch bleibt die institutionelle Umsetzung hinter dem Zeitplan zurück. Die *National Land Commission* hat ihre Arbeit faktisch noch nicht aufgenommen und leidet, wie einige andere Kommissionen, unter mangelnder Finanzierung und Usurpation ihrer Kompetenzen durch die Exekutive.

## Die Startbedingungen für die *counties* sind schlecht

Mit den Wahlen im März 2013 wird eine radikale Änderung des politisch-administrativen Systems eingeleitet. Auf der nationalen Ebene erhalten Institutionen wie Präsident, Kabinett und Parlament einen neuen Zuschnitt, der eine Stärkung der Legislative gegenüber der Exekutive mit sich bringen wird. Die Einschränkung der traditionellen Machtfülle des Präsidenten beruht aber vorwiegend auf der Stärkung der dezentralen Regierungsebene, indem/auf der 47 autonome *county*-Regierungen gebildet werden. Damit wird die Existenz des Zentralstaats beendet werden. An seine Stelle tritt eine Konfiguration, die von einem gleichberechtigten, kooperativen Verhältnis zwischen nationaler Regierung und den *county*-Regierungen geprägt ist. Da der Zent-

ralstaat den ethnisch-regionalen Eliten der *Central Province* und des *Rift Valley* sowie der Administration den landesweiten Zugriff auf elementare Ressourcen (v. a. Land, Jobs im öffentlichen und parastaatlichen Sektor, staatliche Beschaffungen) ermöglichte, ist es nicht überraschend, dass die von der Verfassung festgelegte Devolution von Funktionen und Ressourcen auf unabhängige regionale Einheiten zahlreichen Korruptionversuchen ausgesetzt ist.

Im Laufe des letzten Jahres wurde eine Reihe von Gesetzen zur Einrichtung der dezentralen Regierungsstrukturen, zur Regelung ihrer Beziehungen zur nationalen Regierung und zur Organisation der Übergangsphase in Kraft gesetzt. In einigen Fällen wurden die von der Verfassung gesetzten Termine nicht eingehalten. Schwerwiegender sind jedoch substanzielle Defizite der Gesetzgebung, die sich in vielen Punkten von den Entwürfen unterscheidet, die die *Task Force on Devolved Government* 2011 vorgelegt hatte. In der Summe führen diese Abweichungen, die den Grundsatz der Gleichrangigkeit der politischen Ebenen infrage stellen, zu einer signifikanten Entfernung von den Normen der Verfassung. So gibt z. B. der *Public Finance Management Act* der nationalen Regierung Aufsichtsfunktionen über die Budgets der *counties*, die laut Verfassung in die Zuständigkeit von Kontrollinstanzen auf der dezentralen Ebene gehören. Im Eilverfahren wurde gegen Jahresende die *National Government Service Delivery Coordination Bill* durch das Parlament getrieben. Diese Bezeichnung ist irreführend, da es allein um die Wahrung der Kontinuität der umstrittenen *Provincial Administration* geht, die sich nach Maßgabe der Verfassung aber den *counties* einzugliedern hätte. Angehörige der *Provincial Administration* hatten in einer offensichtlich zentral choreografierten Serie von Demonstrationen für den Erhalt ihrer Jobs gekämpft. Die Exekutive (*Office of the President*) nahm dies zum Anlass, ein Gesetz zu initiieren, das die Verfassungsrechte der *counties* verletzt und mit bereits bestehenden Gesetzen (z. B. dem *County Government Act*) nicht kompatibel ist. Wie in vielen anderen Prozessen wurde auch hier die Öffentlichkeit nicht in die Debatte über den Entwurf einbezogen, wie es die Verfassung verlangt. Eingaben der *Commission for the Implementation of the Constitution* (CIC) wurden – wie auch in einigen anderen Fällen – von Legislative und Exekutive ignoriert.

Für die Steuerung des außerordentlich komplexen Übergangs zur dezentralen Struktur wurde die *Transitional Authority* (TA) ins Leben gerufen. Der *Transition to Devolved Government Act* 2012 verleiht ihr umfangreiche Kompetenzen, u.a. beim Transfer von staatlichen Funktionen auf *counties* und der Kontrolle öffentlichen Vermögens in der Lokalverwaltung. Die TA trat erst im Juni 2012 zusammen, was ihr außerordentlich wenig Zeit für die Bewältigung ihres enormen Arbeitspensums lässt. Von der Öffentlichkeit wurde kaum registriert, dass die Wirksamkeit der TA als unabhängige Einrichtung durch einen gezielten Boykott seitens der Exekutive eingegrenzt wurde. Als die TA zum ersten Mal zusammentrat, hatte die Exekutive bereits eine interministerielle Kommission etabliert, deren Mandat sich mit dem der TA überschneidet. Sechs der neun Mitglieder der TA sitzen auch in der Kommission und benutzen die TA, vorgefertigten Beschlüssen Legitimität zu verschaffen. Der Handlungsspielraum des Vorsitzenden und der beiden nicht aus dem öffentlichen Sektor rekrutierten Mitglieder der TA ist daher deutlich eingeschränkt. Es ist auffallend, dass die TA gegen eine Reihe von verfassungsrechtlich bedenklichen Entscheidungen der Exekutive nicht interveniert hat, so z. B. gegen den Rettungsversuch für die *Provincial Administration* (s. o.), womit der Dispositionsspielraum der unabhängigen *county*-Regierungen in Zukunft eingeschränkt wird. Sie hat sich nicht gegen die vom *Office of the President* veranlasste Entsendung von *county commissioners* gewandt, die selbst dann nicht revidiert wurde, als ein Gericht diesen Akt als illegal erklärt hatte. Die TA hat ferner nichts unternommen, um das öffentliche Eigentum, das den *counties* zufallen wird, vor *asset stripping* durch korrupte Lokalverwaltungen zu schützen.

Eine Synopse aller – hier nur teilweise aufgeführten – Hindernisse<sup>3</sup>, die dem Prozess der Devolution und einem erfolgreichen Start der dezentralen Einheiten in den Weg gelegt werden, lässt den Eindruck entstehen, dass die Transition aus strategischen Interessen behindert oder eingegrenzt werden soll. Schon die in den beiden letzten Jahren in Kraft getretenen Gesetze werden,

3. Dazu zählen nicht zuletzt Unklarheiten über die Finanzierung der *counties*, die selbst am 3. Januar 2013 noch nicht beseitigt waren. Frustrierte Abgeordnete warfen dem Finanzminister vor, den *counties* die von der Verfassung garantierte Finanzierung aus den nationalen Einnahmen vorzuenthalten, und zerstörten das Quorum, indem sie die Sitzung verließen. Das Parlament hat sich am 18. Januar 2013 aufgelöst und Unklarheiten über die Regelung der Finanzzuweisungen an die *counties* hinterlassen.

wenn sie nicht von der zukünftigen Regierung revidiert werden, den *counties* nicht die von der Verfassung zugedachte Autonomie geben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass ihnen nach den nationalen Wahlen die von der Verfassung zugeschriebenen Funktionen willkürlich vorenthalten werden mit der Begründung, die erforderlichen administrativen Kapazitäten seien nicht vorhanden. Dieses Szenario, das sich durch knappe Zuweisungen von Finanzmitteln an die *county*-Regierungen gezielt herbeiführen ließe, würde im Ergebnis zu einer Einschränkung der von der Verfassung vorgesehenen Dezentralisierung auf fiskalischem Wege führen. Eine solche Entwicklung ist nicht unvorstellbar, sie wäre eine Reminiszenz der finanziellen Erosion und anschließenden Abschaffung der Regionalregierungen zugunsten der Errichtung eines neopatrimonial-zentralistischen Staates, die unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1964 von der Regierungspartei KANU unter Jomo Kenyatta in Angriff genommen wurde.

## Die Vorbereitungen auf die nationalen Wahlen 2013 sind verzögert und unzulänglich

Trotz der Verschiebung des Wahltermins von August 2012 auf März 2013 steht die *Independent Elections and Boundaries Commission* (IEBC) unter erheblichem Zeitdruck. Die Wählerregistrierung konnte erst Mitte Dezember abgeschlossen werden. Statt der erwarteten 18 Millionen Wähler wurden nur 14, 4 Millionen registriert. Eine von mehreren Ursachen dafür liegt im verbreiteten Unwissen über den Wahlprozess und die Bedeutung der Wahlen. Mangels finanzieller Zuweisungen konnte die IEBC keine wirksamen Aufklärungskampagnen durchführen<sup>4</sup>. Eine Ende Dezember gewährte Aufstockung soll unter anderem den Start der Wähleraufklärung im Januar ermöglichen, d. h. nach Wählerregistrierung und Vorwahlen und nur wenige Wochen vor dem Wahltag. Die Materialien waren bereits Anfang 2011 entwickelt worden, was die Frage nach den Interessen an einem verzögerten Start der Aufklärungskampagne aufwirft. Dabei werden sich die Wahlen 2013 erheblich von den vorherigen Wahlen unterscheiden. Es werden nicht al-

4. Im Juni 2012 wurden der IEBC statt der von der Kommission angeforderten 31 Milliarden KSh. nur 17, 5 Milliarden. zugewiesen. Der Vorsitzende gab zu bedenken, dass dieser Mittelrahmen nicht für alle Aufgaben ausreichen wird, u.a. nicht für die Organisation eines zweiten Wahlgangs.

lein der Präsident und das Parlament gewählt, sondern auch die Gouverneure, die Senatoren, die Frauenvertreterinnen im Parlament und die Repräsentanten in den *county assemblies*. Funktionen und Relevanz der neuen Positionen sind überwiegend nicht bekannt, teilweise selbst den Kandidaten nicht. So versprechen z. B. nicht selten Kandidaten für den Senat Verbesserungen in ihrem *county*, die in die Zuständigkeit des Gouverneurs fallen würden.

Mit dem *Election Act*, dem *Political Parties Act* und dem *Leadership and Integrity Act* wurden die wesentlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die nationalen Wahlen geschaffen. Sie weisen jedoch Defizite auf, die auf das offensichtliche Bestreben der politischen Elite zurückzuführen sind, die stringenten Richtlinien der Verfassung aufzulockern, um sich den gewohnten politischen Handlungsspielraum zu bewahren. Neben den Gesetzen zur politischen Devolution stellen die gesetzlichen Regelungen über politische Parteien und nationale Wahlen die schwerwiegendste Abweichung vom Verfassungstext dar. Im Laufe des Jahres 2012 erfuhr das Wahlgesetz von 2011 in mehreren Revisionen signifikante Veränderungen. In einem ersten Schritt wurde gegen Jahresmitte die formale Bildungshürde für KandidatInnen gesenkt. Ohne diese Änderung wären etwa 80 Parlamentarier von der Wiederwahl ausgeschlossen gewesen. Ferner wurde BewerberInnen für das Amt des Präsidenten und stellvertretenden Präsidenten erlaubt, zugleich auch für einen Sitz im Parlament zu kandidieren. Mitglieder des öffentlichen Dienstes und Inhaber von Staatsämtern (*public officers* und *state officers*) müssen nicht, wie im Wahlgesetz 2011 vorgesehen, sieben Monate vor den Wahlen ihr Amt aufgeben, sondern nur noch fünf Monate vorher. Etwa die Hälfte aller Abgeordneten profitieren von dieser Änderung. Diese Revisionen kamen ohne die von der Verfassung geforderte öffentliche Beratung zustande und traten trotz gerichtlichen Einspruchs der CIC in Kraft. Im Dezember wurde in einem zweiten Schritt den politischen Parteien die Option gewährt, KandidatInnen für Präsidentschaft und Vize-Präsidentschaft in die Parteilisten für solche Parlamentssitze aufzunehmen, die für Repräsentanten spezifischer Gruppen (Arbeitnehmervertreter, Jugend, Behinderte) und von Frauen reserviert sind. Erfolgreichen KandidatInnen wird damit die politische Existenz nach verllorener Wahl gesichert. Die im Artikel 90 der Verfassung vorgesehene Repräsentanz benachteiligter Grup-

pen bzw. von Gruppen mit spezifischen Interessen wird dadurch allerdings pervertiert.

Ein Kapitel der Verfassung ist den individuellen ethischen Voraussetzungen für die Bekleidung eines öffentlichen Amtes gewidmet. Für die große Mehrheit der kenianischen Politiker stellen die in der Verfassung formulierten Ansprüche ein unüberwindbares Hindernis für ihren Verbleib im politischen Geschäft dar. Es ist daher nicht überraschend, dass der *Leadership and Integrity Act* von 2012 in entscheidenden Punkten von der Verfassung abweicht. Im Ergebnis wurde die Überprüfung aller KandidatInnen durch relevante Kommissionen und die Auswertung der Ergebnisse durch die *Ethic and Anti-Corruption Commission* (EACC) auf nicht viel mehr als eine Selbstauskunft reduziert. Ein systematisches *vetting* aller Kandidaten findet nicht statt. NGOs haben mit Verweis auf die Normen des Kapitels 6 der Verfassung gerichtlichen Einspruch gegen die Kandidatur von William Ruto und Uhuru Kenyatta eingelegt. Die Entscheidung des Gerichts wird für Ende Januar 2013 erwartet<sup>5</sup>. Eine der Änderungen, die im August 2012 unter großem Zeitdruck durch das Parlament getrieben wurden, hob die Regelung auf, derzufolge ParlamentarierInnen bzw. Firmen, an denen sie beteiligt sind, sich nicht an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen dürfen. Politischer Patronage sind damit weiterhin alle Türen geöffnet. Es dürfte kein Zufall sein, dass die Spitze der EACC seit mehr als einem Jahr nicht neu nominiert wurde, obwohl die CIC diese Neubesetzungen als »*matter of extreme priority*« bezeichnet hatte.

## Politische Parteien erweisen sich als reformresistent

Gravierend ist auch die mehrfache Verschiebung des Stichtags für die Registrierung der Wahlkoalitionen und die Vorlage der Listen von KandidatInnen und Mitgliedern der politischen Parteien. Hiermit wurde der Zeitrahmen für die oft konfliktreichen parteiinternen Nominierungen, für die Aushandlung von Koalitionen und für das traditionelle *party hopping* beträchtlich ausgedehnt. Es hat sich gezeigt, dass opportunistisches *party hopping* im Bestreben, die individuellen Wahlchancen zu

5. Die Wahlkommission hat am 3. Januar erklärt, dass angeklagte KandidatInnen, gegen die Gerichtsverfahren anhängig sind, sich zur Wahl stellen dürfen. Den Gerichten liegen Anfang Januar noch Petitionen gegen 10 Kandidaten vor, darunter Uhuru Kenyatta und William Ruto.

maximieren, ausgeprägter war als bei den vorhergehenden Wahlen. Gegen Ablauf der Anmeldefrist für Wahlkoalitionen (4.12.2012) nahm die politische Promiskuität mit wachsender Taktzahl zunehmend bizarre Formen an. Sie fand erst mit dem Abschluss der Vorwahlen am 18. Januar und der Registrierung der von den Parteien nominierten Kandidaten am 21. Januar 2013 ein vorläufiges Ende<sup>6</sup>. Auf jeden Fall hat die Institutionalisierung der politischen Parteien – ein wesentliches Anliegen der Verfassung und des *Political Parties Act* von 2011 – durch das Bestreben der KandidatInnen, ohne jegliche Rückbindung an parteipolitische Regeln und Orientierungen in die Wahlen zu gehen, eher Rückschläge erlitten. Der chaotische Verlauf der Vorwahlen am 17. und 18. Januar 2013, der von Unregelmäßigkeiten und Ausschreitungen geprägt war, ist ein deutlicher Hinweis auf den desolaten Zustand der Parteien.

Dazu haben auch Defizite des Parteiengesetzes und seiner Implementierung beigetragen. Der in der Verfassung (Artikel 77) eindeutig formulierte Ausschluss von *state officers* (u. a. Minister und Abgeordnete) von Positionen in politischen Parteien wurde nicht gesetzlich festgeschrieben, angeblich aus Unsicherheit über die Frage, ob diese Norm nicht erst nach den Wahlen wirksam werde. Schwerwiegender noch ist die Tatsache, dass sich im Verstoß gegen Verfassung und Parteiengesetz etwa 100 ParlamentarierInnen (darunter Uhuru Kenyatta und William Ruto) von den politischen Parteien abgewandt haben, unter deren Fahne sie ins Parlament eingezogen sind, ohne ihren Austritt zu erklären. Doppelte Mitgliedschaft in Parteien ist explizit untersagt. Schon das Eintreten für eine andere Partei oder Koalition und die Gründung einer neuen Partei sind unzulässig, wenn die bisherige Mitgliedschaft nicht formal aufgehoben worden ist. Die Wahlkommission und das *Registrar of Political Parties* haben jedoch nichts unternommen, um dem Gesetz Geltung zu verschaffen. Der rapide Wandel der Parteienlandschaft im Jahr 2012 wäre kaum möglich gewesen, wenn doppelte Mitgliedschaft effektiv geahndet worden wäre und ein Parteiwechsel unausweichlich zum Verlust des Parlamentsmandats geführt hätte.

6. Die parteiinternen Nominierungen wurden erst sehr spät am 17. und 18. Januar abgehalten, um den erwarteten »Seitensprüngen« der Verlierer möglichst wenig Zeit einzuräumen. Die Rechnung ging nicht in allen Fällen auf, da einige KandidatInnen sich zuvor Nominierungszertifikate anderer Parteien gekauft hatten.

Um den zeitlichen Spielraum für maximales *party hopping* auszunutzen, wurde die Frist für die Vorlage der Listen, mit denen die Parteien der Wahlkommission ihre Nominierungen anzeigen, zunächst vom 17. Oktober 2012 auf den 4. Januar 2013 verschoben. Noch im Dezember beschloss das Parlament eine weitere Verschiebung um 14 Tage. Damit sichern die Abgeordneten sich ihren (illegalen) Verbleib im Parlament bis zum Ende seiner Legislaturperiode.

Die Liste der Verfremdungen von Verfassungsgrundsätzen lässt sich noch erweitern. So wurde z. B. der seit geraumer Zeit vorliegende *Campaign Finance Bill* nicht verabschiedet, wodurch sich der Einfluss der Geldaristokratie und des *Big Business* auf die politischen Parteien ungestört fortsetzen kann<sup>7</sup>. Ferner wurde versäumt, das *Office of the Registrar of Political Parties* als unabhängige Einrichtung auf Grundlage der Verfassung zu rekonstituieren, was seit Dezember 2011 überfällig ist. Die zahlreichen Verletzungen des *Political Parties Act* wurden daher nicht geahndet. Viele Parteien hätten nicht registriert werden dürfen, da sie nicht, wie vom Parteiengesetz gefordert, in der Mehrheit der *counties* präsent sind. In der Summe haben diese Defizite es der politischen Elite ermöglicht, die konstitutionellen Rahmenbedingungen für die Konkurrenz um Macht und politische Repräsentanz zu entschärfen und Raum für die ihr geläufigen Strategien zu schaffen.

## Strategien der politischen Eliten: Adaption und Kontinuität

Der gegenwärtige Stand der für die nationalen Wahlen relevanten regulatorischen und institutionellen Vorbereitungen erlaubt den politischen Eliten die Fortsetzung des überkommenen *power gamble*. Im Kontext der Kibaki-Nachfolge und der veränderten politischen Ordnung nimmt das politische Poker jedoch neue Dimensionen an. Die Wahl des Präsidenten setzt die Zustimmung von mehr als 50 Prozent aller Wähler und 25 Prozent der Wähler in mehr als der Hälfte aller *counties* voraus. Damit soll die Nominierung eines nur von einer ethnisch-

7. Der private Sektor hat im Jahr 2007 geschätzte 810 Millionen KSh. an Spenden für politische Parteien und individuelle KandidatInnen aufgebracht. Hinzu kamen Sachspenden und Darlehen in unbekannter Größenordnung. Als großzügig hat sich insbesondere die Bauindustrie hervorgetan. Es ist ferner auffällig, dass seit 1992 die meisten Bankskandale größeren Stils (mit mehr als 10 Millionen KSh. Verlust) in den Wahljahren stattgefunden haben.

regionalen Minderheit getragenen Präsidenten (wie z. B. Moi in den Wahlen 1992 und 1997) ausgeschlossen werden. Doch hat eine Änderung der *Political Parties Bill* im Jahr 2011, die eine Bildung von Vorwahlkoalitionen erlaubt, im Gegenteil zur Mobilisierung ethnischer Ressourcen geführt, motiviert vom Bestreben, in Koalitionsverhandlungen mit einem möglichst vollständigen ethnischen Block pokern zu können. Dabei geht es strategisch um Monopolisierung in der „eigenen“ Region und Spaltung in den Regionen konkurrierender Parteien. Die größten Erfolge hat dabei die TNA von Uhuru Kenyatta erzielt, dem es mit der erst 2012 gegründeten Partei gelungen ist, alle anderen Parteien der *Central Province* zu absorbieren oder zu marginalisieren (einschließlich der PNU und KANU). Früher und unversöhnlicher noch als im Jahr 2007 haben sich infolge des ethnisch geprägten Vorwahlpokers Ressentiments und Spannungen entwickelt, die mit einem abnehmendem Vertrauen der Bevölkerung in einen friedlichen Wahlverlauf einhergehen (KNRD Monitoring Report, Oktober 2012, S. 35).

Dieser Prozess auf der Makroebene setzt sich auf der dezentralen Ebene fort. In den *counties* entstehen neue politische Mehrheitsverhältnisse, die im „winner takes all“-Wahlsystem zur Exklusion von Minderheiten aus der *county*-Regierung führen. Die Ablehnung des Wahlergebnisses und der neuen Ordnung schlechthin ist eine der größten Gefahren für Friedlichkeit und Legitimität der Wahlen. Bedrohliche Anzeichen und Vorboten gewalttätiger Auseinandersetzungen lassen sich in vielen „hot spots“ – multi-ethnischen Wahlkreisen und *counties* – mit steigender Tendenz registrieren<sup>8</sup>. In Antizipation der neuen Konfliktherde wurden in vielen *counties* präventive Vereinbarungen getroffen, in denen sich die ethnischen Gemeinschaften über die Aufteilung der Kompetenzen und Ressourcen verständigten („negotiated democracy“). Dabei geht es auch darum, ethnische Minderheiten in die neuen Institutionen einzubeziehen. Die Bündnisstrategien der politischen Parteien auf der nationalen Ebene, auf der die Vertreter der großen ethnischen Gemeinschaften dominieren, durchkreuzen jedoch diese Abkommen, da sie ihrer eigenen Logik hinsichtlich der Allokation von gewählten Positionen (Gouverneur, Senator, Abgeordnete) folgen.

8. Ethnische Segregation aus Furcht vor durch die Wahlen ausgelöste Gewalt lässt sich schon seit einigen Monaten in den Regionen und den Slums von Nairobi beobachten. Nach einem im Dezember 2012 veröffentlichten Bericht haben 118.000 Menschen ihre Heimatregion verlassen. Es ist zu erwarten, dass mit näher rückendem Wahltermin die Zahl erheblich steigen wird.


Der amtierende Präsident Kibaki hat keine Präferenzen für einen bestimmten Nachfolger erkennen lassen. Von den Politikern, die ihr Geschick mit Uhuru Kenyatta verknüpfen, wird diese Zurückhaltung als Schwäche ausgelegt. Hinter seiner unbestreitbaren Unbestimmtheit, die sich vor allem seit 2008 in einer eklatanten Führungsschwäche der Regierung reflektiert hat, stehen jedoch auch widersprüchliche Interessen der politischen Elite, die am Status quo festzuhalten gedenkt. Während Uhuru Kenyatta den Schulterchluss mit William Ruto, der sich ebenfalls ab April 2013 vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zu verantworten hat, suchen musste, um mit einer von der *Central Province* und dem *Rift Valley* getragenen Mehrheit faktische Immunität zu erlangen, gehen die Interessen der das *State House* dominierenden Gruppe in eine andere Richtung. Hier stehen die Kontinuität des zentralistischen Staates und die Wahrung von Geschäftsfeldern im Vordergrund. Kenyatta, der von Moi aufgebaute Wahlgegner Kibakis bei den Wahlen 2002, ist für die Wahrung dieser Interessen keineswegs unabdingbar. Im Gegenteil kann seine Wahl die internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen stören und Geschäftsinteressen in breiter Front beeinträchtigen<sup>9</sup>.

Bereits 2011 wurde von einem engen Berater Kibakis die *United Democratic Front* (UDF) als eine nicht mit der *Central Province* bzw. den Kikuyus assoziierte Partei gegründet. Anfang 2012 wurde der *Minister for Local Government*, Musalia Mudavadi, aus der ODM in die UDF gelockt, mit der Aussicht, im Falle der Unwählbarkeit Uhurus der gesetzte Präsidentschaftskandidat zu werden (nebst erheblichen monetären Anreizen<sup>10</sup>). Mudavadi wurde von Uhuru zunächst hofiert, später jedoch zugunsten des Justizministers Eugene Wamalwa fallengelassen, der später selbst verstoßen wurde (wie bereits vor ihm Vize-Präsident Musyoka Kalonzo). Als Raila Odinga Ende November sein respektables Wahlbündnis CORD vorgestellt hatte, musste Uhuru in einer von Panik getriebenen Aktion einen Canossa-Gang unternehmen, um Mudavadi wieder an Bord der JUBILEE Coalition zu holen. In einem zunächst geheim gehaltenen Abkommen bot er ihm an, selbst auf die Präsidentschaftskan-

9. So zeigten sich im Dezember 2012 Teefermer besorgt über einen möglichen Importbann in westlichen Ländern, ausgelöst durch den Wahlsieg der JUBILEE Coalition.

10. Dabei soll ein enormes Angebot im Spiel gewesen sein, von dem aber nur die erste Rate überwiesen wurde. In der Tat war zu beobachten, dass Mudavadi zunächst seine Kampagnen ausweitete, dann aber rasch wieder reduzierte.





didatur zu verzichten. Dabei wurde er aber Opfer seiner eigenen ethnizistischen Appelle, deren Inhalt suggeriert, dass in der *Central Province* nur ein Kandidat der TNA wählbar ist. Der einige Tage später einsetzende breite Protest seiner Anhänger – darunter 40 Abgeordnete, die ihre Chancen der Wiederwahl schwinden sahen – erzwang die Offenlegung dieses Abkommens und seine Beendigung. Uhuru erklärte bzw. entschuldigte sein Zustandekommen durch den Zwang, der von »dark forces« und »shaitani« auf ihn ausgeübt worden sei.

Es ist offensichtlich, dass damit die hinter Kibaki stehende Garde des State House (Business, Verwaltungsspitze, Kikuyu-Elite) angesprochen ist. Für Uhuru Kenyatta war

jedoch letztlich ausschlaggebend, dass mit dem Verlust seiner Anhänger sein Gang nach Den Haag unausweichlich werden würde. Ohnehin hatte in der zweiten Jahreshälfte diese Befürchtung konkretere Gestalt angenommen, als der IStGH ablehnte, auf den Wahltermin Rücksicht zu nehmen, die Regierung aufforderte, Informationen über die Vermögensverhältnisse der Angeklagten zwecks eventueller Kompensation der Opfer zu liefern, und andeutete, über neue Evidenz zu verfügen. Die nun deutlicher drohende Gefahr hat die Entschlossenheit Uhuru Kenyattas und William Rutos, den Wahlerfolg mit allen Mitteln zu erzwingen, gestärkt. Möglicherweise liegt hier die größte Gefahr für einen friedlichen Verlauf der Wahlen.



## Über den Autor

Dr. **Peter Oesterdiekhoff** ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kenia.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Afrika | Abteilung für internationale Zusammenarbeit  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika

Tel.: ++49-30-26935-7442 | Fax: ++49-30-26935-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt hier:  
[svende.eickhoff@fes.de](mailto:svende.eickhoff@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-457-0