



Februar 2019

Länderbericht

Nairobi, Kenia



Kampf der Korruption in Kenia

PR-Maßnahme oder langfristige Strategie?

Dr. Jan Cernicky und Thomas Tödtling

Korruption ist in den vergangenen Monaten das zentrale Thema in der politischen Diskussion Kenias. Präsident Kenyatta hat einen „war on graft“ ausgerufen, der in den Medien als zentraler Bestandteil seiner letzten Amtszeit verstanden wird. Öffentlichkeitswirksam wurden illegal errichtete Gebäude abgerissen. Alle öffentlichen Angestellten müssen sich einem demütigenden „lifestyle audit“ unterziehen, in welchem Ihre Vermögenssituation untersucht wird. Die Motive für dieses Vorgehen sind dabei unklar. Arbeitet der Präsident wirklich an seinem politischen Vermächtnis, zwingt die desaströse finanzielle Lage die Regierung zum Durchgreifen, oder ist alles eine geschickt inszenierte PR-Kampagne, der ein Machtkampf innerhalb der Regierung zugrunde liegt?

Objektive Daten zeigen, dass Kenia ein sehr korruptes Land ist. Im aktuellsten Indikator von Transparency-International liegt Kenia auf dem 143. Rang von 180 untersuchten Staaten.¹ Der Wert hat sich in den letzten Jahren auf niedrigem Niveau etwas verbessert, ist allerdings zu Beginn der Amtszeit Kenyattas erst einmal gefallen. Auch im Vergleich mit anderen Staaten Subsahara-Afrikas kommt Kenia nicht besonders gut weg und liegt im Mittelfeld. Staaten wie Ghana, die Elfenbeinküste oder Äthiopien schneiden deutlich besser ab. Dabei ist die finanzielle Lage Kenias alles andere als rosig. Die Verschuldung ist in den letzten Jahren, vor allem wegen chinesischer Infrastrukturprojekte, sprunghaft gestiegen und liegt bei etwa 45 Milliarden Euro, bei einem BIP von etwa 65 Milliarden Euro.² Hierbei leistete sich Kenia 2018 ein Budgetdefizit von 20 Prozent.³ Selbst dieses ist nur zu halten, wenn höhere Steuereinnahmen aus der Mehrwertsteuer eingenommen werden. Die Einführung dieser Steuer auf Benzin sorgte im letzten Jahr für Streiks und leere Tankstellen, eine Lösung ist bisher nicht gefunden worden. Im Finanzteil der Zeitungen wird daher eine Neuauflage der Strukturanpassungsmaßnahmen der 90er Jahre mittlerweile als ernsthafte Möglichkeit diskutiert.

¹ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

² Man kann die Schuldenquote zum BIP, die hiernach bei etwa 70 Prozent liegt, nicht mit der von Industrienationen vergleichen, welche über deutlich stabilere Steuereinnahmen und Währungen verfügen.

³ Laut dem Budget 2018/19 sind Ausgaben vom 3,1 Bill. Shilling vorgesehen, bei Einnahmen von 2,5 Bill. KSH

Spielarten der Korruption

Bei der Betrachtung der Korruption empfiehlt es sich, zwischen zwei Spielarten zu unterscheiden, die zwar eng miteinander verwoben sind, aber unterschiedliche Gründe und Folgen haben:

Auf der einen Seite steht die „alltägliche Korruption“, welche gerade in Staaten mit defizitären Verwaltungsstrukturen anzutreffen ist. Es ist mehr oder weniger normal, Geld zu zahlen für die Beschleunigung von Verwaltungsprozessen wie Baugenehmigungen oder zur unkomplizierten Klärung eines Verkehrsdelikts. Dies ist schädlich, weil es die in Frage stehenden Verwaltungsprozesse noch weiter schwächt, Einnahmen des Staates abzweigt und dazu neigt, zum Selbstzweck für Träger öffentlicher Ämter zu werden. Es ist aber trotzdem ein Mittel, welches, wenn auch ineffektiv und die reiche Bevölkerungsschicht bevorzugend, gesellschaftliche Prozesse steuert und Konflikte löst. Am Ende steht ein Ergebnis. So wissen die meisten Kenianer genau, welchen Betrag sie bei welchem Vorkommnis bezahlen müssen, um dies direkt vor Ort zu regeln.

Davon ist die Form der Korruption zu unterscheiden, in welcher es ausschließlich um den Diebstahl staatlicher Gelder geht. Hier werden Ausschreibungen von Anfang an so formuliert, dass Gelder abgezweigt werden können. Zum Teil werden staatliche Kredite für Scheingeschäfte aufgenommen, welche nie realisiert werden. Der ganze Zweck dahinter ist, Geld zu stehlen. Die größten Diebstähle dieser Art sind im Folgenden aufgestellt.

Bezeichnung	Jahr	Betrag in €	Involvierte Akteure
NCPB - Maiskandal	2018	17 Millionen	Nationale Maisreserve , Agrarminister
National Youth Service II	2018	80 Millionen	Vizeministerin, hohe Mitarbeiter des National Youth Service
Afaya House Skandal	2016	50 Millionen	Verschiedene Dienstleister im medizinischen Bereich
Evans Kidero Foundation	2016	25 Millionen	Ehem. Gouverneur Nairobis
National Youth Service I	2015	10 Millionen	Zuständige Ministerin, versch. Zulieferer
Galana & Mwea Bewässerungsprojekt	2015	30 Millionen	Leiter der Agentur für Bewässerung und weitere Mitarbeiter
Triton Oil	2010	80 Millionen	Inhaber von Triton Oil, öffentliche Auftraggeber
Anglo Leasing	1997	35 Millionen	Angehörige der damaligen Regierung auf allen Ebenen, i.B. Minister für innere Sicherheit und Vizepräsident, auch einige Oppositionspolitiker
Goldenberg	1990	350 Millionen	Angehörige der Regierung bis in die höchste Ebene

Öffentlich gewordene Korruptionsskandale in Kenia, eigene Zusammenstellung. Das durchschnittliche Jahresbudget Kenias der letzten Jahre lag bei etwa 15 Milliarden Euro.

Es gibt eine ganze Industrie um diese ausgeklügelten Diebstähle. Viele fallen erst Jahre später auf. Die gesamte Schadenssumme fällt oft noch deutlich höher aus, als die oben aufgestellten belegten Beträge. Sogenannte „Tenderpreneurs“⁴ stehen bereit, um für Scheingeschäfte Leistungen anzubieten, die dann formal bezahlt, aber nie – oder nur zu einem Bruchteil – geleistet werden. Die Differenz teilen sich Auftragnehmer und

⁴ Zusammengesetzt aus Tender (Ausschreibung) und Entrepreneur (Unternehmer)

Auftraggeber. In den meisten Gerichtsprozessen, wie auch in den Medien⁵, sind die Tenderpreneurs die Beschuldigten. Dass es für all diese Geschäfte eine Gegenseite geben muss, welche die öffentlichen Aufträge vergibt und dabei von ganz oben gedeckt wird, wird gern übersehen.

Politische Zwänge

Ein großes Problem bei der Bekämpfung der Korruption sind finanzielle Zwänge der Politiker: Wahlkämpfe sind in Kenia immens teuer. Ein durchschnittlicher Wahlkampf um einen Sitz im nationalen Parlament kostet einen Abgeordneten persönlich zwischen 5 und 10 Millionen Shilling.⁶ Auch nach Erlangung des Mandats wird aus dem Wahlkreis ein stetiges finanzielles Engagement des / der Abgeordneten⁷ erwartet. Doch allein die Ausgaben im Wahlkampf übersteigen die finanziellen Möglichkeiten der sehr gut bezahlten kenianischen Abgeordneten.⁸ Viele verschulden sich im Wahlkampf und müssen dies während des Mandats wieder hereinholen. Dies ist mit dem formal vorgesehenen Einkommen eines Abgeordneten nicht machbar.

An dieser Situation sind die kenianischen Politiker durchaus nicht allein schuld. Wie eine Studie der KAS-Kenia im Jahre 2016 zeigte⁹, verlangen Wähler bei Wahlkampfauftritten zum Teil aggressiv Geld von den Kandidaten. Gerade junge Politiker beklagen sich darüber, dass aufgrund der Erwartungshaltung der Wählerschaft ein Wahlkampf ohne illegale Geschenke nicht zu gewinnen ist. Die Ergebnisse der letzten Wahlen belegen dies: junge Politiker mit eingeschränkten finanziellen Mitteln haben kaum Mandate gewonnen, mehrere Personen, deren Beteiligung an Korruptionsskandalen oder anderen kriminellen Machenschaften öffentlich bekannt ist, dagegen schon.

Hier besteht ein Teufelskreis, der Korruption perpetuiert: Abgeordnete müssen im Wahlkampf aufgrund der Erwartung von Geldgeschenken enorme Summen ausgeben. Nach der Wahl konzentrieren sie sich dann darauf, das Geld wieder hereinzubekommen und richten ihr politisches Handeln eher danach aus und nicht an langfristigen Projekten. Für die Bevölkerung werden daher kaum nachhaltige staatliche Dienstleistungen angeboten. Wenn sich dann doch einmal ein Politiker zeigt, ist es naheliegend, ihn persönlich und durchaus aggressiv nach Leistungen oder Geld zu fragen, da das oftmals der einzige Weg ist, überhaupt etwas von der Politik zu bekommen. Um die einzelnen Wähler, die im kenianischen Mehrheitswahlrecht für die einzelnen Abgeordneten durchaus wichtig sind, nicht zu verprellen, müssen Politiker etwas geben. Der Kreis schließt sich.

„War on graft“

Im Kontext einer zunehmenden Unzufriedenheit mit der alltäglichen Korruption hat der bereits seit sechs Jahren amtierende Präsident Kenyatta Mitte 2018 den „war on graft“ ausgerufen. Die wichtigsten Instrumente in dieser Kampagne sind „lifestyle-audits“ und der Abriss illegal errichteter Gebäude. Beides wird sehr rabiāt durchgeführt: Im Rahmen der „lifestyle-audits“ wurde verfügt, dass bis Anfang August alle der über 62.000 Staatsbeamten

⁵ Die großen Medienhäuser Kenias gehören den Familien der wichtigsten Politiker, daher ist i.B. bei so delikaten Themen wie Korruption davon auszugehen, dass die Berichterstattung „von oben“ abgesegnet wird.

⁶ 40.000 – 80.000€, Konsensschätzung auf einem Seminar der KAS zu den Kosten der Demokratie in Kenia am 27.8.2018

⁷ Am häufigsten wird genannt: Unterstützung bei Beerdigungen und Hochzeiten, Schulgeld, Krankenhausgebühren, Hilfe bei Betriebsgründungen

⁸ Die Bezüge der Abgeordneten der Nationalversammlung sind in etwa mit denen eines deutschen Bundestagsabgeordneten vergleichbar. Mit Sitzungsgeldern und weiteren Zulagen, kommen die üblichen kenianischen Abgeordneten sogar auf eine höhere Summe als ein MdB. Im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen der Bevölkerung ist das Einkommen der kenianischen Abgeordneten also immens hoch.

⁹ KAS/ CMD 2016: Voter Bribery as an election malpractice in Kenya.

ausführliche Vermögenserklärungen abgeben. Mitarbeiter, welche mit der Vergabe öffentlicher Aufträge zu tun hatten, wurden sämtlich vorläufig entlassen und würden nur auf Grundlage einer positiven Vermögensprüfung wieder eingestellt. Dies ging offenbar so weit, dass einzelne Beamte mit verbundenen Augen zu einem unbekannten Verhörort gebracht wurden, um dort unter Nutzung weiterer unangenehmer Methoden verhört zu werden¹⁰. Auch beim Abriss illegal errichteter Gebäude ging die zuständige Umweltschutzbehörde sehr rabiāt und öffentlichkeitswirksam vor. Mit sehr kurzer Ankündigung rückten Bagger und Planiermaschinen an und rissen die in Frage stehenden Gebäude innerhalb kürzester Zeit ab. Einspruchsfristen oder andere Rechtsmittel standen nicht zur Verfügung. Dies betraf vor allem große Gebäude, wie Einkaufszentren und Bürogebäude, welche zu nah an Flussläufen errichtet waren. Die meisten dieser Gebäude standen bereits mehrere Jahre. Viele Unternehmer, welche Geschäftsflächen in diesen Gebäuden gemietet hatten, verloren ihre Existenz.

Beide Maßnahmen kamen in der breiten Bevölkerung aber gut an, da hier auf den ersten Blick einmal nicht der kleine Mann getroffen wurde, sondern Personen aus der Verwaltung und dem Geldadel. Kenyatta wurde in der ihm nahestehenden Presse mit dem Satz zitiert, er habe durch die Maßnahmen viele Freunde verloren, aber dies zähle nicht beim Kampf für den guten Zweck. Mit gewissem zeitlichem Abstand lässt sich aber feststellen, dass immer noch viele Gebäude in Nairobi stehen, die direkt an oder auf dem kaum sichtbaren Nairobi-River gebaut sind. Nach welchem Maßstab die abzureißenden Gebäude ausgewählt wurden, ist nicht erkenntlich. Die Ergebnisse des lifestyle-audits sind bis heute nicht öffentlich bekannt, die Presse hat darüber seit längerem gar nichts mehr berichtet.

Auffällig war allerdings, dass zum Höhepunkt der öffentlichen Zustimmung zu den Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung, die Justiz ins Visier geriet. So wurden Unregelmäßigkeiten in Verträgen verschiedener Gerichte öffentlich, welche jeweils im Bereich von einigen zehn- bis hunderttausend Euro lagen. Anfang September wurde gar die stellvertretende Präsidentin des Verfassungsgerichtes wegen Korruption festgenommen. Bei ihr geht es um einen Kredit von 150.000 Euro von einer Bank, welche unter mysteriösen Umständen in die Pleite geriet. Diese bisher nicht belegten Anschuldigungen nehmen sich im Vergleich zu anderen Skandalen in Kenia recht harmlos aus. Interessanter ist hier, dass die Vizepräsidentin des Verfassungsgerichts eine der Wortführerinnen bei der Annullierung der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen 2017 war. Der Präsident kündigte daraufhin an, sich der Justiz anzunehmen. So erhält das Gerücht Nahrung, dass es im „war on graft“ weniger um Korruptionsbekämpfung geht als darum, unliebsame Personen loszuwerden.

Dezentralisierung & Korruption

Spielt Dezentralisierung eine positive oder gar eine negative Rolle im Zusammenhang mit Korruption? Die Antwort auf diese Frage ist umstritten, denn die eine Denkschule sieht in der Dezentralisierung von politischen und administrativen Strukturen einen Schlüssel zur Bekämpfung von Korruption, da die Kontrolle durch die Nähe zum Bürger erhöht wird, während für die Vertreter der Gegenthese Dezentralisierung einen Multiplikator korrupter Praktiken auf subnationaler Ebene darstellt. Kenia führte 2010 mit der neuen Verfassung auch eine dezentralisierte Staatsstruktur ein, die bis heute von einer großen Mehrheit der Bürger (laut Umfragen 70-80 Prozent) unterstützt wird. Ziele waren und sind etwa, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern und die Kontrolle von Politik sowie Verwaltung zu stärken. Damit verbunden, war die Hoffnung, der Korruption im Land erfolgreich Einhalt zu gebieten und ein Charakteristikum des bis 2010 hochzentralisierten Systems abstreifen zu können.

¹⁰ Nach Bericht in „the Standard“, 6.8.2018, S.4,5

Neues System, neue Wege

Ein Blick auf entsprechende Indexe legt den Schluss nahe, dass dies bisher nicht gelungen ist. Es ist schwierig zu beurteilen, ob durch die Dezentralisierung das finanzielle Ausmaß der Korruption zugenommen hat, oder gleich geblieben ist und sich lediglich auf andere Ebenen verlagert hat. Tatsache ist, dass die Dezentralisierung zu einer Übertragung erheblicher finanzieller Mittel auf die subnationale Ebene geführt hat und damit Anreize geschaffen wurden.¹¹ Denn die 47 Counties vergeben öffentliche Aufträge, bieten Beschäftigungsmöglichkeiten und implementieren Entwicklungsprojekte (z.B. Infrastruktur). Dies eröffnet neue Wege für Korruption und Bestechung. In den Counties sehen die Bürger laut der Ethik- und Anti-Korruptions-Kommission (EACC) den Gesundheitssektor als besonders exponiert an. Es handelt sich dabei um jenen Bereich, der praktisch vollständig dezentralisiert wurde. Danach folgen die Sektoren Infrastruktur, öffentlichen Dienstleistungen sowie Erziehung.¹² Konkrete Beispiele für Bestechung auf lokaler Ebene sind etwa die Erteilung von Lizenzen oder öffentlichen Aufträgen, die Vergabe von Stellen in der Verwaltung, die Inanspruchnahme von öffentlichen Dienstleistungen (z.B. medizinische Behandlung) oder das Ausstellen amtlicher Dokumente.

Kenia versucht ebenso mit technologischer Hilfe dem Problem beizukommen. Das Land verfügt über ein System für das Management seiner öffentlichen Finanzen, das für eine effizientere Finanzgebarung sowie eine transparente Vergabe von Aufträgen staatlicher Stellen und damit für weniger Korruption sorgen soll. Im Laufe des letzten Jahres sollten auch alle Counties an das sogenannte Integrated Financial Management System (IFMIS) angeschlossen werden. Obwohl mit dem System ein Schritt in Richtung der Bekämpfung des Missbrauchs öffentlicher Gelder auf der lokalen Ebene gemacht wurde, weist IFMIS technische Schwächen und Schlupflöcher auf. Kritiker sehen dadurch sogar die Schaffung neuer Möglichkeiten für Korruption. Außerdem fehlt speziell in abgelegenen Counties die entsprechende Netzinfrastruktur, um einen Anschluss bzw. ein reibungsloses Funktionieren des Systems sicherzustellen.

Korruption als (Miss-)Erfolgsfaktor

Im groß propagierten Kampf gegen Korruption und Bestechung sind auch County-Beamte und ehemalige Gouverneure in das Visier der Ermittler geraten. So wurden etwa gegen den ehemaligen Gouverneur von Nairobi, Evans Kidero, sowie seine Ex-Kollegen aus Nyandarua und Busia County Ermittlungen eingeleitet. Es bleibt abzuwarten, ob weitere prominente County-Politiker folgen und sich am Ende vor Gericht verantworten müssen. Korruption zählt unbestritten zu den größten Gefahren für den Erfolg des dezentralisierten Governance-Systems in Kenia. Neben dem Vertrauensverlust der Bürger in die County-Institutionen verursacht diese massive direkte und indirekte Kosten, wie beispielsweise bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. In Folge verfügen die lokalen Verwaltungen über geringere Mittel für die Erbringung öffentlicher Dienstleistung oder die Umsetzung von Entwicklungsprojekten. Genau das erwarten die Kenianer jedoch von ihren County-Regierungen. Enttäuschte Erwartungen können schnell in eine Abkehr der Bürger vom dezentralisierten System münden, das sie (noch) hoffnungsvoll unterstützen.

¹¹ Der Anteil der jährlichen, staatlichen Einnahmen, die an die Counties gingen, lag in den letzten Jahren zwischen 30 und 33 Prozent. Laut der Verfassung darf dieser 15 Prozent nicht unterschreiten.

¹² Ethics and anti-Corruption Commission (2017): National Ethics and Corruption Survey 2016, S. 16.

Fazit

Korruption in ihren verschiedenen Formen ist in Kenia – und nicht nur dort – so tief mit dem gesellschaftlichen und politischen System verwoben, dass es keine schnelle Lösung für dieses Problem geben kann. Es lohnt sich allerdings zu unterscheiden zwischen Teufelskreisen von Bestechung und Bestechlichkeit, in denen Täter und Opfer verschwimmen, und eindeutig kriminellen Diebstahl von Millionenbeträgen. Letzteres ließe sich durch ein abgestimmtes internationales Vorgehen wirksam einschränken.

Alltägliche Korruption dagegen lässt sich nur durch langfristige, aufeinander abgestimmte Maßnahmen bekämpfen. Hierzu gehört zum einen eine Reform des Mehrheitswahlrechts, was die ungesunde gegenseitige materielle Abhängigkeit zwischen Abgeordneten und Einwohnern eines Wahlkreises durchbräche. Daneben ist es nötig, gerade junge Menschen davon zu überzeugen, dass es lohnt, politische Arbeit an Themen auszurichten und nicht am kurzfristigen persönlichen Profit. Dies erfordert allerdings realistische Möglichkeiten der Bevölkerung, sich erfolgreich (lokal-)politisch einzubringen. Dies hat sich durch die Dezentralisierung verbessert, ist aber weiterhin stark ausbaufähig.

Schließlich ist eine Abkehr vom in Kenia immer noch verbreiteten Glauben an eine staatliche Lenkung der Wirtschaft notwendig. Solange alle größeren Unternehmen entweder Staatsbetriebe oder im Besitz von politisch einflussreichen Familien sind, bleiben Anreize bestehen, wirtschaftliches Handeln an Eigeninteressen auszurichten. Wenn dem Leiter der Einkaufs- oder Personalabteilung einer Firma das wirtschaftliche Wohlergehen der Firma bzw. Behörde bei der er angestellt ist egal ist, mag er geneigt sein, Schmiergelder anzunehmen, um schlechte Rohstoffe teuer einzukaufen. Die Kosten dieses Verhaltens trägt der Steuerzahler. Der Inhaber eines Privatunternehmens wird keine defekten Teile kaufen oder den unqualifizierten Bruder seines Schwagers einstellen, weil er damit sein eigenes Geld verliert. Die Förderung unternehmerischen Denkens und einer sich an Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft orientierenden Privatwirtschaft wird damit zu einem zentralen Element der Korruptionsbekämpfung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky, Leiter des Auslandsbüros Kenia

Thomas Tödting, Leiter des Regionalprogramms Dezentralisierungsprogramm Kenia

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

www.kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)