

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several larger red dots scattered throughout, creating a pattern that resembles a stylized map or data visualization.

# Korruption ist ein Symptom

## Wie Urbanisierung Kenias Politik verändert

**HENRIK MAIHACK**

Oktober 2018

- Korruption in Kenia ist das Symptom eines ethnischen Klientelismus. Dieses System hat es politischen Eliten bisher ermöglicht, politische Diskussionen um Umverteilung zwischen reichen und armen Kenianer\_innen durch eine Betonung ethnischer Gruppenidentitäten zu verhindern. Der politische Anreiz für eine sozial gerechte Bereitstellung öffentlicher Güter war daher bisher gering. Der Anreiz für Korruption ist hingegen hoch.
- Aufgrund einer Dynamik gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, angetrieben von einer rasanten Urbanisierung, kann die bisherige ethnisch-klientelistisch orientierte Politik mittel- bis langfristig weder wirtschaftliche noch politische Stabilität garantieren. Spätestens 2050 wird die Hälfte aller Kenianer\_innen in Städten leben. Politische Legitimität und damit Stabilität werden daher zunehmend von einer sozial gerechten Bereitstellung öffentlicher Güter und wirtschaftlichen Chancen für die Bevölkerung in den Städten abhängen.
- Diese öffentlichen Güter und wirtschaftlichen Chancen kann das klientelistische System bisher nicht liefern. Ethnischer Klientelismus führt zu Korruption, die wiederum zu einer zunehmenden öffentlichen Verschuldung führt und eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern sowie fiskalpolitische Austerität zur Folge hat. Hierunter leidet vor allem die untere städtische Mittelklasse und prekär beschäftigte Slumbewohner\_innen, die immer öfter protestieren. Wie öffentliche Güter künftig fairer bereitgestellt werden können, wird daher für Kenia eine entscheidende Zukunftsfrage sein.
- Kenia braucht einen politischen Paradigmenwechsel. Die demokratische Überwindung einer veralteten politischen Funktionslogik ist die entscheidendste gesellschaftspolitische Baustelle. Rechtsstaatsförderung durch externe Akteure wird hierfür nicht ausreichen. Stattdessen sind neue gesellschaftliche Bündnisse entscheidend, die den Kampf gegen Korruption mit einem Kampf für soziale Gerechtigkeit, Umverteilung und die Bereitstellung öffentlicher Güter verbinden. Erfolgreiche Allianzbildungen demokratischer Akteure in der Vergangenheit machen optimistisch, dass dies gelingen kann.



## Inhalt

<b>Korruption und Klientelismus</b> .....	<b>3</b>
<b>Ethnisierung der Politik seit der Kolonialzeit</b> .....	<b>3</b>
<b>Der Korruptionsdruck ist hoch</b> .....	<b>4</b>
<b>Kenia ist kein Sonderfall</b> .....	<b>5</b>
<b>Kenias »Korruptionsmodell« ist veraltet</b> .....	<b>6</b>
<b>Die kenianische Gesellschaft wird urbaner</b> .....	<b>7</b>
<b>Mangelnde Bereitstellung öffentlicher Güter in den Städten</b> .....	<b>8</b>
<b>Eine Chance für demokratische Veränderungen</b> .....	<b>8</b>
<b>Kenia an einem Scheidepunkt</b> .....	<b>9</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>11</b>

In Kenia sind 2018 mehr als 70 Millionen Euro aus der nationalen Jugendbehörde verschwunden, verbucht als Zahlungen an Zulieferer – geliefert wurde nichts, bezahlt schon. Über weitere Korruptionsskandale, wie beim Bau der prestigeträchtigen Eisenbahnlinie von Nairobi nach Mombasa, wird in den Medien ausführlich berichtet. Präsident Uhuru Kenyatta reagierte mit der Anordnung einer »Lifestyle«-Überprüfung von Regierungsbeamten, um zu untersuchen, inwieweit öffentliche Gehälter und Besitztümer in einem nachvollziehbaren Verhältnis stehen. Verhaftungen und Anklagen von vormals unantastbaren Behördenchefs folgten. Der Präsident erklärte öffentlich, dass er inzwischen viele Freunde verloren habe, aber der Kampf gegen Korruption eine Priorität seiner verfassungsgemäß letzten Amtszeit sei. Das löst Unsicherheit und Konflikte innerhalb der politischen Elite aus.

## Korruption und Klientelismus

Korruptionsskandale haben fast jede Regierung des Landes beschäftigt; und jede Regierung nach der Einführung der Mehrparteiendemokratie 1992 sagte der Korruption den Kampf an. Geändert hat sich bisher jedoch wenig. Korruption ist oft ganz einfach persönliche Bereicherung. Sie folgt aber auch einer bestimmten politischen und wirtschaftlichen Funktionsweise und stellt in Kenia ein Symptom des ethnisch-klientelistischen Systems dar.

Politische und wirtschaftliche Chancen sind in Kenia historisch eng miteinander verknüpft. Der postkoloniale kenianische Staat repräsentiert einen Pakt zwischen transnationalem Kapital sowie der politischen und wirtschaftlichen Elite, die fast deckungsgleich sind. Um Zugang zu lukrativen politischen Ämtern zu erhalten, versuchen politische Eliten die Kontrolle über ihre eigene ethnische Gruppe zu sichern – in der Regel durch das Versprechen, der eigenen Gruppe Zugang zu staatlichen Ressourcen zu verschaffen, und durch das Schüren von Angst unter den Wähler\_innen, was im Falle eines Machtverlusts passieren könnte. Wirtschaftliche oder soziale Interessengegensätze treten in den Hintergrund.

Weil selbst der größten ethnischen Bevölkerungsgruppe in Kenia weniger als 25 Prozent der Bevölkerung angehören, sind für einen Wahlgewinn auf nationaler Ebene Elitenbündnisse zwischen Anführer\_innen verschiedener ethnischer Gruppen notwendig. Diese Bündnisse werden vor den Wahlen ausgehandelt und sind oftmals mit

Versprechungen auf weitere Bereicherungsmöglichkeiten nach einem Wahlerfolg verbunden. Dabei gilt es, sich frühzeitig auf die nächsten Wahlen vorzubereiten: Bereits 2018 ist zu beobachten, wie einflussreiche Politiker\_innen erhebliche Ressourcen verausgaben, um mit Blick auf die kommenden Wahlen 2022 neue und alte Bündnisse mit regional einflussreichen Politiker\_innen zu schmieden.

Diese Form des horizontalen Elitenklientelismus ist gleichzeitig verbunden mit der Einrichtung politischer Parteien, welche die vertikale Verbindung der Anführer\_innen zum Wahlvolk herstellen sollen. Oftmals stellen erst kurz vor den Wahlen gegründete Parteien oder Parteienkoalitionen dann diejenigen Kandidat\_innen für nationale und lokale Posten als Abgeordnete oder Gouverneure auf, die gegenüber den Wähler\_innen und einflussreichen regionalen bzw. lokalen Eliten glaubhaft signalisieren können, dass sie wissen, wie das politische System zu nutzen sei. Hierdurch erklärt sich auch die offene Zurschaustellung von Luxusgütern durch politische Eliten. Jede goldene Armbanduhr und jedes Luxusauto veranschaulicht gegenüber den Wähler\_innen, dass man sehr genau wisse, wie das System für die eigenen Zwecke und die meist ethnisch definierte Unterstützerguppe politisch zu nutzen sei. So wird politische Zustimmung in Kenia durch die Unterhaltung von Klient\_innen auf unterschiedlichen politischen Ebenen gesichert.

Um politische Loyalität zu kaufen, müssen die Ressourcen sowohl horizontal zwischen den Eliten als auch vertikal zu den Wähler\_innen fließen. Zahlungen von oben nach unten erfolgen oftmals sogar ganz direkt als Einkauf von Stimmen vor dem Wahltag. Laut einer Umfrage des *Afrobarameters* aus dem Jahr 2017 berichten 46 Prozent aller Kenianer\_innen, dass sie vor Wahlen schon einmal »electoral handouts« entgegengenommen hätten.

## Ethnisierung der Politik seit der Kolonialzeit

Die »Ethnisierung« kenianischer Politik geht auf die Kolonialzeit zurück und wurde nach der Unabhängigkeit von der politischen Elite instrumentalisiert und teilweise weiter zugespitzt. Die britische Kolonialregierung erlaubte beispielsweise nur die Registrierung von politischen Parteien auf Distriktebene, was zur Gründung ethnisch eher homogener Parteien führte. Zudem wurden einzelne ethnische Gruppen wirtschaftlich oder in

kolonialen Bildungseinrichtungen von den Brit\_innen bevorzugt; andere wurden sogar erst durch die Kolonialmacht bzw. in der Auseinandersetzung mit dieser als solche geschaffen.

Durch eine Zuspitzung der ethnischen Polarisierung nach der Unabhängigkeit und der Betonung ethnischer Gruppenidentitäten gelang es den Eliten, politische Diskussionen um Umverteilung zwischen reichen und armen Kenianer\_innen zu verhindern. Eine zunächst nur langsam fortschreitende Urbanisierung und eine bis heute kaum voranschreitende Industrialisierung halfen dabei, weil hiermit die Ausbildung eines Klassenbewusstseins von z. B. in Städten lebenden Fabrikarbeiter\_innen jenseits ethnischer Zugehörigkeit weitgehend ausblieb. Hieraus erklärt sich auch die mangelnde Programmatik von Wahlprogrammen und die Abwesenheit inhaltlicher Diskussionen vor und nach dem Wahlkampf zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Eine inhaltliche Zuspitzung könnte schließlich auch »inner-ethnische« Interessenkonflikte, z. B. zwischen Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen, deutlich machen. Dies wäre eine Gefahr in Wahlkämpfen, in denen politische Eliten bisher die Zustimmung homogener ethnischer »Blöcke« anstreben. Der politische Kampf um Anerkennung ethnischer Identität ersetzte damit den eigentlich notwendigen politischen Kampf um Umverteilung.

Dies war bisher eine relativ erfolgreiche Strategie für die Absicherung politischer Stabilität. Kenia erlebte seit der Unabhängigkeit 1963 keinen Putsch oder Bürgerkrieg. Ein Blick in die Nachbarländer zeigt, dass dies in der Region eine Ausnahme ist. Spätestens seit den gewaltvollen Unruhen im Zuge der Wahlen 2007 zeigt sich jedoch die Unzulänglichkeit dieser Strategie. Die »Ethnisierung« von Politik hat nämlich Auswirkungen auf die Art und Weise, wie der kenianische Staat Sicherheit, Bildung oder Infrastruktur bereitstellt. Diese eigentlich »öffentlichen Güter« werden nur selektiv zur Verfügung gestellt, je nachdem welche Repräsentant\_innen welcher ethnischen Gruppe Zugang zu Regierungsämtern erhält. Allerdings führt dieses Modell immer häufiger zu Protesten und ist damit zunehmend instabil.

## Der Korruptionsdruck ist hoch

Bisher sichert vor allem die vertikale Umverteilung von der Stadt aufs Land entlang klientelistischer Netzwerke

Stabilität und politische Unterstützung. Auf dem Land lebt und arbeitet derzeit noch die Mehrheit der Wähler\_innen; und hier befindet sich auch die Mehrzahl der Wahlkreise. Gleichzeitig hat ein ländlicher Wahlkreis im Durchschnitt ein wesentlich geringeres Einkommensniveau und deutlich weniger Wähler\_innen als ein städtischer Wahlkreis. Dies führt zu einer Überrepräsentation von ärmeren Wähler\_innen in ländlichen Gebieten.

Der informelle Arbeitsplatz im landwirtschaftlichen Familienbetrieb ist in ländlichen Gegenden oft der Lebensmittelpunkt. Die in Kenia kaum länger als eine Wahlperiode bestehenden politischen Parteien sind auf dieser Ebene schlecht verankert oder treten höchstens als finanzkräftige Einzelpersonen auf. Auf lokaler Ebene vertretene zivilgesellschaftliche Organisationen sind meist abhängig von internationaler Unterstützung und erbringen dann oftmals soziale Dienstleistungen, wie z. B. im Bildungs- oder Gesundheitsbereich, die eigentlich Aufgabe des Staates wären. Indirekt übergibt der Staat damit ureigene Verantwortung in Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge an nichtstaatliche Akteure, deren Einforderung der demokratischen Öffentlichkeit und deren gewählter Repräsentant\_innen zukommen müsste. Eine kollektive Interessenorganisation findet im ländlichen Raum auch aus diesem Grund nur begrenzt statt. Kollektiver politischer Druck gegenüber politischen Entscheidungsträger\_innen kann somit nur schwer aufgebaut werden. Ausnahmen sind mancherorts Gewerkschaften und Kooperativen, die sich bemühen, politische Interessen ihrer Mitglieder auch auf lokaler Ebene zu bündeln und gegenüber politischen Entscheidungsträger\_innen zu kommunizieren.

Als Konsequenz ersetzen individuelle Anfragen einzelner Wähler\_innen an Politiker\_innen eine kollektive Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Die Erwartung der Wähler\_innen, dass Politiker\_innen sich um ganz individuelle Bedürfnisse kümmern, ist hoch: So gaben zwischen 2011 und 2013 laut *Afrobarometer* mehr als 35 Prozent aller befragten Kenianer\_innen an, sie hätten im zurückliegenden Jahr eine\_n Politiker\_in direkt kontaktiert, um ihn oder sie um Hilfe bei der Lösung eines individuellen Problems zu bitten – beispielsweise in Bezug auf die Schulgebühren der Kinder oder die Kosten für die Beerdigung eines Verwandten. So entsteht ein Kreislauf: Da mit schnellerer Hilfe gerechnet werden kann, wenn man politische Eliten individuell um einen Gefallen bittet oder sich eine Nichtregierungsorganisation der Sache

annimmt, bleibt der Anreiz gering, sich mit anderen zusammenzutun, um gemeinschaftliche politische Interessen durchzusetzen. Darüber hinaus wird dies durch die landwirtschaftliche Produktionsweise für den familiären Eigenbedarf zusätzlich erschwert.

Für Politiker\_innen wird es in diesem System somit zur Pflicht, Ressourcen zu sammeln, um genau diese individuellen Gefallen erfüllen zu können. Der Anreiz zur Repräsentations- und Rechenschaftspflicht gegenüber allen Wähler\_innen eines Wahlkreises nimmt hingegen ab, da die individuelle Bedürfnisbefriedigung im Vordergrund steht. Der politische Anreiz zur breitenwirksamen Bereitstellung öffentlicher Güter im ländlichen Raum und die hierfür notwendigen Mittel sind entsprechend gering. Auch die Kosten für Klientelismus sind aufgrund des geringeren Einkommensniveaus der ländlichen Bevölkerung vergleichsweise niedrig, sodass es Politiker\_innen auf dem Land leichter fällt, durch individuelle politische Gefallen und kleinere Geldzahlungen politische Unterstützung zu erhalten.

Infolgedessen stehen Mandatsträger\_innen auf nationaler und dezentraler *County*-Ebene ständig unter Druck, diese Ressourcen schon lange vor dem Wahltermin zu generieren, sodass potenziell konkurrierende politische Eliten bereits frühzeitig kooptiert und Zahlungen an untere Ebenen per individuellem Gefallen geleistet werden können. Dies funktioniert jedoch nicht über die öffentliche Haushaltsplanung, sodass Parteien und deren Kampagnen über die »Spenden« ihrer Mandatsträger\_innen und der von ihnen ernannten öffentlich Beschäftigten, z. B. in Ministerien oder Staatsbetrieben, finanziert werden. Der Druck, die Vergabe öffentlicher Aufträge an die politischen Ziele desjenigen zu binden, der einem den Job verschafft hat, ist entsprechend hoch. Korruption ist die logische Folge.

Wollen Kandidat\_innen aufgestellt werden, müssen sie Ressourcen aber auch an die jeweilige Parteispitze zurückfließen lassen und ihre Ambitionen dadurch unter Beweis stellen, dass sie der obersten Ebene zwei Dinge zur Verfügung stellen: Geld und die Kapazität, Parteianhänger\_innen und Wähler\_innen zu mobilisieren. Nur wer über beide Ressourcen verfügt und sie der Parteiführung anbietet, kann darauf hoffen, von seiner Partei für ein Mandat nominiert zu werden. Wer in die Politik will, muss entsprechend reich sein. Und wer in der Politik bleiben will, muss diesen Reichtum ständig

weiter vermehren, um einen immer größeren Kreis von Unterstützer\_innen auf verschiedenen Ebenen zu unterhalten.

Korruption zur Finanzierung klientelistischer Netzwerke ist also nicht einfach nur skrupelloses und unmoralisches Verhalten, sondern meist eine logische politische Transaktion innerhalb eines bestehenden klientelistischen politischen Systems mit zahlreichen informellen Spielregeln. Solange Politiker\_innen auf individuelle statt auf kollektive Bedürfnisse reagieren müssen, um Wahlen zu gewinnen, besteht ein gesteigerter politischer Anreiz für Korruption und ein geringerer Anreiz für eine gleichmäßige und damit faire Bereitstellung öffentlicher Güter.

## Kenia ist kein Sonderfall

Mit der beschriebenen Form des Klientelismus stellt Kenia keinen Sonderfall dar. In der politikwissenschaftlichen Literatur zu afrikanischen Staaten wird das Nebeneinander von legal-rationalen Institutionen, politischer Patronage und Klientelismus oft als Neopatrimonialismus bezeichnet. Umstritten ist aber, wie es zu einer Veränderung und Ablösung neopatrimonialer Herrschaftsformen kommt und ob Neopatrimonialismus zwangsläufig sozioökonomische Entwicklungen verhindert.

Korruption und Klientelismus waren und sind weltweit verbreitet. Sie führen aber nicht zwangsläufig zu einer dysfunktionalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Viele Länder, z. B. in Asien, haben es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geschafft, trotz neopatrimonialer Strukturen ein höheres Wohlstandsniveau zu erreichen. Die Liste der Länder, die zunächst Korruption und Klientelismus abgeschafft haben und anschließend ein breites Wohlstandsniveau erreichen konnten, ist jedoch recht kurz. Hierbei handelt es sich fast ausschließlich um asiatische Stadtstaaten wie Singapur oder Hongkong ohne Landbevölkerung, die an geographisch zentralen Handelsknotenpunkten liegen. Länger ist hingegen die Liste der Länder, die zunächst ein bestimmtes Wohlstandsniveau erreicht und gleichzeitig bzw. im Anschluss Korruption effektiver bekämpft haben. Hierzu gehören Länder wie Südkorea, Indonesien oder auch Malaysia, deren Pro-Kopf-Einkommen Mitte der 1960er-Jahre vergleichbar mit dem Kenias war, die aber erfolgreich eine strukturelle Transformation ihrer Wirtschaft einleiten konnten.

Auch wenn solche transkontinentalen Vergleiche holzschnittartig bleiben und viele weitere wichtige Faktoren ausblenden, lassen sich vorsichtige Rückschlüsse mit Blick auf die Rolle von Klientelismus und Korruption ziehen. Entscheidend sind vor allem das Ausmaß und die Funktionsweise von Klientelismus und Korruption, bzw. ob diese eine sozioökonomische Entwicklung blockieren oder diese trotz negativer Wirkungen ermöglichen konnte. So wurde in wirtschaftlich erfolgreichen Ländern in Asien sichergestellt, dass eine klientelistische und oftmals intransparente Bevorzugung bestimmter, politisch gut vernetzter Unternehmerfamilien bzw. einzelner Wirtschaftssektoren, kombiniert mit einer in einzelnen Sektoren hoch protektionistischen Wirtschafts- bzw. Handelspolitik sowie einer breiteren Bereitstellung öffentlicher Güter, direkt an den Exporterfolg der Unternehmen geknüpft wurde. Ausschlaggebend war hierfür eine Zentralisierung des Klientelismus, also die Schließung dezentraler Korruptionskanäle und die langfristige Reinvestition der Gelder. Waren beim Industrie- und Arbeitsplatzaufbau hingegen keine Fortschritte zu verzeichnen, wurde diese Bevorzugung schnell beendet. Kombiniert wurde diese Wirtschafts- und Industriepolitik fast immer mit einer Investition in die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft. Natürlich führte auch dieses Modell zur persönlichen Bereicherung der politischen und wirtschaftlichen Eliten, aber eben auch zum Aufbau von Industrien, einer strukturellen Transformation der Wirtschaft sowie einer umfassenderen öffentlichen Daseinsvorsorge.

## Kenias »Korruptionsmodell« ist veraltet

In Kenia verhindert bisher die historisch gewachsene Kombination aus ethnisch organisiertem Klientelismus und hoher Korruption die Schaffung arbeitsplatzintensiver Industrien sowie die ausreichende Bereitstellung öffentlicher Güter. Auch die Dezentralisierung politischer Entscheidungen im Zuge der neuen Verfassung von 2010 hat zwar die Orte politischer Entscheidungsfindung verändert, bisher jedoch zu selten die Art und Weise des Entscheidungsfindungsprozesses und der Verausgabung von öffentlichen Mitteln beeinflusst. Einerseits ist durch die Verlagerung der Entscheidungsfindung von der zentralen auf die regionale Ebene eine Zunahme an öffentlicher Infrastruktur zu beobachten, z. B. beim Straßenbau, andererseits sind hierdurch auch neue Kanäle für die Finanzierung klientelistischer Netzwerke entstanden.

Die aus der Kolonialzeit übernommenen wirtschaftlichen Strukturen, die auf den Export unverarbeiteter Produkte ausgerichtet war, erschweren eine strukturelle Transformation der kenianischen Wirtschaft zusätzlich. Nach wie vor liegt der Anteil von verarbeitenden Industrien unter zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Diese sind jedoch der Schlüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Menschen in den Städten. Zusätzlich bedeutet die Digitalisierung, dass die Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie weltweit eher ab- als zunehmen.

Anstatt die kenianische Wirtschaft mit einer sozial gerechten Industrie-, Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik zukunftsfest zu machen, fließt viel Geld in umstrittene Prestigeprojekte, die fast ausnahmslos von Korruptionsvorwürfen überschattet werden. So lagen beispielsweise die Kosten für den Bau der neuen Eisenbahnlinie von Mombasa nach Nairobi doppelt so hoch wie für eine vergleichbare Eisenbahnlinie von Äthiopien nach Djibouti. Für das Projekt verschuldete sich die Regierung mit drei Milliarden US-Dollar bei chinesischen Geldgebern. 200 Millionen US-Dollar müssen nun als jährliche Zinsen zurückgezahlt werden. Und der wirtschaftliche Nutzen der Eisenbahnlinie ist umstritten. Arbeitsplätze sind hierdurch nur wenige entstanden, während die Staatsverschuldung rapide zugenommen hat. Inzwischen müssen insgesamt 45 Prozent der Steuereinnahmen für die Rückzahlung von Schulden der kenianischen Regierung ausgegeben werden – Geld, das für andere, dringend notwendige Investitionen nicht zur Verfügung steht.

Als Konsequenz ist eine neue Runde wirtschaftlicher und sozialer Austeritätspolitik absehbar. Der Internationale Währungsfonds (IWF) gibt an, dass Kenia öffentliche Ausgaben reduzieren muss, wenn es weitere, dringend notwendige Kredite erhalten will. Von den Prestigeprojekten profitieren gut vernetzte politische und wirtschaftliche Eliten, ohne dass diese zu einer merklichen Reduzierung der hohen informellen Arbeit und Arbeitslosigkeit führen würden. Zudem leiden unter den drohenden Einschnitten in der öffentlichen Daseinsvorsorge vor allem ärmere Kenianer\_innen, die keinen Zugang zu Privatkliniken und Privatschulen haben. Die Regierung kündigte bereits an, dass sie öffentliche Ausgaben in bestimmten Bereichen zurückfahren müsse, wie z. B. die Subventionen für Kerosin, das in vielen ärmeren Haushalten zum Kochen verwendet wird. Auch höhere Einkommenssteuern für untere Einkommensgruppen ste-

hen zur Debatte. Höhere Steuern auf Kapitaleinkünfte oder übermäßigen Landbesitz stehen hingegen nicht zur Diskussion.

Erinnerungen an die Strukturanpassungsprogramme der 1980er- und 1990er-Jahre werden wach, die in Kenia zum Abbau staatlicher Leistungen und einer rasanten Beschleunigung der Ungleichheit geführt hatten. Das erzeugt Wut, vor allem bei den 85 Prozent der Kenianer\_innen, die im unregulierten informellen Sektor ohne Zugang zu sozialer Sicherheit oder anderen staatlichen Leistungen ein Auskommen finden müssen. Vor allem in den Städten wächst die Unzufriedenheit schon länger.

## Die kenianische Gesellschaft wird urbaner

Gleichzeitig wächst die Bevölkerung in den Städten: Allein in Nairobi wird die Zahl der Einwohner\_innen bis 2030 von heute knapp vier auf dann sechs Millionen anwachsen. Nach Zahlen der Weltbank wird spätestens 2050 die Hälfte aller Kenianer\_innen in Städten leben; bereits heute sind es über 30 Prozent. Einerseits beschleunigen Einkommens- und Bildungschancen die Urbanisierung in Kenia: Einzelne Sektoren wachsen – beispielweise der IT-Sektor in Nairobi's »Silicon Savannah« und andere, weniger gut bezahlte städtische Dienstleistungsbranchen –, das Bildungsniveau wird im Vergleich zu den Nachbarländern immer besser und Kenia ist inzwischen das einzige Land in Ostafrika, dem der Sprung in eine mittlere Einkommenskategorie gelungen ist. Das Land gehört also nicht mehr zur Gruppe der *Least Developed Countries* (LDCs). Andererseits fehlt es jedoch an einer Strategie, wie gute Arbeitsplätze für eine zunehmend urbane Bevölkerung entstehen sollen. Die Einkommensmöglichkeiten auf dem Land nehmen ab und fruchtbarer Boden wird rar – auch weil Kenia stark vom Klimawandel betroffen ist, der abwechselnd zu Dürre und Überschwemmungen führt.

Diese kombinierten Entwicklungen verändern die Gesellschaft und die politischen Erwartungen. Ebenso wie andere afrikanische Länder erlebt Kenia bisher eine Urbanisierung ohne eine ausreichende Industrialisierungsdynamik, also ohne den Aufbau einer arbeitsplatzintensiven verarbeitenden Industrie. Dies führt zu einer prekären Einkommenssituation vieler neuer Stadtbewohner\_innen, die keine Arbeit finden können. Gleichzeitig wird diese Situation von der ungleich verteilten

öffentlichen Infrastruktur weiter verschlimmert. Wie ungerecht die Urbanisierung in Kenia bisher verläuft, zeigen folgende Zahlen: 60–70 Prozent der Bewohner\_innen Nairobis wohnen in informellen Siedlungen, die insgesamt nur fünf Prozent der Stadtfläche einnehmen. 70 Prozent der Stadtbewohner\_innen gehören also nur fünf Prozent der Stadt.

Jenseits ethnischer Zuordnungen kann die kenianische Gesellschaft laut des Politikwissenschaftlers Charles Hornsby seit der Jahrtausendwende in fünf Gruppen unterteilt werden: 1.) wenige sehr vermögende, politisch einflussreiche Familien; 2.) eine wachsende urbane Mittelklasse; 3.) eine sehr kleine Arbeiterklasse in den Städten und auf dem Land; 4.) weiterhin viele Menschen, die in der familiär geprägten Landwirtschaft mit immer weniger fruchtbarem Land arbeiten; und 5.) eine stark zunehmende Zahl prekär beschäftigter Stadtbewohner\_innen und landloser Menschen in den ländlichen Gebieten. Zwei dieser fünf Gruppen wachsen rasant: die städtische Mittelklasse und die prekär Beschäftigten in den Städten.<sup>1</sup>

Darauf aufbauend diagnostiziert Hornsby eine fortlaufende funktionale Differenzierung der kenianischen Gesellschaft, die er als Sonderfall auf dem afrikanischen Kontinent bezeichnet. Die Bedeutung der hieraus hervorgehenden, aber keinesfalls homogenen Mittelklasse für die Demokratisierung Kenias betont auch der Kenia-Experte Nic Cheeseman. Er verweist auf eine zunehmende Anzahl von Fällen seit Anfang der 1990er-Jahre, in denen die gemeinsamen Interessen jener Mittelklassen an demokratischer Politik die politische Bedeutung ethnischer Zugehörigkeit übertrumpften. Für die politische Funktionslogik des Landes bedeutet dies, dass aufgrund der politischen Interessen einer stetig wachsenden Gruppe in Kombination mit zunehmender Urbanisierung immer weniger Kenianer\_innen die meist dörflich gebundenen Klientelismusleistungen anstreben bzw. hiervon profitieren. Zudem sind gerade Kenianer\_innen in den informellen Siedlungen der Städte politisch unterrepräsentiert, weil in den städtischen Wahlkreisen eine wesentlich grö-

1. Laut Afrikanischer Entwicklungsbank gehören in Ostafrika schon Menschen zur unteren Mittelklasse, die mehr als zwei US-Dollar am Tag zur Verfügung haben. Ob die knapp 30 Prozent der Kenianer\_innen, die zwischen zwei und vier US-Dollar am Tag verdienen sich der Mittelklasse zugehörig fühlen bzw. als solche bezeichnet werden können, ist fragwürdig. Sie sind jederzeit von einem Rückfall in die Armut bedroht. Knapp 20 Prozent der Bevölkerung gehören der Einkommensgruppe zwischen 10 und 20 US-Dollar am Tag und darüber an, mit steigender Tendenz.

Bere Zahl von Menschen lebt als in den ländlichen Wahlkreisen. Der alte ethnische Klientelismus zur Erreichung einer politischen Stabilität stößt daher zunehmend an seine Grenzen. In den Städten bestehen aber verschiedene neue Herausforderungen für die ihr Land verlassende Bevölkerung. So sind die Preise für Lebensmittel in den Städten beispielsweise höher als auf dem Land und es gibt keine Möglichkeiten, selbst Lebensmittel anzubauen. Soziale Sicherungssysteme sind unzuverlässig und das familiäre Netzwerk, das man um Hilfe bitten könnte, ist oftmals kleiner als in ländlichen Regionen. Wegen der größeren Verfügbarkeit von Medien und den Aktivitäten von Parteien und Nichtregierungsorganisationen sind sich Stadtbewohner\_innen zudem eher ihrer eigenen benachteiligten wirtschaftlichen Lage bewusst. Populistische Botschaften und Aufrufe zum Protest fallen hier auf fruchtbaren Boden.

## Mangelnde Bereitstellung öffentlicher Güter in den Städten

Urbanisierung ohne Perspektive wird damit zu einem politisch explosiven Gemisch, auch weil eine Rückkehr aufs Land keine Option ist – unter anderem weil aufgrund des Bevölkerungswachstums und des Klimawandels die landwirtschaftlich nutzbare Landfläche kleiner wird. Massive Ausschreitungen waren bei den letzten Wahlen 2017 vor allem in den Slums Nairobis, Mombasas und Kisumus zu beobachten. Auch nach den Wahlen kam es immer wieder zu teils gewaltsamen Protesten in den großen Städten. Am 3.9.2018 kam es in mehreren Städten des Landes zu Protesten, nachdem die Regierung eine höhere Besteuerung von Benzin angekündigt hatte. Der nationale Gewerkschaftsdachverband drohte sogar mit einem Generalstreik. Je weiter die Austeritätspolitik der Regierung um sich greift, desto wahrscheinlicher wird die Zunahme von urbanen Protesten.

Proteste gehen häufig einher mit brutalen Reaktionen der Sicherheitskräfte. Ein Kreislauf zeichnet sich ab: Weil es dem Staat nicht gelingt, ein öffentliches Gut wie Sicherheit in den wachsenden Slums Nairobis bereitzustellen, regt sich Protest, der wiederum durch die Polizei bekämpft wird und so weiteres Protestpotenzial und zunehmende Unsicherheit schafft. In diese Lücke stoßen bewaffnete bzw. kriminelle Gruppen vor, um Sicherheit und andere Dienstleistungen (z. B. Strom- und Wasserversorgung) oftmals exklusiv für eine bestimmte

ethnische Gruppe anzubieten, sodass die Unsicherheit und die Polarisierung in den Städten weiter zunehmen. Es ist daher kein Wunder, dass die wachsende untere bis mittlere städtische Mittelklasse zunehmend unzufrieden ist. Ihre Steuerlast wächst bereits infolge der Austeritätspolitik, nachdem die Regierung in der zweiten Jahreshälfte 2018 neue Einkommens- und Konsumsteuern verkündet hatte. Im Gegenzug profitiert sie jedoch nicht von städtischen Dienstleistungen, da das erhöhte Steueraufkommen vor allem für die Schuldenzahlungen aufgewendet werden muss, nicht aber für städtische Infrastruktur, öffentliche Sicherheit oder bessere Schulen und Krankenhäuser bereitsteht.

Angesichts steigender Steuern und Lebensmittelpreise sowie der grassierenden Alltagskorruption nimmt die Frustration weiter zu. Die obere Mittelschicht kann sich für die persönliche Sicherheit oft private Sicherheitsfirmen leisten, für die Gesundheit Zusatzversicherungen abschließen und in Abwesenheit eines funktionierenden öffentlichen Rentensystems auch privat vorsorgen. Für die Mehrheit der neuen Mittelschicht sind diese Anwendungen jedoch zu teuer. Der Gesellschaftsvertrag geht nicht auf. Die Frustration gegenüber der mangelnden Bereitstellung öffentlicher Güter steigt an und führt zur Suche nach Schuldigen und Protest.

## Eine Chance für demokratische Veränderungen

Die kenianische Politik steht vor einer doppelten Herausforderung: dem Wandel von einem ländlichen zu einem zunehmend urbanen Gesellschaftsverständnis kombiniert mit einer unzureichenden Bereitstellung öffentlicher Güter und zunehmender Ungleichheit. Folglich werden politische Legitimität und damit Stabilität künftig enger mit der Bereitstellung öffentlicher Güter und wirtschaftlicher Chancen für die Bevölkerung in den Städten verbunden sein. Ist der Staat aufgrund der massiven Korruption zu verschuldet, um diese öffentlichen Güter bereitzustellen, werden gewaltsame Proteste nicht nur im Zuge von Wahlen immer wahrscheinlicher und es droht eine Verharrung als Land im unteren Teil der mittleren Einkommenskategorie.

Ein Blick auf afrikaweite Dynamiken zeigt, dass fast überall auf dem Kontinent die Städte und Protestbewegungen wachsen. Von weniger als 50 Protesten pro

Jahr zwischen 2005 und 2010 hat sich die Zahl zwischen 2010 und 2016 auf mehr als 300 Proteste pro Jahr auf dem Kontinent erhöht. Die Politikwissenschaftlerin Lisa Mueller argumentiert, dass Proteste in Afrika dann wahrscheinlicher werden, wenn Aktivist\_innen aus der Mittelklasse eigene Mittel bemühen, um ärmere Menschen zu mobilisieren. In den in ganz Afrika zu beobachtenden Protesten vermischen sich laut Mueller gemäßigte Forderungen nach mehr Demokratie und wirtschaftlicher Gleichheit schnell mit gewalttätigeren Formen von Protest. So kommen die Initiator\_innen von Protest meist aus der städtischen Mittelklasse, die Masse der Protestant\_innen hingegen aus den unteren Klassen.

Beide Gruppen nehmen in Kenia an Bedeutung zu: Dass in vielen afrikanischen Ländern die große Mehrheit der Mittelklasse weiterhin öffentlich beschäftigt ist, muss jedoch hinzugefügt werden und bleibt bei Muellers Analyse unterbeleuchtet. Auch in Kenia arbeiten weiterhin viele Angehörige der Mittelschicht als Beamt\_innen und Angestellte im öffentlichen Dienst und sind somit staats- sowie oftmals auch klientelismusabhängig. Allerdings ist Kenia in Ostafrika insofern eine Ausnahme, als auch die Anzahl der nicht öffentlich beschäftigten Angehörigen der Mittelklassen in den Städten stärker als anderswo wächst. Genau diese Dynamik hat zu einer zunehmenden gesellschaftlichen Pluralisierung geführt, die den Reformdruck weiter erhöht.

Der Veränderungsdruck ist spürbar. Die Frustration aufgrund der Abwesenheit einer funktionierenden staatlichen Daseinsvorsorge erzeugt nicht nur Protest, sondern ändert auch das Wahlverhalten in den Städten. So wählen bereits viele Wähler\_innen in Nairobi bei Lokalwahlen nicht mehr allein nach ethnischen Gesichtspunkten und auch nicht die von der bisherigen politischen Elite präferierten Kandidat\_innen. In Nairobi wurde beispielsweise 2017 ein Gouverneur direkt gewählt, der nicht die ethnische Mehrheit repräsentiert. Der hoch umstrittene Mike Sonko setzte sich in parteiinternen Vorwahlen gegen den eigentlich von der Parteispitze auserkorenen Kandidaten durch, weil er viele Wähler\_innen in Nairobi davon überzeugen konnte, die chaotische Stadt besser als die bisherige politische Elite regieren zu können. Zentraler Bestandteil seiner Kampagne waren die von ihm (aus undurchsichtigen Quellen) finanzierten privaten Krankentransporte und die Erbringung weiterer (von ihm privat bezahlter) Dienstleistungen, vor allem in den Slums. Zwar folgt er damit weiterhin einem klien-

telistisch-populistischen Verständnis der Erbringung öffentlicher Güter, aber eben nicht entlang des ethnischen Klientelismus. Nach der Wahl sind viele Bürger\_innen jedoch enttäuscht, da auch der nun breiter aufgeschlüsselte Klientelismus nicht in der Lage ist, öffentliche Güter wie Sicherheit und Zugang zu öffentlichen Gesundheitsleistungen effektiv bereitzustellen. Die Ablösung der Wahlpräferenz gegenüber der eigenen ethnischen Identität in Lokalwahlen ist in Nairobi jedoch kaum mehr umkehrbar.

## Kenia an einem Scheidepunkt

Da die alte Funktionslogik kenianischer Politik nicht in der Lage ist, ausreichend öffentliche Güter bereitzustellen, und auch die politische Stabilität damit mittel- bis langfristig gefährdet ist, steht Kenia an einem Scheidepunkt. Es gelingt der bisherigen politischen Elite nicht (mehr), auf die Forderungen nach wirtschaftlichen Chancen und sozialer Gerechtigkeit adäquat zu regieren. Das bisherige Modell eines ethnischen Klientelismus und dessen immer deutlicher werdende Unfähigkeit, öffentliche Güter für ein urbanes und gesellschaftlich plurales Kenia bereitzustellen, wird zukünftig zum Risiko für politische Stabilität weit über den Wahltag hinaus und führt zu einer blockierten wirtschaftlichen Entwicklung. Bereits jetzt hat sich ein politisch explosiver Kreislauf gebildet: Ethnischer Klientelismus führt zu Korruption, diese zu einer rapide zunehmenden öffentlichen Verschuldung und damit wiederum zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern sowie fiskalpolitischer Austerität, z. B. über erhöhte Konsumsteuern, unter denen vor allem die untere städtische Mittelschicht und prekär beschäftigte Slumbewohner\_innen leiden, die daher immer öfter protestieren. Dieser Kreislauf trifft inzwischen in Kenia frontal auf den Megatrend Urbanisierung, was zu einer Beschleunigung des Kreislaufes führt.

Diese Situation ist Risiko und Chance zugleich. Im Kern geht es um einen politischen Kampf zwischen denen, die vom aktuellen Status quo profitieren, und denen, die an dessen Ablösung interessiert sind. Die Transformationsdynamik, ausgelöst durch Urbanisierung und gesellschaftliche Pluralisierung, spielt eigentlich denen in die Hände, die Veränderung wollen. Es fehlt ein politisches Projekt. Ein Blick auf die Einflussmöglichkeiten und die historischen Erfahrungen demokratischer Akteure in Kenia macht optimistisch, dass Veränderung möglich

ist und die derzeitige Situation sogar eine Möglichkeit zur Vertiefung der Demokratie und für die Bildung interessengeleiteter Bündnisse zur Überwindung des Status quo bieten könnte. Dennoch müssen aus den verpassenen Chancen der Vergangenheit bessere Lehren gezogen werden. Nach den jüngsten Korruptionsskandalen im Mai 2018 mobilisierte ein zivilgesellschaftliches Bündnis zu Anti-Korruptionsprotesten in Nairobi. Der Protest verlief jedoch erstaunlich unpolitisch und schließlich im Sande, weil es an einer überzeugenden Erzählung fehlte, wie Korruption, Verschuldung, Austeritätspolitik und soziale Gerechtigkeit zusammenhängen, wie ein gerechteres Kenia aussehen und wie dies erreicht werden könnte. Der Kampf gegen Korruption allein reicht nicht aus. Stattdessen steht die Frage im Mittelpunkt, wer von den korrupten Strukturen profitiert, wer verliert und was Kenia dadurch vorenthalten wird. Der Kampf gegen Korruption müsste folglich in eine breite Debatte über mögliche Wege zu einer gerechteren Gestaltung des sozioökonomischen Wandels in Kenia eingebettet und mit einer Kritik des kenianischen Kapitalismusmodells sowie einer Vertiefung von Demokratie verbunden werden.

Eine Erzählung darüber, warum soziale Gerechtigkeit den Kampf gegen Korruption erfordert und damit zu einem besseren Kenia für alle führen kann, besitzt das Potenzial, ein politischer Klebstoff für neue Formen der Zusammenarbeit ganz verschiedener Akteure zu sein. Die Träger solcher Allianzen sind bekannt: einige der Kenianer\_innen aus der urbanen Mittelschicht, die zunehmende Anzahl gut ausgebildeter junger Menschen, die für ihre Ausbildung in die Städte gezogen sind, aber dann keine Jobs finden, sowie die prekär beschäftigten Arbeiter\_innen. Mithilfe der mitgliederstarken Gewerkschaften in Kenia, kritischen Journalist\_innen, Slumbewohner\_innen, die sich für ihre Rechte einsetzen und

deren Stimmen aufgrund ihrer zunehmenden Zahl in Wahlen immer wichtiger werden, sowie kritische Nichtregierungsorganisationen, die zu einer immer lebhafteren Diskussion in konventionellen und sozialen Medien beitragen, könnten diese Veränderungen voranbringen. Hierzu ist jedoch auch die Mitarbeit jüngerer Politiker\_innen auf nationaler oder *County*-Ebene vonnöten, die an einer Ablösung bestehender politischer Strukturen interessiert sind. Dabei wird auch eine möglicherweise unbequeme Zusammenarbeit mit reformorientierten Kräften aus der derzeitigen politischen Elite und dem öffentlichen Dienst unvermeidlich sein, die sich von einer Überwindung des derzeitigen Status quo größere Einflussmöglichkeiten erhoffen. Es gilt, taktisch klug vorzugehen.

Der Blick in die Vergangenheit macht zuversichtlich: Viele der oben genannten Akteure haben, z.B. Mitte der 1990er-Jahre und zuletzt 2010, gemeinsam und erfolgreich für die Einführung der Mehrparteiendemokratie und für eine neue Verfassung gestritten, indem sie Brücken zwischen einzelnen Interessen bilden konnten. Zu früh sind diese Bündnisse jedoch beendet worden. Es fehlte an einer langfristig angelegten gesellschaftspolitischen Erzählung und Strategie sowie einer sozialen Verwurzelung der Allianzen. An diesen Punkten müssen die Akteure neu ansetzen und stärker als bislang an der Umsetzung von Reformen arbeiten sowie gleichzeitig Rechenschaft einfordern. Gänzlich ohne das Engagement in politischen Parteien wird dies nicht gehen. Kenia braucht einen politischen Paradigmenwechsel: Politische Legitimität und damit Stabilität darf mittel- bis langfristig nicht mehr mit Klientelismus eingekauft werden. Die demokratische Überwindung der veralteten politischen Funktionslogik ist daher die entscheidendste gesellschaftspolitische Baustelle für Kenias Zukunft.



## Literatur

**Afrobarometer** (2018): <http://www.afrobarometer.org/countries/kenya-0> (1.8.2018).

**Chabal, Patrick / Daloz, Jean-Pascal** (1999): *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, African Issues.

**Cheeseman, Nic** (2015): Does the African middle class defend democracy? Evidence from Kenya, Working Paper 150, *Afrobarometer*, <http://afrobarometer.org/publications/wp150-does-african-middle-class-defend-democracy> (25.10.2018)

**Erdmann, Gero / Engel, Ulf** (2006): *Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-All Concept*; [https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp16\\_erdmann-engel.pdf](https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp16_erdmann-engel.pdf) (1.8.2018).

**Hornsby, Charles** (2012): *Kenya: A History Since Independence*, London, I. B. Tauris.

**Khan, Mustaq** (1998): Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, *European Journal of Development Research*, June (10).

**Khan, Mushtaq** (2005): Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries, *Democratization* (12) 5, S. 704–724.

**Mueller, Lisa** (2018): *Political Protest in Contemporary Africa*, Cambridge University Press; <https://www.cambridge.org/core/books/political-protest-in-contemporary-africa/BF397537A3CF5CA13037CFF4A8DFB1E2> (1.8.2018).

**Resnick, Danielle** (2012): Opposition Parties and the Urban Poor in African Democracies, *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Nr. 11, S. 1351–1378.

**Schuberth, Moritz** (2018): Hybrid security governance, post-election violence and the legitimacy of community based armed groups in urban Kenya, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 12, Nr. 2, S. 386–404.

**World Bank** (2016): *Kenya urbanization review*; <http://documents.worldbank.org/curated/en/639231468043512906/Kenya-urbanization-review> (1.8.2018).



## Über den Autor

**Henrik Maihack** studierte Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin. Nach Abschluss des Postgraduiertenprogramms des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) arbeitete er für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zunächst im Büro in Indien und leitete danach die Projekte der FES in Bangladesch, Südsudan und in Ruanda. Seit 2017 leitet er das Büro der FES in Nairobi/Kenia.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika  
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7442 | Fax: +49-30-269-35-9217  
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:  
[Svende.Eickhoff@fes.de](mailto:Svende.Eickhoff@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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  
978-3-96250-222-5