

Korruption

Eine Bezeichnung, die gern schnell zur Hand ist, wenn solche Phänomene diskutiert werden, ist »Korruption«. Südsudan gilt als deren Mekka. Der *Corruption Perception Index* des Jahres 2020 von *Transparency International* listet Südsudan auf Rang 179.³ Das ist der letzte Platz, ex-aequo mit Somalia. Im Südsudan bezweifelt niemand, dass Korruption allgegenwärtig ist, bis in die höchsten politischen Kreise. Der oft beeindruckende Fuhrpark vor einschlägigen Hotels, Restaurants und Clubs in Juba legt Zeugnis davon ab. Bei einigen dieser Karossen überwiegt ohnehin das Erstaunen darüber, wie es ein tiefergelegter Sportwagen überhaupt über die ruppigen Straßen der Stadt bis an die jeweilige Destination geschafft hat. Symbolik geht vor Effizienz. Söhne und Töchter aus gut vernetztem Haus zeigen gern, was sie haben. »Salva Kiir gets a brand new cowboy hat from Toyota for every Land Cruiser v8 purchased by a South Sudanese politician«, vermutet vor nicht allzu langer Zeit die südsudanesisische Twitter-Größe »South Sudan Analyst«. Der Tweet erlangt nicht zuletzt deswegen Bekanntheit, weil er von Twitter offiziell als »Fake News« gebrandmarkt wird.

Die vielleicht nicht sichtbarste, aber spürbarste Form von Verhaltensweisen, die gemeinhin als Korruption gelten, findet sich im alltäglichen Bereich. Und diese alltäglichen Modalitäten machen die Kategorisierung des Phänomens schwierig. Es ist die höfliche Frage jener jungen Soldat:innen an den nächtlichen Straßensperren, etwas Geld für Essen oder Wasser haben zu können. Oder das allgegenwärtige, informelle Processing Fee bei Amtshandlungen. Das unerwartete Auftreten legal nicht lösbarer verwaltungsrechtlicher Schwierigkeiten. Verhandeln über Recht ist unabdingbar in einem Kontext, wo Recht nicht einsehbar und erwartbar, aber dennoch wesentliche Regelungsargumentation ist. Manchmal sind finanzielle Argumentationshilfen unabdingbar, manchmal einfach der Weg des geringsten Widerstandes.

Es ist unvorhersehbar, wo Vorbereitung auf Gelegenheit trifft. Einmal scheiterten mein Kollege Chris und ich beim Einlass für einen Inlandsflug am Flughafen in Juba. Wir hatten die notwendige Bescheinigung der Korrektheit unserer Reise, ausgestellt von der *Relief and Rehabilitation Commission* (RRC), nur in Kopie dabei. Das reichte dem Beamten am Flughafen nicht – das Dokument könnte ja gefälscht sein, wurde uns beschieden, damit

3 <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/ssd> [29-01-2021].

könnten wir unseren Flug unmöglich antreten. Zugleich erwies er sich aber als Ermöglicher. Für einen Kostenbeitrag von 50 US-Dollar – ein Beitrag für den notwendigen Sachaufwand, denn offiziell ist eine derartige Bescheinigung kostenfrei – war ein Originaldokument flugs ausgestellt. Wir konnten unseren Flug umgehend antreten.

Vergleichbare Gegebenheiten sind zahllos. Sie offenbaren den strukturellen Charakter eines Phänomens, dem sich am Ende niemand entziehen kann. Dies gilt gerade für Khawajas, allen hehren ethischen Codes der internationalen Organisationen zum Trotz. Wer behauptet, es dauerhaft ohne derartige Kostenbeiträge zu schaffen, bewegt sich entweder in einer von einigen Botschaften präferierten hermetisch abgeschlossenen Blase, lügt oder schlägt südsudanesischen Beamt:innen in Tajility, ein nahezu unmögliches Unterfangen.

Generell lassen sich drei Formen der Interpretation und des Zuganges gegenüber diesem Phänomen »Korruption« unterscheiden: ein aktorsorientierter Ansatz, ein strukturorientierter Ansatz, und schließlich ein hybrid zwischen diesen beiden Optionen liegender Umgang, den ich als soziale Aus handlung bezeichnen möchte.

Die aktorsorientierte Interpretation ist die Domäne der Aktivist:innen, insbesondere der internationalen, von denen es ja im Südsudan keinen Mangel gibt. Eines der glamourösesten Gewächse dieser Stoßrichtung ist die US-amerikanische INGO *The Sentry*, gegründet vom zur Rettung des Südsudan entschlossenen ritterlichen Zweigespann John Prendergast und George Clooney. *The Sentry* hat sich durch detaillierte Nachforschungen zu den verworrenen Geldflüssen innerhalb der südsudanesischen politischen und militärischen Eliten einen Namen gemacht.

Detailreich nachgezeichnet wurden etwa die militärisch-ökonomischen Netzwerke der militärischen Oberkommandierenden, bis hin zu deren Firmenstrukturen und erworbenen oder erbauten Immobilien im angrenzenden Ausland (*The Sentry*, 2020). So umfassend die Darstellungen, so einfach die Empfehlungen. Ratschlag Nummer Eins: »US Sanctions«. Ratschlag Nummer Zwei: »Sanctions from actors beyond the US government.« (Ebd.: 38) Die Sinnhaftigkeit eines solchen personalisierten Zuganges bleibt fragwürdig, praktisch wie analytisch. John Young weist zu Recht darauf hin, dass Sanktionen gegenüber Personen, die über keine Assets im OECD-Raum verfügen, diese faktisch nicht einschränken können.

Zudem wird ein zweifelhaftes Anreizsystem in Gang gesetzt: »SPLM-IO Divisional Commander Gabriel Tang facetiously complained that the im-

sition of sanctions against [Peter] Gadet had made him more popular and he demanded that he be sanctioned as well.« (Young, 2015: 37) In diesem Fall ging es um Sanktionen wegen mutmaßlich begangener Kriegsverbrechen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass eine derartige »Anerkennung« durch die internationale Gemeinschaft auch im Falle von Korruption sozial nicht stigmatisiert, sondern in erster Linie Respekt einflößend wirkt. Zerstört wurde ein persönlicher Ruf durch derartige Aktionen noch selten. Damit stellt sich die Sinnfrage bei solchen spektakulären Interventionen. Zumindest stellt sie sich für all jene, die sich damit nicht in erster Linie selbst positiv ins Rampenlicht rücken wollen.⁴

Demgegenüber reflektiert die strukturelle Argumentation die systemischen Gegebenheiten, unter denen sich Korruption vollzieht. Wie James C. Scott anmerkt, geht es um eine Verschiebung von konkreten Anschuldigungen hin zur Analyse des sozialen Kontextes, in dem sich Korruption vollzieht (Scott, 1969: 317). Was den Ansatz von *The Sentry* und vergleichbaren aktivistischen Initiativen problematisch macht, ist der implizit anklingende Impetus einer moralischen Überlegenheit, in der Arroganz mitschwingt. »South Sudanese leaders didn't *willfully* and *maliciously* design a self-serving, corrupt system.« (Garang, 2019: 82) Dennoch hat sich ein derartiges System entwickelt und, in weiterer Folge, sozial institutionalisiert.

Eine oftmals debattierte Frage ist die für jede Definition politischer Korruption notwendige Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Bereich. Erst eine solche Unterscheidung erlaubt eine ethische Wertung von Geschenk- oder Geldannahmen. Eine pauschale Erklärung, wonach diese Unterscheidung außerhalb der OECD-Welt keine Gültigkeit hätte, greift zu kurz. Es besteht im Südsudan keine Unklarheit über die rechtliche Zweifelhaftheit von persönlichen Geschenk- oder Geldannahmen im Amt. Oftmals ist es ja das deklarierte Ziel, die Zeit im Amt bewusst dafür zu verwenden, einen möglichst großen Teil einer beständig nachservierten Torte abzuschneiden. Auch wenn die Erlöse keineswegs einzig zur persönlichen Verfügbarkeit gedacht sind, sondern für mitunter weitschichtig Verwandte. Nichtsdestotrotz. »I eat at my table.«

4 Zu den problematischen Konsequenzen dieser von John Prendergast seit Jahrzehnten in Bezug auf Sudan und Südsudan angewandten Argumentationen siehe seine Debatte mit Mahmood Mamdani an der Columbia University im April 2009, https://www.youtube.com/watch?v=yCOpfH_5_pY&t [16-01-2021].

Zur Analyse der dahinterliegenden strukturellen Probleme bedarf es einer mehrschichtigen Differenzierung, zwischen Korruption als Kapazitätsproblem, als politische Strategie und schließlich als soziale Erwartungshaltung. Die Frage der Kapazität stellt sich schon anhand des rapiden Prozesses der Verstaatlichung in einem Kontext mit raschen und substanziellen, rentenähnlichen finanziellen Einnahmen. Diese stammen vorwiegend aus der Ölförderung und der internationalen Entwicklungshilfe. »The former SPLM Secretariat of Finance, which managed resources of around \$100,000, has transformed itself into a Ministry responsible for managing over one and a half billion dollars annually, including significant MDTF financing.« (World Bank, 2007: 67) Die berühmte Versuchung, die ein solcher Geldfluss auf einzelne Beamte ausüben mag, ist nur ein Teil der Herausforderung. Es ist vielmehr die finanzielle Aufnahmekapazität eines Systems in einem Kontext, in dem selbst die meisten staatlichen Gehälter außerhalb der Städte in Ermangelung vorhandener Bankverbindungen nach wie vor bar ausgezahlt werden müssen. Allein schon der Prozess des Geldtransports und der Auszahlung erfordert Schutzrenten, die zur Minimierung möglicher Friktionen besser vorab gezahlt werden. Jedenfalls ist Korruption ein wahrscheinlicher Vorgang, wenn die vorhandenen Mittel die technische Absorptionsfähigkeit eines Systems übersteigen.

Bedingt durch den nicht zuletzt dem Bürgerkrieg geschuldeten rasanten ökonomischen Abschwung hat sich diese Situation unterdessen jedoch in ihr Gegenteil verkehrt. In den Jahren 2019 und 2020 haben Staatsbedienstete, auch im Sicherheitsapparat, über Monate ihre Gehälter nicht oder nur eingeschränkt erhalten. Dass der dadurch bedingte finanzielle Ausfall kompensiert werden muss, ist sozial naheliegend. Ein nicht geringer Teil der unpolitischen Kleinkorruption ist auf diese Situation zurückzuführen: die Beschleunigung von Dokumentausstellungen, die schnelle und gütliche Einigung bei Fahrzeugkontrollen, der Zugang zu Vorgesetzten. Nicht selten lässt sich die Polizei bei Amtshandlungen von deren Begünstigten – etwa Opfern von Diebstählen oder von Raub – für ihre Tätigkeit bezahlen. Aus dem einfachen Grund, weil der Staat sie nicht bezahlt. Ein gutes Beispiel dafür sind die schon zitierten nächtlichen Checkpoints in Juba, an denen die eingesetzten Soldaten die Kontrollierten in oft freundlichem Ton wissen lassen, dass sie noch nichts gegessen hätten. Es ist ein schmaler Grat zwischen Korruption, Schutzgeld-erpressung und dem Erbitten von Almosen.

Der politische Aspekt von Korruption gestaltet sich bei näherer Betrachtung ebenso differenziert. Niemand bestreitet die obszöne Zahl von Toyota

Land Cruiser V8 in Juba oder die mit südsudanesischem Geld errichteten Villen in Nairobi. Aber der dahinterliegende soziale Prozess ist komplexer. In seiner Auseinandersetzung mit den Wirkungsmechanismen der, wie er es nennt, südsudanesischen Kleptokratie unterscheidet Alex de Waal (2014: 349) verschiedene Komponenten, die für Amtsträger aus deren politischem Budget zu bestreiten sind: Ausgaben für persönliche Sicherheit, für Patronage, und schlussendlich für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern. Diese Ausgaben sind essenziell, dienen sie doch dazu, das politische und das physische Überleben des Amtsträgers zu gewährleisten. Joel Migdal (1988) bezeichnet derartige Ausgaben daher als Teil von »politics of survival«.

Es ergibt sich aus der Natur der Sache, dass Patronage, ein Grundbestandteil jedes politischen Marktplatzes, nur unzureichend aus einem formellen Budget zu bestreiten ist. Die Vergabe monopolistischer Lizenzen ist ein endliches Geschäft. Physischer Schutz ist ebenfalls nur bedingt durch offizielle Kanäle zu bestreiten. Allerdings schafft schon allein die Gewährleistung der Auszahlung zustehender Gehälter in einer Situation, wo sie den meisten anderen Staatsbediensteten nicht gewährt wird, ein nicht zu unterschätzendes Privileg – und damit persönliche Loyalität und Sicherheit. Staatliche Gehälter können durch ihre selektive Auszahlung zu einem Sicherheitsinstrument oder zu einem Bestandteil des politischen Budgets transformiert werden. Und es handelt sich sogar um eine Transformation, die nach formeller Definition schwerlich als Korruption zu bezeichnen ist.

Patronage bindet nicht nur Loyalität, sie kann schnell in ein Mittel zur politischen Kontrolle umschlagen. Dies ist vor allem jenen gegenüber hilfreich, die eigenständige oder gar konkurrierende politische Ambitionen entwickeln. Eine klassische Vorgangsweise negativer politischer Patronage ist der Ankauf von politischer Loyalität durch Korruption, nur um sie zu einem späteren Zeitpunkt moralisch oder rechtlich gegen die Korruptierten zu wenden (Migdal, 1988: 219). Salva Kiir selbst hat ein für diesen Mechanismus prototypisches Beispiel gesetzt. Am 3. Mai 2012 adressiert er einen Brief an »Corrupt Government Officials, Current and Former«. Darin fordert er diese zur Rückzahlung von von ihnen angeblich abgezweigten vier Milliarden US-Dollar auf. »If funds are returned«, so heißt es in dem Schreiben, »the government [...] will grant amnesty and will keep your name confidential. I and only one other official will have access to this information.« Offenbar verläuft die Aktion nicht zur vollen Zufriedenheit. Wenig später nutzt Kiir den Korruptionsvorwurf, um den Großteil seiner damaligen politischen Kontrahenten aus Regierungspositionen zu entlassen.

Der letzte von de Waal angeführte Punkt, die Zurverfügungstellung öffentlicher Güter, benötigt im südsudanesischen politischen Kontext zunächst eine Klarstellung. In Überschneidung zum Bereich der Patronage geht es bei »öffentlichen« Gütern zumeist um gemeinschaftliche Güter, die entlang ethno-politischer Kriterien vergeben werden. Diese Praxis zieht sich von der geografischen Fokussierung von Infrastrukturprojekten bis hin zur Einflussnahme auf internationale humanitäre Hilfe.

Spätestens an diesem Punkt gelangen wir in den Bereich der sozialen Erwartungshaltung. Diese ist ein wesentlicher Teil des von mir eingangs angeführten dritten Erklärungsmusters von Korruption, der sozialen Aushandlung. Davon auszugehen, dass eine spezifische Gemeinschaft oder eine spezifische Region von einem aus ihr stammenden politischen Würdenträger Vorteile bezieht, ist kein südsudanesisches oder afrikanisches Phänomen. In allen demokratischen Systemen gehen Wählende oft geradezu selbstverständlich davon aus, dass ein:e aus ihrer Gegend oder ihrem sozialen Umfeld stammende Kandidatin oder stammender Kandidat ihrem oder seinem Umfeld gewissermaßen zu einer Rückzahlung verpflichtet ist. Ganz so, als gäbe es eine spezifische Schuld zu tilgen oder gemeinschaftliche Verantwortungen wahrzunehmen. Das ist im Südsudan nicht anders. Allerdings haben die nicht zuletzt durch die Polygamie begünstigte weite Verzweigung von Familien- und Klan-Strukturen und die sich daraus ableitenden Verantwortungsbeziehungen eine besondere Wirksamkeit.

Die Versorgung einer zumindest dreistelligen Zahl an finanziell in der einen oder anderen Form Abhängigen ist keine Seltenheit. »Schau hier«, deutet ein Freund im Vorbeifahren zum Eingang des Sitzes der Vizepräsidenten. »All die Leute, die hier sitzen. Sie warten darauf, dass etwas für sie abfällt. Und sei es noch so wenig. Sie warten lange, jeden Tag, die ganze Zeit.« Die Mühen und Kosten, die dafür aufgewendet werden müssten, nicht zu zahlen, überwiegen zumeist deutlich gegenüber jenen eines pragmatischen Zahlens. Und das ist Korruption im Südsudan allzu oft: der Weg des geringsten Widerstandes.

Ein An- und Verkauf politischer Loyalität ist ohne Korruption nur schwer zu bewerkstelligen. Angesichts der Tatsache, dass es vollkommen korruptionsfreie politische Systeme nicht gibt, ist das auch schwer vorstellbar. Korruption leistet aber mehr. Sie ist eine die in den Kapiteln zuvor geschilderten Konfliktlandschaften verwebende Methode. Sie bringt nicht nur den politischen Marktplatz zum Funktionieren, sie verbindet ihn mit ethno-politischen Komponenten. Korruption dient zur Verstetigung von politischer, ökonomi-

scher und sozialer Marginalisierung – und als Mittel dagegen. Nicht selten hat Korruption eine umverteilende und sozial ermöglichende Dimension.

Aufgrund seines moralisierenden Begriffsgehaltes ist Korruption im süd-sudanesischen Kontext ein viel gescholtenes und wenig erklärtes Phänomen. Eine simple Verdammung eines sozialen Prozesses mit vielfältigen Auswirkungen ist weder Erfolg versprechend noch praktikabel. Analytisch mag der Begriff der ökonomischen Rente (vgl. etwa Khan, 2000: 70) mehr zur Erklärung der komplexen Realität beitragen. Letztlich ist die Art der Benennung des Phänomens jedoch ohne Belang. Die Trennung kleptokratischer Mechanismen vom Prozess der informellen ökonomischen Verteilung ist ein Prozess, der ohnehin dem langfristigen institutionellen Wandel vorbehalten bleibt.

