

# Lesbar werden

## In Kenia stößt die Einführung digitaler Ausweise nicht nur auf Widerstand

---

Ausweise aus Papier sind ein Auslaufmodell. Viele Länder setzen auf elektronische Formen, die Identität von Menschen festzustellen – in einer Karte, die biometrische und persönliche Merkmale speichert. Datenschutzbedenken liegen nahe. Doch eine Umfrage in Kenia zeigt, dass viele Menschen dort die Umstellung mit großen Hoffnungen verbinden.

*Lisa Garbe und Alexandra Scacco*

In den vergangenen Jahren haben Regierungen im gesamten Globalen Süden damit begonnen, digitale Programme zur biometrischen Identifizierung einzuführen, oft auf Druck internationaler Organisationen wie der Weltbank oder einflussreicher privater Akteure wie der Gates-Stiftung. Bis zum Jahr 2024 haben mindestens 120 Länder weltweit Reisepässe mit biometrischer Erkennungstechnologie eingeführt, in etwa 70 Ländern gibt es biometrische Personalausweise. Die biometrische Identifizierung stützt sich auf eindeutige physiologische Merkmale wie Fingerabdrücke oder Gesichtszüge, um die Identität einer Person zu überprüfen. Diese Digitalisierung wird oft als Mittel zur besseren Verteilung staatlicher Leistungen, also etwa Renten oder Sozialversicherung, gepriesen, sie kann aber auch die Transparenz von Wahlprozessen erhöhen. Dies ist besonders dort wichtig, wo marginalisierte Gemeinschaften aufgrund unzureichender Identitätsdokumente auf Hindernisse beim Zugang zu staatlichen Leistungen stoßen.

Bei der Einführung digitaler Ausweise geht es darum, möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu erreichen – Bedenken hinsichtlich der Datensicherheit, des Schutzes der Privatsphäre

der Einzelnen und der Frage, welche staatlichen Stellen Zugang zu den Informationen haben sollten, werden dabei häufig hintangestellt. In Kenia allerdings wurden die Bemühungen der Regierung, ein elektronisches System der Identifizierung einzuführen, vor dem Obersten Gerichtshof angefochten, was dazu führte, dass das Programm 2020 und noch einmal 2021 gestoppt wurde. Die Pläne der kenianischen Regierung für einen digitalen Personalausweis sind bis heute noch nicht umgesetzt.

Wir wollten Unterstützung und Ablehnung digitaler Ausweise in Kenia besser verstehen und haben dafür in Verbindung mit einer Umfrage mit 2.073 Befragten aus vier kenianischen Regionen ein Experiment durchgeführt. Für diese Studie haben wir im Sommer 2022 mit den ehemaligen WZB-Forscherinnen Nina McMurry und Kelly Zhang zusammengearbeitet.

Die kenianische Regierung führte 2019 ein Nationales Integriertes Identitätsmanagementsystem (NIIMS) ein, das den Namen „Huduma Namba“ (Suaheli für „Dienstnummer“) trägt. Ziel des Programms war es, biometrische Identitätsdaten zu digitalisieren und zu zentralisieren. Das neue System sollte den einzigen gültigen Identitätsdokument sein.

titätsnachweis für alle Kenianer\*innen bieten. Die Urheber schlugen auch vor, Huduma Namba zur Grundlage für das nationale Wahlregister zu machen und der kenianischen Steuerbehörde Zugang zur NIIMS-Datenbank zu gewähren. Das Programm stieß auf erheblichen Widerstand von zivilgesellschaftlichen Organi-

## „Zivilgesellschaftliche Organisationen äußerten Bedenken wegen des fehlenden Rechtsrahmens zum Datenschutz“

sationen. Sie äußerten Bedenken wegen des fehlenden Rechtsrahmens zum Schutz der Bürgerdaten und möglicher Auswirkungen auf die Privatsphäre. Diese Kritik kam allerdings eher aus gesellschaftlich privilegierten Kreisen. Wenig ist dagegen bekannt über die Einstellung der breiten kenianischen Öffentlichkeit zu digitalen Ausweisen. Um diese Lücke zu schließen, untersuchte unser Projekt die Meinungen von Kenianer\*innen mit unterschiedlichen ethnischen Hintergründen und, damit verbunden, unterschiedlicher politischer Stellung. Die ethnischen Gruppen Kikuyu und Kalenjin stellen traditionell die kenianische Regierung, die Luo sind seit langem in der Opposition, und Somalier sind von politischer Teilhabe weitgehend ausgeschlossen. Aufgrund verschiedener Terroranschläge der Al-Shabaab-Gruppierung in Somalia werden Somalier in Kenia häufig unter Generalverdacht gestellt und stehen unter starker Überwachung durch die Polizei.

Wir gingen von der Hypothese aus, dass die Unterstützung digitaler Ausweise durch die Menschen in Kenia von einer Kosten-Nutzen-Rechnung abhängt. Bestimmte Merkmale wie der verbesserte Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und gezieltere Sozialleistungen werden als vorteilhaft wahrgenommen, während andere als nachteilig angesehen werden – hier sind zum Beispiel die Weitergabe von Informationen an staatliche Sicherheitsdienste zu nennen oder die Verknüpfung der elektronischen Identifizierung mit dem Wahl- und Steuerregister. Wir vermuteten, dass Mitglieder verschiedener ethnischer Gemeinschaften diese Vor- und Nachteile unterschiedlich gewichten würden. So erwarteten wir beispielsweise, dass die somalisch-kenianische Gemeinschaft besonders



**Lisa Garbe** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit. Derzeit untersucht sie die Determinanten und Auswirkungen von Internetzensur, insbesondere in autoritären Entwicklungsländern. [lisa.garbe@wzb.eu](mailto:lisa.garbe@wzb.eu)

Foto: © WZB/Martina Sander, alle Rechte vorbehalten.

skeptisch ist, weil sie die Digitalisierung der Ausweise mit einer stärkeren staatlichen Überwachung in Verbindung bringt. Um diese Hypothesen zu überprüfen, haben wir 2.073 zufällig Ausgewählte in vier Regionen Kenias persönlich befragt. Im Rahmen der Umfrage führten wir ein sogenanntes Policy Conjoint Experi-

## „Wir vermuteten, dass Mitglieder verschiedener ethnischer Gemeinschaften diese Vor- und Nachteile unterschiedlich gewichten würden“

ment durch, bei dem wir die Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip mit verschiedenen Merkmalen hypothetischer zukünftiger Maßnahmen konfrontierten und dabei deren potenzielle Kosten und Vorteile hervorhoben. Wir untersuchten, wer unter welchen Umständen elektronische Ausweise befürwortet und bereit wäre, sich dafür registrieren zu lassen.

Wie erwartet unterstützten die Kenianer\*innen die Maßnahmen vor allem dann, wenn sie öffentliche Dienstleistungen und den Zugang zu Transferleistungen verbesserten. Entgegen den Erwartungen befürworteten die Kenianer jedoch politische Maßnahmen zur Einführung digitaler Ausweise auch dann, wenn sie den Bür-

gern nicht unerhebliche Lasten aufbürden würden, wie zum Beispiel eine verstärkte staatliche Überwachung oder eine effizientere Steuererhebung. Bei 67 Prozent der vorgestellten Politikprofile antworteten die Umfrageteilnehmer, dass sie digitale Ausweise „sehr“ oder „etwas“ befürworten würden. Je weiter das System ausgebaut wurde, desto mehr Unterstützung erhielt es. Selbst Angehörige oppositioneller und stark polizeilich überwachter Minderheitengruppen befürworteten ein breites Spektrum von Maßnahmen – auch jene, von denen wir annahmen, dass die Befragten sie als nachteilig ansehen würden.

Um diese Ergebnisse besser zu verstehen, führten wir längere qualitative Interviews mit 36 zufällig ausgewählten Befragten aus unserer Umfrage, die zu gesellschaftlich unterschiedlich eingebundenen ethnischen Gruppen gehörten. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Antworten der somalischen Kenianer\*innen, von denen wir ursprünglich annahmen, dass sie einem digitalisierten Ausweisensystem am skeptischsten gegenüberstehen würden. Die Interviews fanden im somalischen Viertel Eastleigh der Hauptstadt Nairobi statt.

In diesen Gesprächen schilderten somalische Kenianerinnen und Kenianer wiederholt Vorurteile und Diskriminierungen, die sie im täglichen Umgang mit Behörden erlebt hatten. Ein Befragter drückte es so aus: „Somalier werden wirklich ausgegrenzt. Wir werden anders behandelt als andere Kenianer. Es gibt diese Annahme, dass alle Somalier Terroristen sind.“ Die kenianisch-somalischen Befragten erinnerten sich an eine Reihe unangenehmer, einschüchternder oder geradezu demütigender Erfahrungen mit Regierungsbeamten bei persönlichen Gesprächen, etwa wenn sie einen Führerschein verlängern oder ihre Kinder für ein neues Schuljahr anmelden wollen.

Diese Antworten entsprachen unseren Erwartungen. Überraschend jedoch war, dass die Befragten die Hoffnung äußerten, dass die Digitalisierung dazu führen könnte, dass sie dieser Art von unangenehmer Behandlung weniger ausgesetzt wären. Ein kenianisch-somalischer Befragter sagte uns, er erwarte Vorteile: „Wenn wir alles online erledigen können, werden wir nicht mehr diese unangenehmen Begegnungen von Angesicht zu Angesicht haben. Wir werden nicht mehr belästigt oder mit Vorurteilen oder der Frage nach Bestechungsgeldern konfrontiert sein. Es wäre einfach eine viel bessere Erfah-



**Alexandra Scacco** ist Senior Research Fellow und stellvertretende Direktorin in der Abteilung Institutionen und politische Ungleichheit. Ihre Arbeit konzentriert sich auf die Ursachen und Folgen individueller Entscheidungen unter extremen Risikobedingungen, bei denen die potenziellen Kosten hoch sind und der Nutzen ungewiss. [alex.scacco@wzb.eu](mailto:alex.scacco@wzb.eu)

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.

ung für uns.“ In ähnlicher Weise beschrieb eine andere somalische Kenianerin, sie freue sich auf eine Zukunft, in der sie ausschließlich online mit der Regierung in Kontakt treten und auf relevante Dienste zugreifen könne – und so ihre persönliche Würde wahren. Obwohl die Sorge um den Schutz der Privatsphäre und die Datensicherheit für Angehörige polizeilich häufig kontrollierter Gruppen wie somalische Kenianer real ist, deuten diese qualitativen Daten darauf hin, dass sie die Risiken in Kauf nehmen könnten, um sich vor Diskriminierung zu schützen.

Generell spiegeln die Ergebnisse unserer Umfrage die Hoffnung der Kenianer\*innen wider, dass die digitalen Ausweise den Umgang des Staates mit den Bürgern verbessern werden. Abgesehen von den Bedenken hinsichtlich Si-

**„Die Hoffnung liegt nahe, dass ein neues, digitalisiertes Wahlsystem für Oppositionsgruppen eine Verbesserung darstellen kann“**

cherheit und staatlicher Überwachung sind viele Kenianer auch sehr misstrauisch gegenüber dem Wahlsystem des Landes. Die überraschend hohe Zustimmung zur Verknüpfung von digita-

len Ausweisen und Wählerregistrierung unter Kenianer\*innen, die sich bei früheren Wahlen benachteiligt fühlten, könnte darauf hindeuten, dass sie jeden Versuch einer Reform begrüßen. Bei den letzten landesweiten Wahlen haben die Kandidatinnen und Kandidaten der Opposition wiederholt knapp verloren, manchmal unter fragwürdigen Umständen. Die Hoffnung liegt nahe, dass ein neues, digitalisiertes Wahlsystem für Oppositionsgruppen eine Verbesserung darstellen kann. Und tatsächlich zeigen unsere Umfrageergebnisse, dass die Befragten der Opposition (aus der Gruppe der Luo) eher angaben, sie

glaubten, dass ihre Stimme mit einem solchen neuen System fair gezählt werden würde.

Unsere qualitativen Interviews deuten darauf hin, dass die Menschen in Kenia der Einführung digitaler Ausweise nicht unkritisch entgegengehen. Sie haben aber verschiedene Gründe dafür zu hoffen, dass die elektronische Identifikation die Beziehungen zwischen Bürger\*innen und Staat verbessern wird und dass die ungleiche Behandlung von Randgruppen abnehmen wird. ●

## Literatur

Scott, James C.: *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press 1999.

Lee, M. Melissa/Zhang, Nan: „Legibility and the Informational Foundations of State Capacity“. In: *The Journal of Politics*, 2017, Jg. 79, H. 1, S. 118–132. DOI: 10.1086/688053.

Domeyer, Axel/McCarthy, Mike/Pfeiffer, Simon/Scherf, Gundbert: *How Governments Can Deliver on the Promise of Digital ID*. McKinsey & Company, 2020. Online: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/how-governments-can-deliver-on-the-promise-of-digital-id> (Stand 27.05.2024).