



Mathias Kamp ist Politikwissenschaftler und leitet die Dialog- und Verbindungsstelle von Misereor in Abuja, Nigeria. Zuvor war er Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Uganda.

## **DIE REGIERBARKEIT DES VIELVÖLKERSTAATES NIGERIA**

### **DEZENTRALISIERUNG ALS LÖSUNG ODER TEIL DES PROBLEMS?**

*Mathias Kamp*

Nigeria, der krisengebeutelte „afrikanische Riese“, gilt als schwer regierbar. Das mit schätzungsweise 175 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichste Land Afrikas – wie die meisten afrikanischen Staaten ein Produkt kolonialer Grenzziehungen – bringt rund 400 ethnische Gruppierungen zusammen. Der Norden des Landes ist mehrheitlich muslimisch geprägt, das Zentrum und der Süden mehrheitlich christlich. Diese Vielfalt bereichert das Land, führt jedoch auch immer wieder zu Konflikten. Dabei stehen zumeist Fragen nach der Verteilung von Macht und staatlichen Ressourcen im Vordergrund.

Nigeria stand in der Vergangenheit schon oft vor der Zerreißprobe. Doch obwohl das Land seit Jahrzehnten schlecht regiert wird und von einer Krise in die nächste schlingert, blieb der oft prophezeite Zusammenbruch bisher aus. Trotz der vielen Schwächen und Herausforderungen hat sich der nigerianische Staat immer wieder als überlebensfähig erwiesen. Doch in Anbetracht der anhaltenden Probleme von Armut, Unsicherheit, Gewalt und Korruption bleibt die fundamentale Frage relevant: Wie kann dieses hoch komplexe, zum Teil fragile und widersprüchliche Gebilde der Nation Nigeria auch in Zukunft zusammengehalten werden?

Diese Frage wird in Nigeria in der Tat rege diskutiert – aktuell sogar ganz offiziell und im großen Rahmen: Präsident Goodluck Jonathan hat fast 500 Vertreter aus dem ganzen Land zu einer großen Nationalkonferenz für mehrere Monate nach Abuja eingeladen. Dort sollen sie diskutieren,

wie die zukünftige Einheit und positive nationale Entwicklung Nigerias gewährleistet werden kann.



In Abuja sind seit Mitte März fast 500 Vertreter aus ganz Nigeria zu einer Nationalkonferenz versammelt. Dort sollen sie diskutieren, wie die zukünftige Einheit und nationale Entwicklung gewährleistet werden kann. | Quelle: Juliana Rotich, flickr ©.

Insbesondere geht es dabei um mögliche Reformen im föderalen und dezentralen politischen System. Der nigerianische Föderalismus – eher eine Ausnahmeerscheinung auf dem afrikanischen Kontinent – wird als Antwort auf die Herausforderungen der Größe, Komplexität und Heterogenität des Landes gesehen. Ähnliches gilt für das System der Dezentralisierung jenseits der Bundesstaaten, das der Ebene der Lokalregierungen wichtige politische Befugnisse zugesteht. Aber gleichzeitig sehen viele Beobachter die Asymmetrien, Manipulationen und Effizienzprobleme in der föderalen und dezentralen Struktur des Landes als Ursachen für viele der Schwächen der nigerianischen Demokratie. Jedoch muss betont werden, dass nicht die Ansätze von Föderalismus und Dezentralisierung Kern des Problems sind, sondern Konstruktionsfehler und die Unterwanderung der verfassungsgemäßen Rollen der politischen Ebenen in der Praxis.

### **NIGERIAS „TANZ AM ABGRUND“**

Das Potenzial Nigerias ist in vielerlei Hinsicht enorm. Mit seinem Ressourcenreichtum, der kulturellen Vielfalt und der großen Bevölkerung stellt das Land einen dominanten

**Trotz des Wachstums kann von einer nachhaltigen Wirtschaft nicht die Rede sein. Zu stark ist Nigerias Abhängigkeit vom Öl- und Gasgeschäft.**

Akteur auf dem afrikanischen Kontinent dar. Nigeria ist einer der weltweit größten Erdölexporteure. Seit Anfang April ist das Land – nach einer Bereinigung veralteter Statistiken – offiziell die größte Volkswirtschaft in Afrika und hat damit Südafrika abgelöst. Doch trotz des Wachstums kann von einer gesunden und nachhaltigen Wirtschaft nicht die Rede sein. Zu stark ist die Abhängigkeit vom Öl- und Gasgeschäft, zu gering die Wertschöpfung im eigenen Land. Und auch über die Lebensbedingungen der meisten Nigerianer sagen die Wachstumsstatistiken wenig aus. Denn der Reichtum des Landes ist extrem ungleich verteilt. Während weite Teile der Bevölkerung in bitterster Armut leben, bereichern sich die Eliten an den Einnahmen aus dem Ölgeschäft und anderen Ressourcen. Durch die Konzentration auf das Öl ist die Wirtschaft zu wenig diversifiziert, entsprechend mangelt es an Arbeitsplätzen, vor allem für die Masse der jungen Nigerianer. Die daraus resultierende Perspektivlosigkeit führt zu Frustration und wachsender Kriminalität und steigert die Gefahr sozialer Unruhen. Doch nicht nur das soziale Ungleichgewicht gibt Anlass zur Sorge.

Auch die aktuelle Eskalation regionaler Konflikte stellt Nigeria vor gewaltige Herausforderungen. Dabei bedingen sich diese beiden Dimensionen gegenseitig. Im Nordosten des Landes führen die Auseinandersetzungen mit der islamistischen Terrormiliz Boko Haram zum Ausnahmezustand und zu kriegsähnlichen Bedingungen mit mittlerweile Tausenden von Toten. Die seit Jahren andauernde Bedrohung, die offensichtlich anhaltende Stärke von Boko Haram und die Misserfolge im militärischen Vorgehen der Regierung widersprechen dem Mantra Präsident Jonathans, dass es sich bei Boko Haram um ein „vorübergehendes Phänomen“ handelt. Auch seine Versicherung, man habe das Problem eingedämmt und Boko Haram auf ein kleines Gebiet im Nordosten des Landes zurückgedrängt, wurde durch die jüngsten Bombenanschläge nahe der Hauptstadt Abuja auf schockierende Weise widerlegt.<sup>1</sup> Am 14. April 2013 tötete eine Autobombe auf einem belebten Busbahnhof in einem

1 | Vgl. Mathias Kamp im Interview mit *Radio Vatikan*, „Nigeria nach der Entführung der Mädchen: Eskalation und Mitleid“, 06.05.2014, [http://de.radiovaticana.va/news/2014/05/06/nigeria\\_nach\\_der\\_entf%C3%BChrung\\_der\\_m%C3%A4dchen:\\_eskalation\\_und\\_mitleid/ted-796662](http://de.radiovaticana.va/news/2014/05/06/nigeria_nach_der_entf%C3%BChrung_der_m%C3%A4dchen:_eskalation_und_mitleid/ted-796662) [19.05.2014].

Vorort Abujas mindestens 75 Menschen.<sup>2</sup> Trotz erhöhter Sicherheitsvorkehrungen kam es am 1. Mai an fast gleicher Stelle zu einem erneuten Anschlag, der weitere 19 Menschenleben kostete.<sup>3</sup> Besondere Aufmerksamkeit erregt seit Mitte April zudem die Entführung von über 200 Mädchen durch Boko Haram aus einer Schule im Ort Chibok im Nordosten des Landes. Das Schicksal der Mädchen führte zu einer Welle des Mitgefühls im In- und Ausland und rückte nicht nur den weiter eskalierenden Terror von Boko Haram stärker in den Fokus der internationalen Medien, sondern auch das fragwürdige Krisenmanagement der nigerianischen Regierung sowie die offensichtliche Unfähigkeit, die Bevölkerung vor der Terrorgruppe zu schützen.<sup>4</sup>



Nach dem Terroranschlag der Boko Haram auf einen Busbahnhof in Abuja am 14. April besichtigen Vertreter der Internationalen Transportarbeiter-Föderation den Ort des Geschehens. | Quelle: ITF, flickr ©📷📷📷

Weiterhin mehren sich die Nachrichten über Gewaltausbrüche zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Zentrum des Landes, in den Staaten des so genannten Middle Belt. Hier kommt es vor allem zu blutigen Zusammenstößen

- 2 | Vgl. u.a. Eline Gordts, „The Deadly Rise of Nigeria’s Boko Haram“, *The Huffington Post*, 30.04.2014, [http://huffingtonpost.com/2014/04/30/\\_5232957.html](http://huffingtonpost.com/2014/04/30/_5232957.html) [19.05.2015].
- 3 | Vgl. u.a. Will Ross, „Abuja blast: Car bomb attack rocks Nigerian Capital“, *BBC News Africa*, 02.05.2014, <http://bbc.com/news/world-africa-27249097> [19.05.2014].
- 4 | Vgl. u.a. Farouk Chothia, „Will Nigeria’s abducted schoolgirls ever be found?“, *BBC News Africa*, 12.05.2014, <http://bbc.com/news/world-africa-27293418> [19.05.2014]; Alexander Göbel, „Machtlos gegen Boko Haram“, 07.05.2014, <http://tagesschau.de/ausland/boko-haram106.html> [19.05.2014].

zwischen sesshaften Ackerbauern und (halb-)nomadisch lebenden Viehzüchtern. Dabei überschneiden sich diverse Konfliktfaktoren wie Ethnizität, Religion, Lebensstil sowie Landnutzungsrechte und bilden, vermischt mit politischen Faktoren, eine komplexe Gemengelage.

Auch der Blick auf verschiedene Entwicklungsindikatoren ist ernüchternd. Die Landwirtschaft wurde über lange Zeit sträflich vernachlässigt. Bildungs- und Gesundheitssystem sind marode. Die öffentliche Infrastruktur, allen voran die Stromversorgung, ist unzureichend. In Anbetracht dieser anhaltend schwierigen Umstände macht sich Desillusionierung in der Bevölkerung breit. Die Menschen fühlen sich von den politisch Verantwortlichen im Stich gelassen. Es herrscht großes Misstrauen gegenüber der politischen Elite, das nicht nur von der Unfähigkeit genährt wird, die massiven Probleme in den Griff zu bekommen, sondern vor allem auch durch die vielen Korruptionsskandale, die das Land regelmäßig erschüttern.

**Der Staat erscheint nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen flächendeckend sicherzustellen. Korruption und organisierte Kriminalität unterwandern Staat und Gesellschaft.**

Pessimistische Beobachter warnen regelmäßig vor einem Versagen und Zerfall des nigerianischen Staates. In der Tat lassen sich viele Indikatoren für schwache bzw. fragile

Staatlichkeit in Nigeria ausmachen. In großen Teilen des Landes ist die öffentliche Sicherheit prekär. Der Staat erscheint nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen flächendeckend sicherzustellen. Korruption und organisierte Kriminalität unterwandern Staat und Gesellschaft. Und auch der Konsens zur Einheit des Staates und zum politischen System wird von vielen Seiten herausgefordert. Im aktuellen Ranking des *Failed States Index* liegt Nigeria entsprechend auf Platz 16 von 178 Ländern und auf der zweithöchsten Warnstufe.<sup>5</sup> Dennoch wäre es falsch, Nigeria als „gescheiterten Staat“ abzuschreiben. Mag sein, dass Nigeria ohne die Öleinnahmen längst auseinandergebrochen wäre. Aber allen Unkenrufen zum Trotz hält das Gefüge bislang, und die öffentliche Ordnung hat – wenn auch mit Einschränkungen – Bestand. In einigen Landesteilen, vor allem im Südwesten, sind auch durchaus Erfolge zu verzeichnen, die über die Augenwischerei der Wachstumsstatistik hinausgehen.

5 | Vgl. The Fund for Peace (FFP), *The Failed States Index 2013*, <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable> [19.05.2014].

Dass der nigerianische Staat in seiner Einheit bisher überlebt hat, verwundert viele Beobachter. Doch Nigeria meistert seit Langem den „Tanz am Abgrund“, wie der frühere amerikanische Botschafter in Abuja, John Campbell, meint.<sup>6</sup> Vor allem der paradox anmutende Zusammenhalt der politischen Eliten, trotz erbitterter interner Konkurrenz um die Macht, scheint das „System Nigeria“ am Leben zu halten. Dieser fragile Elitenkonsens mag das Land scheinbar festigen, zugleich behindert er dringend notwendige Reformen. Letztlich profitieren eben diese Eliten vom bestehenden System und haben daher kaum Interesse an einer Änderung des Status quo. Die Netzwerke der Patronage, die Macht, Selbstbereicherung und Einfluss garantieren, scheinen schwer zu durchbrechen. Doch vielleicht bietet ja die vom Präsidenten einberufene Nationalkonferenz Anlass zur Hoffnung.

### **NATIONALKONFERENZ: AUSGANGSPUNKT FÜR DRINGENDE REFORMEN?**

Die knapp 500 Teilnehmer der Nationalkonferenz, die Mitte März 2014 begann und voraussichtlich drei Monate dauern soll, sind zusammengekommen, um Antworten auf die großen Fragen zu finden, die Nigeria beschäftigen: ein nachhaltiges Management dieses vielfältigen und komplexen Landes, die Qualität und Stabilität des demokratischen Systems – und letztlich das Überleben des Staates in seiner territorialen Integrität. Allen Delegierten und Beobachtern ist klar: Es muss Anpassungen im „System Nigeria“ geben, um in Anbetracht der Herausforderungen die Stabilität und den Zusammenhalt im Land zu gewährleisten, um die so oft proklamierte „Einheit in Vielfalt“ zu ermöglichen.

**Den Beobachtern der Nationalkonferenz ist klar: Es muss Anpassungen im „System Nigeria“ geben, um die so oft proklamierte „Einheit in Vielfalt“ zu ermöglichen.**

Der Initiative der Regierung zur Einberufung der Nationalkonferenz ging eine lange, oft kontroverse öffentliche Diskussion voraus. Bis heute besteht kaum Einigkeit, wie die fundamentalen Zukunftsfragen am besten angegangen werden sollten, und ob zum Beispiel die jetzige Zusammenkunft dafür das geeignete Forum bildet. Die Erfahrungen mit ähnlichen Konferenzen in der Vergangenheit waren

6 | Vgl. John Campbell, *Nigeria: Dancing on the Brink*, Council on Foreign Relations (CFR), Rowman & Littlefield, 2010.

in der Regel ernüchternd. Entweder verliefen die Diskussionen im Sand oder die vorgebrachten Empfehlungen wurden nicht in die Praxis umgesetzt.<sup>7</sup>



Präsident Goodluck Jonathan auf dem Weltwirtschaftsforum 2014 in Davos: Mit seinem Ressourcenreichtum, der kulturellen Vielfalt und der großen Bevölkerung ist Nigeria seit Anfang April offiziell die größte Volkswirtschaft Afrikas. | Quelle: Jolanda Flubacher, Swiss-Image, WEF, flickr ©©©©.

Weiterhin aktuell ist die damit eng verknüpfte Debatte um eine Verfassungsreform, die zentralistische Tendenzen im politischen System einschränken und die (regionale) Macht- und Ressourcenverteilung neu ausbalancieren soll. Seit Jahren herrscht Einigkeit zur Reformnotwendigkeit der Verfassung, die bisherigen Versuche blieben allerdings bislang erfolglos. Der letzte Anlauf einer solchen Reform (unter dem damaligen Präsidenten Obasanjo) scheiterte 2006 an der Ablehnung durch beide Häuser des Parlaments. Ausschlaggebend für deren Votum war womöglich der Versuch, im gleichen Zuge die Möglichkeit einer dritten Amtszeit für den Staatspräsidenten einzuführen. Die traurige Bilanz der gescheiterten Reformversuche „belastet“ auch die Aktentaschen der Konferenzdelegierten: gleich 13 umfangreiche Berichte früherer Konferenzen und Reformvorhaben wurden ihnen zur Lektüre übergeben. Man möchte also an frühere Diskussionen anknüpfen und nicht wieder bei null anfangen.

7 | Vgl. Zainab Usman, „Does Nigeria really need a Sovereign Conference?“, *African Arguments*, 29.01.2014, <http://africanarguments.org/2014/01/29/does-nigeria-really-need-a-sovereign-national-conference-by-zainab-usman> [19.05.2014].

Zuletzt hatte 2011 das durch Präsident Jonathan eingerichtete Presidential Committee on the Review of Outstanding Constitutional Issues einen Bericht vorgelegt, der die Debatte zur Verfassungsreform bündeln sollte. Ein weiteres Komitee, das Presidential Advisory Committee on National Dialogue, wurde im Oktober 2013 ins Leben gerufen. Es hatte den Auftrag, basierend auf einer landesweiten Bevölkerungsbefragung ein Konzept für die Nationalkonferenz zu entwerfen und die diskussionswürdigen Themenbereiche abzustecken. Eine klare Grenze ist dabei explizit definiert: die nationale Einheit und Integrität des Landes stünde nicht zur Debatte, verlautbarten Regierungskreise.<sup>8</sup>

Die Betonung dieses Tabus ist nicht überraschend. Denn in der Tat gab und gibt es in Nigeria nicht zu unterschätzende Zentrifugalkräfte und regionale Emanzipationsbestrebungen. Der Terror von Boko Haram und die Instabilität im Norden des Landes liefern Befürwortern einer Nord-Süd-Spaltung in einen christlichen und einen muslimischen Teil immer wieder Argumente. Historische Erfahrungen mit den Sezessionsbestrebungen der Igbo-Volksgruppe, die zwischen 1967 und 1970 im Biafra-Krieg eskalierten, sind nur unzureichend aufgearbeitet. Auch der Konflikt in den Ölfördergebieten des Südens und der Kampf der Bewegung für die Emanzipation des Nigerdeltas (Movement for the Emancipation of the Niger Delta, MEND) sind zwar eingedämmt, aber in ihrer Grundproblematik ungelöst.

**Der Terror von Boko Haram und die Instabilität im Norden des Landes liefern Befürwortern einer Nord-Süd-Spaltung in einen christlichen und einen muslimischen Teil immer wieder Argumente.**

## EINE UMFASSENDE KONFERENZAGENDA

Die Delegiertengruppen aus den diversen Landesteilen trugen ihrerseits Anliegen für die Agenda der Konferenz vor. Sie spiegeln die vielfältigen Interessen der verschiedenen Regionen und Volksgruppen wider und unterscheiden sich

8 | Vgl. Soni Daniel, „National Confab: NG insists on no-go areas“, *Vanguard*, 17.03.2014, <http://vanguardngr.com/2014/03/national-confab-fg-insists-go-areas> [19.05.2014].



zum Teil in den detaillierten Vorschlägen. Davon abgesehen sind Hauptthemen für die Debatten erkennbar:<sup>9</sup>

- **Restrukturierung des föderalen Bündnisses:** Das aktuelle föderale System gilt als unausgewogen und durch starke zentralistische Tendenzen geschwächt. In der Diskussion geht es um die Neuordnung (Umstrukturierung oder gar Neuschaffung) von Bundesstaaten sowie deren Grad an Unabhängigkeit. Zudem steht die Frage nach der Rolle der sechs übergeordneten geopolitischen Zonen (Nord-Ost, Nord-West, Nord-Zentral, Süd-West, Süd-Ost, Süd-Süd) im Raum, denen die Verfassung bisher keine eindeutige Funktion zuschreibt, die aber de facto eine wichtige Rolle für den regionalen Proporz spielen.
- **Partizipation der Volksgruppen:** Eng verknüpft mit der Frage des Föderalismus ist die Beteiligung der vielen verschiedenen Volksgruppen an der politischen Macht, die immer wieder zu Konflikten führt. Dabei geht es nicht nur um den Umgang mit der groben Dreiteilung des Landes und den jeweiligen regional dominanten ethnischen Gruppen (Hausa-Fulani im Norden, Yoruba im Südwesten, Igbo im Südosten), sondern auch um die Berücksichtigung zahlreicher weiterer Volksgruppen und ethnischer Minderheiten. Wie können die Architektur des Systems und die Gestaltung der Politik diese Heterogenität ausbalancieren und Tendenzen der Exklusion und Marginalisierung eindämmen?
- **Reform des demokratischen Systems:** Zahlreiche Teilnehmer und Beobachter befürworten eine grundlegende Reform des politischen Systems, bis hin zur Abschaffung des präsidentiellen Systems und (Wieder-)Einführung des

9 | Vgl. u.a. Fidelis Mac-Leva et al., „Controversial Demands Before National CONFAB“, *Sunday Trust*, 27.10.2013, <http://sundaytrust.com.ng/index.php/top-stories/14822> [19.05.2014]; Olisa Agbakoba, „Core Issues at National Conference is a Remodeled Federation“, 11.04.2014, <http://olisaagbakoba.wordpress.com/2014/04/11/core-issues> [19.05.2014]; Ben Ikari, „Nigeria Conference: Core Issues to Resolve or it Fails“, *The Nigerian Voice*, 07.04.2014, <http://thenigerianvoice.com/nvnews/142641/1/nigeria-conference-core-issues-to-resolve-or-it-fa.html> [19.05.2014]; Zayyad I. Muhammad, „Agenda for Delegates to National Conference“, *Nigeria Village Square*, 08.03.2014, <http://nigeriavillagesquare.com/articles/agenda-for-delegates-to-national-conference.html> [19.05.2014].

Parlamentarismus. Der Staatsapparat soll effizienter gestaltet werden, starke demokratische Institutionen sollen Rechtsstaatlichkeit gewährleisten und der endemischen Korruption entgegenwirken. Ferner gibt es Forderungen nach einer Wahlrechtsreform und nach Abschaffung der Immunitätsklausel für gewählte Volksvertreter in ihrer bisherigen Form.

- Kompetenzverteilung im föderalen und dezentralen System: Die Machtverschiebung zugunsten der Bundesregierung nach zahlreichen Militärdiktaturen und halbherzigen demokratischen Reformen soll korrigiert werden. Die Bundesstaaten sollen gegenüber der nationalen Ebene gestärkt und eigenständiger werden. Gleiches gilt für die Lokalregierungen, deren Vertreter stärkere Autonomie einfordern. Im Mittelpunkt steht hier – neben den Finanzen – vor allem die Überarbeitung der exklusiven nationalen, bundesstaatlichen und lokalen sowie konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen.

**Die Bundesstaaten sollen gegenüber der nationalen Ebene gestärkt und eigenständiger werden. Gleiches gilt für die Lokalregierungen, deren Vertreter stärkere Autonomie einfordern.**
- Ressourcenverteilung: Der Umgang mit den staatlichen Einnahmen – insbesondere aus dem Ölgeschäft – gehört sicher zu den schwierigsten Fragen. Anliegen ist eine gerechtere Verteilung zwischen Bund und Ländern. Allerdings prallen hier die Interessen der erdölproduzierenden und ressourcenreichen Bundesstaaten mit denen der „Empfängerstaaten“ aufeinander. Die Formel zur Aufteilung der Einnahmen – im Moment erhält der Bund den Löwenanteil – soll zugunsten der Bundesstaaten verändert werden. Inwieweit die ölproduzierenden Staaten mehr Eigenständigkeit in der Verwaltung der Öleinnahmen erhalten könnten, ist umstritten.
- Staatsbürgerschaft und Herkunft: Die in Nigeria gängige Unterscheidung zwischen „Einheimischen“ und „Siedlern“ ist problematisch und rief mitunter gewaltsame Konflikte hervor. Die Betonung des Prinzips der „Herkunft“ – das auch in die Verfassung von 1999 Eingang gefunden hat – steht konträr zum Gleichheitsprinzip der „Staatsbürgerschaft“ und führt zum Teil zu Diskriminierung und Exklusion auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene. Nun soll diskutiert werden, wie diese Kategorisierung überwunden

werden kann, sodass alle Nigerianer unabhängig von Wohnort und Herkunft die gleichen Rechte genießen.

- Entwicklungsherausforderungen und staatliche Dienstleistungen: Politikfelder wie wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung und Verbesserung der staatlichen Leistungen beschäftigen die Nationalkonferenz ebenfalls. Auf der Agenda stehen die Diversifizierung der Wirtschaft, die Stärkung des Landwirtschaftssektors, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Verbesserung der Stromversorgung und allgemeinen Infrastruktur sowie Investitionen in den Problemfeldern Bildung und Gesundheit.
- Sicherheit: Aufgrund der unterschiedlichen Konfliktherde im Land, insbesondere die Bedrohung durch Boko Haram, ist die Sicherheitspolitik ein wichtiger Aspekt der Nationalkonferenz. Eine umfassende Sicherheitsstrategie – jenseits eines rein polizeilichen und militärischen Ansatzes – erfordert letztlich eine Verknüpfung mit all den genannten Themen. Nur über sinnvolle politische Reformen, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes und verstärkte Entwicklungsbemühungen, die Perspektiven für die arme Bevölkerung schaffen, ließe sich das Land langfristig stabilisieren.

**Über sinnvolle politische Reformen, eine gerechtere Verteilung des Wohlstandes und verstärkte Entwicklungsbemühungen ließe sich das Land langfristig stabilisieren.**

### **WEGWEISER FÜR DIE ZUKUNFT ODER KAMPAGNE FÜR DIE REGIERUNG?**

Die öffentliche Wahrnehmung der Nationalkonferenz schwankt zwischen Skepsis und Zuversicht. Allein die Tatsache, dass die Probleme offen mit Vertretern aus dem ganzen Land diskutiert werden sollen, sehen Beobachter als Hoffnungszeichen. Die meisten Experten – und auch Vertreter der Zivilgesellschaft, die sich seit Langem für Reformen einsetzen – befürchten jedoch, dass die Konferenz ihren Zweck kaum erfüllen wird. Viele Punkte der weit gefassten Tagesordnung seien nicht neu, und vergangene Konferenzen und Kommissionen hätten bereits zahlreiche Vorschläge für Reformen gemacht, die jedoch nie umgesetzt wurden.

Zweifel bestehen vor allem an der Ernsthaftigkeit der Regierung, die Reformmaßnahmen zu unterstützen. Der Vorwurf lautet, die Regierung sei an einer echten Lösung der Probleme kaum interessiert und zu sehr mit sich selbst und ihrem Machterhalt beschäftigt. Deshalb diene die Konferenz eher zur Stärkung der Einheit im Regierungslager und als Kampagneninstrument mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen Anfang 2015.

**Kritiker meinen, die Regierung sei an einer echten Lösung der Probleme kaum interessiert und zu sehr mit sich selbst und ihrem Machterhalt beschäftigt.**

Kritik entzündet sich auch an den Konferenzmodalitäten. Während einige Kommentatoren den auf drei Monate angelegten Sitzungsmarathon als Zeit- und Geldverschwendung ansehen, forderten andere einen längeren – möglicherweise offenen – Zeitraum, um wirklich zu handhabbaren Lösungen vorzudringen. Dass die Delegierten bei Ausbleiben des gewünschten Konsenses per Dreiviertelmehrheit Entscheidungen treffen können, stößt ebenso auf Kritik wie die Tatsache, dass die Konferenzergebnisse nicht zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung führen sollen. Stattdessen sollen sie in die aktuelle Verfassung eingearbeitet werden – müssten dazu aber zunächst die Hürde einer Zustimmung durch die Nationalversammlung nehmen. Dies nährt Befürchtungen, die Ergebnisse könnten in der Umsetzung stark verwässert werden, da viele Abgeordnete ein Interesse an der Bewahrung des Status quo hätten. Die Delegierten repräsentieren diverse Gruppierungen. Unter ihnen sind Vertreter von Regierung und Opposition, der wichtigsten staatlichen Einrichtungen, Zivilgesellschaft, Medien, Gewerkschaften und Religionsgemeinden, außerdem Gesandte der Bundesstaaten und Lokalregierungen sowie Repräsentanten der zahlreichen ethnischen Gruppen in den verschiedenen Landesteilen. Dennoch sehen Kritiker hauptsächlich die seit Jahrzehnten bekannten politischen und wirtschaftlichen Eliten Nigerias vertreten.

Die Bedeutung der Nationalkonferenz sollte nicht überbetont werden. Die Gefahr besteht, dass sie am Ende zu einer ähnlichen Enttäuschung führt wie vorherige Reformvorhaben. Unrealistisch ist die Erwartung, dass sie zum großen Wurf wird und konkrete Antworten auf alle großen Fragen hervorbringt. Aber es ist in jedem Fall wichtig, dass eben diese Fragen offen diskutiert werden. Der öffentliche Diskurs, den diese Zusammenkunft stimuliert, bedeutet einen

Mehrwert – insbesondere wenn Zivilgesellschaft und Medien als kritische Beobachter fungieren. Für eine sinnvolle Umgestaltung der dezentralen Regierungs- und Verwaltungsstrukturen bietet die Nationalkonferenz durchaus Chancen. Damit die Lokalregierungen ihre Aufgaben und Funktionen effektiv erfüllen können, wäre dies auch dringend notwendig.

### **HINTERGRUND: FÖDERALISMUS UND DEZENTRALISIERUNG IN NIGERIA**

Nigeria ist gemäß seiner Verfassung ein föderaler Staat. Dabei hat sich das System des Föderalismus in Nigeria historisch entwickelt. Bereits Anfang des 20. Jahrhunderts teilte die britische Kolonialmacht das Gebiet des heutigen Nigerias zunächst in zwei, später drei Regionen (Norden, Osten und Westen) ein, die ihrerseits aus mehreren Provinzen bestanden. Schrittweise wurde dieses Gefüge zu einem föderalen System ausgebaut, in dem die Regionen ein hohes Maß an interner Autonomie erhielten.

**Mit der Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr 1960 übernahm Nigeria weitgehend das koloniale Erbe des föderalen Systems.**

Mit der Unabhängigkeit von Großbritannien im Jahr 1960 übernahm Nigeria weitgehend das koloniale Erbe des föderalen Systems. Seitdem erfuhr diese Struktur durch diverse Machtwechsel, politische Reformen und wiederholte Phasen der Militärherrschaft zahlreiche Veränderungen. Aktuell gibt es 36 Bundesstaaten, 774 Bezirke mit Lokalregierungen sowie das separate Bundesterritorium der Hauptstadt Abuja im Zentrum des Landes. Erkennbar in der Herausbildung des föderalen Systems sind vor allem zwei Trends: erstens die Schaffung von immer mehr Bundesstaaten und zweitens ein zunehmender Zentralismus, also eine Machtverlagerung zugunsten der nationalen Ebene. Letzteres wurde auch durch die aktuelle Verfassung nicht umgekehrt. Speziell die Abhängigkeit von den Staatseinnahmen aus dem Ölgeschäft, die auf Bundesebene verwaltet werden, trägt zur Herausbildung eines „zentralisierten Föderalismus“ bei.

Die Wahl einer föderalen Struktur für Nigeria liegt in der Größe und Heterogenität des Landes begründet. Dahinter steckt die Einsicht, dass sich die Einheit und Stabilität des Landes nur gewährleisten lassen, wenn die Verwaltung dezentralisiert ist und den Regionen (und damit

Volkgruppen) ein hoher Grad an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung zugestanden wird, um ihre jeweiligen Interessen zu wahren. Gleichzeitig wird die konkrete Ausgestaltung dieses Systems, vor allem in Anbetracht der erwähnten Trends, massiv kritisiert. Heinrich Bergstresser spricht in diesem Zusammenhang von „Kleinstaaterei entlang ethnischer Linien“.<sup>10</sup> Rotimi Suberu kommt in seiner Analyse zu dem Schluss, dass es sich in Nigeria um ein „dysfunktionales System eines zentralisierten ‚ethno-distributiven‘ Föderalismus“<sup>11</sup> handelt. An Stelle von Eigenständigkeit und Eigenverantwortung der Bundesstaaten ist in Folge des zentralistischen Erbes der Militärregierungen und der Abhängigkeit von den Öleinnahmen der Umgang mit Ressourcen in den Vordergrund gerückt, die die nationale Ebene verteilt. Der Zugang zu diesen Ressourcen dominiert jegliches politisches Bestreben und untergräbt die Autonomie auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene.

Jenseits der Bundesstaaten wurde 1976 durch eine Reform der lokalen politischen Strukturen eine dritte Ebene definiert, die *Local Government Areas*, also Distrikte mit

**Seit 1996 gibt es insgesamt 774 Distrikte mit Lokalregierungen. Damit begann über den Föderalismus hinaus ein Prozess der weiterführenden Dezentralisierung.**

Lokalregierungen. Seit 1996 gibt es insgesamt 774 solcher Distrikte. Damit begann über den Föderalismus hinaus ein Prozess der weiterführenden Dezentralisierung. Status und Aufgaben der Lokalregierungen wurden in den folgenden Verfassungen fest verankert. Mandat und Legitimation aller drei Ebenen im Staatsaufbau speisen sich daher aus dem gleichen Dokument – der nationalen Verfassung. Diese regelt die Befugnisse, Aufgaben und auch Finanzierung der jeweiligen Ebenen und deren Interaktion.

Die Verfassung unterscheidet zwischen exklusiven Befugnissen des Bundes (unter anderem Außen- und Sicherheitspolitik, Währungspolitik, Zollwesen, Immigration, Polizei, Bergbau etc.) und parallelen bzw. konkurrierenden Befugnissen von Bund und Ländern (unter anderem Gesundheit, Bildung, Straßenbau, Kommunikationswesen etc.). Weitere, in diesen beiden Kategorien nicht erfasste

10 | Heinrich Bergstresser, *Nigeria: Macht und Ohnmacht am Golf von Guinea*, Brandes & Apsel, 2010, 183.

11 | Rotimi Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 2010, xxvi und 247 ff.



Von vielen Seiten wird gefordert, diese Praxis grundlegend zugunsten der Bundesstaaten und Lokalregierungen zu reformieren. Dies soll eine gerechtere Verteilung der Einnahmen gewährleisten, so dass die jeweiligen Ebenen mit der für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigten Finanzkraft ausgestattet sind. Zudem soll sich im Sinne des Prinzips der Eigenkontrolle der Anteil für die Herkunftsstaaten erhöhen. Um die Abhängigkeit der Staaten und Lokalregierungen von den bundesstaatlichen Zuweisungen zu reduzieren, müssten zudem deren selbst verwaltete Einnahmen (Steuern, Gebühren, Gewerbeeinnahmen etc.) erheblich ausgeweitet werden. Dafür schafft das bestehende System kaum Anreize, zumal der Bund die wichtigsten Zölle und Steuern (z.B. Mehrwertsteuer und Petroleumsteuer) erhebt. Insgesamt werden über 90 Prozent aller Staatseinnahmen auf Bundesebene erzielt.

### **POLITISCHE STRUKTUREN AUF LOKALER EBENE**

Die Verfassung von 1999 sieht demokratisch gewählte Vertretungen auf lokaler Ebene in Form von Gemeinderäten (*Local Government Councils*) vor. Es obliegt den jeweiligen Bundesstaaten, über ihre eigene Gesetzgebung die Struktur, Zusammensetzung, Funktionen und Finanzierung jener *Councils* zu klären. Entsprechende Gesetze gibt es in allen 36 Bundesstaaten. Während die Verfassung die Kernfunktionen der Lokalregierungen festlegt, können die Bundesstaaten über ihre individuelle Gesetzgebung weitere Aufgaben und Befugnisse festschreiben.

**Während die Verfassung die Kernfunktionen der Lokalregierungen festlegt, können die Bundesstaaten über ihre individuelle Gesetzgebung weitere Aufgaben und Befugnisse festschreiben.**

Die Gemeinderäte bestehen in der Regel aus zehn bis 15 Mitgliedern. Die Distrikte mit Lokalregierungen sind in Unterbezirke aufgeteilt, aus denen jeweils ein direkt gewählter Vertreter in den Gemeinderat einzieht. Für die verschiedenen administrativen und legislativen Aufgaben werden Komitees gebildet. Die Leitung des Rates und des Exekutivkomitees ist Aufgabe eines direkt gewählten Ratsvorsitzenden (*Local Government Chairman*).

Die verfassungsgemäßen Funktionen der Lokalregierungen betreffen in erster Linie öffentliche Dienstleistungen wie eine Basisgesundheitsversorgung, Vor- und Grundschulbildung sowie Erwachsenenbildung, Transportwesen,



Abfallentsorgung sowie Instandhaltung von Straßen und öffentlichen Flächen. Weitere Aufgaben umfassen die Bereiche Meldewesen, Stadtplanung, Umweltschutz, Sport und Freizeit, religiöse Einrichtungen, Bibliotheken sowie Regulierung lokaler Märkte und anderer kommerzieller Einrichtungen.

### **LOKALREGIERUNGEN: SCHLECHTER RUF, SCHWIERIGER STAND**

Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung können gerade in einem großen Vielvölkerstaat wie Nigeria erheblich zur Verbesserung der Qualität demokratischer Regierungsführung beitragen. Die dezentralen Strukturen sollen der Effektivität und Effizienz der Verwaltung dienen und die bürgernahe Gewährleistung staatlicher Dienstleistungen erleichtern. Sie stärken direkte und indirekte Partizipationsmöglichkeiten, erleichtern die Kontrollmöglichkeiten durch die Wähler und verbessern somit die Transparenz und Rechenschaft der Politiker gegenüber dem Volk. Die lokal verankerte Regierungsführung hat den Anspruch, sich an den Interessen und Bedürfnissen der Bürger zu orientieren und dadurch gezieltere Entwicklungsbeiträge zu leisten, die von zentralstaatlicher Seite kaum möglich sind. Selbstbestimmung, Bürgernähe und demokratische Partizipation auf Gemeindeebene sollen die Identifikation mit dem politischen System erhöhen, eine demokratische Kultur fördern, die nationale Integrität stärken und zentrifugale Kräfte eindämmen.

**Selbstbestimmung, Bürgernähe und Partizipation auf Gemeindeebene sollen die Identifikation mit dem politischen System erhöhen und die nationale Integrität stärken.**

Soweit die Theorie. In Anbetracht der Erfahrungen in Nigeria werden diese Argumente jedoch angezweifelt. Die Kritik an den Lokalregierungen ist groß und führt mitunter sogar dazu, ihre Existenzberechtigung gänzlich in Frage zu stellen. Offensichtlich erfüllen sie kaum die Erwartungen mit Blick auf Demokratie und Entwicklung. Stattdessen haben sie sich laut Kritikern zu einem Symbol der Korruption, Verantwortungslosigkeit und Unfähigkeit des Staates entwickelt.<sup>13</sup> In den Augen vieler Nigerianer stehen sie für

13 | Vgl. Hassan Achimugu, Stephen Makoji Roberts und Uyo Joy Agboni, „Local Government Service Delivery in Nigeria: An Empirical Comparison of Government Efforts and the People's Expectations“, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Bd. 4, Nr. 6, 2013, 335.

langsame und ineffiziente Bürokratie, für Inkompetenz und Ignoranz gegenüber den drängenden Problemen der Bevölkerung.

Bei der Suche nach den Ursachen für die Schwäche und den schlechten Ruf der Lokalregierungen gehen die Meinungen auseinander. Während einige die schlechten Führungsqualitäten der lokalpolitisch Verantwortlichen und das Problem der Korruption auf lokaler Ebene betonen, sehen andere die Hauptursachen in der Verzerrung der föderalen und dezentralen Strukturen und der problematischen Einflussnahme der übergeordneten Ebenen. Sicherlich liegt einer der Gründe für die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Lokalregierungen in der generellen Aushöhlung der Demokratie in Nigeria. Die demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien sind oft nur eine Fassade, hinter der sich autoritäre, korrupte und klientelistische Praktiken verbergen. Ursachen lassen sich auch in der Ausgestaltung des dezentralen politischen Systems finden, in der die gängige Praxis in vielerlei Hinsicht die verfassungsgemäße Rolle der dezentralen Strukturen schwächt und unterminiert.

### **KONKURRIERENDE AUTONOMIE ALS HERAUSFORDERUNGEN FÜR EFFEKTIVE LOKALREGIERUNGEN**

Eine der großen Herausforderungen, damit die Lokalregierungen ihre Aufgaben effektiv erfüllen, ist die kontroverse Angelegenheit der lokalen Autonomie. Befürworter der De-

**Befürworter der Dezentralisierung sehen in der geschwächten Autonomie der Lokalregierungen einen Hauptgrund für deren schlechte Leistungsbilanz.**

zentralisierung sehen in der geschwächten Autonomie der Lokalregierungen einen Hauptgrund für deren schlechte Leistungsbilanz. Obwohl diese Regierungen laut Verfassung eine eigenständige dritte Ebene im Staatsaufbau bilden, sind sie in der Realität oft nicht mehr als bloße „Anhänge“ der Landesregierungen und Instrumente der Machtausübung der dort amtierenden Gouverneure.<sup>14</sup>

Zwar schreibt die Verfassung die zentralen Aufgaben und Funktionen der Lokalregierungen fest, doch sind sie nicht trennscharf zu den Verantwortlichkeiten der Landes-

14 | Vgl. Diejomaoh/Oboh 2010; Allwell Okpi, „Local governments' battle for autonomy“, *The Punch*, 10.06.2012, <http://punchng.com/politics/local-governments-battle-for-autonomy> [19.05.2014].

regierungen. Da die Rollen und Interaktionen zwischen Bund, Ländern und Lokalregierungen nicht eindeutig definiert sind, haben die übergeordneten Ebenen Spielraum, sich in die Angelegenheiten der Lokalregierungen einzumischen und massiven Einfluss zu nehmen.<sup>15</sup> Die Verfassung ermächtigt die Landesregierungen, durch eigene Gesetzgebung die Einrichtung, Zusammensetzung, Struktur, Finanzen und Funktionen der Lokalregierungen zu regulieren. Dies gibt der bundesstaatlichen Ebene, und damit vor allem den Gouverneuren, erhebliche Macht und Kontrolle über die lokale Ebene. Daraus erklären sich die gravierenden Unterschiede mit Blick auf den Grad der Autonomie der Lokalregierungen in den Bundesstaaten.

Die Frage nach der Autonomie beschäftigt auch die Nationalkonferenz. Besonders lautstark hat die Gewerkschaft der Beschäftigten der Lokalregierungen (Nigeria Union of National Government Employees, NULGE) die Forderung nach mehr Selbstbestimmung vorgetragen.<sup>16</sup> Sie kritisiert die Aushöhlung der lokalen Demokratie durch Verzögerung von Wahlen und Einsetzung nicht-gewählter Gremien an Stelle der Gemeinderäte.<sup>17</sup>

### **„CARETAKER COMMITTEES“ UND ZWEIFELHAFTE WAHLEN**

**Es kam seit den ersten Wahlen 1999 immer wieder zu Verzögerungen bei den Gemeinderatswahlen. In vielen Staaten wurden seit langer Zeit gar keine Wahlen mehr durchgeführt.**

Die Wahlen für die Gemeinderäte sollen theoretisch alle drei Jahre stattfinden. De facto kam es seit den ersten Wahlen 1999 aber immer wieder zu Verzögerungen und in vielen Staaten wurden seit langer Zeit gar keine

Wahlen mehr durchgeführt. Dort wurden erstens die gewählten Gremien von den Parlamenten der Bundesstaaten bzw. von den dortigen Gouverneuren suspendiert und durch Übergangskommissionen ersetzt, so genannte Care-

15 | Vgl. ebd.; Ejikeme Nonso Alo, „Fiscal Federalism and Local Government Finance in Nigeria“, *World Journal of Education*, Bd. 2, Nr. 5, 2012.

16 | Vgl. „NULGE Canvasses Local Government Autonomy in National Conference“, *Nigeria News Digest*, 08.04.2014, <http://nigerianewsdigest.com/%EF%BB%BFnulge-canvasses> [19.05.2014].

17 | Vgl. „National Conference: Delegates canvass for council's autonomy“, *Vanguard*, 07.04.2014, <http://vanguardngr.com/2014/04/national-conference-delegate-canvass-councils-autonomy> [19.05.2014].

taker Committees, und zweitens Vorsitzende ernannt, die letztlich als eine Art „Statthalter“ der Gouverneure fungieren. Obwohl diese Praxis demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien widerspricht und scharfer öffentlicher Kritik ausgesetzt ist, besteht sie in vielen Bundesstaaten fort.<sup>18</sup> Laut einer im Mai 2013 veröffentlichten Studie hatten zu dem Zeitpunkt die Gouverneure in 25 der 36 Bundesstaaten Übergangskommissionen eingesetzt. Von den insgesamt 774 Lokalregierungen verfügten nur 157 über gewählte Gemeinderäte.<sup>19</sup>

Doch auch in Staaten, in denen Wahlen durchgeführt werden, finden diese zumeist in unregelmäßigen Abständen statt, und oft bestehen Zweifel an deren Glaubwürdigkeit. Die Durchführung der Wahlen obliegt den jeweiligen Wahlkommissionen auf bundesstaatlicher Ebene. Deren Mitglieder und Vorsitzende werden durch die Gouverneure benannt und gelten daher als wenig unabhängig. Die meisten Lokalwahlen werden überschattet von Manipulationsvorwürfen. In der Tat zeigen die Wahlstatistiken, dass sich in der überwältigenden Mehrheit der Fälle die Kandidaten der amtierenden Regierungspartei des jeweiligen Bundesstaates durchsetzen. Aufgrund der beobachteten Probleme gibt es Forderungen, die Durchführung der Lokalwahlen der unabhängigen Nationalen Wahlkommission zu übertragen.<sup>20</sup>

## FINANZIELLE ABHÄNGIGKEITEN

Ein entscheidender Faktor für die Autonomie und Handlungsfähigkeit der Lokalregierungen ist deren finanzielle Ausstattung. Das Hauptproblem ist die mangelnde Eigenständigkeit. Die Lokalregierungen sind zu einem großen

18 | Vgl. u.a. Okechukwu I. Eme und Edwin Izueke, „Local Government and Fiscal Autonomy for Local Government In Nigeria“, <http://omicsonline.com/open-access/2315-7844/2315-7844-1-125.pdf> [19.05.2014]; K. Asaju, „Local Government Autonomy in Nigeria: Politics and Challenges of the 1999 Constitution“, *International Journal of Advanced Legal Studies and Governance*, Bd. 1, Nr. 1, 2010.

19 | Vgl. Jude C. Okafor und Ikechuckwu H. Orjinta, „Constitutional Democracy and Caretaker Committee in Nigeria Local Government System: An Assessment“, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Nr. 12, 2013.

20 | Vgl. Amina Mohammed, „New study offers ways to improve local government elections in Nigeria“, *Premium Times*, 20.11.2013, <http://premiumtimesng.com/news/150042-new-study> [19.05.2014].

Anteil (in der Regel zwischen 60 und 80 Prozent des Budgets) von den Zuweisungen der nationalen Ebene aus dem „Federation Account“ abhängig, der wiederum hauptsächlich aus den Öleinnahmen gespeist wird. Der Verteilungsschlüssel sieht allerdings nur 20 Prozent der Mittel für die lokale Ebene vor, der Rest geht an Bund und Länder. Die den Lokalregierungen zur Verfügung stehenden Mittel reichen kaum aus, um die zugewiesenen Funktionen effektiv zu erfüllen. Die auf lokaler Ebene erzielten Einnahmen sind zu gering, um die entstehenden Engpässe zu kompensieren. Dies hängt auch damit zusammen, dass die lukrativeren Steuern und Abgaben auf nationaler Ebene erhoben werden und kaum nennenswerte Einnahmequellen für die Lokalregierungen bleiben. Zudem kommen viele der eigentlich vorgesehenen Mittel aus den Bundeszuweisungen gar nicht erst bei den Lokalregierungen an.

Diese erhalten die Mittel aus dem „Federation Account“ nicht direkt. Stattdessen sieht die Verfassung vor, dass die Zuweisungen über die Landesregierungen weitergegeben werden. Dazu gibt es in allen Bundesstaaten den „State Joint Local Government Account“, also einen gemeinsamen Topf auf Landesebene für die den Lokalregierungen

zustehenden nationalen Zuweisungen. Dieser Mechanismus ist höchst umstritten, denn er gibt den Landesregierungen die Kontrolle über die Finanzströme und schafft eine zusätzliche Ebene der Abhängigkeit für die Lokalregierungen.

**Obwohl die Bundesstaaten „Verwalter“ der Zuweisungen sein sollen, bedienen sie sich laut Kritikern selbst reichlich, so dass auf lokaler Ebene oft nur ein geringer Anteil ankommt.**

Obwohl die Bundesstaaten lediglich „Verwalter“ der Zuweisungen sein sollen, bedienen sie sich laut Kritikern selbst reichlich aus diesem Topf, so dass auf lokaler Ebene oft nur ein geringer Anteil der eigentlichen Summe ankommt.<sup>21</sup> Zudem besteht die Gefahr, dass dieser Mechanismus und die damit verbundene Abhängigkeit für politische Zwecke missbraucht werden. So kommt es, dass die Mittelzuweisungen an die jeweiligen Lokalregierungen oft nicht bedarfsorientiert erfolgen, sondern von den Gouverneuren als Belohnung politischer Loyalität der lokalpolitischen Verantwortlichen eingesetzt werden.<sup>22</sup>

21 | Vgl. Jude Okafor, „Local government financial autonomy in Nigeria: The State Joint Local Government Account“, *Commonwealth Journal of Local Governance*, Nr. 6, 2010.

22 | Vgl. Felix Akpan und Okonette Ekanem, „The Politics of Local Government Autonomy in Nigeria Reloaded“, *European Scientific Journal*, 12/2013, Bd. 9, Nr. 35, <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/2193/2078> [19.05.2014].

## **GRASSIERENDE KORRUPTION UND MANGELHAFTE BÜRGERBETEILIGUNG**

Die Abhängigkeiten und intransparenten Verfahren begünstigen die Korruption, die alle Ebenen des politischen Systems in Nigeria fest im Griff hat und auch auf lokaler Ebene dazu führt, dass Eigeninteressen und persönliche Bereicherung die treibenden Kräfte darstellen, und nicht der Entwicklungsfortschritt im Sinne der Bedürfnisse der Bevölkerung.

Nicht nur auf Ebene der Gouverneure und Landesregierungen werden Gelder abgezweigt. Obwohl die Mittel der Lokalregierungen zum Teil nicht ausreichen, um alle Verwaltungs- und Personalkosten zu decken,

**Obwohl die Mittel der Lokalregierungen kaum ausreichen, um Verwaltungs- und Personalkosten zu decken, finden Ratsmitglieder Möglichkeiten der Bereicherung.**

finden Ratsmitglieder und -vorsitzende Möglichkeiten der Bereicherung. Farida Waziri, frühere Vorsitzende der Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), der obersten Antikorruptionsbehörde des Landes, beklagte in diesem Zusammenhang, dass die Exekutivmitglieder der Lokalregierungen sich nicht mehr um die Belange der Bevölkerung kümmern und größtenteils durch Abwesenheit glänzten: „Sie pendeln in ihren Jeeps aus den Landeshauptstädten oder der Bundeshauptstadt zu ihrem Amtssitz, zahlen Gehälter und teilen den Rest des Geldes auf und verschwinden dann wieder – bis zur nächsten Auszahlung.“<sup>23</sup>

Unter diesen Umständen leidet die Regierungsführung der Lokalregierungen und damit letztlich die Bevölkerung. Die vom Staat zu erbringenden Leistungen bleiben aus oder sind unzureichend. In der Tat sehen viele Kritiker in der Korruption das Hauptübel und den Grund für den „komatösen Zustand“ und schlechten Ruf der Lokalregierungen.<sup>24</sup> Für einige Beobachter ist daher das Argument, die Lokalregierungen seien aufgrund der schlechten Finanzausstattung nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen, kaum

23 | Jacob Olufemi Fatile und Raheem Akanni Okewale, „Corruption and Democracy in Nigerian Local Government“, 149, <http://omicsonline.com/open-access/2315-7844/2315-7844-1-128.pdf> [19.05.2014].

24 | O. O. Adeyemi et al., „Institutionalizing the culture of accountability in local government administration in Nigeria“, *African Journal of Political Science and International Relations*, Bd. 6, 2012.

zulässig. Stattdessen würde die Erhöhung der Zuweisung von Bundesmitteln lediglich die Bestechlichkeit weiter antreiben.<sup>25</sup>

Korruption auf lokaler Ebene und Abhängigkeit der Lokalregierungen von den Gouverneuren sind symptomatisch für die vorherrschende politische Kultur und politische Logik in Nigeria, wo Patronage-Netzwerke das Geschehen dominieren und staatliche Ressourcen zur persönlichen Bereicherung sowie zur Sicherstellung politischer Loyalität erhalten. Genau diese Logik stellt ein Haupthindernis bei der Reformierung des politischen Systems dar. Denn die Nutznießer dürften an der Bewahrung dieses Systems interessiert sein – und sind gleichzeitig diejenigen, die als politisch Verantwortliche die Reformen mittragen müssten. Daher ist zweifelhaft, ob die momentan tagende Nationalkonferenz dieses Dilemma überwinden kann.

**Es fehlt an einer starken Zivilgesellschaft. Schlechte Bildungsstandards und der tägliche Überlebenskampf behindern oft ein stärkeres politisches Interesse.**

Dem politischen Establishment mangelt es gerade auf lokaler Ebene an einem Gegengewicht. Es fehlt an einer starken und engagierten Zivilgesellschaft und bürgerschaftlichem Engagement. Dies betrifft insbesondere die armen ländlichen Gegenden. Schlechte Bildungsstandards und der tägliche Überlebenskampf behindern oft ein stärkeres politisches Interesse in der Bevölkerung. Ebenso mangelt es an Bewusstsein für politische Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten. Das Vertrauen ins politische System und in die formalen Beteiligungsmöglichkeiten ist gering; die Manipulation der Wahlprozesse begünstigen Resignation und ein Gefühl der Ohnmacht. Die gewählten politischen Vertreter werden kaum zur Rechenschaft gezogen, auch weil Instrumente zur Kontrolle der öffentlichen Mittel und Leistungen fehlen.

Diese Missstände erhalten die beschriebene politische Praxis aufrecht und hemmen gleichzeitig Entwicklung und effektive Armutsbekämpfung, wodurch das Gefälle zwischen Arm und Reich weiter wachsen wird. Um diesen Trend aufzuhalten, reichen oberflächliche Reformen im politischen System nicht aus. Stattdessen muss eine stärkere Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess im Interesse einer stärkeren Entwicklungsorientierung der Politik

Diese Missstände erhalten die beschriebene politische Praxis aufrecht und hemmen gleichzeitig Entwicklung und effektive Armutsbekämpfung, wodurch das Gefälle zwischen Arm und Reich weiter wachsen wird. Um diesen Trend aufzuhalten, reichen oberflächliche Reformen im politischen System nicht aus. Stattdessen muss eine stärkere Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess im Interesse einer stärkeren Entwicklungsorientierung der Politik

25 | Vgl. ebd.

und deren öffentlicher Rechenschaft und Kontrolle mit allen Mitteln forciert werden. Dem Engagement der organisierten Zivilgesellschaft kommt hier eine zentrale Rolle zu.

## FAZIT

Die Dezentralisierung in der gegenwärtigen Praxis kann als Teil der Krise des politischen Systems in Nigeria angesehen werden. Gleichzeitig hat das Konzept das Potenzial, zur Lösung vieler Probleme beizutragen. Zu den dafür notwendigen Reformmaßnahmen zählt die Stärkung der lokalen Autonomie bei gleichzeitiger Förderung von Transparenz und Schaffung besserer Möglichkeiten zum Monitoring staatlicher Leistungen und Ausgaben.

Über eine Reform der Verfassung ließen sich einige Konstruktionsfehler im föderalen und dezentralen politischen System korrigieren.

**Über eine Reform der Verfassung ließen sich einige Konstruktionsfehler im föderalen und dezentralen politischen System korrigieren.**

Letztendlich bedarf es vor allem einer entsprechenden Umsetzung in die Praxis und eines strikten Vorgehens gegen Tendenzen, die demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien widersprechen. Wichtig sind hier vor allem die Gewährleistung demokratischer Wahlen auf lokaler Ebene und die endgültige Abschaffung der *Caretaker Committees*.

Die Rollen der drei Ebenen – Bund, Länder und Lokalregierungen – und deren Interaktion müssen klarer definiert werden und auch das System der finanziellen Zuweisungen sollte angepasst werden. Dabei muss es aber jenseits einer reinen Stärkung der Finanzkraft der Lokalregierungen darum gehen, unnötige Abhängigkeiten zu reduzieren – z.B. durch Abschaffung des State Joint Local Government Account – und finanzielle Eigenständigkeit durch eigene lokale Einnahmequellen zu fördern. Unabdingbar ist in diesem Zusammenhang ein konsequenteres Vorgehen gegen Korruption, um den Missbrauch öffentlicher Gelder zu verhindern.

Viele solcher Empfehlungen stehen seit Langem im Raum und finden sich auch auf der Agenda der Nationalkonferenz. Ob sie indes aufgenommen und umgesetzt werden, ist mehr als fraglich. Vor allem das Desinteresse weiterer Teile der politischen Elite an Reformen sowie die Dominanz der Bundesregierung und der Gouverneure der Bundesstaaten



könnten dabei im Wege stehen. Inwieweit die Nationalkonferenz also einen positiven Impuls in die richtige Richtung setzen kann, bleibt abzuwarten. Leider geben die Erfahrungen der Vergangenheit und die jüngsten Signale eher Anlass zur Skepsis. Umso wichtiger ist ein kritisches und kontinuierliches Engagement der nigerianischen Zivilgesellschaft. Unabhängig davon, ob die Ergebnisse der Nationalkonferenz einige der gewünschten Reformen voranbringen, ist es wichtig, dass sie ihre Partizipationsmöglichkeiten nutzt und über Aufklärung und politische Bildung die Bürgerbeteiligung fördert. Vielleicht kann sich daraus ein kleiner, aber nicht unbedeutender Hoffnungsschimmer ergeben.

Die geäußerten Ansichten sind allein die des Verfassers.