

Nigeria

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 1,7)		3,7	Ergebnis Management-Index		4,4
Politisches System	Präsidentiell-parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	117,8 Mio.	
Wahlbeteiligung	50 %		BIP p. c. (\$, PPP)	850	
Frauenanteil im Parlament	2,8 % Senat 3,4 % Rep.		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,9 %		HDI	0,463	
Größte ethnische Minderheit^b	4 %		UN-Education Index	0,59	
			Gini-Index	50,6 (1996/1997)	
<p>Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^a jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^b Die drei Mehrheitsvölker Hausa-Fulani, Igbo, Yoruba umfassen etwa 60%. Die übrigen 40% verteilen sich auf viele unterschiedliche und verschieden große Ethnien, die aber alle als Minoritätenvölker gelten. Zu den größten gehören die Kanuri (4%), Ibibio (3.6%) Ijaw (3%), Tiv (2.5%). Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.</p>					

1. Einleitung

Der plötzliche Tod des Militärdiktator Sani Abacha 1998 und die Machtübernahme durch General Abdulsalami Abubakar öffneten den Weg zu einer gewählten Zivilregierung und den Beginn eines Demokratisierungsprozesses. Die Militärregierung oktroyierte einen am US-amerikanischen Regierungssystem orientierten Verfassungsrahmen. In einem Wahlmarathon zwischen Dezember 1998 und Februar 1999 wurden die Ratsmitglieder samt Vorsitzenden der Bezirke (Local Governments), das Bundesparlament (National Assembly), die Parlamente und Gouverneure der 36 Bundesstaaten und der Präsident gewählt. Am 29. Mai übernahm der ehemalige Juntachef General a. D. Olusegun Obasanjo als gewählter Präsident die Macht und beendete damit eine lange Phase der Militärherrschaft.

Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom politisch und ökonomisch absoluten Tiefpunkt Nigerias bis zum Übergang zu einer Zivilregierung und deckt sich mit der ersten Legislaturperiode von vier Jahren. Präsident Obasanjo wurde im April 2003 wiedergewählt, doch war die Wahl von zum Teil erheblichen Unregelmäßigkeiten geprägt. Das traf auch auf die Gouverneurswahlen und die Wahlen zum Bundesparlament und zu den Parlamenten der Bundesstaaten zu.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt zu dem Schluss, dass bei der absoluten Zielverwirklichung Fortschritte und vereinzelt Rückschläge zu ver-

zeichnen sind. Angesichts der sehr schwierigen politischen und wirtschaftlichen Umstände, unter denen die relevanten Akteure die Transformation bewältigen mussten, ist dies als Managementenerfolg zu werten. Denn eine Erosion erreichter Standards konnte in den meisten Bewertungsbereichen verhindert werden. Die an der Macht befindlichen Entscheidungsträger bleiben mit ungelösten Schlüsselaufgaben in den Bereichen institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Rechtsstaatlichkeit und Reform der Markt- und Wettbewerbsordnung konfrontiert. Ihre Bewältigung wird mittel- bis langfristig den Transformationsprozess prägen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess in Nigeria war durch extreme Verzerrungen, geringe Fortschritte und viele Rückschritte geprägt. Seit der Unabhängigkeit 1960 gab es nur zwei kurze Phasen ziviler Regierungen (1960-1966 und 1979-1983). Ansonsten herrschten verschiedene Militärregierungen, die durch Putsch und Palastrevolten an die Macht gelangt waren und auch den Bürgerkrieg um das abtrünnige Biafra (1967-1970) vom Zaun gebrochen hatten. Mit Ausnahme der 1970er Jahre, die mit Hilfe des Ölbooms eine kurze wirtschaftliche, politische und kulturelle Expansion erlebten, teilten alle Regierungen seit Anfang der 80er Jahre ein gemeinsames Merkmal: die weitgehend kontinuierliche Regression der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die demokratische Transformation wurde nach dem Staatsstreich 1966 abrupt beendet und mündete ein Jahr später in einen mehr als dreijährigen Bürgerkrieg. Die nach dem Ende des Krieges angestrebte Fortsetzung einer demokratischen Transformation scheiterte an der siegreichen Fraktion des Militärs.

Erst mehrere erfolgreiche und gescheiterte Putschversuche erzwangen 1979 die Rückkehr der Militärs in die Kasernen. Doch scheiterte auch der zweite Demokratisierungsversuch bereits Ende 1983 am Machtkampf der Eliten um die Petro-Dollar und an der Instabilität der politischen Institutionen. Eine Palastrevolte brachte General Ibrahim Babangida 1985 an die Macht. Er begann ein stark gelenktes Demokratisierungsprogramm, das sich mit mehrmaligen Verlängerungen über einen Zeitraum von acht Jahren hinzog. Am Ende erlebte Nigeria Mitte 1993 die freiesten und am besten organisierten Wahlen seiner Geschichte, aus denen der bekannte Millionär Moshood Abiola aus dem Südwesten Nigerias als klarer Sieger hervorging.

Massiver Widerstand in den eigenen Reihen und anhaltender Druck aus dem politischen Establishment Nordnigerias zwangen den Juntachef Babangida jedoch, die Wahlen zu annullieren und eine zivile Marionetten-Regierung einzusetzen. Nach wenigen Wochen putschten sich im November 1993 die Militärs unter Führung von General Sani Abacha aus Nordnigeria zurück an die Macht und überzogen das Land bis zum Tod des Diktators 1998 mit einer in dieser Form nie zuvor erlebten Repression, vor der zahlreiche Intellektuelle und Bürgerrechtler flohen. Der Schriftsteller und Regimekritiker Ken Saro-Wiwa wurde nach einem Schauprozess hingerichtet, Olusegun Obasanjo wegen Mitwisserschaft an einem angeblichen Staatsstreich zu einer langen Haftstrafe verurteilt, sein ehemaliger Juntakollege Shehu Yar 'Adua hinter Gitter gebracht und dort ermordet und Abiola in Isolationshaft gehalten.

Nach Abachas Tod machte General Abdulsalami Abubakar den Weg für Wahlen und die Übergabe der Macht an einen gewählten Präsidenten frei und entließ alle politischen Gefangenen. Abiola verstarb kurz vor seiner Entlassung aus der Haft. Nach weniger als einem Jahr übernahm Olusegun Obasanjo im Mai 1999 als klarer Wahlsieger die Präsidentschaft. Die Wahlen waren durchsetzt von zahlreichen Unzulänglichkeiten und logistischen Problemen. Am Wahlergebnis zugunsten von Obasanjo änderte das nichts. Er gewann in fast allen Landesteilen deutliche bis klare Mehrheiten.

Der rasant gestiegene Weltmarktpreis für Erdöl nach dem Erdölchock in den 70er und frühen 80er Jahren setzte in Nigeria eine Importsubstitutionsstrategie in Gang, die mit Hilfe der Petro-Dollar das Land industrialisieren und modernisieren sollte. Doch statt eine marktwirtschaftliche Transformation anzustoßen, entwickelte sich Nigeria zu einer institutionalisierten Kleptokratie, die unter Militärregierungen wie auch unter der demokratisch gewählten Regierung der II. Republik (1979-1983) gleichermaßen gut funktionierte. Diese zerstörte zusammen mit der Importsubstitutionsstrategie den noch weitgehend intakten Agrarsektor, der zuvor das Land problemlos versorgen konnte. Darüber hinaus hatten der Zerfall der Erdölpreise, gigantische Entwicklungsruinen, Massenimport von Luxus- und Verbrauchsgütern des gehobenen Bedarfs und das korrupte Importlizenzsystem eine Schuldenlast von etwa 30 Milliarden US-Dollar angehäuft.

Erst die Machtübernahme durch General Ibrahim Babangida 1985 bot für einige Jahre die Möglichkeiten für eine marktwirtschaftliche Transformation. Ein hausgemachtes Strukturanpassungsprogramm, stark orientiert an einem klassischen IWF-Programm, sollte den Transformationsprozess absichern. Auch geringe Fort-

schritte scheiterten am gigantischen und kostspieligen Demokratisierungsprogramm, das auf etwa fünf Jahre veranschlagt war, sich aber über acht Jahre hinzog und mehrere Milliarden Dollar verschlang, an der Konzentration der Wirtschaftsmacht in der Hand des Präsidenten und am plötzlichen Abbruch des Demokratisierungs- und Anpassungsprogramms 1993. Der Diktator Sani Abacha gewann zusätzlichen Spielraum, die Staatskassen nun völlig ungehindert auszuplündern. Erst das Ende der Militärdiktaturen beendete diese Form der Plünderung. Nigeria kehrte in den Kreis der internationalen Gemeinschaft zurück, doch hatte das Militärregime der gewählten Regierung einen sozioökonomischen Scherbenhaufen hinterlassen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Nigeria hat bei der Transformation der politischen Ordnung in mehreren Bewertungskriterien Fortschritte zu verzeichnen. Transformationsdefizite bestehen nach wie vor in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und politische Repräsentation. Die demokratische Stabilität ist ständig gefährdet und hat mehrmals ein systembedrohendes Niveau erreicht.

3.1.1 Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: In Nigeria bestehen zahlreiche Staatlichkeitsprobleme. Der Staat besitzt nur noch in eingeschränktem Maß das Gewaltmonopol und kann es dementsprechend nur beschränkt durchsetzen. Auch wenn alle Nigerianer zum nigerianischen Staatsvolk zählen und alle Bürger das gleiche Staatsbürgerrecht besitzen, wirkt das föderativ geprägte Quotensystem, das über Zugang zu Ämtern und Institutionen entscheidet, diskriminierend. Die Trennung von Staat und Religion ist in Ansätzen gewährleistet. Aber die Einführung des Scharia-Strafrechts in einem Drittel aller Bundesstaaten bedeutete einen erheblichen Rückschlag und leitete sogar eine schleichende Ent-Säkularisierung ein, das heißt, einen Rückfall hinter den erreichten und auch jahrzehntelang weitgehend konsensfähigen „Normalzustand“ der Säkularisierung.

Der stetige politische und wirtschaftliche Niedergang in Verbindung mit der lang anhaltenden Militärherrschaft haben das einst funktionierende Verwaltungssystem

zerstört und die öffentliche Sicherheit und Ordnung massiv untergraben. Stattdessen haben sich in fast allen Landesteilen militante, zumeist von Jugendlichen geprägte Vigilantengruppen gebildet, die in manchen Landesteilen zeitweise das Gewaltmonopol des Staates übernommen hatten.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht ist garantiert. Doch ist die korrekte Durchführung von allgemeinen und geheimen Wahlen allenfalls ansatzweise gewährleistet. Die gewählte Regierung nutzt den zur Verfügung stehenden Machtapparat und die enormen finanziellen Ressourcen, ihre exponierte Position maximal abzusichern. Dennoch besitzt sie nur eingeschränkt Regierungsgewalt, verursacht durch Vetomächte in der National Assembly, in den Bundesstaaten (Gouverneure) und in klientelistischen Netzwerken aktiver und pensionierter hoher Militärs. Staatliche und halbstaatliche Medien unterliegen einem starken Einfluss der Zentralregierung beziehungsweise den Regierungen der Bundesstaaten.

Die Lizenzvergabe für Radio und Fernsehen liegt in der Hand des Präsidenten. Die privaten Medien, besonders im Printmedienbereich, besitzen ein hohes Maß an Autonomie und kritischem Potenzial. Politische, zivilgesellschaftliche und gewerkschaftliche Organisationen können sich frei bilden, geraten aber häufig mangels unzureichender finanzieller Ressourcen in Abhängigkeit zu staatlichen Stellen. Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit sind weitgehend gewährleistet. Ethnische Cleavages spielen in der ethnisch extrem diversifizierten Gesellschaft eine zentrale Rolle.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite bestehen im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative und der Existenz zweier völlig verschiedener Rechtssysteme auf der Ebene der Local Governments und der Bundesstaaten. Die scheinbare Machtfülle des Präsidenten ist im nigerianischen föderativen System stark relativiert. Die National Assembly nutzte mangels Parteiloyalität die Gewaltenteilung besonders im Haushaltsrecht zu ihren Gunsten aus und hat darüber hinaus in einigen Gesetzgebungsverfahren erfolgreich das Veto des Präsidenten überstimmt. Dennoch landen wegen der zahlreichen Ungereimtheiten und Widersprüche in der Verfassung Grundsatzfragen zunehmend bei den oberen Gerichtsinstanzen und beim Supreme Court.

Der Supreme Court führt neben höchstrichterlichen Entscheidungen im Zivil- und Strafrecht auch Normenkontrollverfahren durch und interpretiert in letzter Instanz

die Verfassung autoritativ. Von dieser Möglichkeit machten die wichtigsten politischen Institutionen Präsident, National Assembly und Gouverneure mehrmals Gebrauch und akzeptierten die Gerichtsurteile bzw. setzten sie im Gesetzgebungsverfahren um.

Diese Haltung stärkte die Autorität und Unabhängigkeit der Justiz auf Bundesebene. Auf der Ebene der Bundesstaaten und des Local Government bestehen im Strafrecht seit der Demokratisierung jedoch zwei Rechtssysteme: das nigerianische Recht, das im Wesentlichen britischem Recht entspricht, und das islamische Recht, das Todesurteile wie Enthauptung, Steinigung und Amputation kennt. In zwölf Bundesstaaten Nordnigerias ist das islamische Recht in jeweils unterschiedlicher Ausprägung bindendes Recht im Zivil- wie auch im Strafrecht. Seit der Kolonialzeit besteht das Nebeneinander zweier Rechtssysteme (Rechtspluralismus), doch fand das islamische Recht nur im Privatrecht und rudimentär im Strafrecht Anwendung. Formal gilt die islamische Rechtsprechung nur für Muslime, es sei denn, am Verfahren beteiligte Nichtmuslime akzeptieren ein Gerichtsverfahren nach diesem Recht.

Im Zweifelsfall gilt die Anwendung des nigerianischen Rechts. Doch in der Praxis wird in den zwölf Bundesstaaten zumeist das islamische Recht angewendet, und bislang hatte noch kein Fall die Gerichtsinstanzen der Bundesebene erreicht, um die Anwendung zweier völlig verschiedener Rechtssysteme auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Die Steinigungsurteile einiger Scharia-Gerichte wegen Ehebruchs und außerehelichem Geschlechtsverkehr sind bislang von Scharia-Berufungsgerichten für ungültig erklärt worden oder befinden sich bei Berufungsinstanzen auf der Ebene der Bundesstaaten. Gegen die Handamputationen verurteilter Diebe hat bisher kein Täter Berufung eingelegt, sondern stattdessen die vergleichsweise üppige Resozialisierungshilfe entgegengenommen. Das Auspeitschen wegen kleinerer Vergehen erzeugte in der Bevölkerung nur vereinzelt Kritik.

Korruption und Wirtschaftskriminalität sind fast endemisch. Sie sind in allen politischen und gesellschaftlichen Bereichen und Ebenen verbreitet und werden auch als solche wahrgenommen. Die Anstrengungen der Regierung, mit Hilfe einer speziell eingerichteten Anti-Korruptions-Kommission und verschärfter Strafgesetze im Bereich der Wirtschafts- und Drogenkriminalität des Problems Herr zu werden, werden von der Bevölkerung befürwortet. Die Eliten und Mandatsträger in den Regierungen und Räten haben es aber verstanden, das komplizierte Rechtssystem, die lange Verfahrensdauer und die überforderten Gerichte strategisch zu

nutzen, erfolgreich Abwehrmechanismen gegen massive Korruptionsvorwürfe zu entwickeln. Das gilt für die Eliten auch in anderen Straf- und Zivilverfahren, im Gegensatz zu den Mittel- und Unterschichten, die mangels Finanzen und Rechtsbeistand keine oder kaum Berufungsmöglichkeiten wahrnehmen.

3.1.2 Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen sind nach wie vor instabil. Korruption und institutionelle Ineffizienz in den Parlamenten und den Regierungs- und Ratsbürokratien auf den Ebenen des Bundes, der Bundesstaaten und der Local Governments sind sehr ausgeprägt. Darüber hinaus kommt es regelmäßig auf Grund geringer Kompromissbereitschaft zu wechselseitig initiierten Politikblockaden. Dennoch werden die demokratischen Institutionen von den relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteuren weitgehend akzeptiert und als legitim anerkannt.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die institutionelle Ineffizienz hängt eng mit dem Mangel stabiler Organisationsmuster der politischen Repräsentation zusammen. Während der Periode 1999-2003, die mit der ersten Legislaturperiode des neuen Demokratisierungsprojekts deckungsgleich ist, konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem herausbilden. Vielmehr repräsentieren die großen Parteien ein politisches Unternehmertum (money bag politicians), das im Erfolgsfall qua Korruption Gewinne verspricht und das die politische Kultur so sehr prägt. Somit haben die Parteien zur Konsolidierung des Demokratisierungsprozesses kaum beigetragen. Die Einführung eines Drei-Parteiensystems konnte aber nicht durchgehalten werden. Und wenige Monate vor dem Ende der ersten Legislaturperiode ließ die Wahlkommission Ende 2002 weitere 27 Parteien zu.

Alle Parteien besitzen einen nur geringen Stabilitätsgrad, kaum parteipolitische Programmatik und eine schwache soziale Verankerung. Alle politischen Parteien verfolgen in erster Linie konfliktorientierte Strategien, und mit Ausnahme der Mehrheitspartei People's Democratic Party (PDP) – der auch der Präsident angehört und die auf ein landesweites politisches Netzwerk des im Gefängnis ermordeten General a. D. Yar'Adua zurückgeht – richten sich die relevanten politischen Parteien an ihrer regionaler Machtbasis und Wählerklientel aus. Nigeria besitzt nur wenige einflussreiche Interessengruppen außerhalb des Staatsapparates und Staatssektors. Dazu gehören einige christliche und islamische Organisationen, der

Anwaltsverein, eine kleine Lobby von Unternehmern, große Unternehmen im Bau- und Getränkesektor, einige Banken, die Ölmultis und mit Abstrichen der Gewerkschaftsdachverband. Die Kooperationsfähigkeit von Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen ist stark unterentwickelt.

Die Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen zwischen dem ersten Staatsstreich 1966 und dem Ende der Militärherrschaft 1999 vor einem eigens dafür eingerichteten Tribunal fand breite Anerkennung in der Bevölkerung. Die Machtlosigkeit dieses Tribunals deutete aber gleichzeitig die Machtverhältnisse an. Denn zwei der wichtigsten Akteure, die beiden ehemaligen Juntachefs Babangida und Buhari, verweigerten erfolgreich die Befragung vor diesem öffentlich tagenden Tribunal. Die Ergebnisse des Tribunals haben bislang nicht zu Gerichtsverfahren geführt.

Die Bereitschaft zivilgesellschaftlicher Organisationen zu kooperativem und strategischem Handeln ist nach wie vor gering. Denn sie sind stark fragmentiert und, wenn überhaupt, lediglich lokal verankert. Aus diesem Grund sind ihre Möglichkeiten begrenzt, zur Vertiefung demokratischer Einstellungen und Praktiken beizutragen. Dieses Manko gilt ebenso für Funktionen, die zahlreichen sozialen cleavages zu überbrücken und mäßigend auf Konflikte einzuwirken. Trotz der geringen zivilgesellschaftlichen Entwicklungsdynamik nimmt das Vertrauen in den Demokratisierungsprozess und in die Demokratie tragenden Institutionen, besonders in das Präsidentenamt und in das Amt der Gouverneure, zu. Die Wahlbeteiligung lag bei der Präsidentschaftswahl 1999 mit 50% für nigerianische Verhältnisse hoch und ist bei der Wahl 2003 sogar deutlich übertroffen worden. Denn Präsidentschafts- und Gouverneurswahlen fanden an einem Tag statt, was den Mobilisierungsgrad erheblich erhöht hatte.

3.2. Marktwirtschaft

Nigeria hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung nur kleine Fortschritte zu verzeichnen. Erhebliche Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Wettbewerbsordnung, Reform des Bankensektors und des Kapitalmarktes und Deregulierung der staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein niedriges Entwicklungsniveau an. Der am HDI gemessene Entwicklungsstand ist kein Hinderungsgrund für eine hinreichende „freedom of choice“. Es besteht aber eine weit verbreitete und soziale Exklusion durch Armut, geringe Bildung und geschlechtsspezifische Diskriminierung. Während des Beobachtungszeitraumes ist es Nigeria nicht gelungen, die extremen Ungleichheiten und Einkommensunterschiede zu reduzieren. Die wenigen Reformschritte seit 1999 haben die Verhältnisse der unteren und mittleren Einkommen trotz punktueller Armutsbekämpfungsprogramme eher verschlechtert. Die extremen regionalen Entwicklungsungleichgewichte wurden nicht verringert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind ansatzweise gewährleistet. Der in zentralen Wirtschaftsbereichen (Telekommunikation, Strom, Erdölverarbeitung, nationale Fluglinie) monopolistisch strukturierte Staatssektor wurde geringfügig dereguliert. Erhebliche Fortschritte gab es lediglich bei der Zulassung privater Anbieter im Bereich Telekom, bei der in Ansätzen privatwirtschaftlich organisierten Stromerzeugung und beim Beginn der Restrukturierung des regulierten und unterkapitalisierten Banken- und Finanzsystems.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraumes wurde eine inkonsistente Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Die Abhängigkeit der Zentralbank von der Regierung blieb unverändert hoch. Fiskal- und Verschuldungspolitik orientierten sich nicht an Stabilitätskriterien. Interne und externe Verschuldung nahmen zu. Die geringen Devisenreserven konnten sich wegen steigender Erdölpreise und einseitig reduziertem Schuldendienst erholen.

3.2.4. Privateigentum

Property Rights und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Grund und Boden befinden sich im Besitz der Bundesstaaten und werden nur als Erbpacht veräußert. Dennoch bestehen in der Praxis häufig Unsicherheiten über die Eigentumsverhältnisse, was zu langwierigen Gerichtsverfahren führt und Investitionen hemmt. Grundbesitz findet aber seine Grenzen, sollten sich im Boden Rohstoffe

befinden. Sie stehen grundsätzlich dem Bund zu, der in diesen Fällen den Besitzer gegen Entschädigungszahlung enteignet. Die Privatisierung der Staatsunternehmen kam nur schleppend voran, da sie zumeist Objekte des Nepotismus sind. Zugleich dient die Privatisierung auch im großen Stil der Geldwäsche, um illegal erworbene Vermögen und Einnahmen aus dem internationalen Drogenhandel zu legalisieren.

3.2.5. Welfare Regime

Nigeria verfügt seit kurzem über eine staatsunabhängige Versicherung (Nigerian Social Insurance Fund, NSITF), in die Arbeitnehmer aus Betrieben mit mehr als fünf Beschäftigten und die Arbeitgeber zu gleichen Teilen einzahlen. Die Leistungsfähigkeit bei der Zahlung von Renten musste die Versicherung bislang noch nicht unter Beweis stellen. Die Lasten im Falle von Alter, Krankheit, Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit tragen nach wie vor zumeist die Großfamilien und der informelle Sektor.

Lediglich die Beschäftigten im Staatsapparat, an den Hochschulen, in den staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen und in den Großbetrieben genießen ein gewisses Maß an sozialer Sicherung. Dazu gehört in erster Linie billiger Wohnraum, ein Mindestmaß an Gesundheitsfürsorge und bescheidene Pensionsansprüche, die der Staat aber in den meisten Fällen seit Jahren nicht erfüllt. Arbeitsrechtliche Standards und Arbeitnehmerschutz sind nur in Groß- und Staatsbetrieben und in der öffentlichen Verwaltung zu finden, wo auch der Gewerkschaftsverband seine Klientel hat.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Regierung vernachlässigte im Kontext des zu Beginn der Untersuchungsperiode neu begonnenen Demokratisierungsprozesses die angekündigten Strukturanpassungen und makroökonomischen Stabilisierungsmaßnahmen. Dadurch verlangsamte sich die Konjunktorentwicklung in den Folgejahren, die nur durch die ständig steigenden Einnahmen aus dem Erdölexport überdeckt wurden. Unter diesen Umständen konnte das Wachstumspotenzial nicht ausgeschöpft werden.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Es gibt nur sehr eingeschränkt öffentliche Dienstleistungen. Das Versagen öffentlicher Dienstleistungen auf breiter Front führt dazu, dass stattdessen private Dienstleistungen in Anspruch genommen werden: Privatschulen, Privatkliniken und Generatoren bei den Reichen, Wasserträger und traditionelle Heiler bei den Armen. Obwohl studierende Frauen noch immer eine Minderheit repräsentieren, sind Frauen beim Zugang zu tertiärer Bildung nicht mehr systematisch benachteiligt. Aufgrund der Wirtschaftskrise der letzten Jahre gibt es inzwischen sogar Studiengänge, in denen Frauen die Mehrheit stellen. Denn junge Männer verzichten mangels Perspektiven auf ein Universitätsstudium und versuchen als Geschäftsleute zu reüssieren. Auch wurde die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen im Zivilrecht verringert.

Das Bewusstsein der Gesellschaft und des Gesetzgebers für Umweltfragen hat in den letzten Jahren etwas zugenommen, jedoch gab es in der Umsetzung keine Fortschritte. Der staatliche Primär-, Sekundär- und Tertiärbildungssektor ist weitgehend zusammengebrochen. Das gilt ebenso für große Teile der Infrastruktur. Die Rückgabe der in der 70er Jahren verstaatlichten Privatschulen an die ehemaligen Besitzer konnte auf Grund der kurzen Zeitspanne noch keine Ergebnisse zeitigen. Die Bildungsausgaben des Staates betragen am Ende der Beobachtungsperiode lediglich 1,5% der Staatsausgaben. Die Ausgaben für Forschung und Entwicklung waren noch geringer und betragen nur 0,3%.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie:* Vor der Untersuchungsperiode gab es unter den Bedingungen einer extrem repressiven Militärdiktatur kein leistungsfähiges Verwaltungssystem, keine unabhängigen Gerichte und keine öffentliche Sicherheit und Ordnung. Während der Untersuchungsperiode gab es kleine Fortschritte in diesen Bereichen, insbesondere in den oberen Gerichtsinstanzen. Positive Entwicklungen bestehen hinsichtlich der Durchführung von Wahlen, der Meinungs- und Medienfreiheit, insbesondere bei den Printmedien, und der Organisationsmöglichkeit von Bürgern und Interessengruppen. Auch die bürgerlichen Freiheitsrechte werden zunehmend respektiert. Das System der Checks and Balances sowie die Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative sind labil und die Regierungsgewalt der demokratisch gewählten Autoritäten nur wenig effektiv. Korruption ist in allen Landesteilen und auf allen gesellschaftlichen Ebenen wei-

terhin verbreitet, und die Anti-Korruptionskampagne von Präsident Obasanjo erwies sich als wenig erfolgreich.

Die Existenz der grundlegenden Verfassungsinstitutionen wurde abgesichert, ohne dass die geringe institutionelle Effizienz des Regierungssystems gesteigert werden konnte. Die politische und gesellschaftliche Integrationsleistung der Parteien ist nach wie vor niedrig. Die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Interessengruppen ist tendenziell positiv, aber hinsichtlich der Partizipationsbreite der Bürger noch immer schwach. Das gilt ebenso für die Entwicklung einer die Demokratie stützenden civic culture.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode Stagnation auf niedrigem Entwicklungsstand. Der HDI sieht Nigeria unverändert auf Rang 148, und die Einkommensdisparitäten haben zugenommen.

Sozioökonomische Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Pol. Repräs. Frauen	BIP p.c. \$, PPP
2002	0,469	0,449	0,37	50,6	0,58	3,1% ^a	896

^a) Anteil von Frauen im Senat und Repräsentantenhaus nach den Wahlen 1999

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich verbessert. Erhebliche Defizite der Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung bleiben aber bestehen. Die Reformdynamik verlangsamte sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums signifikant. Gemessen an den makroökonomischen Daten, befindet sich die gesamtgesellschaftliche Entwicklung im Vergleich zur Zeit vor der Untersuchungsperiode zwischen Stagnation und geringfügigem Fortschritt.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	2.3	0.9	4.2	2.9	-0.9
Export in % des BIP	30	34	49	47	44
Import in % des BIP	28	27	28	32	34
Inflation in %	10	6.6	6.9	18.9	16
Arbeitslosigkeit in %	40	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Haushaltsdefizit in % des BIP	-4.7	-8.9	-2.5	-4.9	-5.0

Leistungsbilanz in Mrd. \$ -3.1 -1.8 3.3 0.9 -0.7

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das niedrige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, die fehlenden marktwirtschaftlichen Grundstrukturen, der geringe gesellschaftliche Bildungsstand, die zahlreichen ethnischen und religiösen Konflikte, die großen Einkommensdisparitäten, eine ineffiziente Staatsadministration und das nur eingeschränkt vorhandene staatliche Gewaltmonopol boten zu Beginn der Bewertungsperiode extrem schlechte Bedingungen für eine politische und wirtschaftliche Transformation.

Unter Berücksichtigung der strukturellen Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation als besonders hoch anzusehen. Denn vor dem Bewertungszeitraum konnte sich unter der Militärdiktatur kein Basiskonsens über Demokratie und zentrale demokratische Spielregeln herausbilden. Die geringen zivilgesellschaftlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Erfahrungswerte erschwerten die Stabilisierung und Vertiefung der demokratischen Transformation. Auch die konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen waren während der Bewertungsperiode äußerst schwierig.

5.2. Zielsicherheit

Die wirtschaftliche Reformstrategie der nigerianischen Regierung war nicht zielgerichtet und ließ kaum eine strategische Prioritätensetzung erkennen. Zwischen Ankündigungen und Abmachungen mit IWF und Weltbank und den Umsetzungen bestand ein eklatantes Missverhältnis. Die realen politischen Machtverhältnisse ließen die Verpflichtung der entscheidungsrelevanten Akteure auf das Transformationsziel einer marktwirtschaftlichen Demokratie noch nicht zu. Dennoch gab es breite öffentliche Diskussionen über ökonomische Reformversäumnisse in der Vergangenheit und die dringende Notwendigkeit, Reformen durchzuführen. Auf Grund des instabilen Regierungssystems und der Wahlen für eine zweite Legislaturperiode (2003-2007) galt das strategische Interesse der Regierung, den Status quo zu erhalten, was wirtschaftliche Transformationsstrategien in den Hintergrund drängte.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Nutzung der vorhandenen personellen und organisatorischen Ressourcen für eine Transformationspolitik war ineffektiv. Das gilt für den Finanzmarkt und den Bankensektor wie auch für die staatlich dominierten Unternehmen. Öffentliche Mittel wurden von Regierung und Parlamentariern zweckentfremdet. Öffentliche Dienstleistungen waren in ökonomischer Hinsicht für weitere Entwicklungsschritte nicht geeignet, denn die Deregulierung in zentralen Bereichen kam weitgehend zum Stillstand. Das trifft auch auf die Korruptionsbekämpfung zu, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen bestehen, sich die Durchsetzung aber wegen mangelnder Kompetenz der Justiz als äußerst schwierig erweist. Traditionelle kulturelle Ressourcen im Bereich der Selbstorganisation werden wieder entdeckt und zunehmend im Kontext religiöser Gemeinschaften genutzt. Die Instabilität der Regierungsinstitutionen ist nicht nur dem Präsidenten, sondern allen relevanten politischen Akteuren anzulasten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die wirtschaftliche Reformpolitik war widersprüchlich und wenig zielorientiert. Die Regierung handelte erratisch und reaktiv und überwiegend nur, wenn internationaler Druck entstand. Die Reformprogramme sind weder in der Verwaltung noch in der Gesellschaft verankert, was den weiteren Reformprozess erschwert. Denn zusätzlich muss der Präsident auch in Zukunft gegen den Widerstand politisch einflussreicher Gruppen die notwendigen Reformen vorantreiben. Hinsichtlich der ökonomischen Transformation waren nur wenige politisch relevante Akteure der verschiedenen Lager bereit, zu lernen. Dennoch wurden im Vergleich zu den Vorgängerregimes Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen verringert.

Die Gestaltung der demokratischen Transformation ist dagegen positiver zu bewerten. Denn das Ringen um das politische Überleben des Präsidenten, die Wiederwahl von Obasanjo, das Nicht-wieder-Aufstellen zahlreicher Mandatsträger und eines Gouverneurs und die Durchführung der Wahlen im April 2003 haben die wichtigen, aber instabilen demokratischen Institutionen gestärkt und die verschiedenen und häufig gegenläufigen Strömungen innerhalb der Mehrheitspartei PDP einander näher gebracht.

5.5. Konsensbildung

Innerhalb der politischen und gesellschaftlichen Elite und Führung bestehen beträchtliche Gegensätze zum Thema marktwirtschaftliche Demokratie. Denn es gibt zahlreiche anti-demokratische Vetoakteure im Staatsapparat – besonders im Militär –, in den demokratischen Institutionen, in den Parteien und im außerparlamentarischen Raum, insbesondere in radikalen und militanten „Selbsthilfeorganisationen“, in den Gewerkschaften und in fundamentalistisch geprägten Gruppierungen innerhalb der beiden großen Glaubensgemeinschaften Islam und Christentum. Diese Akteure bremsen und blockieren zum Teil den marktwirtschaftlichen Reformprozess und belegen zugleich einen grundsätzlichen Dissens über den weiteren Entwicklungsweg.

Zu einem historisch besonders günstigen Zeitpunkt konnten einige zivilgesellschaftliche Gruppen vor den Wahlen 1998/99 Einfluss auf die politische Agenda nehmen. Dieser Einfluss konnte aber mangels Wirtschaftskompetenz nicht auf den Wirtschaftsbereich ausgedehnt werden. So blieb es einer kleinen Gruppe von Unternehmern überlassen, marktwirtschaftliche Reformen anzumahnen. Aber der Erfolg war nur mäßig. Darüber hinaus ist es den politisch relevanten Akteuren nicht gelungen, die vielfältigen gesellschaftlichen Konfliktlinien abzubauen, die nach wie vor das Demokratisierungsprojekt und den Zusammenhalt von Staat und Gesellschaft gefährden.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die kleinen Fortschritte beim marktwirtschaftlichen Transformationsprozess hängen eng mit externen Akteuren (Weltbank, IWF, Afrikanische Entwicklungsbank, Pariser Club, Londoner Club) zusammen. Die von erratischen und zum Teil widersprüchlichen Entscheidungen geprägte Zusammenarbeit mit externen Akteuren zeigt die unter Vorbehalt stehende Bereitschaft der Regierung, zugesagte Auflagen zu erfüllen und bereitgestellte Ressourcen effektiv zu nutzen. Die Rolle externer Akteure (EU, USA) im demokratischen Transformationsprozess ist als mittelhoch zu veranschlagen. Nigeria arbeitete mit regionalen und internationalen Organisationen zuverlässig und kooperativ zusammen. Die Außenpolitik auf regionaler und internationaler Ebene war berechenbar und in seinen Grundsätzen unverändert auf Entspannung angelegt, was sich im umfangreichen Beitrag zum Blauhelmeinsatz in Liberia und auch in dem sehr schwierigen Verhältnis zum Nachbarland Kamerun positiv niederschlug.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgender Bewertung:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt sehr negativ zu bewerten, da vor der Beobachtungsperiode weder funktionsfähige noch leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen existierten. Die grundlegende Frage der staatlich-nationalen Identität ist nach wie vor ungelöst. Trotz des engen Kontaktes zum europäischen und amerikanischen Ausland während der kolonialen und nachkolonialen Epoche, konnten sich bürgerliche und demokratische Werte nur rudimentär entwickeln.

Die lange Militärherrschaft zerstörte weitgehend diese Werte, verhinderte zugleich den Aufbau rechtsstaatlicher, zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen und zerstörte das funktionsfähige Bildungssystem. Die Transformation vollzog sich während des Bewertungszeitraumes als der Versuch, demokratische Strukturen einzuführen und ökonomische Reformen zaghafte umzusetzen. Die Machtverhältnisse haben sich zwar verändert, von einem demokratischen „Normalzustand“ kann aber noch keine Rede sein.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Die zurückgelegte Wegstrecke der demokratischen Transformation ist kurz. Die politischen Entscheidungsträger konnten keine qualitative Vertiefung der demokratischen Transformation erzielen. Insgesamt ist ein niedriger Konsolidierungsverlauf bei signifikanten Konsolidierungsdefiziten festzustellen. Es bestehen interne Bedrohungen der Demokratie. Diese liegen vor allem im Bereich der Repräsentation und Integration, institutioneller Ineffizienz des Regierungssystems, mangelnder Rechtsstaatlichkeit sowie der eingeschränkten Unterstützung des demokratischen Systems durch die Bürger. Das heißt aber nicht, dass die Bürger – anders als in der Vergangenheit – Militärherrschaft begrüßen. Vielmehr sind tief sitzende Frustration und Zynismus über Politik und Politiker in der Bevölkerung verbreitet.

Die zurückgelegte Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war kürzer. Es gelang den politischen Entscheidungsträgern nicht, die makroökonomische Entwicklung zu stabilisieren. Die Rahmenstrukturen der wirtschaftlichen Ordnung wurden nur geringfügig verbessert. Die wichtigsten strukturellen Reformen einer marktwirtschaftlichen Ordnung – Etablierung eines gesunden Banken-

systems und Kapitalmarktes, Deregulierung der wichtigsten staatlichen und halbstaatlichen Wirtschaftsbereiche, Aufbau einer Wettbewerbspolitik – wurden nur sehr zaghaft begonnen. Dennoch hält der Transformationsprozess an.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Dem geringen Grad des ökonomischen Transformationsprozesses stehen positive Gestaltungsleistungen im innenpolitischen Bereich (Stärkung der oberen Gerichtsinstanzen, Klärung des vertikalen Finanzausgleichs, Zulassung neuer Parteien, Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität, Gesetzgebungsverfahren) und im außenpolitischen Bereich (Blauhelmkontingente, friedliche Lösung im Grenzkonflikt mit Kamerun, NEPAD-Initiative) gegenüber.

7. Ausblick

Das insgesamt ambivalente Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung, dass die nigerianische Transformation noch nicht gelungen ist. Die mittelfristig zu lösenden Kernaufgaben der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen liegen in den Bereichen institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster, Rechtsstaatlichkeit und Reform der Markt- und Wettbewerbsordnung. Zur Erhöhung der institutionellen Effizienz des Regierungssystems wird die Diskussion um die als notwendig erachtete Novellierung der Verfassung weitergehen.

Viel entscheidender für einen erfolgreichen nigerianischen Transformationsprozess wird aber das Ergebnis des Übergangs von dieser in die nächste Legislaturperiode und der Konsolidierungsgrad während der zweiten Legislaturperiode (2003-2007) sein. Inwieweit Nigeria Fortschritte hinsichtlich der demokratischen Konsolidierung erreicht hat, entscheidet sich spätestens beim Übergang zur dritten Legislaturperiode, wenn ein demokratisch legitimierter Machtwechsel ansteht. Erst dann sind Aussagen über den Erfolg oder Misserfolg der Transformation möglich.