

Dele Olowu

Korruption in Nigeria

Ursachen, Folgen und Gegenmaßnahmen¹

Zusammenfassung: Am Beispiel Nigerias werden Ursachen, Folgen und Gegenmaßnahmen von Korruption in staatlichen Bürokratien und politischen Institutionen afrikanischer Gesellschaften dargestellt. Nach einer Diskussion unterschiedlicher Erklärungsansätze für Korruption in der Sozialwissenschaft werden vier Triebkräfte der bürokratischen Korruption identifiziert (Zentralisierung, Bürokratisierung, Nicht-Demokratisierung, Pauperisierung), auf die sich erfolgreiche Gegenmaßnahmen zu beziehen haben.

Im folgenden soll der Schwerpunkt auf die bürokratischen Formen der Korruption gelegt werden, d.h. auf die Korruption, die mit den Institutionen des öffentlichen Sektors und den darin arbeitenden Individuen verbunden ist. Dies betrifft in Nigeria die Verwaltung der Bundesregierung, den öffentlichen Dienst der 21 nigerianischen Bundesstaaten sowie 453 Lokalregierungen. Zwei Gründe rechtfertigen diese Entscheidung. Erstens bleibt die staatliche Bürokratie auch nach einem Jahrzehnt der Reformbemühungen um die Begrenzung ihres Umfangs und Einflusses in Afrika ein wichtiger Akteur des gesellschaftlichen und ökonomischen Wandels. Heute wird die Schlußfolgerung immer unausweichlicher, daß ohne leistungsfähige sowie ethisch und sozial verantwortliche Institutionen des öffentlichen Sektors weder wirtschaftliches Wachstum noch eine vom Volk getragene Demokratie auf dem afrikanischen Kontinent Chancen haben. Zweitens liefert die Diskussion der bürokratischen Korruption einen geeigneten Analyserahmen für eine Bestandsaufnahme der Korruption auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen, da die Bürokratie das Zentrum der gesellschaftlichen Tätigkeit in den Entwicklungsländern Afrikas darstellt.

Zwei weitere einleitende Bemerkungen vorab: Erstens sollte die nigerianische Erfahrung am besten als eine Fallstudie der afrikanischen Realität insgesamt betrachtet werden. Nichts in der Literatur deutet darauf hin, daß Nigeria ein Fall sui generis ist - die Unterschiede zwischen den afrikanischen Ländern sind wohl eher gradueller denn qualitativer Natur. Die zweite einleitende Bemerkung allgemeiner Natur betrifft unsere Vorstellung von »Korruption«. Die Wörterbuchdefinition von Korruption verknüpft den Begriff mit dem Verfall oder der Abweichung von bestimmten vorgegebenen Normen. Im Zentrum der afrikanischen

¹ Dieser Text stellt die gekürzte Fassung eines papers für die Tagung »Ethics and Accountability in African Public Services« der United Nations Economic Commission dar, die Ende Oktober 1991 in Arusha (Tanzania) stattfand.

Debatte steht nun, ob als »Korruption« allein diejenigen Praktiken bezeichnet werden sollten, die mit der Verwendung öffentlicher Ressourcen und Einflußmöglichkeiten für private Zwecke zu tun haben, oder ob nicht auch die Verschwendung und die ineffiziente Verwendung öffentlicher Ressourcen bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die in afrikanischen Ländern weit- hin vorherrscht, so verstanden werden sollte.

I. Bürokratische Korruption - eine Fallsammlung

Der öffentliche Sektor in Nigeria hat bis in die ersten Jahre nach der politischen Unabhängigkeit im Jahre 1960 hinein viel Lob für seine hohen ethischen und technischen Leistungsstandards erhalten. Verglichen mit der politischen Klasse, deren Neigung zu korruptem Handeln nur noch durch das Gezänk und die Gewalt ihrer Mitglieder übertroffen wurde, standen die Bediensteten der staatlichen Verwaltung in dem Ruf, ihrer Berufsethik der Objektivität, Unparteilichkeit, Anonymität und hoher moralischer und finanzieller Aufrichtigkeit treu geblieben zu sein. Nachwuchsbeamte mochten diese Erwartungen gelegentlich enttäuschen, und besonders die Lokalregierungen, vor allem im südlichen Nigeria, wurden als Hort der Korruption und Bestechlichkeit beschrieben, aber dies hatte mit dem Rest des öffentlichen Dienstes recht wenig zu tun.²

Der Beginn der Militärherrschaft 1966 und der Ölboom der späten sechziger Jahre brachten die Verwaltungsbeamten stärker in Versuchung. Sie hatten die rasche Expansion des öffentlichen Dienstes zu überwachen und auch seine direkte Einbindung in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Dies war auch die Zeit, in der beträchtliche Anstrengungen unternommen wurden, sich den privaten Sektor des Landes einzuverleiben. Ich führe hier zwei Zitate von Wissenschaftlern an, die das Wesen und die Dimensionen der Korruption im öffentlichen Sektor unter der Militärherrschaft zusammenfassend darstellen:

»Dem Verschwinden korrupter Praktiken, die direkt mit politischer Patronage und den Parteifinanz zu tun hatten, folgte ein dramatischer Anstieg der Fälle individueller Korruption. Eine Spielart bestand in der Bestechlichkeit von Beamten, die ihr Amt zum persönlichen Gewinn mißbrauchten. Eine zweite Spielart war die Kumpanei zwischen einem öffentlich Bediensteten (normalerweise einem als Politiker installierten Militär und manchmal einem Zivilbeamten) und einem Geschäftsmann, der für einen Vertrag oder eine andere wichtige Gunst der Regierung, die ihm auf Vermittlung des Staatsbeamten zugefallen war, persönliche materielle Zuwendungen erbrachte.« (Adamolekun 1986: 177)

»Unter der Militärherrschaft, wo es keine Wahlkreise zu gewinnen und kein Wahlvolk gibt, dem man in noch so schwachem Sinne verantwortlich wäre, bestand die Wirkung des Ölbooms darin, die politischen Entscheidungsträger des Militärs und ihre bürokratischen Gehilfen in eine neue, besitzende Rentnerklasse zu verwandeln, die eng mit ausländischen Geschäftsinteressenten kollaborierte, mit dem einzigen Ziel, sich die aus dem Öl abgezweigten Überschüsse zu ihrem persönlichen Vorteil anzueignen. Die Kollaboration nahm verschiedene Formen an. Eine bestand darin, sicherzustellen, daß aus einem bestimmten ausländischen Geschäftsinteresse ein gewinnträchtiger Bauauftrag der Regierung wurde, für den dann die Regierungsbediensteten, die in der Position waren, die Ver-

2 Zur günstigen Einschätzung des öffentlichen Dienstes während der Zeit der Ersten Republik

gabe von Verträgen zu beeinflussen, eine angemessene Belohnung bekamen. Eine weitere Methode war, Großeinkäufe zu arrangieren, in deren Lieferpreis sehr lohnende Bestechungsbeträge eingebaut waren. Wieder eine andere Methode war die Teilhabe an gemeinsamen Unternehmen."³

Als es mit dem Sturz der Regierung von General Gowon im Jahre 1975 notwendig wurde, die Augiasställe auszumisten, wurde ein Gutteil der 11000 entlassenen Staatsdiener wegen verschiedener einschlägiger Vergehen in den Ruhestand geschickt, von der »gespaltenen Loyalität« über »Amtsmissbrauch« und »Absentismus« bis hin zur »Korruption«. Neuere Studien erhärten die Feststellung, daß die bürokratische Korruption ein Phänomen ist, das im gesamten öffentlichen Dienst Nigerias vorherrscht. Auf der Ebene der Lokalregierungen hat Dele Ayo über ein Dutzend Fälle bürokratischer Korruption in drei Bundesstaaten (Ogun, Oyo und Kaduna) zusammengestellt, und alle Arten öffentlicher Funktionsträger waren daran beteiligt: politische wie administrative Führungsebenen, mittlere Funktionäre und Nachwuchsleute (Ayo 1986). Auch ich habe auf der Ebene eines Bundesstaates Fallstudien zur bürokratischen Korruption durchgeführt, in die Politiker, führende Beamte und Geschäftsleute im Bundesstaat Lagos verwickelt waren (Olowu 1985). Andere Wissenschaftler haben über die bürokratische Korruption im Militärapparat geschrieben (Turner 1978; Eker 1981; Adamolekun 1986; Dudley 1982). Regelmäßige Berichte und Untersuchungen der Regierung liefern ebenfalls genügend Material zur bürokratischen Korruption.⁴ Die größte Ausbeute dokumentierter Fälle steht jedoch in Zusammenhang mit den Politikern und den Spitzenfunktionären der Regierung der Zweiten Republik von 1979 bis 1983. Eine Analyse der Urteile der verschiedenen Militärgerichtsverfahren ergibt folgendes Resultat:

- 131 Politiker und hohe Staatsbeamte wurden wegen Devisenvergehen oder verwandter Rechtsverletzungen verurteilt (ungesetzliche Ein- und Ausfuhr von Devisen) und mußten Gefängnisstrafen von 3 Monaten bis zu 5 Jahren antreten.
- 51 Politiker und hohe Staatsbeamte wurden verurteilt, weil sie sich »auf korrupte Weise durch den Mißbrauch ihrer Ämter bereichert haben«.
- 12 Personen setzten ihr Regierungsamt ein, um Zuwendungen für ihre politischen Parteien zu beschaffen, wobei nicht bewiesen werden konnte, daß sie auch persönlich davon profitierten.
- 71 Regierungsfunktionäre schließlich wurden aufgrund der Anschuldigung korrupter Bereicherung verhaftet, mußten aber nach einem Jahr mangels Beweisen entlassen werden. (Vgl. Nigeria 1986)

Trotz der teils langen Freiheitsstrafen wurden die Urteile in der Öffentlichkeit eher mit Zynismus aufgenommen, da man glaubt, daß die Militärmachthaber

vgl. Nicolson 1969; Murray 1970; Adebo 1983; Adamolekun 1986.

3 Dudley 1982: 116f, zitiert nach Olowu 1990: 214. Für weitere, ähnliche Einschätzungen vgl. Adedeji 1968: 144.

4 Für eine Auswahl vgl. Nigeria 1975. Danach haben sich zehn von zwölf Militärgouverneuren unter der Gowon-Administration auf korrupte Weise bereichert. Ihre Guthaben wurden konfisziert und die zehn wurden aus den Streitkräften entlassen. 1991 hat sie die Babangida-Regierung wieder eingesetzt. Vgl. weiterhin Nigeria 1985a, 1985b zu den Vergehen in der Federal Housing Authority bzw. der Federal Mortgage Bank zwischen 1974 und 1984.

sich häufig noch größerer Korruptionsverbrechen schuldig gemacht haben als sie die verurteilten Politiker und Spitzenfunktionäre der Zweiten Republik begangen. Als mit dem Palastcoup vom August 1985 das damals herrschende Duo Buhari/Idiagbon durch den »lächelnden Freund der Bürgerrechte«, General Babangida, aus dem Amt gefegt wurde, wurden die langen Strafen entweder deutlich verkürzt oder aber in Geldstrafen umgewandelt.

Die Auswertung von Zeitungsberichten zeigt, daß die Zahl der Korruptionsfälle im Lauf der Zeit eher zugenommen hat. Einige der heißesten Skandale lagen im Tätigkeitsfeld der Lokalregierungen, der halbstaatlichen Institutionen und der Banken, darunter die vor kurzem geschaffene »People's Bank«. Dabei wurde nachgewiesen, daß Brandstiftung zu einem bewährten Mittel geworden ist, die finanziellen Unregelmäßigkeiten der Staatsdiener zu vertuschen. Es sind mehrere Fälle der Kungelei zwischen nigerianischen Staatsbediensteten und ausländischen wie einheimischen Unternehmern aufgedeckt worden. Die stärksten Auswüchse der bürokratischen Korruption scheinen sich in der Polizei, den halbstaatlichen Unternehmen, der Justiz, den Untersuchungsbehörden, den Banken (bei den größten kontrolliert die Regierung die Mehrheitsanteile) und natürlich im Staatsdienst selbst zu finden. Der Bericht des »Political Bureau«⁵, der den Weg in die politische Zukunft des Landes vorzeichnen sollte, vermerkt, daß »Korruption und Disziplinlosigkeit zwei der schwersten Probleme sind, die sich dem politischen Fortschritt Nigerias seit seiner Unabhängigkeit entgegenstellen.« Der Bericht zeichnet ein umfassendes Bild von den Dimensionen korrupter Praktiken im heutigen Nigeria:

»Korruption ist in der nigerianischen Gesellschaft zu einem gängigen Begriff geworden - von den obersten Etagen der politischen und wirtschaftlichen Eliten bis zu den einfachen Leuten im Dorf. Zu ihren mannigfaltigen Erscheinungsformen gehören die inflationäre Vergabe von Regierungsaufträgen gegen Bestechungsgelder; Betrug und Fälschung von Abrechnungen im öffentlichen Dienst; Prüfungsbetrug in unserem Bildungssystem, die Universitäten eingeschlossen; Annahme von Bestechungsgeldern und Rechtsbeugungen bei der Polizei, der Justiz und anderen Rechtsorganen; und schließlich die verschiedenen Verbrechen gegen den Staat im Handels- und Industriesektor unserer Wirtschaft. Hier werden, unter einer Decke mit multinationalen Unternehmen, Waren überhöht abgerechnet, Güter gehortet, Devisenschwindel und Schmuggel betrieben. Auf der dörflichen Ebene zeigt sich die Korruption in solchen Praktiken wie dem Verschnitt von Marktware oder der Fälschung von Gewichtsmaßen, um die verkauften Mengen zugunsten des Anbieters zu verringern.« (Nigeria 1987: 213)

All dies macht zwei wichtige Punkte deutlich. Die Korruption unter Politikern, die - ob sie in Khaki gekleidet sind oder die traditionelle Agbada tragen - Spitzenpositionen in der Regierung innehaben, hat sich im Staatsdienst Nigerias zweifellos verfestigt und ist in der Tat institutionalisiert. Jeder Versuch aber, bestimmte Erscheinungsformen der Korruption aufzudecken, wird eher als Suche nach Sündenböcken denn als ernsthaftes Bemühen betrachtet, die Korruption auszumerzen. Der entscheidende Punkt ist freilich, daß durch die Korruption auf

5 Das »Political Bureau« wurde 1986 als eine staatliche Kommission gegründet, die vorwiegend aus Sozialwissenschaftlern besteht, deren Aufgabe es ist, Konzepte für einen Übergang Nigerias in eine dritte demokratische Republik zu entwerfen (Anmerk. d. Übers.).

der Ebene der Politiker auch die Staatsbediensteten und der öffentliche Dienst insgesamt infiziert wurden.

Unterdessen hat als Folge dieser Entwicklungen der öffentliche Dienst nicht nur ein schlechtes Image bekommen - auch die Moral des durchschnittlichen Staatsbeamten ist erheblich gedrückt worden, der jetzt in einem Teufelskreis von Korruption, schwacher Leistung, schlechtem Image und noch mehr Korruption gefangen ist. Die Expertengruppe, die 1984 durch das Regime Buhari/Idiagbon eingesetzt wurde, um den öffentlichen Dienst der Zentralregierung zu untersuchen und einschlägige Empfehlungen zu formulieren, hatte folgendes zu berichten:

»Der öffentliche Dienst ist heute eine angeschlagene Institution, die ihre lebenswichtigen Eigenschaften wie Anonymität, Neutralität und Rechtssicherheit praktisch verloren hat; eine Institution, in der die Moral auf dem Tiefpunkt angelangt ist, in der übermäßige Vorsicht, unrechtmäßige bürokratische Praktiken und unendliche Verzögerungen typisch geworden sind; eine Institution schließlich, die sich jedem Wandel offensichtlich entgegenstemmt und die zum Gegenstand dauernder öffentlicher Kritik geworden ist.« (Nigeria 1985c: 19)

II. Erklärungsansätze der bürokratischen Korruption in Nigeria

Wie die richtige Diagnose einer Krankheit für deren Heilung notwendig ist, so verdient auch die Erklärung der institutionalisierten Korruption im öffentlichen Dienst Nigerias besondere Aufmerksamkeit. Bisher sind vier grundsätzliche Erklärungen vorgeschlagen worden, und jede soll hier kurz erörtert werden.

Die erste Erklärung konzentriert sich auf die traditionellen afrikanischen Praktiken und Verhaltensformen und auf den Konflikt, in dem manche davon mit den Verhaltenserwartungen einer modernen Demokratie stehen. Viele Aspekte dieses Konflikts zwischen Tradition und Moderne sind dabei genannt worden, und hier können nur wenige davon angesprochen werden. Einige Autoren weisen auf die unterschiedlichen Werte hin, die zwischen dem modernen Staat als Institution und dem Rest der Gesellschaft bestehen. Peter Ekeh verwendet in seiner Theorie der »zwei Gemeinwesen« vor allem nigerianisches Fallmaterial, um aufzuzeigen, daß sich der Bereich des politischen Gemeinwesens in Afrika aus zwei unterschiedlichen Bereichen zusammensetzt - dem ursprünglichen Gemeinwesen des Dorfes und des Familienverbandes und der staatlichen Sphäre. Ekeh faßt die Dialektik dieser beiden Gemeinwesen, wovon das eine moralisch, das andere amoralisch ist, wie folgt zusammen:

»Das ungeschriebene Gesetz dieser Dialektik ist, daß es legitim sei, das staatliche Gemeinwesen zu berauben, um das der eigenen Gruppe zu bereichern. Zwei Formen der Korruption sind mit dieser Dialektik verknüpft. Die erste ist die Veruntreuung von Mitteln des staatlichen Gemeinwesens, genauer: der Regierung. Die zweite besteht darin, daß Staatsbedienstete Bestechungsgelder von denen verlangen und annehmen, die staatliche Dienste in Anspruch nehmen. Beides steht unter geringem moralischem Sanktionsdruck und kann von den Angehörigen der jeweils eigenen Gruppe durchaus moralische Anerkennung erfahren. Im Gegensatz dazu kommen jedoch diese Formen der Korruption im Gemeinwesen des Stammes überhaupt nicht vor. Diese Unterschied gelten auch für die afrikanischen Arbeitsgewohnheiten« (Ekeh 1975: 108, 110f).

Wenn diese konfligierenden Wertmuster in ein und derselben Organisation nebeneinander bestehen, ergeben sich daraus Situationen, die durch administrative Anomie, durch Formalismus, sich überkreuzende Strukturen und Nepotismus geprägt sind (vgl. Riggs 1964). Ein weiterer Aspekt der afrikanischen Tradition, den einige Wissenschaftler vermerkt haben, ist die Sitte, Geschenke zu machen, bevor eine Dienstleistung ausgeführt wird. Diese Geschenke sind etwas anderes als »Trinkgelder«, die symbolischen Charakter haben und normalerweise nach der Ausführung der Dienstleistung gegeben werden (Brownsberger 1983).

Ein zweiter wichtiger Erklärungsansatz der Korruption im öffentlichen Sektor Afrikas legt den Schwerpunkt auf die politischen Parteien. Die herrschende Partei will keine Opposition und ist bestrebt, ihre Herrschaft zu verlängern, nicht nur, indem sie Wahlen manipuliert und versucht, die Opposition und alle anderen autonomen Organe auszuschalten, sondern auch durch die Politisierung des öffentlichen Dienstes. Staatsbedienstete, die korrupten Praktiken widerstehen, genießen kaum Protektion. Auf der anderen Seite werden jene, die kollaborieren, mit lukrativen Posten belohnt. Unter solchen Umständen werden Standards der Professionalisierung und der staatsbürgerlichen Moral überflüssig - und dies umso mehr, als durch die Betreiber der Politisierung der Bürokratie kein alternativer Korpus ethischer Prinzipien formuliert wird (Murray 1968; Adamolekun 1986: 99f).

Eine dritte Erklärung für die Korruption des öffentlichen Sektors ist dessen Größe. Angesichts der Tatsachen, daß der private Sektor noch kaum flügge geworden ist und daß es starke Institutionen, die ein verantwortliches Handeln verlangen könnten, nicht gibt, arbeiten öffentlich Bedienstete ohne das geringste Bewußtsein, irgend jemandem Rechenschaft ablegen zu müssen. Diese Situation kulminiert unter den Militärregierungen, deren Mitglieder sich selbst als revolutionäre Gruppe wahrnehmen, die über der Verfassung und allen anderen gesellschaftlichen Institutionen steht.⁶ Daß die Institutionen des öffentlichen Sektors unter diesen Umständen keine Leistung bringen, sollte niemanden überraschen. Eher ist verwunderlich, daß sie überhaupt arbeiten.

Schließlich weisen einige Kommentatoren auf das Wesen des afrikanischen Staates hin. Bezeichnungen wie »Kompradoren-« oder »Staatskapitalismus« sind gebraucht worden, um eine Situation zu beschreiben, in der der afrikanische Staat die »finanzielle Zentralisierung staatskollektivistischer Systeme mit den interventionistischen Machtbefugnissen des bürgerlichen Wohlfahrtsstaates« verbindet (vgl. Joseph 1987). Regierungsbeamte stehen nicht nur ständig mit dem hochgradig abhängigen privaten Sektor in Kontakt, sie geraten dabei auch unter einen intensiven Druck, da sie dem öffentlichen Interesse gegen ihre privaten, oft finanziellen Interessen zu dienen haben. Eine Variante dieser Erklärung sieht im Kapitalismus die Quelle der Bereicherungssucht, die wenig Rücksicht darauf nimmt, wie dieser Reichtum erworben wird. Ist das Problem einmal auf diese

6 Vgl. Olowu 1988. Dieser Artikel enthält auch einen Überblick über die verschiedenen Erklärungen der Korruption im öffentlichen Sektor afrikanischer Länder.

Weise definiert, bietet sich als Abhilfe die Übernahme des Sozialismus an, wie dies auch die Autoren des »Political Bureau«-Reports angenommen haben. Das weltweite Scheitern des Sozialismus in den letzten Jahren, ganz abgesehen von den besonderen Formen der Korruption, die mit diesen Regimen verknüpft sind, läßt derart einfache Lösungen neuerdings weniger attraktiv erscheinen.⁷

Jeder dieser Erklärungsansätze liefert wichtige Einsichten für das Verständnis der Korruption im öffentlichen Sektor Nigerias. Allerdings muß vermerkt werden, daß keine der Gegenmaßnahmen, die auf der Grundlage der gängigen Erklärungsweisen ausgearbeitet wurden, erfolgreich war, wenn es darum ging, die traditionellen und die modernen Beweggründe der Korruption zu bekämpfen. Einige dieser Maßnahmen sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

III. Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption

Zu den wichtigsten Instrumenten, die gegen die Korruption im öffentlichen Dienst Nigerias eingesetzt wurden, gehören Medienkampagnen von Einzelpersonen und Regierungen. Unter der Gowon-Administration von 1966 bis 1975 wurden viele Kampagnen von Individuen geführt, die sich als Kreuzritter gegen die Korruption verstanden. Ihre Aktivitäten führten zur Einrichtung des »Corrupt Practices Bureau«, das allerdings mit Mißerfolg geschlagen war. Auch heute noch werden derartige Kreuzzüge gegen die Korruption geführt. Da die Medien nunmehr aber sämtlich durch die Regierung kontrolliert werden, ist ihre Wirkung zwar nicht unwichtig, aber begrenzt. In den letzten Jahren haben die Regierungen begonnen, selbst Medienkampagnen zu sponsern, entweder als Teil des »Krieges gegen die Disziplinlosigkeit« (besonders während des Regimes Buhari/Idiagbon in den Jahren 1984/85) oder im Rahmen des Mobilisierungsprogramms zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesundung des Landes, das unter dem Regime Babangida seit 1986 bis heute durchgeführt wird.

Als ein weiteres Instrument müssen die speziellen Behörden zur Bekämpfung der Korruption erwähnt werden. Zu diesen institutionellen Strategien gehören zum einen Tribunale mit umfangreichen Machtbefugnissen, um rasch Strafen gegen korrupte Staatsbedienstete verhängen zu können. Solche Tribunale ersetzen die normalen Gerichte, die als zu langsam angesehen werden. Eingesetzt werden diese Tribunale normalerweise durch Erlasse des Militärs.

Desweiteren wurden seit 1975 verschiedene andere Behörden geschaffen, darunter das heutige »Code of Conduct Bureau«.⁸ Die jeweiligen politischen Führungen zeigten bisher allerdings keinen großen Enthusiasmus darin, Verhaltenskodices zu unterschreiben. Der »Code of Conduct«, dem alle Beamten der Bundes- und Regionalregierungen sowie die Angehörigen der Streitkräfte unterliegen, verlangt u.a., daß Beamte ihre persönlichen Interessen nicht in Konflikt mit ih-

7 Zu den Formen der Korruption in einer sozialistischen Ökonomie vgl. Katsenelinbogen 1983.

8 Für eine vollständige Übersicht vgl. Olowu 1983, 1985a, 1985b.

ren öffentlichen Verantwortlichkeiten geraten lassen, keine zusätzlichen bezahlten Verpflichtungen eingehen oder über ihrem legitimen Einkommensstandard leben. Sie dürfen nicht Mitglied von Geheimgesellschaften sein, keine Konten im Ausland unterhalten, kein staatliches Eigentum erwerben oder verkaufen, während sie im Amt sind, oder Kredite bei anderen Institutionen als den Banken oder den anerkannten Finanzinstitutionen aufnehmen. Staatsbedienstete dürfen keine Geschenke verlangen, keine Bestechungsgelder anbieten noch diese akzeptieren, falls sie angeboten werden, und sie dürfen nach der Pensionierung nicht mehr als einen Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor annehmen. Das wichtigste ist, daß Staatsbeamte ihre Vermögenswerte sofort nach dem Amtsantritt, alle vier Jahre und am Ende ihrer Amtszeit deklarieren müssen. Diese schriftlichen Erklärungen müssen alle Vermögenswerte von Ehegatten und unverheirateten Kindern unter 18 Jahren enthalten. Das »Code of Conduct Bureau« hat die Aufgabe, diese Deklarationen gründlich zu überprüfen und etwaige Beschwerden gegen einen öffentlich Bediensteten aufzunehmen.

Das »Code of Conduct Tribunal« wiederum ist verantwortlich für die dazugehörige Rechtsprechung. Nach der neuen Verfassung von 1989 ist das »Code of Conduct Bureau« in modifizierter Form zwar wieder eingerichtet worden, aber es gibt kein Tribunal, und die Mehrheit der Staatsbeamten behandelt den Kodex und die besonderen Institutionen, die ihm Geltung verleihen sollen, mit ausgesprochener Lässigkeit.

Zu den speziellen Behörden zur Bekämpfung der Korruption gehört schließlich auch das »Public Accounts Committee« (PAC). Hierbei handelt es sich um eine Institution, die der Legislative helfen soll, ihre Kontrollfunktion über alle staatlichen Exekutivorgane hinsichtlich der Ausgabe öffentlicher Mittel auszuüben. Der Rechnungshof soll der Legislative Berichte und Kommentare zur jährlichen Rechenschaftslegung der Regierung liefern. Die PAC ist das legislative Komitee, das bei der Überprüfung dieser Berichte mitarbeitet.

Da das Militär die politische Landschaft Nigerias seit der Unabhängigkeit beherrscht, war die Legislative - dies gilt auch für Zivilregierungen - nicht wirklich in der Lage, jene zügelnde Wirkung auszuüben, die ihr nach der Verfassung zukommt. Der Grund ist einfach, daß sie die am wenigsten entwickelte der drei Staatsgewalten ist. Die Legislative wird als erste von den Militärherrschern suspendiert, wenn sie die Macht übernehmen. Auch gibt es unter den Parteien die Tendenz, ihre besseren Kandidaten eher für Positionen in der Exekutive als in der Legislative ins Rennen zu schicken. Darüber hinaus neigen die Verfassungen dazu, die Legislativorgane als unterlegene Institutionen zu behandeln, wie aus den relativ kurzen Sitzungsperioden oder der Art der Vergütung deutlich wird. So sollen auch in der zukünftigen Dritten Republik die Mitglieder der Legislative nur auf Teilzeitbasis bezahlt werden.

Während der Zeit der Zweiten Republik von 1979 bis 1983 verschlimmerten sich die diesbezüglichen Verhältnisse. Trotz der breiten Machtbefugnisse, die den PACs durch die Verfassung von 1979 (und auch durch die von 1989) ver-

liehen wurden, um »Korruption, Ineffizienz oder Verschwendung bei der Durchsetzung und der Pflege des Rechts oder bei der Ausgabe und Verwaltung von Mitteln der Legislative zu verhindern und aufzudecken«, waren die Komitees während der ganzen Zeit gelähmt. Während der gesamten Dauer der Zweiten Republik wurde der Nationalversammlung kein einziger Kontrollbericht vorgelegt. Tatsächlich waren die PACs in den legislativen Organen des Staates nicht existent (Shehu 1991).

Es nimmt daher nicht Wunder, daß 1984 ein Treffen des obersten Rechnungsprüfers mit den Direktoren der Rechnungshöfe der Bundesstaaten zutage brachte, daß der letzte finanzielle Rechenschaftsbericht, der dem obersten Rechnungshof zur Prüfung vorgelegt wurde, aus dem Jahre 1980 stammte, daß alle 19 Bundesregierungen, mit zwei Ausnahmen, ihre letzten Berichte für das Haushaltsjahr 1966/67 abgeliefert hatten und daß fünf der Bundesstaaten, die 1976 neu gegründet wurden (Benue, Nigeri, Plateau, Oyo und Kaduna) seither keine Rechenschaftsberichte abgegeben hatten (vgl. Inanga 1985: 5)!

Nachdem all diese Gegenmaßnahmen und ihre allgemeine Ineffizienz erörtert wurden, müssen wir genauer untersuchen, warum sie wirkungslos blieben und woraus effektive Instrumente zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor bestehen könnten. Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Erklärungsansätze vertrete ich die Auffassung, daß die Erklärung der institutionalisierten bürokratischen Korruption nicht notwendig in den Kulturen und Traditionen der Vergangenheit zu suchen ist, sondern in der früheren und der gegenwärtigen Regierungspolitik und in institutionellen Schwächen. Der Vorteil dieser Argumentation liegt darin, daß sie das komplizierte Problem der Korruption besser handhabbar macht, da sie es erlaubt, die schädlichen Politiken und Institutionen zu erkennen und sie womöglich durch neue zu ersetzen. Die nigerianische Erfahrung zeigt deutlich, daß Regierungspolitik und staatliche Institutionen die Korruption im öffentlichen Sektor fördern können. Diese Politiken treffen besonders das staatliche Gemeinwesen und die Wirtschaft.

IV. Triebkräfte bürokratischer Korruption in Nigeria

Die meisten, die sich näher mit der Bürokratie befassen, weisen darauf hin, daß die moderne Staatsbürokratie ein relativ neues Phänomen ist. Tatsächlich ist die moderne Bürokratie eine Entwicklung des neunzehnten Jahrhunderts. Sie hatte drei komplementäre Entwicklungsbedingungen: eine Ökonomie, die in der Lage war, ein Mehrprodukt zu liefern, mit dem gut bezahlte militärische Kader und zivile Staatsbeamte versorgt werden konnten; die sozialen Bestrebungen nach sozialer und ökonomischer Gleichheit und schließlich die Existenz einer speziellen Ethik der Bürokratie. Die modernen staatlichen Dienste wurden notwendig, um den rechtlichen Rahmen für industrielles Wachstum bereitzustellen und ebenso, um zwischen mächtigen gesellschaftlichen Gruppen zu vermitteln und die

schwächsten Gruppen zu schützen.

Im Zentrum des Problems, das sich den afrikanischen Staatswesen heute stellt, steht die Tatsache, daß in vielen afrikanischen Ländern keine dieser drei Bedingungen vorhanden sind. Die Wirtschaft trägt sich nicht in hinreichendem Maße selbst, um ein Heer von militärischen und zivilen Staatsdienern versorgen zu können. Auch gab es bis in die jüngste Zeit der neunziger Jahre hinein kein wirkliches gesellschaftliches Engagement für politische Gleichheit und Demokratie. Schließlich ist die berufliche Ethik zwar in der Arbeit des informellen Sektors als Norm akzeptiert, bleibt im formellen Sektor aber ein unbekannter Begriff. Michael Clarke scheint diesen Punkt im Auge zu haben, wenn er schreibt:

»Wo Bezahlung und Kompetenz nicht hinreichend sind, die Arbeitsbelastung zu hoch, die Überwachung lax und Beschwerden wirkungslos sind, können moderne Bürokratien nicht funktionieren. Zwangsläufig werden sie sich partikularistischem Druck und politischen Pressionen anpassen.« (Clarke 1983: XI)

Das Fehlen der oben benannten Bedingungen sind für die institutionalisierte Korruption in den staatlichen Diensten Afrikas in hohem Maße verantwortlich. Diese Situation ist durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik verschlimmert worden, die nicht zu den gesellschaftlichen Realitäten paßt, in die sich der öffentliche Sektor afrikanischer Länder eingebettet findet. Vier Facetten dieser verfehlten Politik werde ich im folgenden genauer erörtern: Überzentralisierung, übermäßige Bürokratisierung, Nicht-Demokratisierung und Pauperisierung des Staatsdienstes.

Überzentralisierung

Die afrikanischen Länder sind mit einem großem Vertrauen in die Macht des Zentralstaates in die Ära der Unabhängigkeit gegangen. Gemeinsam mit einem Kollegen habe ich kürzlich eine Einschätzung der Wirkungen dieser zentralstaatlich ausgerichteten Strategie in der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas in den letzten dreißig Jahren unternommen. Dabei haben wir das Argument vertreten, daß trotz der Errungenschaften dieser Periode die zentralistische Strategie unzulänglich war. Die Zentralisierung des staatlichen Machtpotentials ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: Machtkonzentration bei den Staatsgewalten in der Exekutive gegenüber der Legislative und Judikative; hohe Ressourcen- und Ausgabenniveaus der Zentralregierung im Vergleich zu den staatlichen Organen unterhalb der nationalen Ebene; Konzentration von Ressourcen und Entscheidungsautorität in den nationalen Hauptquartieren zum Nachteil der regionalen Außenstellen; relativ starkes Gewicht der Regierung in der Wirtschaft des Landes. Zu den entscheidenden Vorbedingungen, auf denen dieser exzessive Zentralisierungsschub beruhte und der zur Übernahme unausgeglichener sozialistischer Staatsideologien, zur Einparteienherrschaft, zu Ein-Mann-Diktaturen und Militärherrschaft führte, gehörten: Die Doktrin der

Überlegenheit einer Elite, wie sie entweder in den Manifesten der Modernisierungs- oder der sozialistischen Theoretiker zu finden war; das Versprechen, daß Wissenschaft und Technik die vorkapitalistischen Gesellschaften in relativ kurzer Zeit in moderne Staaten verwandeln könnten; das Erbe der Kolonialverwaltung mit der Betonung der Exekutivmacht auf Kosten der anderen politischen Institutionen, sowie gewisse unglückliche Deutungen des Staatsbegriffes, wonach der Staat »oberhalb« der Gesellschaft verortet wurde.

Was die konkrete Politik betrifft, so waren die Auswirkungen dieser Entwicklungen fast überall auf dem Kontinent gleich:

»...schwere Stümpereien in der Politik und im staatlichen Management; ineffiziente, aber wachsende Bürokratien, Ausmerzung oder Unterdrückung der Opposition, erzwungenes oder freiwilliges Exil der wichtigsten Oppositionsführer; Zynismus der Massen und Entfremdung des Volkes von der Regierung; Abschöpfung von 'Monopolrenten' durch bürokratische Klassen; und schließlich in mehreren Fällen Bürgerkrieg oder der Zusammenbruch der gesellschaftlichen Ordnung. Insgesamt war dies alles in hohem Maße kontraproduktiv für die gesellschaftliche Entwicklung: Ressourcen sind verschwendet, Leben zerstört worden und vorhandene Institutionen sind häufig verfallen.« (Olowu/Wunsch 1990)

Das nigerianische Beispiel stellt eine dramatische Illustration dar, wie weithin geteilte politische und ökonomische Werte, was den Bedarf an relativ dezentralisierten politischen und ökonomischen Strukturen anging, die in den Jahren vor und unmittelbar nach der Unabhängigkeit existierten, durch eine andere Führungsgruppe - die Militärs und die Eliten - in stark zentralistische Werte und Institutionen verwandelt wurden. Das wichtigste Organ der Zentralisierung in Nigeria war das Militär, auch wenn ihm nicht nur andere strategische Eliten zu Hilfe kamen, sondern auch der dreijährige Bürgerkrieg um Biafra und - wichtiger noch - der Ölboom. Innerhalb der ersten dreizehn Jahre Militärherrschaft von 1966 bis 1979 war die Regierung ein »zentralstaatliches System in bundesstaatlichem Gewand« geworden. Die Ressourcen wurden in der nationalen Exekutive zentralisiert, und alle Institutionen, die dazu vorgesehen sind, die Zentralregierung zur Rechenschaft zu ziehen, sind entweder durch Gesetze aufgelöst oder wirksam beschnitten worden - vor allem durch militärische Eingriffe. Was die Administration betrifft, so wurden durch die Reform des Staatsdienstes von 1975 alle Institutionen des Landes der zentralen Staatsbürokratie unterworfen. Jede andere Institution im staatlichen Sektor (und faktisch auch im privaten) wurde den zentralstaatlichen Behörden als unterlegen betrachtet - und dies schloß auch öffentliche Unternehmen, Universitäten etc. ein.

Während die Ausgaben der regionalen Regierungen 1960 zusammen 19,9% der Gesamtausgaben des Landes ausmachten, gaben die Regierungen der Bundesstaaten etwa dreißig Jahre später (obwohl ihre Zahl von 3 auf 21 angestiegen war) nur 20,5% aus, während die Zentralregierung für 70,6% zeichnete; den Rest teilen sich die lokalen Verwaltungen. Die Militärherrschaft brütete Verfassungen aus, die alle wichtigen legislativen und administrativen Machtbefugnisse wie auch die finanziell lukrativen Einnahmequellen der Zentralregierung zuordneten. Gegenwärtig nimmt sie über 85% der Erträge aller öffentlichen Ressourcen

cen ein. Hinzu kommt, daß die strategischen Sektoren der Wirtschaft verfassungsgemäß unter der ausschließlichen Kontrolle und Leitung der Bundesregierung bleiben.

Der ungebremste Trend zur Zentralisierung hatte zwar auch einige positive Auswirkungen, allerdings ist die Bilanz der Militärherrschaft und der damit verbundenen Zentralisierung für Nigeria eindeutig negativ. Erstens führte die Zentralisierung - besonders, seit sie durch die »windfall«-Profite aus dem Öl angeheizt wurde, die sämtlich vom öffentlichen Sektor eingeheimst wurden - zum wirtschaftlichen Niedergang. Die Landwirtschaft wurde zunichte gemacht, man verschwendete rücksichtslos öffentliche Gelder für fragwürdige Projekte und trieb die Verteidigungsausgaben in schwindelnde Höhen. Zweitens führte die Zentralisierung zu einer gefährlichen Abhängigkeit anderer Institutionen des öffentlichen Lebens (Bundesstaaten, öffentliche Unternehmen, Korporationen, Universitäten, Gewerkschaften, aber auch des privaten Sektors) von der Zentralregierung. Vertragsverhandlungen mit Privatunternehmen wurden vielfach mißbraucht - Falschabrechnungen, Kosteninflation und Korruption auf der obersten Ebene, besonders in der Ölindustrie.

Am schwersten aber wiegt, daß der Zentralismus und die Abhängigkeit von den Öleinnahmen das politische Gemeinwesen insgesamt untergraben haben. Beides schwächte den Bedarf an der Erzeugung interner Revenuen und an interner Rechenschaftspflicht. Öl war die entscheidende Einnahmequelle, verantwortlich für 75 bis 85% der gesamten öffentlichen Mittel, und dabei in starkem Maße abhängig vom internationalen Marktgeschehen. Die Bemühungen um die Erzeugung interner Einnahmequellen seitens der Regionalregierungen schwächten sich zunehmend ab. Mit der rückläufigen Reichtumserzeugung einher ging das schwindende Interesse der Bevölkerung an öffentlicher Rechenschaftspflicht. Es entstand der Eindruck, daß die Ressourcen der Regierung niemandes Ressourcen seien und nur Wichtigtuer wegen der verschwenderischen Ausgaben Alarm schlagen. Die afrikanischen Regierungen sind im allgemeinen nicht dafür bekannt, daß sie viel Geld aus direkten Steuerquellen einnehmen und die Abhängigkeit vom Öl verringerte diese Einnahmen noch mehr. Jane Guyer (1991: 1) hat daher zurecht festgestellt, daß das treuhändlerische Verhältnis zwischen der Regierung und dem Volk eines der - allerdings vernachlässigten - Schlüsselprobleme in den Debatten über politische Herrschaft in Afrika darstellt.

Die zweite entscheidende Auswirkung der Zentralisierung war, daß sie einen mächtigen Druck zur Aufteilung der nationalen Ressourcen auslöste, statt neue und zusätzliche Ressourcen zu entwickeln. In Nigeria ist die populäre Phraseologie dafür »die Aufteilung des nationalen Kuchens«, und sie betrifft nicht nur Einnahmen, sondern auch Ausgabeposten, die aus den Ressourcen der Zentralregierung stammen: Zulassungen zu höheren staatlichen Schulen, zu polytechnischen Hochschulen und Universitäten, freie Stellen in den staatlichen Diensten und bei den Streitkräften. Der Kampf der Stammesgruppierungen wiederholt sich auf staatlicher und sogar lokaler Regierungsebene - und dieser Faktor ist es, der

so gut wie allein für die fortdauernde Agitation zur Gründung von noch mehr Bundesstaaten und Lokalregierungen verantwortlich ist. Bundesstaaten und lokale Regierungen erzeugen einen immer geringeren Teil ihres Ausgabenbedarfs selbst und bis vor kurzem mußten diese politischen Einheiten unterhalb der nationalen Ebene keinerlei Anstrengungen unternehmen, um sich für die Zuweisung staatlicher Mittel zu qualifizieren. Während ich dies schreibe, ist die Babangida-Regierung, die erst 1987 zwei zusätzliche Bundesstaaten schuf, dabei, die Gründung neuer Bundesstaaten (und möglicherweise auch neuer Lokalregierungen) anzukündigen.⁹

Ein juristischer Kniff, den das Militär dem Staat Nigeria untergeschoben hat, um mit diesem Problem zu hantieren, wird allgemein als »föderale Klausel« der Verfassung bezeichnet. Sie schreibt vor, daß zentrale Staatsorgane so geführt und zusammengesetzt werden müssen, daß sie ihren bundesstaatlichen Charakter widerspiegeln. Auch die Regierungen der Bundesstaaten müssen der regionalen und ethnischen Vielfalt entsprechen. Das pauschale Konzept der dazugehörigen »Postenverteilung« hat nicht nur neue ethnische Konflikte im politischen Gemeinwesen angeheizt, sondern auch zu Ineffizienz und zu neuen Stufen der Korruption und Disziplinlosigkeit im öffentlichen Dienst geführt. Mit den Worten von Peter Ekeh:

»Es gibt keinen Zweifel daran, daß die Doktrin des »bundesstaatlichen Charakters« für das politische System Nigerias destruktiv war. Erstens wendet sich diese Doktrin gegen professionelle Standards. Zweitens ermöglicht sie es Eliten aus benachteiligten Gebieten, das politische System auszunutzen, ohne auf irgendeine Weise zu ihm beizutragen. Schließlich hat diese Doktrin das Interesse von der Erörterung des Schicksals Nigerias abgelenkt zugunsten der Beschäftigung mit den ruhmreichen Stämmen.« (Ekeh 1988: 35f)

Ekeh spielt darauf an, ist dieser Modus der politischen Machtausübung zu politischen Instabilitäten beiträgt, da »der Kampf der verschiedenen Stammesgruppen um die Kontrolle des Zentrums und damit des Entscheidungsapparats« immer heftiger geworden ist. Ebenso wichtig ist es, daß sich die administrative Zentralisierung auch in der sehr geringen Zahl von Verwaltungsorganen auf dem Land widerspiegelt. Nur 40% des Personals des öffentlichen Dienstes befindet sich hier, während dies in den entwickelten oder industrialisierten Nationen genau umgekehrt ist, deren Staatsdienste vorrangig auf das Land verteilt sind: in den USA z.B. zu 90%, in Frankreich zu 70%, in Großbritannien zu 75% usw. Die Nähe der Beamten zu der Bevölkerung, der sie dienen sollen, verringert auch die Möglichkeiten der Korruption.

Bürokratisierung

Die Bürokratisierung tritt in zwei Erscheinungsformen auf. Die erste besteht darin, daß den öffentlichen Unternehmen, den Korporationen, Lokalregierungen,

9 Tatsächlich wurden mit dieser Verlautbarung jetzt 9 zusätzliche Bundesstaaten und 47 neue Lokalregierungen gegründet, was die Gesamtzahlen auf 30 Bundesstaaten und 500 Lokalregierungen erhöht.

Gewerkschaften und sogar freiwilligen Organisationen die Regeln und Standards des öffentlichen Dienstes auferlegt werden, wodurch ihr ursprünglicher Existenzgrund konterkariert wird. Dies liefert jenen bessere Möglichkeiten zur Korruption, die an den Schalthebeln des zentralen Staatsdienstes sitzen. Eine zweite Erscheinungsform ist die wachsende Übernahme von Verantwortlichkeiten, die früher beim privaten Sektor oder bei Freiwilligenorganisationen lagen, durch den öffentlichen Sektor. Wiederum ist das Ergebnis nicht nur krasse Ineffizienz, sondern korruptes Verhalten. In den Hochzeiten der Militärherrschaft wurde eine große Anzahl von Tätigkeiten in den wirtschaftlichen (Landwirtschaft, Industrie, Banken, Versicherungen, Bergbau) und sozialen Dienstleistungsbereichen (Schulen, Krankenhäuser), die mit einem recht hohen Maß an Effizienz durch private oder freiwillige Organisationen betrieben worden waren, durch die Regierung übernommen. Andere afrikanische Länder gingen darüber noch hinaus und schritten zur vollständigen Nationalisierung.

Das entscheidende Problem ist hier, daß diese Zentralbürokratien unter Druck gesetzt werden, mehr Aufgaben zu übernehmen, als es ihre Fähigkeiten und Qualifikationen erlauben, wenn man dabei die verschiedenen Ressourcen ins Auge faßt, die hierfür notwendig sind: Quantität und Qualität des Staatspersonals, sachliche Ausstattungen und Werkzeuge, schließlich der schlechte Zustand der Kommunikations- und informationsverarbeitenden Systeme. Ein Bericht zum nigerianischen öffentlichen Dienst auf Bundesebene zeigt, daß die Jahre, in denen diese Institution eine ständig wachsende Zahl öffentlicher Organe leiten sollte, auch die Jahre waren, in denen ihre Ressourcenzuweisungen aus dem Haushalt in die Tiefe stürzten: von 4,3% der Haushaltsausgaben im Jahre 1974 auf 2,4% im Jahre 1984 (vgl. Nigeria 1985c: 57).

Nicht-Demokratisierung

Eine Militärherrschaft ist das Gegenteil einer demokratischen Regierung. Nicht einmal eine »populistische« Militäradministration wie die gegenwärtig in Nigeria regierende kann als Förderer der Demokratie betrachtet werden, und gelegentlich bekennen die Militärmachthaber auch offen, daß sie nicht den Anspruch haben, demokratisch zu handeln. Nur ein demokratisches Regime oder zumindest eines, das ein solches werden will, kann sich ernsthaft bemühen, Institutionen einzurichten, die auch rechenschaftspflichtig sind. Die militärischen Machthaber behaupten, Revolutionäre und daher über das Recht oder irgendeine Rechenschaftspflicht erhaben zu sein. Das jährliche Ritual der Verkündung des staatlichen Budgets geht daher nie mit der kritischen Prüfung des Erreichten in konkreten Zahlen einher. So wurde auch zu keiner Zeit eine öffentliche Bilanz des vierten staatlichen Entwicklungsplans gezogen, und der Bundeshaushalt enthält zwei »Stabilisierungsfonds«, für die niemand Rechenschaft abzulegen hat.

Absolute Macht korrumpiert absolut, nach dem Wort von Acton, und das nigerianische Militär ist keine Ausnahme. Besonders schädlich ist allerdings, daß der

fehlgeleitete Versuch des Militärs, »das politische Klima zu korrigieren«, die Schwierigkeiten einer demokratischen Regierungsform noch verschlimmert haben. So wurde etwa durch das Betätigungsverbot für alle ehemaligen Politiker der Zweiten Republik ein gesellschaftlicher Kräfteverzehr in Kauf genommen, so wurden nur bestimmte politische Parteien zugelassen und Wahlformen wie die offene Abstimmung oktroyiert - neben der gesellschaftlichen Unterdrückung insgesamt, durch Amtsenthebungen und unrechtmäßige Festnahmen, durch Verhaftungen von Journalisten und politischen Aktivisten, durch Pressezensur und Gewerkschaftsverbote.

Zwei weitere Vermächtnisse der Militärherrschaft, die ich hier nur kurz erwähnen kann, sind die Militarisierung der Gesellschaft, die zu einer Häufung bewaffneter Raubüberfälle, zu Attentaten, Putschen und Gegenputschen und insgesamt zu einer gesellschaftlichen Instabilität führte, und die Politisierung des Militärs, einhergehend mit dem Verfall von Moral und Ethos.

All diese Faktoren beeinflussen unverkennbar die gesellschaftliche Disziplin und die politische Ordnung auch nach einer Militärherrschaft, was das Militär dann wiederum anprangert und als Rechtfertigung dafür benutzt, von neuem die Macht zu übernehmen. Eine wesentliche Sorge in Nigeria ist daher die Frage, was getan werden kann, um die regelmäßig mißlingenden Abenteuer des Militärs in der Politik zu stoppen.

Pauperisierung der staatlichen Dienste

Um sicherzustellen, daß das Staatspersonal all seine Kräfte dem Dienst am Gemeinwesen widmet und auch, um personelle Stabilität zu erreichen, muß mit der Bezahlung im staatlichen Dienst ein Standard für andere gesellschaftliche Institutionen angestrebt werden. Er sollte zumindest mit den im privaten Sektor gängigen Standards vergleichbar sein.

Mit der Einführung des »Nigerian Structural Adjustment Programme« (SAP) im Jahre 1985, das eine Abwertung der Währung, die Kürzung öffentlicher Ausgaben durch Privatisierung und Kommerzialisierung großer halbstaatlicher Unternehmen vorsah, wurde deutlich, daß eine Reform des Staatsdienstes unumgänglich war. Etwa eineinhalb Jahre nach der Verabschiedung des SAP leitete die Bundesregierung eine Reform der Bürokratie auf Bundes-, Länder- und auf lokaler Ebene ein. Die wichtigsten Verfügungen sahen vor, die Führungsebenen des Staatsdienstes zu politisieren, die Budget- und Managementbefugnisse in den Händen politischer Entscheidungsträger zu konzentrieren und sie nicht mit den Spitzen des Staatsdienstes zu teilen, sowie die Struktur des öffentlichen Dienstes in der Hoffnung zu rationalisieren, daß dies zu einer Professionalisierung führen werde. Schließlich errichtete die Reform ein neues »Alarmsystem« finanzieller Rechenschaftslegung, was die meisten Kommentatoren aber für weitgehend ineffizient halten. Zur Frage der Bezahlung im öffentlichen Dienst schwieg sich diese Reform allerdings aus. Tatsächlich wurde von einigen der wichtigsten Re-

formbefürworter behauptet, daß nur die Abtrennung der Vergütungsfrage den Erfolg der Reform sichert. Die nigerianischen Staatsbediensteten hatten schon vor Beginn des SAP einen Einbruch ihrer Gehälter hinnehmen müssen. Forschungsarbeiten zu einem anderen afrikanischen Land, das einen ähnlich starken Verfall der Gehälter durchmachte, lassen darauf schließen, daß es u.a. folgende Formen der Verhaltensanpassung gibt: betrügerische Praktiken wie der unrechtmäßige Bezug von Zusatzleistungen, Verringerung der tatsächlichen Arbeitszeit aufgrund der Notwendigkeit, mehreren Arbeiten gleichzeitig nachzugehen, und - was die Bezahlung von fiktiven Arbeitskräften und die Beförderung mittels Patronage angeht - unumwundene Korruption. All dies hat sich schädlich auf die Effizienz der Bürokratie ausgewirkt. Der Bericht schließt mit dem Befund: »Jämmerlich niedrige Gehälter können Regierungsbedienstete eher aus Not denn aus Gier zur Korruption verleiten«. (Chew 1990: 1010)

Derek Robinson kommt in seiner Studie über mehrere afrikanische Länder (darunter Nigeria) zum selben Schluß: Der Realwert der Gehälter im Staatsdienst ist während des Jahrzehnts von 1975 bis 1985 gesunken, und die öffentlich Bediensteten in Nigeria verdienen danach nur noch ein Drittel ihrer Gehälter von 1975. In allen Ländern hat die rückläufige Bezahlung zu einem »brain-drain« vom öffentlichen Dienst in den privaten Sektor und in die reicheren Länder des Nordens und der arabischen Welt geführt. Hinzu kommt, daß in der gleichen Zeit insgesamt mehr und nicht weniger Personal eingestellt wurde, entweder auf illegale Weise oder weil die Regierungen unter dem Druck einer nie dagewesenen Arbeitslosigkeit unter den Absolventen höherer Schulen und Universitäten standen. Robinson schließt seine Untersuchung mit der folgenden Bemerkung:

»Wenn die Gehälter zu weit unter die Erwartungsniveaus oder die Standards anderer Arbeitsbereiche fallen und mit dem faktischen oder erwarteten Lebensstandard von öffentlich Bediensteten nicht vereinbar sind, dann tritt die große Gefahr ein, daß nicht allein die Leistung darunter leidet wird, weil die Einzelnen die Motivation verlieren und weil sie versucht sein werden, offizielle Arbeitszeit und womöglich öffentliche Mittel für private Zwecke zu verwenden. Auch die Korruption wird ermutigt. Denn falls öffentlich Bedienstete ihren Lebensstandard mit den formellen Vergütungen nicht halten können, werden sie versuchen, dies mittels jener Möglichkeiten zu inoffiziellen und illegalen Aktivitäten zu tun, die ihr offizieller Arbeitsplatz ihnen bietet.« (Robinson 1991: 150).

Die meisten der oben angesprochenen Probleme zeigten sich bei einer neueren Untersuchung über eine der größten Landesbehörden des öffentlichen Dienstes in Nigeria. Es fanden sich eine Vielzahl von Fällen des Absentismus, der Bummellei und von »Phantom-Arbeitskräften« - ein Phänomen, das sich jetzt über den gesamten öffentlichen Dienst Nigerias ausgebreitet hat (Lagos State Government 1991). Die Regierung reagiert auf derartige Entwicklungen nur mit sporadischen Aktivitäten. 1991 verkündete der Präsident, daß das monatliche Mindestgehalt auf 250 Naira angehoben wird. Abgesehen davon, daß viele Institutionen außerhalb der Bundesregierung (Bundesstaaten, Lokalregierungen, Universitäten etc.) wegen Mittelknappheit gar nicht in der Lage sind, die neuen Gehälter zu bezahlen, war diese Maßnahme auch nicht auf der Höhe der mittlerweile erreichten Inflation. Die Entwertung der nigerianischen Währung, des Naira, ist phänomenal.

Ein US-Dollar, der 1985 für 0,80 Naira gewechselt werden konnte, wird jetzt für 12 bis 15 Naira getauscht. Die einschneidende Verringerung der Kaufkraft läßt fast allen Staatsbediensteten keine andere Wahl, als alternative oder mehrere Arbeiten oder legale oder illegale Formen der Steigerung ihrer Einkommen zu suchen. Keine dieser Strategien wird mehr als unmoralisch erlebt.

V. Wege in die Zukunft

Abschließend werde ich jene politischen Strategien skizzieren, die die vier Probleme angehen könnten, die ich oben erörtert habe. Ich werde mich dabei wieder sehr kurz fassen. All diese Strategien weisen in die Gegenrichtung der aktuellen Politik, die den Staatsdienst und seine Organe untergraben haben.

Dezentralisierung

Dies würde nicht nur politische Dezentralisierung bedeuten, sondern eine Rückkehr zum Prinzip der Nichtzentralisierung der Ressourcen und der Machtbefugnisse, inmitten einer Vielzahl konkurrierender und kooperierender, selbstregierter und selbstregulierter gesellschaftlicher Institutionen, die dem Föderalismus eigen sind. Zu diesen Institutionen würden nicht nur Länder- und Lokalregierungen zählen, sondern auch öffentliche Unternehmen, Universitäten, Gewerkschaften usw. Dazu gehört auch die Dezentralisierung der Verwaltung auf allen Ebenen der Regierung. Die Verwaltungen auf dem Land müssen gestärkt werden. Schließlich ist eine wirtschaftliche Dezentralisierung erforderlich. Jedes Teilorgan der politischen Machtausübung muß mit Ressourcen ausgestattet werden, um ihm als Organisationsform der gesellschaftlichen Selbstregierung Integrität zu verleihen. Der Schwerpunkt muß von der Aufteilung der Revenuen oder des »Kuchens« auf die Mobilisierung von Revenuen verlagert werden.

Entbürokratisierung

Es sind ernsthafte Anstrengungen zur Deregulierung und Entbürokratisierung des Staates nötig. Die nigerianischen Erfahrungen mit der Privatisierung und Kommerzialisierung zeigen, daß das politische Klima dafür nicht vorhanden ist. Es sind dieselben Leute, die an den Machthebeln des Staates sitzen und die Sache der Privatisierung vertreten. Von daher hat es nur langsame Fortschritte gegeben.

Demokratisierung

Demokratie heißt Herrschaft des Volkes. Demokratisierung ist das Gegenteil bürokratischer Herrschaft, dem Los der Nigerianer während der meisten Zeit ihrer

Erfahrung mit modernen Regierungsformen seit 1900. Die demokratische Regierungsform muß Wurzeln schlagen können, angefangen bei den gegenwärtig vernachlässigten Einheiten auf Gemeindeebene, und sich dann nach oben bewegen, anstatt den umgekehrten Weg zu gehen, wie dies unsere Erfahrung war und ist. Demokratien, die aus lokalen Einheiten aufgebaut werden, haben eine moralische Basis. Daher muß darüber nachgedacht werden, wie Gemeindeorganisationen belebt werden, damit sie volle Verantwortung für die Regierungstätigkeit übernehmen können.

Zunächst jedoch müssen Glanz und Macht des Militärs in der Gesellschaft einschneidend reduziert werden. Die Bevölkerung sollte im Gebrauch militärischer Waffen ausgebildet und in Notfällen einberufen werden können. Der Bedarf an einem großen stehenden Heer muß verringert werden, damit man Ressourcen für öffentliche Aufgaben freisetzen kann.

Ein neues Reformpaket für den Staatsdienst

Der Staatsdienst braucht weitere Reformen. Sie müssen folgende Schwerpunkte haben: Informationsmanagement bezüglich personeller Ressourcen; Stärkung der Dienste auf dem Land, wobei die Mehrheit des Staatspersonals dorthin abgeordnet wird; die Vergütungsstruktur des Staatsdienstes muß den heutigen Realitäten angepaßt werden, was auch heißt, daß sie leistungsflexibel gegenüber Individuen und einzelnen Behörden sein und dem Knappheitswert der Arbeitsplätze entsprechen muß; die Institutionen zur internen Rechenschaftslegung der staatlichen Organe müssen gestärkt werden, besonders die Rechnungsbehörden; ein attraktiveres Paket für den Ruhestand sollte eingeführt werden; dringend erforderlich ist auch ein umfassendes Programm zur Ausbildung in staatsbürgerlichen und politischen Führungsfragen, das alle Erziehungs- und Ausbildungsinstitutionen durchdringen muß; schließlich müssen die speziellen Behörden zur Bekämpfung der Korruption wiederbelebt werden und die Verknüpfung der Vermögensdeklaration mit Steuerabgaben.

Es ist tatsächlich möglich, daß die Logik der wirtschaftlichen und politischen Reformen, wenn sie eingeleitet werden, zu positiven Veränderungen beitragen könnten. Deren Verwirklichung jedoch wird wohl eine sehr viel längere Zeit in Anspruch nehmen.

Aus dem Englischen übersetzt von Klaus Fritz

Literatur

- Adamolekun, L. (1968): *Politics and Administration in Nigeria*, Ibadan
 Adebo, S.O. (1983): *Our Unforgettable Years*, Lagos
 Adedeji, A. (1968): The Future of Nigerian Administration, in: ders. (Ed.): *Nigerian Administration in its Political Setting*, London
 Ayo, S.B. (1986): Problems of Corruption in Nigerian Local Government, in: A.A. Ogunsanya

- (Ed.): *Local Government Administration in Nigeria since Independence* (Proceedings of a National Conference), Ilorin, 71-77
- Brownsberger, W.N. (1983): Development and Governmental Corruption in Nigeria, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 21, No. 2, 223-235
- Chew, D.C.E. (1990): Internal Adjustments to Falling Civil Service Salaries: Insights from Uganda, in: *World Development*, Vol. 18, No. 7, 1003-1014
- Clarke, M. (1983): Introduction, in: M. Clarke (Ed.): *Corruption: Causes, Consequences and Control*, London
- Dudley, B. (1982): *An Introduction to Nigerian Government and Politics*, Bloomington, Indiana
- Ekeh, P. (1975): Colonialism and the Two Publics: A Theoretical Statement, in: *Comparative Studies in History and Society*, Vol. 17, No. 1, 91-112
- Ekeh, P. (1988): The Structure and Meaning of Federal Character, in: P. Ekeh and E.E. Osaghae (Ed.): *Federal Character and Federalism in Nigeria*, Ibadan, 19-46
- Eker, V. (1981): On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria, in: *Journal of Modern African Studies*, Vol. 19, 173-182
- Guyer, J. (1991): Representation without Taxation: An Essay on Democracy in: *Rural Nigeria 1952-1990*, African Studies Center, Working Paper, Boston University
- Joseph, R. (1991): *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*, Ibadan
- Katsenelinbogen, A. (1983): *Corruption in the USSR: Some Methodological Notes*, in: M. Clarke (Ed.)
- Lagos State Government (1991): *Final Report and Manpower Audit of the Comprehensive Organisational and Manpower Audit of the Ministries and Extra-Ministerial Department of the Lagos State Civil Service*, Ikeja, Lagos, Vols. I and II
- Murray, D.J. (1968): The Impact of Politics on Administration, in: A. Adedeji (Ed.): *Nigerian Administration in its Political Setting*, London, 11-24
- Nicolson, J.F. (1969): *The Administration of Nigeria: Men, Methods and Myths*, Oxford
- Nigeria, Federal Republic (1976): *Federal Military Government's View on the Report of the Federal Assets Investigation Panel 1975*, Lagos, Federal Ministry of Information
- Nigeria, Federal Republic (1985a): *Views and Comments of the Federal Military Government on the Findings and Recommendation of the Panel of Investigation into the Activities of the Federal Housing Authority 1974 - 1984*, Lagos
- Nigeria, Federal Republic (1985b): *The Federal Military Governments' Views on the Report of the Administrative Panel of Inquiry into the Activities of the Federal Mortgage Bank of Nigeria*, Lagos
- Nigeria, Federal Republic (1986): *Official Gazette Extraordinary*, No.25
- Nigeria, Federal Republic (1987): *Report of the Study Team on the Structure, Staffing and Operations of the Nigerian Federal Civil Service*, Mimeograph, Lagos
- Olowu, D. (1983): The Nature of Bureaucratic Corruption in Nigeria, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 49, No. 3, 343-352
- Olowu, D. (1985a): Some Cases of Bureaucratic Corruption in Nigeria and Implications for the Search for a Panacea, in: I. Hashim (Ed.): *Issues in Public Sector Management in Nigeria*, Zaria, 153-161
- Olowu, D. (1985b): Bureaucratic Corruption and Public Accountability in Nigeria: An Assessment of Recent Developments, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 52, No. 1, 7-12
- Olowu, D. (1988): Bureaucratic Morality in Africa, in: *International Political Sciences Review*, Vol. 9, No. 3, 215-230
- Olowu, D. (1990): *Centralization, Self-Governance and Development in Nigeria*, in: Olowu und

Wunsch (Ed.)

Olowu, D. and J.S. Wunsch (1990): *Conclusion: Self-Governance and African Development*, in: Olowu und Wunsch (Ed.)

Olowu, D. and J.S. Wunsch (Ed.) (1990): *The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*, Boulder, Colorado

Riggs, F. (1964): *Administration in Developing Countries*, Boston

Robinson, D. (1990): *Civil Service Pay in Africa*, International Labour Office, Genf

Turner, T. (1978): Commercial Capitalism and the 1975 Coup, in: K. Pariter-Brick (Ed.): *Soldiers and Oil: The Political Transformation of Nigeria*, London, 166-200

Wraith, R.E. und E. Simpkins (1963): *Corruption in Developing Countries*, London