

Demokratie in Nigeria? Kein Fortschritt nirgends

Jockers, Heinz; Peters, Ralph-Michael; Rohde, Eckart

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jockers, H., Peters, R.-M., & Rohde, E. (2007). Demokratie in Nigeria? Kein Fortschritt nirgends. *Afrika Spectrum*, 42(2), 335-350. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-357715>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Heinz Jockers / Ralph-Michael Peters / Eckart Rohde

Demokratie in Nigeria? Kein Fortschritt nirgends¹

Die nigerianischen Präsidentschafts-, Parlaments- und Gouverneurswahlen vom April 2007 waren geprägt durch massive Wahlfälschungen, Intransparenz und eine chaotische Organisation. Die Wahlkommission *Independent Electoral Commission of Nigeria* (INEC) fungierte weitgehend als verlängertem Arm des scheidenden Präsidenten Olusegun Obasanjo und konnte nicht – wie ihr Name und Auftrag suggerierte – als ‘unabhängig’ gelten. Der neue Staatspräsident, Umaru Yar’Adua, offiziell mit rund 70% ins Amt ‘gewählt’, gilt somit gemäß internationalen Standards für demokratische Wahlen nicht als demokratisch legitimiert. Gleiches gilt für die Mehrheiten seiner Regierungspartei *People’s Democratic Party* (PDP) in den beiden Häusern der Nationalversammlung² und in den Bundesstaaten, wo sie 28 der 36 Gouverneure stellt.

Die Wahlen 2007 mit den Eingriffen der Exekutive in den Wahlkampf und den schweren Manipulationen an den Wahltagen bestätigten die schon 2005 von Larry Diamond vorgeschlagene Klassifizierung Nigerias als *electoral authoritarian* (vgl. Diamond 2005). Diese Einschätzung korrespondiert mit der Perzeption der Bevölkerung selbst: Laut Afrobarometer hat die Zufriedenheit mit dem als Demokratie deklarierten politischen System von 84% im Jahre 2000 auf 25% 2005 abgenommen, während andererseits im gleichen Zeitraum die grundsätzliche Zustimmung zur Demokratie als politischer Herrschaftsform lediglich von 81% auf 65% gesunken ist, was nach der Erfahrung von zuletzt 20 Jahren Militärrherrschaft auf die fortgesetzte Diskreditierung der Institution Militär als Lenker des Staates verweist (vgl. Afrobarometer Briefing 2006).

Das politische Desaster der Wahlen 2007 überschattete auch die an sich positiv zu bewertende Tatsache, dass das an Militärinterventionen reiche Land erstmals in seiner Geschichte einen formal verfassungsgemäßen Übergang von einer zivilen Regierung zur nächsten vollzog. Keine der beiden vorausgegangenen Wahlen (1999 und 2003), die das Land seit der Rückkehr

1 Die Autoren waren als Mitglieder der EU-Wahlbeobachtungsmission (EUEOM Nigeria) als *Political Country Expert/Core Team* (Heinz Jockers), *Deputy Coordinator/Core Team* (Ralph-Michael Peters) und *Long Term Observer* im Bundesstaat Oyo (Eckart Rohde) eingesetzt.

2 Im Repräsentantenhaus (360 Sitze insgesamt) gewann die PDP 169 von 247 Mandaten, deren Ergebnisse bislang veröffentlicht wurden; im Senat 86 von 108.

zu ziviler Herrschaft erlebt hat, wurde auch nur internationalen Minimalstandards für demokratische Wahlen gerecht. Und auch die Hoffnungen, für die Wahlen 2007 sei aus den Fehlern und Gesetzesverstößen der vorangegangenen Wahlen gelernt worden, erfüllten sich nicht. Die Tatsache, dass die Präsidentschaft gemäß informeller Absprachen nun aus dem Süden wieder an den Norden des Landes ging, ist durchaus ein wesentlicher Beitrag zur Stabilität des im eigenen Nord-Süd-Spannungsverhältnis gefangenen Landes. Doch wird dieser Gewinn durch die das gesamte politische System destabilisierenden Folgen der Manipulation des Wahlprozesses zumindest teilweise wieder aufgewogen. Während die neue/alte PDP-Regierung auf Grund ihrer Herrschaftsmittel (Kontrolle und Verteilungshoheit über das Staatsbudget, Kontrolle der Sicherheitskräfte, einschließlich der Unterstützung durch maßgebliche Teile des Militärs, Instrumentalisierung der Anti-Korruptionsbehörde) zumindest vorerst sicher an den Machthebeln zu sitzen scheint, ist der demokratische Prozess Nigerias heute so substantziell begrenzt wie zu Beginn des Transitionsprozesses 1999.

Wahlen im Kontext der Korruptionsbekämpfung

Eine wesentliche Rolle im Wahlkampf spielten die Institutionen zur Korruptionsbekämpfung. Zu diesem Zweck hatte Präsident Obasanjo 2005 mit der *Independent Corrupt Practices and Other Related Matters Commission* (ICPC) und der *Economic and Financial Crimes Commission* (EFCC) zwei Kommissionen ins Leben gerufen, deren Erfolge zunächst auch im Ausland wohlwollend zur Kenntnis genommen wurden. So deckte die EFCC unter ihrem Vorsitzenden Nuhu Ribadu, einem professionellen und als integer geltenden ehemaligen hochrangigen Polizeibeamten, in zwei Jahren die Veruntreuung von beachtlichen fünf Mrd. US-\$ auf und brachte 82 Personen unter Korruptionsverdacht vor Gericht (vgl. International Crisis Group 2007: 3).

Im Vorfeld der Wahlen formte Obasanjo allerdings die EFCC mehr und mehr zu einem effektivem Instrument der Einschüchterung und Ausschaltung politischer Gegner in den eigenen Reihen und außerhalb der PDP um: Nach der nigerianischen Verfassung kann kein Nigerianer, der unter Anklage der Korruption, Veruntreuung oder des Betruges steht, als Kandidat bei Wahlen antreten.³ Doch herrschte kein allgemein verbindliches Rechtsverständnis darüber, wer berechtigt ist, nominierte Kandidaten zu disqualifizieren. Diese rechtliche Grauzone führte zu zahlreichen Klagen und Gerichtsverhandlungen bis unmittelbar vor der Wahl. Grund dafür war u. a. der umstrittene Anspruch der INEC, Disqualifizierungen aussprechen zu

3 Vgl. Constitution of FR of Nigeria, 1999 No. 24; Paragraph 66.1 h & Paragraph 137.1, i.

können. Insgesamt disqualifizierte INEC etwa 100 Kandidaten, teilweise aus Altersgründen, teilweise wegen anhängiger Korruptionsverfahren. Eine wesentliche Rolle spielte dabei die EFCC, die dem Präsidialamt im Februar 2007 eine Liste mit 135 unter Korruptionsanklage stehenden Personen vorlegte. Eine von der Regierung eingesetzte Untersuchungskommission, das *Administrative Panel of Inquiry*, hinderte per Verfügung (13.02.2007) 37 von ihnen daran zu kandidieren, darunter aussichtsreiche Oppositionspolitiker wie den Präsidentschaftskandidaten des *Action Congress (AC)*, Atiku Abubakar. Es kam zu einer Reihe von Verfahren vor verschiedenen Gerichtshöfen. Im Falle der Präsidentschaftswahl entschied das Oberste Gericht, der *Supreme Court*, erst fünf Tage vor der Wahl, dass INEC nicht berechtigt gewesen sei, Atiku zu disqualifizieren, und dass seine Partei damit auf den Stimmzettel gesetzt werden müsse. Andere Verfahren wurden nicht letztinstanzlich entschieden. So berechtigt und begründet die Verfahren im Einzelfall waren, so wiesen sie in Timing und Selektivität die klare Tendenz politischer Instrumentalisierung zu Wahlkampfzwecken auf. So wurden Obasanjo selbst und seine Gewährleute verschont, und aus PDP-Kreisen traf es nur *no names* oder *third term*-Gegner. Die EFCC büßte durch diese Maßnahmen einen beträchtlichen Teil ihrer Glaubwürdigkeit ein und wurde somit zu einem weiteren Beispiel dafür, wie in afrikanischen Staaten aus einer Reforminstitution ein politisches Herrschaftsinstrument wird. Im politischen Wettbewerb bedeutete das rechtliche Gezerre einen erheblichen Nachteil für Atiku und den AC. Für die Logistik und praktische Organisation der Wahl hatte das späte Urteil außerdem desaströse Folgen, da INEC keinen Notfallplan vorbereitet hatte (s. u.). Die Justiz, die bislang nicht im Ruf stand, ihre Unabhängigkeit zu wahren, bewies zur Überraschung vieler Beobachter jedoch eine beachtliche Eigenständigkeit.

Obasanjo's *third term*, die Demontage Atiku Abubakars und die Folgen

Wie in mehreren Ländern des subsaharischen Afrika war auch in Nigeria im Zuge der Demokratieeuphorie zu Beginn der Transitionsphase die Präsidentschaft auf zwei Amtszeiten begrenzt worden. Auch in Nigeria – wie in nahezu allen Ländern, die einen entsprechenden Passus in ihre Verfassung aufgenommen hatten – versuchte der amtierende Präsident in den letzten Jahren seiner zweiten Amtszeit, diesen Verfassungsparagraphen, eingebettet in eine generelle Verfassungsreform, zu kippen. Weite Teile der Öffentlichkeit, des Militärs, aber auch der Regierungspartei PDP reagierten jedoch mit offener Ablehnung. Vizepräsident Atiku Abubakar, der schon vor den Wahlen 2003 darauf gehofft hatte, dass Obasanjo ihm den Weg zur Nachfolge

freimachen würde, führte den innerparteilichen Widerstand an. Im Mai 2006 stimmte der Senat schließlich gegen die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen. Überlegungen in Richtung einer zweijährigen Verlängerung der Amtszeit als Interimslösung – mit dem Argument, das Land sei noch nicht reif für diese Wahlen – erwiesen sich gegenüber der Öffentlichkeit und der eigenen Partei als nicht durchsetzbar. Fortan ging es Obasanjo hauptsächlich darum, den Boden für einen von ihm ausgewählten Nachfolger zu bereiten:

Wie bereits beschrieben, wurde die EFFC zunehmend zu einem Instrument zur Säuberung der politischen Arena – außer- und innerhalb der PDP – von unliebsamen Kandidaten. Im Hinblick auf die Regierungspartei geschah dies primär mit dem Ziel, für Verunsicherung in den eigenen Reihen zu sorgen und etwaige Aspiranten von einer Präsidentschaftskandidatur abzuschrecken. So eröffnete die EFFC bis Oktober 2006 Korruptionsverfahren gegen 31 der 36 Gouverneure. Eine gezielte *character assassination*-Kampagne gegen den Gouverneur des Bundesstaates River State, Peter Odili, kulminierte am Vorabend der *PDP-Primaries*. Ribadu konzedierte später, dass die EFFC die Kür Odilis zum Präsidentschaftskandidaten der PDP verhindert habe. Zu Zielscheiben der EFCC wurden aber auch Senatoren, die gegen eine Verfassungsänderung zum Zwecke einer dritten Amtszeit Obasanjos gestimmt hatten. Diese Vorgänge führten schließlich dazu, dass der von Obasanjo auserwählte Umaru Musa Yar'Adua problemlos zum Kandidaten der PDP gekürt wurde. Yar'Adua hatte seine zwei Amtszeiten als Gouverneur im nördlichen Katsina absolviert, einem der zwölf Sharia-Bundesstaaten. Er gilt als gemäßigter Moslem und Obasanjo nahestehend; diesen verband mit seinem älteren, in den 1990ern im Militärgefängnis verstorbenen Bruder eine enge Freundschaft.

Obasanjos Versuch, eine dritte Amtszeit zu erwirken, führte zum endgültigen Bruch mit seinem Vizepräsidenten Atiku Abubakar. Als einer der reichsten Männer des Landes hatte er maßgeblich Obasanjos ersten Wahlkampf 1999 mitfinanziert, befand sich seitdem in der vereinbarten Wartestellung und fühlte sich nun betrogen um die ihm versprochene Nachfolge. Ab Januar 2005 hatte Obasanjo bereits begonnen, Atikus Einfluss in der Partei zu unterminieren, indem etliche diesem nahestehende PDP-Politiker aus ihren Führungsämtern gedrängt und durch eigene Leute ersetzt worden waren. Schließlich wurde Atiku durch den EFFC der Veruntreuung öffentlicher Gelder, speziell des *Petroleum Technology Development Fund* (PTDF), angeklagt, während ein weiteres Gremium ihm Amtsmissbrauch vorwarf. Zwar scheiterten Obasanjos Versuche, Atiku aufgrunddessen als Vizepräsidenten absetzen zu lassen, doch gelang es auf der Grundlage dieser Anschuldigungen, seine Kandidatur für die PDP-Präsidentschaftskür zu verhindern. Atiku verließ daraufhin die PDP und ließ sich zum Präsidentschaftskandidaten des AC küren, einer Partei, die er selbst als potentielle

Alternative mitaufgebaut hatte. Ihm folgten viele seiner PDP-Gewährsleute, darunter eine Reihe von Senatoren und Abgeordneten, vor allem aber der Gouverneur von Lagos, Tinubu, mit den Überresten der mittlerweile bedeutungslos gewordenen *Alliance for Democracy* (AD). Deren Basis war das Yoruba-Land im Südwesten, Obasanjos Heimatregion, gewesen. Dadurch erfuhr das starke Gewicht des Nordens im AC eine gewisse Ausbalancierung. Obasanjo nahm Atikus Parteiaustritt zum Anlass, ihn nun, ohne auf weitere Verfahrensfragen zu achten, als Vizepräsidenten abzusetzen. Atikus Klage dagegen gab das Berufungsgericht jedoch statt, da Atiku in seinem Amt nicht eine Partei vertrete, sondern das Land; damit konnte er als Vizepräsident in den Wahlkampf ziehen.

Es zeichneten sich drei Hauptkandidaten ab: Yar'Adua für die PDP, Atiku für den AC und Muhammadu Buhari für die *All Nigeria People's Party* (ANPP). Buhari hatte das Land bereits von 1983-1985 als Militärherrscher regiert. Aufgrund der gezielten Verfolgung von Gewalt und Korruption hatte er sich das Image eines 'Saubermanns' erworben; davon zehrte er bereits im Wahlkampf 2003, als er der wichtigste Gegenkandidat Obasanjos war und rund 32% der Stimmen zugesprochen bekam. Die restlichen rund 20 Aspiranten waren nicht viel mehr als Zählkandidaten. Dadurch, dass alle drei Hauptkandidaten aus dem Norden des Landes kamen, war bereits vor der Wahl gesichert, dass die informelle Absprache zur Präsidentschaftsrotation zwischen Nord und Süd eingehalten werden würde. Diese Übereinkunft von 1999, der zufolge die wichtigsten Ämter des Landes zwischen den Regionen rotieren sollten, ging zurück auf Absprachen aus der Abacha-Zeit und hatte zur Einführung der heute gebräuchlichen sechs geopolitischen Zonen geführt. Im Jahr 1999 war die Unterstützung der politischen und traditionellen Elite des Nordens für Obasanjo öffentlich mit der Auflage verbunden worden, der nächste Präsident müsse aus dem Norden des Landes kommen. Wichtig für solche informellen Absprachen sind vor allem Vereinigungen traditioneller Eliten, wie das *Arewa Forum* des Nordens oder die *Afenifere* der Yoruba im Süden. Dies war angesichts vieler anderer gebrochener Versprechen ein nicht selbstverständlicher Vorgang, der ungeachtet der Folgen der Wahlmanipulationen (s. u.) einen wesentlichen Beitrag zum Zusammenhalt des Landes leistete. Alle drei Hauptkandidaten erkoren sich *running mates* für den Posten des Vizepräsidenten aus den südlichen Bundesstaaten, wobei Obasanjo den ebenfalls eher unbekanntem Gouverneur des Bundesstaates Bayelsa, Jonathan Goodluck, auswählte und damit andere profiliere Kandidaten übergang. Goodlucks Wahl hatte primär zwei Ziele: Zum einen sollte der im Wahlkampf verkündete Wille der PDP untermauert werden, nun die sozialen und Sicherheitsprobleme im von Unruhen geschüttelten Nigerdelta gezielt anzugehen, die die Stabilität des Landes gefährden. Zum anderen sollte er als Angehöriger der den Aufstand im Niger-

delta tragenden Ijaw zumindest Teile dieser Volksgruppe wieder an die Regierungspartei binden.

Während auf bundesstaatlicher Ebene keine Partei außer den drei genannten politische Bedeutung erlangte, entwickelten weitere Parteien in einzelnen Bundesstaaten (und regional begrenzt) zum Teil erheblichen Einfluss, wie etwa die *Democratic Peoples Party* (DPP), die in nördlichen Bundesstaaten wie Sokoto und Zamfara von innerparteilichen Verwerfungen der ANPP profitierte.

Wie das Parteienwechspielspiel auf nationaler Ebene bereits verdeutlichte, waren Parteizugehörigkeiten primär bestimmt von ihrer aktuellen politischen Nützlichkeit. Die Parteien, die den größten Erfolg versprachen, waren am begehrtesten, wenn es um die Vergabe von Kandidatenplätzen für die Wahlen ging. Diejenigen, die nicht reüssierten (weil sie nicht gewählt oder Opfer von Manipulationen wurden), suchten sich das zweitbeste Vehikel zur Kandidatur usw. Während die Erwartungen Obasanjos und der PDP auf nationaler Ebene erfüllt werden sollten, gab es in einzelnen Bundesstaaten allerdings mitunter ein böses Erwachen für die Drahtzieher: Im nördlichen Bauchi etwa versuchte der nach zwei Amtszeiten abtretende Gouverneur einen ihm genehmen Nachfolger zu installieren, was von Großteilen der PDP abgelehnt wurde – mit dem Ergebnis, dass der verprellte Parteifavorit die maßgeblichen Teile des Partei-Establishments mit sich zur ANPP herüberzog und die Gouverneurswahlen gewann.

Wie schon 2003 bestand jedoch noch nicht einmal im Ansatz ein *level playing field* für die Parteien. Die Amtsinhaber, hier vor allem Präsident und Gouverneure, verschafften sich (oder den von ihnen protegierten Nachfolgern) Wettbewerbsvorteile, indem sie Verwaltung und Polizei für ihren Wahlkampf einspannten und ungehindert auf öffentliche Gelder zurückgriffen. Da die INEC ihrer Aufgabe nicht nachkam, die Wahlkampffinanzierung zu kontrollieren, investierten einige Kandidaten ein Vielfaches mehr in den Wahlkampf als ihre Kontrahenten. Die staatliche Parteienfinanzierung konnte diese Ungleichheit – sofern die kleineren Parteien überhaupt Geld erhielten – nicht im Mindesten auffangen.

Abhängige Wahlkommission, problematische Wählerregistrierung

Zuständig für die Wahlorganisation war, wie schon 1999 und 2003, die INEC. Der neue INEC-Vorsitzende Prof. Iwu startete mit Vorschusslorbeeren. Er galt als kompetenter und professioneller Akademiker. Seit 2005 lief ein umfangreiches Konsultationsprogramm zwischen UNDP und INEC, das

darauf zielte, möglichst alle der bei den Wahlen 2003 identifizierten Schwachstellen zu korrigieren.

Die Organisationsstruktur der INEC auf zentralstaatlicher wie auf der Ebene der 36 Bundesstaaten bot der Exekutive, und hier speziell dem Präsidenten, jedoch weiterhin alle Formen der direkten Einflussnahme. So wurden sowohl der INEC-Vorsitzende als auch die zwölf Kommissare (aus jeder der sechs geopolitischen Regionen Nigerias zwei) vom Präsidenten nach Konsultation des *Council of States*⁴ ernannt und mußten vom Senat bestätigt werden, was bis dahin nur ein formaler Akt war. Nach Angaben der NGO *Civil Liberties Organisation* (CLO) standen die zwölf Kommissare der PDP nahe. Die 37 INEC-Leiter auf bundesstaatlicher Ebene, die so genannten *Regional Electoral Commissioners* (REC), sowie ihre Stellvertreter, die *Administrative Secretaries*, wurden ebenfalls vom Präsidenten ernannt, wofür er die Bestätigung durch den Senat nicht mehr benötigte.

Für die Wahldurchführung stand der INEC ein Etat von 349 Mio. Euro zur Verfügung, davon 10% finanziert durch internationale Geber (darunter die EU zusammen mit DFID, SIDA und UNDP über einen *joint donor basket fund*). Mit 7,4 US-\$ pro registriertem Wähler bewegten sich die Kosten im Rahmen der Ausgaben, wie sie – laut UN Bericht vom Mai 2006 – für sich konsolidierende Demokratien üblich sind⁵. Ganz und gar nicht auf der Linie dieser Kategorie lag indes die Kontrolle des Wahletats durch das Präsidialamt: Dies widersprach klar dem novellierten Wahlgesetz von 2006, das eine unabhängige Verwaltung dieses Etats durch die INEC vorsah – ein weiterer Beleg für politische Abhängigkeit.

Trotz massiver finanzieller und technischer Unterstützung seitens internationaler Geberinstitutionen zeigte sich die INEC unfähig, die Wählerregistrierung in dem vom Wahlgesetz vorgesehenen zeitlichen Rahmen durchzuführen. Ihr ursprünglicher, ehrgeiziger Plan einer elektronischen Wählerregistrierung, Wähleridentifizierung am Wahltag und Ergebnisweiterleitung erwies sich schnell als undurchführbar. Schließlich beschränkte man sich darauf, ein gänzlich neues – elektronisches – Wählerregister mit Bild und Daumenabdrücken des Wählers aufzubauen. Nach dem Wahlgesetz musste dieses Register bis 120 Tage vor dem ersten Wahltermin erstellt und veröf-

4 Der *Council of State* setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, ehemaligen Staatsoberhäuptern und Obersten Richtern, Senatspräsidenten, Sprechern des Repräsentantenhauses, allen Gouverneuren sowie dem Generalstaatsanwalt.

5 Dem Bericht zufolge haben Wahlen in stabilen Demokratien die geringsten Kosten pro Wähler: zwischen 1 und 3 US-\$; in sich konsolidierenden Demokratien betragen die Kosten zwischen 4 und 8 US-\$, während die Ausgaben für Wahlen in unmittelbaren *post-conflict*-Ländern am höchsten sind und zwischen 12 US-\$ (Nicaragua 1990) und 43 US-\$ (Kambodscha 1993) schwanken können. Für die DR Kongo bspw. wurden Kosten von 17,2 US-\$ pro registriertem Wähler projiziert (vgl. IFES/UNDP 2006).

fentlicht werden. Aufgrund logistischen Missmanagements waren aber im für die Registrierung vorgesehenen Zeitraum (07.10.-14.12.2006) nur etwa 10 Millionen der geschätzten 70 Millionen Wähler registriert worden. Darauf verlängerte die INEC zunächst eigenmächtig die Registrierungsfrist bis zum 30.01.2007 und schließlich – gebilligt durch Parlament und Präsidenten – bis zum 14.02.2007. Nach Angaben der Kommission waren bis Mitte Februar 2007 61,3 Millionen Nigerianer registriert worden.

Für afrikanische Verhältnisse ist eine Registrierung von knapp 90% der wahlfähigen Bevölkerung eigentlich als Erfolg zu werten. Doch waren Zweifel an diesen Angaben schon allein deswegen angebracht, weil es weiterhin in Nigeria keinen verlässlichen Bevölkerungszensus gab.⁶ Zudem fand vielerorts weder die gesetzlich vorgesehene Veröffentlichung des vorläufigen noch des endgültigen Wählerregisters in den Registrierungszentren und auf *Ward*-Ebene statt. Etwaige Korrekturen konnten deshalb nicht vorgenommen werden. Mehrfachregistrierungen – eine der zentralen Schwachstellen des Wählerregisters von 2002 – wurden so auch diesmal von nahezu allen Wahlbeobachtern der EU in den einzelnen Bundesstaaten gefunden. Schließlich ließen die großen Disparitäten in Bezug auf die prozentuale Wählerregistrierung einzelner Staaten sowie die informelle Wählererfassung in Privathäusern von PDP-Mitgliedern Zweifel an der Integrität des Registrierungsprozesses aufkommen.⁷

Insgesamt zeigte sich, dass die INEC aus dem Registrierungsdesaster von 2002 wenig gelernt hatte und vor ähnlichen Problemen stand wie damals. Als Konsequenz forderten eine Mehrheit im Parlament sowie zivilgesellschaftliche Organisationen im Dezember 2006 vergeblich den Rücktritt des INEC-Vorsitzenden Prof. Iwu.

Um die Korruptionsanfälligkeit der eigenen Wahlfunktionäre zu minimieren und ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, tauschte die INEC die RECs und deren Sekretäre wie schon bei den Wahlen 2003 zehn Tage vor dem ersten Wahlgang zwischen den Bundesstaaten aus. Ob diese Maßnahme wirklich zur Korruptionseindämmung beigetragen hat, darf bezweifelt werden. Denn durch die Möglichkeit, nach Gutdünken versetzt zu werden, wurde das INEC-Führungspersonal auf Bundesstaatenebene zum Spielball des Präsidenten. Zudem erwies sich der Ringtausch als extrem kontraproduktiv für die Arbeitsqualität der INEC-Funktionäre, denen viel zu wenig Zeit blieb, um sich in den neuen Staaten zu orientieren.

6 Es wurde zwar 2006 ein staatlicher Zensus durchgeführt, der aber aufgrund zahlreicher Ungereimtheiten mittlerweile kaum noch Beachtung findet. In den meisten Publikationen wird auf Schätzungen von UNDP verwiesen.

7 So wurden in Ekiti nur 32% der Gesamtbevölkerung als Wähler erfasst, in Gombe 60%. Registrierungsmaschinen in Privathäusern waren u. a. in Oyo-State entdeckt worden.

Die Wahlen

Auch unabhängig von den Manipulationen der Kandidatenlisten konnten die Wahlen vom 14.04. (Gouverneur und Parlamente der Bundesstaaten) und vom 21.04. (Präsident und Nationalversammlung mit den zwei Häusern: Repräsentantenhaus und Senat) keine demokratische Legitimität beanspruchen. Verantwortlich dafür waren fünf strukturelle Gründe, die für das gesamte Land gelten, sowie zusätzlich eine große Fülle von Vorfällen an den Wahltagen.

- a) Keine geheime Wahl: Landesweit gab es keine Vorrichtungen, die eine geheime Wahl ermöglicht hätten. Die Verwendung von Wahlkabinen war im Wahlgesetz vorgesehen, sie wurden jedoch erst zur zweiten Wahl in einigen Bundesländern an die INEC ausgeliefert, verblieben dann aber in deren Hauptquartieren und kamen auch bei der zweiten Wahl nicht zum Einsatz. Tatsächlich wurde mehrheitlich auf den Tischen der Wahlleiter gewählt, in voller Sicht aller Umstehenden. Oft wurde nicht einmal der perforierte Stimmzettel aus dem Buch entnommen und dem Wähler gegeben, sondern von einem Wahlhelfer, manchmal auch von Parteivertretern, lediglich umgeblättert. Der Überwachung, bei welcher Partei der Wähler seinen Daumenabdruck platzierte, war damit Tür und Tor geöffnet, und dies wurde von Parteivertretern auch in zahlreichen berichteten Fällen ausgenutzt. Die Missachtung der geheimen Stimmabgabe durch INEC-Offizielle und Parteienvertreter wurde auch dadurch ermöglicht bzw. vereinfacht, dass offensichtlich weiten Teilen der Wählerschaft das Konzept der geheimen Stimmabgabe nicht klar war. Dies wiederum verwies auf einen eklatanten Mangel an politischer Bildung (*civic & voter education*).
- b) Fehlende Überprüfbarkeit der Wahlergebnisse: In Nigeria fand keinerlei Veröffentlichung der im Wahllokal ausgezählten Stimmen statt, weder auf der Ebene der Wahllokale noch auf den darüber liegenden Ebenen, auf denen die Ergebnisse aggregiert wurden. Die Ergebnisprotokollierung erfolgte durch Resultatsformulare, von denen der Wahlleiter Durchschläge an Parteienvertreter zu geben hatte; dies geschah jedoch oft nicht. Zudem waren in nicht wenigen Fällen die Vertreter der Parteien – trotz zur Schau getragener Ausweise verschiedener Parteien – allesamt Vertreter der Regierungspartei. Zudem waren weder Öffentlichkeit und Medien noch nationale und internationale Wahlbeobachter in der Lage, die von der INEC auf Bundesstaats- und nationaler Ebene verkündeten Ergebnisse zu überprüfen, weil es keine Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Wahllokalen gab. Dass diese Intransparenz der Fälschung von Wahlergebnissen Tür und Tor öffnete, zeigte sich an den Wahltagen (s. u.).

- c) Keine Seriennummern auf den Stimmzetteln der Präsidentschaftswahlen: Dies machte eine Überprüfung der Anzahl der verteilten Stimmzettel ebenso unmöglich wie ihrer Verteilung. Die Regierung und die Wahlkommission erklärten dies damit, dass – nachdem das Oberste Gericht auf Zulassung Atikus zur Präsidentschaftswahl erst fünf Tage vor der Wahl entschieden hatte – nicht mehr genug Zeit gewesen sei, um die nun zu druckenden 65 Mio. Stimmzettel mit Seriennummern auszustatten, da der Druck von drei verschiedenen Firmen in Südafrika vorgenommen wurde. Alle Beobachter der politischen Ereignisse, insbesondere Juristen, waren sich indes einig, dass das Oberste Gericht aufgrund der Rechtslage kaum anders hätte entscheiden können. Das Chaos, vor dem die INEC und die Wähler standen, war also vorhersehbar gewesen; die INEC hätte sicherheitshalber Stimmzettel mit Atikus Partei drucken lassen können.
- d) Nicht ausreichende Zahl von Stimmzetteln für die Präsidentschaftswahl: Die Stimmzettel kamen erst am Freitagabend um 19.30 im Lande an; sie dann bis zum nächsten Morgen um 10.00 Uhr (die INEC hatte die Öffnung der Wahllokale um zwei Stunden verschoben) an alle 120.000 Wahllokale des Landes zu verteilen, war in einem Land dieser Größe mit seinen begrenzten infrastrukturellen Bedingungen eine logistische Unmöglichkeit. Das Resultat war, dass an die meisten Wahllokale weit weniger Stimmzettel geliefert wurden als dort Wähler registriert waren (in vielen bis zu 50% weniger als erforderlich) und dass die Auslieferung oft erst in den Nachmittags- oder Abendstunden erfolgte. In 78% aller Wahllokale, die EU-Wahlbeobachter am Tag der Präsidentschaftswahl besuchten, fehlte essentielles Wahlmaterial – in fast allen Fällen waren dies Stimmzettel (gegenüber 'nur' 40% am ersten Wahltag). All dies bedeutete den faktischen Entzug des Wahlrechts für große Teile der Bevölkerung, führte aber aus zwei Gründen nicht unmittelbar zu Protesten: zum einen war das Interesse an der Präsidentschaftswahl deutlich geringer als an den Gouverneurswahlen der Vorwoche und so reichten zumeist die Wahlscheine für all jene, die zum Wählen kamen; und zum anderen wurden die Öffnungszeiten der Wahllokale in zahllosen Fällen auf 2 bis 3 Stunden verkürzt (statt der vom Wahlgesetz vorgeschriebenen acht Stunden).
- e) Unrechtmäßige Erklärung Yar'Aduas zum Wahlsieger: Der INEC-Vorsitzende Prof. Iwu erklärte den Wahlsieg Yar'Aduas, als erst Ergebnisse von elf Bundesstaaten offiziell vorlagen. Die Verfassung sieht jedoch vor, dass ein Wahlsieger mindestens 25% der Stimmen in zwei Drittel aller 36 Bundesstaaten plus Abuja erhalten haben muss. Zum Zeitpunkt der Ausrufung Yar'Aduas zum neuen Präsidenten stand noch nicht fest,

ob diese Bedingungen erfüllt waren. Zudem gab Iwu das Ergebnis für einige Bundesstaaten wie Kano bekannt, obwohl dort die Auszählung noch lief. Bis zur Vereidigung Yar'Aduas als Präsident am 29. Mai waren die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl nach Bundesstaaten durch die INEC noch nicht veröffentlicht worden, so dass eine Überprüfung der verlautbarten Ergebnisse nicht möglich war.

Diese Faktoren reichen schon aus, um den Wahlen die Rechtmäßigkeit abzusprechen, doch es kam noch eine Fülle von z. T. spektakulären Vorfällen hinzu, die ihren Charakter eindringlich verdeutlichen und nahtlos an manipulative Vorgehensweisen von 1999 und 2003 anknüpften:

- Erklärung von Wahlergebnissen für Bezirke (*Wards*) oder Distrikte (*Local Government Area, LGA*), in denen gar nicht gewählt worden war, wie in weiten Teilen der Ibo-Bundesstaaten Benue, Cross River, Akwa Ibom und Bayelsa sowie in den nördlichen Bundesstaaten Kaduna und Zamfara;
- massive Fälschung der Wahlergebnisse, insbesondere auf dem Weg vom Wahllokal zur nächst höheren Ebene, dem *Ward*, durch Wahlleiter. Oft hatte es eine Wahlbeteiligung von 20-30% gegeben und nun wurden die 'restlichen' Stimmen der Regierungspartei, zumeist also PDP, zugeschlagen, deren Stimmen so plötzlich von bspw. 156 auf 556 answolten. Gerade die oben beschriebene Nicht-Veröffentlichung der Wahlergebnisse ermöglichte solche Fälschungen;
- 'ballot box stuffing', v.a. für die Präsidentschaftswahl: Während EU-Wahlbeobachter im Süden des Landes eine Wahlbeteiligung von 20-25% und im Norden von 40-50% konstatierten, lagen die offiziellen Zahlen in etlichen Bundesstaaten bei über 90%. Bei der Gouverneurswahl in Anambra etwa korrigierte die INEC kurzerhand die Ergebnisse für den gewinnenden PDP-Kandidaten, Andy Uba, um 700.000 Stimmen nach unten, weil die addierten Resultate für die Kandidaten die Zahl der registrierten Wähler überschritt. Im Bundesstaat Ebonyi brachte es ein Wahllokal auf eine 300%ige Wahlbeteiligung.
- Einschüchterung von Wählern;
- Stimmabgabe von Minderjährigen, die v.a. in nördlichen Bundesstaaten auf breiter Front beobachtet wurde;
- 'Verlegung' von Wahllokalen in die Privathäuser traditioneller Autoritäten, wie etwa im Bundesstaat Nasarawa;

- 'hijacking' und Zerstören von Stimmzetteln und Wahlurnen oft auch durch frustrierte Wähler, die so ihrem Unmut Luft machen und zugleich verhindern wollten, dass gefälschte Ergebnisse gezählt wurden.

Angesichts der Wahlmanipulation macht eine Ergebnisanalyse wenig Sinn. Auch liegen immer noch nicht alle Ergebnisse vor. Die INEC hat es bezeichnenderweise bislang nicht geschafft, eine vollständige Ergebnisaufspiegelung nach Bundesstaaten auf ihrer Website zu veröffentlichen. Es soll deshalb an dieser Stelle nur ein grober Überblick über den Wahlausgang auf nationaler Ebene gegeben werden. Folgt man den offiziellen Resultaten, so konnte die PDP erneut einen Erdrutschsieg verbuchen. Yar'Adua wurde mit einer klaren Mehrheit von 70% zum neuen Präsidenten Nigerias gewählt; weit abgeschlagen folgten ANPP-Kandidat Buhari (19%) und Atiko Abubakar von der AC mit 7%. Die PDP stellt zudem 28 Gouverneure (ANPP: 5, AC und PPA je einen) und hat absolute Mehrheiten in beiden Kammern des Nationalparlaments (79% im Senat, 68% im *House of Representatives*, wobei hier erst 247 von 360 Ergebnissen vorliegen) sowie Mehrheiten in den meisten Länderparlamenten.

Nach den Wahlen – nationale und internationale Reaktionen

Sämtliche nationalen und internationalen Wahlbeobachterdelegationen, die internationale und nationale Presse waren sich ungewöhnlich einig: Die Wahlen entsprachen nicht einmal internationalen Minimalstandards für demokratische Wahlen. Genau dies unterstrich das Statement der *European Union Election Observation Mission* (EUEOM), das als das bislang schärfste und kritischste einer EU-Wahlbeobachtung gilt.⁸ Weitgehend auf der Linie der EUEOM lagen auch die Einschätzungen der anderen Beobachtungsmissionen, überraschenderweise auch der sonst oft sehr unkritischen afrikanischen Missionen. In persönlichen Gesprächen mit Obasanjo ließen hochrangige Diplomaten und Vertreter von Beobachtungsmissionen wissen, dass sie ihn für das Wahldesaster persönlich verantwortlich machten. Auf Initiative von sieben seiner Fraktionen verabschiedete das Europäische Parlament einen in seiner kritischen Eindeutigkeit wegweisenden Entschließungsantrag zu den Wahlen in Nigeria. Darin wird das Recht des nigerianischen

⁸ Im *preliminary statement* vom 23.04.2007 bilanzierte die EUEOM vernichtend: 'The 2007 State and Federal elections have fallen far short of basic international and regional standards for democratic elections. They were marred by poor organisation, lack of essential transparency, widespread procedural irregularities, significant evidence of fraud, particularly during the result collation process (...). As a result (...) the process cannot be considered to have been credible.' (Vgl. EUEOM 2007: 1).

Volkes auf Neuwahlen unter Federführung einer reformierten und tatsächlich unabhängigen Wahlkommission herausgestellt. Zudem wird gefordert, die Entwicklungszusammenarbeit mit allen staatlichen und bundesstaatlichen Institutionen einzustellen, bis glaubwürdige Wahlen abgehalten worden sind.⁹

Inwieweit dieser Antrag Handlungskonsequenzen bei der Europäischen Kommission bewirkt, wird sich zeigen. Skepsis ist angebracht. So wies die Außenkommissarin Ferrero-Waldner darauf hin, dass die EU-Wirtschaftshilfe für Nigeria vernachlässigbar sei und eine Aussetzung der Hilfe sich eher kontraproduktiv auswirken würde, da dies den politischen Dialog mit der Regierung beeinträchtige.

Der nigerianische Nobelpreisträger Wole Soyinka verlangte – unterstützt von mehr als 40 Nobelpreisträgern – die Absetzung der INEC-Verantwortlichen und eine Neuwahl (Soyinka 2007).

Die nigerianischen Oppositionsparteien entschlossen sich, den legalen Weg über die *election tribunals* zu gehen, obwohl sie nach den Erfahrungen der Wahl 2003 gegenüber den Wahlgerichten skeptisch waren. Trotz der offenkundigen Manipulationen und der überall im Lande spürbaren Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Wahlverlauf kam es zu keinem nennenswerten Widerstand der politischen Parteien und der Zivilgesellschaft. Aufrufe zu Massendemonstrationen für den 1. Mai stießen auf nahezu keine öffentliche Resonanz und wurden auch von den Organisatoren (Oppositionsparteien) nicht ernsthaft vorbereitet. Insgesamt fehlt sowohl der Zivilgesellschaft als auch der politischen Opposition die Bereitschaft zur wirklichen Herausforderung der Regierung.

Interessant dürfte der Versuch der katholischen Kirche sein, die Wahlen im Bundesstaat Anambra anzufechten und die INEC als Hauptverantwortliche für den Wahlbetrug vor ein ordentliches Gericht zu bringen. Sollte die Kirche mit ihrer Klage durchkommen, könnten sich andere zivilgesellschaftliche Organisationen, die wie die Kirche nicht die *election tribunals* anrufen können, zu entsprechenden Schritten ermutigt fühlen.¹⁰ So planen die Gewerkschaften, die Wahlen in Ondo und Edo State anzufechten.

Schon wenige Tage nach der ersten Wahl gingen der EUEOM zahlreiche Klagen von Parteien, Kandidaten, NGOs und Privatpersonen zu. Überwiegend wurde in diesen Beschwerden darauf hingewiesen, dass in bestimmten Gegenden keine Wahl stattgefunden habe, wobei alle Bundesstaaten vertreten waren. Die Sprachregelung der neuen Machthaber auf die vielfältige Kritik ist, dass diesen Beschwerden jetzt von den dafür zuständigen Gerichten nachgegangen werde. Damit wird ein Bild von Rechtsstaat-

9 Vgl. Europäisches Parlament, Entschließungsantrag, 15.5.2007.

10 Nur die Parteien können Ergebnisse über die *election tribunals* anfechten.

lichkeit vermittelt, das einer genaueren Betrachtung nicht standhält. Insgesamt werden diese Eingaben/Klagen, wenn überhaupt, nur für kosmetische Korrekturen sorgen und am Sieg der PDP nichts ändern. Die von einigen Oppositionsparteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen geforderten Neuwahlen wird es zumindest für die Präsidentschaft nicht geben.

Which way, Nigeria?

Zu einem Problem kann der Versuch Obasanjos werden, weiterhin starken Einfluss auf die Politikgestaltung des Landes zu nehmen: Die PDP hat ihn zum lebenslangen Vorsitzenden des *board of trustees* ernannt, ein Parteigremium, das ein Verbindungsglied zur Regierung bilden und vor allem für die Bereiche Ökonomie und Außenpolitik verantwortlich sein soll. Damit möchte sich Obasanjo einen direkten Einfluss auf die Politik der neuen Regierung erhalten. Doch ein ähnliches Vorhaben mit vertauschten Rollen scheiterte bereits einige Jahre zuvor einmal: Der PDP-Vorsitzende Gemade (2002) versuchte, über die Partei stärkeren Einfluss auf die Politik der Regierung Obasanjo auszuüben, woraufhin ihn dieser abwählen ließ. Die Frage wird jetzt sein, ob sich Yar'Adua als vermeintlich schwacher Präsident gezielt – um eigene Stärke und Handlungsfähigkeit zu beweisen – von seinem Mentor Obasanjo absetzen wird, ähnlich wie Obasanjo 1999 von Babangida und Atiku, die seinen Wahlkampf finanziert hatten. In anderen afrikanischen Ländern gibt es eine Reihe ähnlicher Beispiele, wie etwa in Sambia, wo die Rechnung 'Starker Präsident behält Einfluss durch Wahl eines schwachen Nachfolgers' auch nicht aufging.

Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Politik der nächsten Jahre könnte das *Arewa-Forum* sein, eine Vereinigung der wichtigsten traditionellen Würdenträger, ehemaliger einflussreicher Politiker und nordnigerianischer Geschäftsleute. Auch von diesem Forum dürfte Widerstand gegen Obasanjos Versuche zur politischen Einflussnahme ausgehen. Regierungskritische Einlassungen des Sultans von Sokoto, des Oberhauptes der nigerianischen Muslime, lassen erkennen, dass die übliche Distanz gegenüber politischen Vorgängen und Institutionen wohl nicht mehr eingehalten wird.

Die neue Regierung könnte versuchen, die fehlende Legitimation durch eine Reihe populistischer Maßnahmen und die Beseitigung vieler Missstände der Obasanjo-Administration wettzumachen. Sie könnte sich u.a. um die Verbesserung der Sicherheitslage und der Lebensbedingungen im Delta-Gebiet bemühen, dessen Bevölkerung bislang an den Einnahmen aus der Ölförderung nicht partizipiert. Wenn die neue Yar'Adua-Administration ernsthaft die Hypotheken der Obasanjo-Ära und von über 25 Jahren Militärdiktatur abarbeiten will, wird sie v. a. eine durchgehende Demokratisierung zentraler staatlicher Institutionen durchsetzen müssen, wie etwa eine

vollständige Unabhängigkeit der EFCC und der INEC, inklusive ihrer tatsächlichen finanziellen Unabhängigkeit.

Die Instrumentalisierung der EFCC setzte sich augenscheinlich auch nach den Wahlen fort. Dreizehn ehemalige Gouverneure, die ihre politischen Karrieren auf anderen Ebenen (Senat, Kabinett) fortsetzen wollten, sind im Juni von der EFCC vorgeladen worden, um sie durch Nachweis von Mittelveruntreuung in ihren Amtszeiten politisch zu neutralisieren. Darunter sind etliche einflussreiche und Atiku nahestehende PDP-Mitglieder,¹¹ die sich durch ihre Unabhängigkeit und eigene Einflusssphären der bedingungslosen Unterordnung unter die neue Regierung sowie die Parteiführung entziehen können. Aufgrund der Rechtslage sind jedoch Immunitäten auch im Falle nachgewiesener Korruption ein Hemmschuh für eine schnelle Verurteilung und damit für eine Neubesetzung der Ämter. Durch die angestrebten Verfahren könnte die EFCC eine Lawine losretten, die eine erneute politische Paralyse in einer erheblichen Zahl von Bundesstaaten und eine starke Behinderung der Nationalversammlung bewirkt.

Nigeria hat sich in den letzten Jahren sehr bemüht, im UN Sicherheitsrat den ständigen Sitz für Afrika zu bekommen. Das von der PDP-Administration zu verantwortende Wahlfiasco wird dies zusätzlich erschweren. Andererseits ist Nigeria einer der führenden Erdölproduzenten mit qualitativ sehr gutem Erdöl und spielt vor allem in der Energieversorgung der USA (weniger Europas) eine wesentliche Rolle. Zudem ist Nigeria Regionalmacht und Führungsmacht von AU, NEPAD, ECOWAS sowie ECOMOG und hat wichtige Aufgaben übernommen, wie die Entsendung von Friedenstruppen nach Liberia, Darfur und Somalia. Daher haben die UN wie auch die USA und die EU starkes Interesse an innerer Stabilität des Landes. Das weiß auch die nigerianische Regierung und kann Sanktionen in Ruhe entgegensehen.

Bibliographie

- Afrobarometer Briefing* (2006): Performance and legitimacy in Nigeria's new democracy. (46) July 2006.
- Diamond, Larry 2005: The state of democratization at the beginning of the 21st century. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. VI (1): 13-18.
- EUEOM, Federal Republic of Nigeria: *Statement of preliminary findings and conclusions*. Abuja 23.04.2007.
- IFES / UNDP 2006: *Getting to the CORE - a global survey on the cost of registration and elections*. Washington: IFES.

11 So u.a. Peter Odili (Rivers State), Ahmed Sani (Zamfara State) und George Akume (Benue State).

International Crisis Group Africa Report 2007: Nigeria's elections: avoiding a political crisis. (123) 28.03.2007.

Soyinka, Wole 2007: We must reject the elections, *Guardian* 29.4.2007: 22.

Heinz Jockers, Ethnologe; zahlreiche Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in Afrika, Lehraufträge an der Universität Hamburg, Gutachter für entwicklungspolitische Projekte, seit 1999 freier Mitarbeiter am Institut für Afrika-Kunde in Hamburg (jetzt GIGA Institut für Afrika-Studien), zahlreiche Wahlbeobachtungen für EU und OSZE, v.a. in Afrika.

Ralph-Michael Peters, Politologe, zahlreiche Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in Afrika, v.a. in Kenya, Trainer für Wahlbeobachtungen für ZIF/Berlin und KAIPTC/Accra, Ghana; zahlreiche Wahlbeobachtungen für die EU, v.a. in Afrika.

Eckart Rohde, Historiker, zahlreiche Forschungs- und Arbeitsaufenthalte in Afrika; Galerist in Hamburg für Skulpturen aus dem südlichen Afrika; zahlreiche Wahlbeobachtungen für die EU, v.a. in Afrika.