

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Heinrich Bergstresser / Denis M. Tull*

## Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika

S 2  
Februar 2008  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2008

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Nigerias außenpolitisches Selbstverständnis</b>
11	<b>Nigeria als regionale Ordnungsmacht: innerstaatliche Voraussetzungen</b>
11	Nigerias staatliche Ordnung
13	Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen seit 1999
15	Harte Machtressourcen
16	Weiche Ressourcen/»Soft Power«
18	<b>Nigeria als regionale Ordnungsmacht: externe Voraussetzungen</b>
18	Die Beziehungen zwischen Nigeria und dem Westen seit 1999
21	Das regionale Umfeld
21	<i>Nigerias Beziehungen zu seinem regionalen Umfeld</i>
22	<i>Kontrolle über Ressourcen und Märkte</i>
24	<b>»Soft Power« und »Hard Power«: Eine Bilanz nigerianischer Ordnungspolitik in Westafrika</b>
27	<b>Fazit und Handlungsoptionen</b>
31	<b>Abkürzungen</b>

*Heinrich Bergstresser, ehemals Redakteur bei der Deutschen Welle und Repräsentant der Friedrich-Naumann-Stiftung in Nigeria und Ghana, ist freier wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Afrika-Studien in Hamburg und freier Journalist*

*Dr. Denis M. Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der SWP-Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

### **Nigeria als regionale Ordnungsmacht in Westafrika**

Aufgrund der hohen Zahl kriegerischer Auseinandersetzungen und ihrer verheerenden politischen und wirtschaftlichen Folgen ist die Bearbeitung gewaltvoller Konflikte in Afrika in den vergangenen 15 Jahren zu einer Priorität internationaler Afrika-Politik geworden. 10 der 19 Friedensmissionen, die die Vereinten Nationen seit 1989 durchgeführt haben, wurden in afrikanische Länder entsandt. Im Jahr 2005 waren knapp 70% der weltweit eingesetzten Blauhelme in Afrika stationiert. Der hohe Interventionsbedarf hat die knappen Ressourcen des UN-Systems stark strapaziert und dazu beigetragen, dass nicht in allen Fällen Truppen in einer Stärke bereitgestellt wurden, die den Konflikten in Afrika angemessen gewesen wäre.

Die Afrikanische Union (AU) hat in Zusammenarbeit mit Afrikas subregionalen Organisationen seit 2002 den Aufbau einer neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur betrieben, die Afrikas Eigenverantwortung hervorhebt. Dennoch dürfen die Erwartungen an dieses noch junge System nicht zu hoch geschraubt werden. Die neue afrikanische Sicherheitsarchitektur wird auch mittel-, vielleicht sogar langfristig mit strukturellen und politischen Problemen zu kämpfen haben, die ihre Handlungsfähigkeit begrenzen und den politischen Handlungsdruck auf die internationale Gemeinschaft kaum vermindern werden. Abgesehen von den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft wird die Prävention und Bearbeitung von Konflikten daher auch in Zukunft wesentlich auf die Bereitschaft einzelner afrikanischer Staaten angewiesen sein, hierbei eine Vorreiter- und Führungsrolle zu übernehmen.

Wo effektive regionale und globale Strukturpolitik noch als Fernziel gelten muss, wie das in Afrika der Fall ist, scheint schon politischer Pragmatismus westlichen Akteuren nahezuiegen, mit Staaten von regional übergeordneter Bedeutung enger zu kooperieren. Dieser Ansatz hat in Deutschland in der Debatte über Anker- und Führungsstaaten ihren Niederschlag gefunden – ein Thema, über das mehrere Institute forschen, wie das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das German Institute of Global and Area Studies (GIGA) und die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Die übergeordnete Bedeutung von Staaten innerhalb einer Region kann sich unter anderem aus ihrem politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gewicht ergeben, das ihnen in dieser Region zukommt. In Westafrika führt in dieser Hinsicht kein Weg an Nigeria vorbei. Gemessen an den meisten quantitativen Indikatoren stellt das Land alle anderen Staaten der Region in den Schatten, sei es die Größe der Bevölkerung (ca. 140 Mio. Menschen), seiner Armee (79 000) oder die Höhe seines Bruttoinlandsprodukts (114 Mrd. US-Dollar). Nigeria scheint insofern als Vormacht prädestiniert zu sein, regionale Ordnungspolitik zu gestalten.

Jenseits quantitativer Indikatoren werden in dieser Studie drei weitere Voraussetzungen geprüft, die Nigeria erfüllen müsste, um als regionale Ordnungsmacht in Westafrika zu gelten:

- ▶ Erstens wird ausgelotet, ob Nigeria überhaupt politisch dazu bereit ist, als Ordnungsmacht in Westafrika zu agieren. Dabei geht es um die Frage nach dem außenpolitischen Selbstverständnis des Landes und seiner Rolle in der Region.
- ▶ Zweitens wird untersucht, ob die innerstaatlichen Rahmenbedingungen Nigeria erlauben, als Ordnungsmacht aufzutreten. Dabei wird angenommen, dass die Umsetzung einer effektiven Außenpolitik, erst recht wenn sie regionale ordnungspolitische Ambitionen hegt, bestimmte Ressourcen und Strukturen benötigt.
- ▶ Drittens wird analysiert, wie sich die externen Rahmenbedingungen auf Nigerias ordnungspolitische Fähigkeiten in der Region auswirken. Zu diesen Bedingungen gehören die Politik einflussreicher Akteure von außerhalb der Region sowie die politischen Konstellationen zwischen den Staaten dieser Region. Gemeinsame Interessen und Ordnungsvorstellungen sind notwendig, damit eine mögliche Ordnungspolitik Nigerias in der Region Akzeptanz findet.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Nigeria seit 1999 wichtige Beiträge zur Stabilisierung Westafrikas geleistet hat. Seine regionale Politik muss gerade vor dem Hintergrund der schwierigen externen, vor allem aber der problematischen innenpolitischen Rahmenbedingungen als konstruktiv und teilweise auch erfolgreich bewertet werden. Abgesehen von seinem Engagement auf internationaler und afrikanischer Ebene hat Nigeria die politischen und institutionellen Reformen der Economic Community of West African States (ECOWAS) mitgetragen und manche sogar initiiert. Zweitens engagierte sich

Nigeria als Peacekeeper in Liberia, Sierra Leone und Sudan (ECOWAS, AU und UN). Drittens schaltete sich Nigeria als Krisenmanager in jeden innerstaatlichen Konflikt ein, der seit 1999 in Westafrika ausgebrochen ist oder auszubrechen drohte. Die persönlichen Interventionen des damaligen Präsidenten Obasanjo haben dazu beigetragen, dass in den meisten Fällen eine gewaltsame Eskalation politischer Konflikte verhindert werden konnte.

Dennoch klafft zwischen den Ansprüchen und den tatsächlichen Fähigkeiten der regionalen Ordnungspolitik Nigerias eine deutliche Lücke. Sie ist vor allem eine Folge innerstaatlicher Probleme.

Ansatzpunkt deutscher Außenpolitik muss die Unterstützung innerstaatlicher Reformbemühungen in Nigeria sein. Dabei muss man sich darüber im Klaren sein, dass Nigeria ein schwieriger Partner ist. Die außenpolitischen Handlungs- und Gestaltungsfähigkeiten des Landes und damit seine regionale Ordnungspolitik lassen sich gleichwohl nur stärken, wenn die innenpolitische, strukturelle Stabilität Nigerias erhöht wird.

In folgenden Bereichen ist ein deutsches Engagement in Nigeria zu erwägen:

- ▶ Aufbau parlamentarischer Zusammenarbeit: Nigerias Parlament hat ein gestiegenes Selbstbewusstsein an den Tag gelegt. Die Festigung des demokratischen Prozesses in Nigeria hängt wesentlich von der Arbeit der parlamentarischen Institutionen ab.
- ▶ Auf Ebene der Bundesstaaten haben die eingeleiteten Reformen kaum gegriffen. Deutschland könnte sich über die Entsendung von Beratern der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in ein bis zwei Bundesstaaten engagieren, die als *good performers* gelten.
- ▶ Die kulturelle Zusammenarbeit insbesondere mit Intellektuellen, Kulturschaffenden und Wissenschaftlern sollte gestärkt werden, da diese als *drivers of change* wirken können.
- ▶ Public Private Partnerships könnten etabliert werden, die sich dem Nexus zwischen Energie- und Umweltpolitik vor allem im Niger-Delta annehmen.
- ▶ Die militärpolitische Zusammenarbeit mit Nigeria gilt es fortzusetzen, um die Einsatzfähigkeit des Militärs, vor allem bei Friedensmissionen, zu verbessern.
- ▶ Die Unterstützung des Sekretariats der ECOWAS in Abuja sowie regionaler Trainingszentren für Polizeikräfte sollte fortgeführt und intensiviert werden.

## Nigerias außenpolitisches Selbstverständnis

Nigeria hat auf außenpolitischem Gebiet enorme Ansprüche. Dies wurde durch die Forderung nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat unterstrichen, die die nigerianische Regierung im Verlauf der Diskussion über die Reform des UN-Sicherheitsrats (unter anderem ging es um zwei permanente Sitze für afrikanische Vertreter) im Jahr 2005 stellte. Angesichts der extremen Fragilität des nigerianischen Staates und der Tatsache, dass der schwierige demokratische Übergangsprozess erst sechs Jahre zuvor begonnen hatte, mussten manche Beobachter diese Forderung als Beleg für den oft vermuteten nigerianischen Größenwahn verbuchen.<sup>1</sup>

Aus nigerianischer Sicht entsprach sie jedoch dem außenpolitischen Selbstverständnis des Landes: Nigeria als »Gigant Afrikas«, als weltweit »größter schwarzer Nation« und als größtem christlich-islamischem Staat mit der größten afrikanischen Diaspora in Übersee hat demnach nicht nur in Afrika, sondern auch auf internationaler Ebene besonderes Gewicht. Dem Land fällt nach dieser Vorstellung unweigerlich eine Führungsrolle in Afrika zu, die eine Vertretung afrikanischer Interessen auf internationaler Ebene einschließt. Diese Selbstzuschreibung ist historisch tradiert und für die außenpolitische Identität des Landes konstitutiv.

Bis zum Ende der südafrikanischen Apartheid sah sich Nigeria als einzige kontinentale Großmacht in Afrika. Kernziel der nigerianischen Außenpolitik war die Befreiung Afrikas von Fremdherrschaft durch Unterstützung der antikolonialen Befreiungsbewegungen und der *Frontline*-Staaten im südlichen Afrika, insbesondere des Kampfes gegen die Apartheid in Südafrika. So war Nigeria die wichtigste ausländische Stütze und der größte Geber des African National Congress (ANC), das Land bezeichnete sich selbst als *Frontline State* und führte mehr als zwei Jahrzehnte lang den Vorsitz des UN-Ausschusses gegen die Apartheid. Die siebziger und achtziger Jahre gelten in

Nigeria noch heute als die Goldene Ära nigerianischer Außenpolitik, in der das Land selbstlos und unter Inkaufnahme erheblicher Kosten seine »historische Mission« als antikoloniale afrikanische Führungsmacht erfüllt habe. In dieser Phase ist denn auch das bis heute spürbare Selbstbewusstsein entstanden.

Mit einer Reihe von Entscheidungen stärkte Nigeria dieses Image noch und wurde ihm nach eigener Wahrnehmung durchaus gerecht. Dazu zählte der Verkauf von Erdöl an afrikanische Staaten zu Vorzugspreisen während der Ölkrise der siebziger Jahre, die Mitgliedschaft in der OPEC, die erfolgreiche »Indigenisierung«, das heißt die Teil-Nationalisierung ausländischer Unternehmen, die alle Wirtschaftszweige, vor allem aber den Ölsektor betraf, und schließlich die Gründung des Technical Aid Corps im Jahr 1987, das entwicklungspolitische Experten in andere afrikanische Länder entsandte. In all diesen Maßnahmen kam klar zum Ausdruck, dass sich Nigeria – ungeachtet aller inneren Probleme – als der »große Bruder« anderer afrikanischer Staaten sah. Im Bewusstsein der eigenen wirtschaftlichen Stärke, die dem Ölboom zu verdanken war, reklamierte das Land einen Führungsanspruch und eine außenpolitische Handlungsautonomie, die den anderen Staaten Afrikas fehlte. Dies galt erst recht für die frankophoneren Staaten, die aus nigerianischer Sicht politisch und wirtschaftlich am Tropf der ehemaligen französischen Kolonialmacht hingen. Frankreich, das während des Biafra-Krieges die Sezessionisten unterstützt hatte, wurde von Nigeria dementsprechend als neokolonialer Gegenspieler betrachtet, der versuchte, Nigerias Vormachtstellung in Westafrika zu untergraben.

Im Unterschied vor allem zu den siebziger und achtziger Jahren haben die Regierungen des Landes im vergangenen Jahrzehnt darauf verzichtet, den nigerianischen Führungsanspruch in der Region offenkundig zu machen. Dies war zweifellos der Erkenntnis geschuldet, dass eine allzu vorlaute Rhetorik die Beziehungen zu den Nachbarstaaten belastet. Aber auch ohne ausdrückliche Artikulierung herrscht in der politischen und intellektuellen Klasse Nigerias weiterhin das Bewusstsein vor, dass ihr Land eine herausragende Stellung und Verantwortung in der Region, aber auch darüber hinaus besitzt. Kritik an

<sup>1</sup> So bemerkte auch der ehemalige nigerianische Außenminister und UN-Diplomat Ibrahim Gambari, es sei schwer vermittelbar, dass ein Land mit derart massiven innenpolitischen Problemen wie Nigeria einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat fordere. Vgl. »Elections 2007: South Africa's Salute«, in: *Daily Trust* (Abuja), 30.4.2007.

### Sicherheitspolitische Probleme und ihre Folgen in Westafrika

Seit Anfang der neunziger Jahre sind Frieden und Sicherheit in Westafrika zu einer zentralen Herausforderung geworden.<sup>a</sup> Der gesamte westafrikanische Küstenstreifen von der Casamance (Senegal) über Guinea-Bissau, Guinea, Sierra Leone, Liberia bis nach Togo ist eine extrem fragile Region, die ungeachtet einiger – zumindest vorläufiger – Stabilisierungserfolge (Liberia, Sierra Leone) und Stabilitätsinseln (Ghana, Benin) als Folge anhaltender politischer und wirtschaftlicher Krisen strukturell instabil ist. Der rasante Kollaps der Côte d’Ivoire, die lange als Vorbildland galt, hat dies unterstrichen. Kriegerische Konflikte haben weite Teile der Region destabilisiert und damit erhebliche unmittelbare wie mittelbare Kosten verursacht. Für die Region selbst waren und sind dies humanitäre Katastrophen von erheblichem Ausmaß. Die sozio-wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven sind deutlich geschrumpft, was die »Millennium-Entwicklungsziele« (Millennium Development Goals) in weite Ferne rücken ließ. Verschärfend hat sich dabei ausgewirkt, dass Konflikte nicht nur einzelne Länder betrafen, sondern aufgrund der Verflechtung mit anderen Vorgängen in ein Konfliktsystem mündeten, das auf weite Teile der Region ausstrahlt.

Auch für die internationale Gemeinschaft blieb diese Entwicklung nicht ohne Folgen. Die Konflikte und Krisen in Westafrika haben einen gewaltigen Handlungsdruck erzeugt. Mehr als 50 000 Soldaten wurden in den vergangenen sieben Jahren in diese Region entsandt und entweder als nationale Kontingente (Großbritannien, Frankreich) oder im Rahmen von UN-Friedensmissionen in Sierra Leone, Liberia und Côte d’Ivoire stationiert.<sup>b</sup> Die Militärmissionen sowie humanitäre und Aufbauhilfe haben mehrere Milliarden Euro gekostet.

Mittelbar hatten die Konflikte auch Konsequenzen für das benachbarte Europa: So entstanden staatsfreie Räume, die von internationalen Terroristen und kriminellen Netzwerken für ihre Zwecke genutzt werden (Geldwäsche, Waffen-, Menschen- und Drogenhandel), und es formierten sich Flüchtlings- und Migrationsbewegungen. Schon aufgrund der räumlichen Nähe kann Europa diese Region nicht ignorieren.<sup>c</sup>

a Westafrika wird hier als ECOWAS-Region verstanden (siehe die Karte auf S. 9).

b Hinzu kommt das Peacebuilding Support Office der UN in Guinea-Bissau seit 1999.

c Vgl. auch Europäischer Rat, *Final Communiqué*, 12th ECOWAS-EU Ministerial Troika Meeting, Ouagadougou, 11.10.2007.

der Außenpolitik Nigerias stößt im Land vielfach auf Unverständnis. Widerstand anderer Staaten gegen nigerianische Anliegen wird eher irritiert zur Kenntnis genommen. Aus jüngerer Zeit gibt es hierfür zahlreiche Beispiele. Dass sich Nigeria zunächst weigerte, den ehemaligen Staatschef Liberias, Charles Taylor, an den Special Court in Sierra Leone auszuliefern, wurde international kritisiert – eine Kritik, die im Land jedoch als ungerechtfertigt, ja als undankbar empfunden wurde, hatte sich Nigeria doch auf internationalen Wunsch hin dazu bereit erklärt, Taylor politisches Exil zu gewähren, um den Friedensprozess in Liberia zu fördern.<sup>2</sup> Auch die relativ geringe Zahl nigerianischer Diplomaten im Personalstab der Afrikanischen Union wird in Nigeria kritisch kommentiert.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Im März 2006 lieferte Nigeria Taylor schließlich an den Special Court in Sierra Leone aus.

<sup>3</sup> Vgl. »Diplomats Worry about Nigeria’s Declining Influence in AU«, in: *Guardian* (Lagos), 25.3.2006.

Befremden hat zudem die Abstimmungsniederlage des nigerianischen Kandidaten für den Posten des Chefs der afrikanischen Entwicklungsbank im Juli 2005 hervorgerufen, und dies umso mehr, als Nigeria der größte afrikanische Anteilseigner der Bank ist und der schließlich gewählte Donald Kaberuka aus dem »Zwergstaat« Ruanda stammt.<sup>4</sup>

In der politischen Klasse des Landes herrscht aber auch die Sicht Nigerias als »wohlwollende« Großmacht vor, die afrikanische Anliegen großzügig und selbstlos fördert und internationale Verantwortung übernimmt. Dafür erwartet das Land Dankbarkeit und Respekt. Die Reklamation eines Sitzes im reformierten UN-Sicherheitsrat hat dies deutlich zum Ausdruck gebracht. Sie war keineswegs nur an die internationale Reputation von Präsident Obasanjo als vermeintlich nigerianisches und afrikanisches Aushängeschild

<sup>4</sup> »Size Doesn’t Matter«, in: *Africa Confidential*, 26.8.2005.



**Karte**

**Nigeria und die Economic Community of West African States (ECOWAS)**



Quelle: Adekeye Adebajo/Ismaïl Rashid (Hg.), *West Africa's Security Challenges*, Boulder 2004, S. xviii.

geknüpft.<sup>5</sup> Nicht zu Unrecht hat die Regierung auf die aktive Rolle Nigerias in internationalen Organisationen hingewiesen, ist das Land doch die treibende Kraft hinter den wichtigsten afrikanischen Reformbemühungen und der weltweit viertgrößte Truppensteller für UN-Friedensmissionen.<sup>6</sup> Auch wenn die Reform

des UN-Sicherheitsrats letztlich scheiterte – ein Grund dafür war, dass sich die afrikanischen Staaten weder untereinander noch mit den G-4-Staaten (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan) einigen konnten –, wird Nigeria in Zukunft weiterhin an seinem Anspruch auf einen Sitz im Sicherheitsrat festhalten.

Dabei ist nicht immer klar, welche außenpolitischen Konzeptionen und Zielvorstellungen aus der behaupteten Vormachtstellung abzuleiten sind. Dies wird insbesondere mit Blick auf Nigerias Regional-

sches Institut für Entwicklungspolitik, 2007 (DIE Discussion Paper Nr. 13), S. 58.

<sup>5</sup> »Why Nigeria Deserves UN Permanent Seat«, in: *Daily Champion* (Lagos), 28.11.2005.

<sup>6</sup> Knapp 112 000 nigerianische Soldaten und Polizisten kamen zwischen 2003 und 2005 in UN-Friedensmissionen zum Einsatz. Vgl. Ulf Engel, *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria – Eine Analyse aus der Ankerlandperspektive*, Bonn: Deut-

politik in Westafrika deutlich. Die Frage, ob und wie aus nigerianischer Sicht der Status des Landes als mächtigster Staat Westafrikas in konkrete regionale Gestaltungsansprüche übersetzt werden soll, ist nach wie vor unbeantwortet. Die westafrikanische Region ist zwar eindeutig die zentrale Bezugsgröße nigerianischer Außenpolitik, aber eine programmatische Agenda mit konkreten Zielen, die Nigeria als regionale Lokomotive durchsetzen möchte, ist nicht ohne weiteres erkennbar. Das ist auch kaum verwunderlich. Aus nigerianischer Sicht würde eine tiefere politische Integration Westafrikas die Macht des Landes nur einschränken. Auch einer stärkeren wirtschaftspolitischen Regionalintegration steht das Land mitunter eher zurückhaltend gegenüber. Einzig in der Sicherheitspolitik scheint die Bereitschaft zu einer stärkeren Multilateralisierung vorhanden zu sein. Dies dürfte auf das Bewusstsein der eigenen Konfliktanfälligkeit zurückzuführen sein, die von außen noch verstärkt werden könnte. Die Erfahrung des Biafra-Krieges hat bis heute ihre Spuren hinterlassen, und die wechselseitigen Destabilisierungsversuche innerhalb der Mano-River-Region haben diese Erinnerungen wieder aufgefrischt. Aus diesem Grunde werden die Auswirkungen der Konflikte und Krisen, die viele Länder der Region in den neunziger Jahren durchlebt haben, auch als Risiko für Nigeria betrachtet.<sup>7</sup> Dies erklärt wenigstens teilweise, warum die Regierung in Abuja im vergangenen Jahrzehnt eine überaus aktive Rolle als Krisenmanager gespielt hat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass erstens Nigeria von Nachbarn wie von externen Akteuren erwartet, dass sie seine Vormachtstellung in Westafrika anerkennen. Zweitens übersetzt sich dieser Anspruch aber nicht in das Ziel, eine führende Rolle bei der Gestaltung einer politikfeldübergreifenden regionalen Strukturpolitik zu spielen. Einzig in der Sicherheitspolitik zeigt Nigerias Bereitschaft, Verantwortung zu tragen und Vorleistungen zu erbringen.

<sup>7</sup> Vgl. »Re-Positioning Nigeria in the Global Arena«, in: *Daily Champion* (Lagos), 29.5.2007. Der Kommandeur der nigerianischen Truppen in Sierra Leone drückte diese Auffassung so aus: »When there is trouble in our region, we will be there, because to go absent would mean letting the fire spread.« Zitiert nach »West Africa Trembles with Nigeria«, in: *The New York Times*, 14.6.1998.

## Nigeria als regionale Ordnungsmacht: innerstaatliche Voraussetzungen

Mit wenigen Unterbrechungen hat Nigeria seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1960 fast durchgängig schwere politische und wirtschaftliche Krisen durchlebt. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die im regionalen Vergleich überproportionale Ressourcenfülle des Landes alleine ausreicht, um einen Anspruch als regionale Ordnungsmacht zu begründen. Sicherlich gibt es in der internationalen Politik zahlreiche Beispiele dafür, dass relativ schwache Staatlichkeit nicht im Widerspruch zu einer relativ erfolgreichen Außenpolitik stehen muss. Auch fragile Staaten sind in der Lage, ihre nationalen Interessen effektiv zu behaupten, und afrikanische Staaten, die häufig als die schwächsten Glieder der internationalen Staatengemeinschaft betrachtet werden, haben dies in der Vergangenheit immer wieder unter Beweis gestellt.<sup>8</sup>

Damit ein Staat als regionale Ordnungsmacht gelten kann, müssen relativ hohe Standards angelegt werden, da außenpolitische Ansprüche und Fähigkeiten – über das enge nationale Interesse hinaus – auf das regionale Umfeld zu projizieren sind. Eine so verstandene regionale Außenpolitik muss von internen Strukturen abgestützt werden, wobei es neben innerstaatlicher Ordnung und politischer Herrschaftsform auch um Normen und Werte geht. Im Folgenden wird daher untersucht, ob Nigerias innerstaatliche Rahmenbedingungen solide genug sind, um die Verwirklichung einer regionalen Ordnungspolitik zu ermöglichen. Dabei werden über den Ist-Zustand hinaus mittelfristige Trends und Tendenzen identifiziert. Zeitlicher Bezugsrahmen ist die Regierungszeit von Präsident Olusegun Obasanjo (1999–2007).

### Nigerias staatliche Ordnung

Nigeria ist einer der fragilsten Staaten Afrikas. Ursache dafür ist ein ganzes Bündel historischer, sozialer und wirtschaftlicher Faktoren. Dazu gehört vor allem die Tatsache, dass der Staat nach dem Ende der britischen Kolonialherrschaft als Zusammenschluss dreier Gebiete gebildet wurde, aber auch die soziale

Heterogenität und schiere Größe des Landes und nicht zuletzt die einseitige Wirtschaftsstruktur, die auf seinem Reichtum an fossilen Ressourcen beruht.<sup>9</sup> Nigerias permanente Instabilität wurde durch seine föderale Struktur und die langen Phasen autoritärer Militärrherrschaft noch verstärkt. Unter den Militärregimen Ibrahim Babangidas (1985–1993) und vor allem Sani Abachas (1993–1998) wurde die Krise des Staates zweifellos forciert.<sup>10</sup> Am Vorabend des Regierungsantritts Obasanjos, des ersten gewählten Präsidenten seit 1983, befand sich Nigeria im Zustand eines schleichenden, aber gleichwohl fortgeschrittenen Staatszerfalls. Korruption durchzog die maroden, ineffizienten staatlichen Institutionen. Die Regulierungsfähigkeit war sowohl auf der Ebene des Zentralstaates wie auch seiner föderalen Einheiten äußerst gering. Öffentliche Güter wie Bildung, Gesundheit und Infrastrukturen wurden kaum bereitgestellt. Obwohl das staatliche Gewaltmonopol gefährdet war, sicherte ein hohes Maß an staatlicher Repression den Machterhalt der Militärdiktatur.

Angesichts des prekären nigerianischen Staatsbildungsprozesses und des schweren Erbes jahrzehntelanger Militärdiktatur konnten von der 1999 angetretenen Regierung Obasanjo keine Wunder erwartet werden. Vielfach wurde befürchtet, dass eine demokratisch legitimierte Regierung noch weniger als die vorangegangenen Militärregime in der Lage sein würde, den Vielvölkerstaat zu regieren und zusammenzuhalten. Diese Befürchtungen bezogen sich nicht nur auf die territoriale Integrität des Staates, sondern auch auf die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen. Aufgrund der mit dem Ölreichtum des Landes verbundenen Rentierstaatlichkeit sind nigerianische Regierungen den Erwartungen jener ausgesetzt, die über ethnisch, religiös oder regional definierte Patronagebeziehungen Zugang zu staatlichen Ressourcen beanspruchen. Dadurch entsteht ein enormer Verteilungsbedarf, vor dem sich Zivil-

<sup>8</sup> Vgl. Christopher Clapham, *Africa in the International System*, Cambridge 1996.

<sup>9</sup> Vgl. Markus Brunner, *The Unfinished State: Demokratie und Ethnizität in Nigeria*, Hamburg 2002; Peter M. Lewis, *Growing Apart. Economic Change in Indonesia and Nigeria*, Ann Arbor 2007; Eghosa Osaghae, *Crippled Giant. Nigeria since Independence*, Bloomington 1998.

<sup>10</sup> Osaghae, *Crippled Giant*, ebd., S. 312f.

regierungen noch weniger abschirmen können als diktatorische Regime.<sup>11</sup>

Trotz der föderalen Struktur Nigerias war es den Militärregierungen nicht gelungen, das Aufkommen zentrifugaler Kräfte gänzlich zu verhindern. Vielmehr begünstigte die schrittweise Ausdifferenzierung des nigerianischen Föderalismus die Entstehung neuer, sich ständig reproduzierender Kräfte in der Peripherie, und dies in unterschiedlichen Konfigurationen, seien sie ethnisch, religiös oder politökonomisch begründet.<sup>12</sup> Mit den Wahlen von 1999 haben zentrifugale Kräfte zweifellos einen gewissen Aufschwung erfahren. Das Erdöl- und Erdgasgebiet des Niger-Deltas und die zwölf nördlichen Bundesstaaten, in denen die Sharia bindendes Recht darstellt, sind die bekanntesten Beispiele für lokale Machtzentren, die sich im Laufe des demokratischen Übergangs der direkten politischen Kontrolle der Zentralmacht in Abuja weitgehend entziehen konnten. Auch die quasi-sezessionistische Pro-Biafra-Bewegung MASSOB (Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra) in Ostnigeria erlebt seit 1999 starken Zulauf. Denn viele Angehörige der dort vorherrschenden Ethnie der Igbo, die ca. 18% der Bevölkerung Nigerias stellt, betrachten sich nach wie vor als diskriminiert und von der Teilhabe an der Macht ausgeschlossen.<sup>13</sup>

Die Regierung Obasanjo ist mit diesen Herausforderungen nicht immer einheitlich und konsequent umgegangen. Dies war angesichts der strukturellen Probleme des Staates auch nicht zu erwarten. Vielmehr verfolgte sie eine Ad-hoc-Politik, die für die politischen Entscheidungsprozesse in Nigeria typisch ist. Die Einführung der Sharia in Nordnigeria stieß zwar auf den Widerstand der Regierung in Abuja.<sup>14</sup> Aber letztlich nahm sie die Entscheidung hin und verfolgte eine Strategie des Aussitzens. Denn zum einen galt es zu verhindern, dass die Sharia zu viel Aufmerksamkeit findet und vom Norden gegen die Regierung des aus dem Südwesten stammenden Präsidenten Obasanjo ausgespielt wird, zum anderen bot sie den gewählten

Gouverneuren in Nordnigeria die Möglichkeit, fundamentalistische Gruppen einzubinden und die Sharia zur Durchsetzung ihrer lokalen Machtinteressen zu nutzen. Da der Großteil der Gouverneure ohnehin der regierenden People's Democratic Party (PDP) angehörte, konnte die Zulassung der Sharia auch als ein Zugeständnis Obasanjos an die Eliten Nordnigerias gewertet werden, die ihn 1999 als Kompromisskandidaten akzeptiert hatten.

Auf Bewegungen, die den Staat offen herausforderten, reagierte die Regierung jedoch mit Repression. Dies betraf MASSOB ebenso wie die Aufständischen im Niger-Delta, die mit ihrem Kampf eine »gerechtere« und verfassungsmäßige Steigerung der Ressourcentransfers in die Region erzwingen wollen, deren Ölreichtum Nigeria 95% seiner Deviseneinnahmen und 80% seines Bruttoinlandsprodukts verdankt.<sup>15</sup> Gleichwohl ist es der Regierung Obasanjo trotz massiven Gewalt- und Finanzeinsatzes nicht gelungen, die Gewaltakteure im Delta unter Kontrolle zu bringen. Vielmehr sah und sieht sich die Zentralmacht zusehends gezwungen, politische Kompromisse einzugehen. Im Endeffekt bedeutet dies auch die Anerkennung der Milizenführer als legitime Vertreter vernachlässigter und gewaltbereiter Gruppierungen und deren Aufstieg in den erweiterten Kreis der Machtelite.

Die Milizen im Niger-Delta treffen die Regierung an ihrem wunden Punkt, denn die Öl- und Gasindustrie ist die ökonomische Basis des Landes. Eine fortschreitende Eskalation im Delta und massive Produktionsausfälle, die dem Land in den vergangenen Jahren bereits einen Verlust von 16 Mrd. US-Dollar eingetragen haben, würden die Handlungsfähigkeit des Staates nicht nur nach innen, sondern auch nach außen erheblich einschränken.<sup>16</sup> Das Unvermögen der Regierung, die krassen Mißstände wie extreme Armut, Korruption und Kriminalität im Delta auszuräumen, die der Rebellion erst den Nährboden bereitet haben, untergräbt Abujas Glaubwürdigkeit. Denn wie kann die Regierung in anderen Staaten glaubwürdig als Konfliktvermittler agieren, wenn sie in einer für ihr eigenes Land so wichtigen Teilregion offenkundig die Kontrolle verloren hat?

Abgesehen von dem Konflikt im Niger-Delta ist es der Regierung Obasanjo gleichwohl gelungen, den

11 Richard L. Sklar/Ebere Onwudiwe/Darren Kew, »Nigeria: Completing Obasanjo's Legacy«, in: *Journal of Democracy*, 17 (2006) 3, S. 100–114.

12 Aus drei Regionen und der Hauptstadt Lagos entwickelte sich in sechs einschneidenden Schritten eine föderative Struktur mit heute 36 Bundesstaaten und dem Federal Capital Territory Abuja.

13 »Biafra Separatist Leader Free and Defiant«, *Integrated Regional Information Networks (IRIN) News*, 6.11.2007.

14 Als Strafrecht wurde die Sharia ab 2000 in den zwölf nördlichen Bundesstaaten eingeführt.

15 Für eine umfassende Darstellung der Probleme im Delta vgl. United Nations Development Program (UNDP), *Niger Delta Human Development Report*, Abuja 2006.

16 »The New Man in Abuja«, in: *Africa Confidential*, 8.6.2007.

Prozess des Staatszerfalls in Nigeria zumindest zum Stillstand zu bringen. Mit Ausnahme von MASSOB gibt es heute im Land keine Stimmen, die sich für eine Teilung Nigerias aussprechen. Und zumindest in Teilbereichen hat sich die Effektivität staatlicher Institutionen unter Obasanjo durchaus verbessert.

### Politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen seit 1999

Im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten und insbesondere zur Regierungszeit Abachas ist Nigerias politisches System seit 1999 deutlich liberaler geworden. Trotz nach wie vor erheblicher Defizite hat sich die Lage der Menschenrechte und politischer Grundfreiheiten spürbar verbessert. Die drei aufeinanderfolgenden Wahlen der Jahre 1999, 2003 und 2007 bieten in Anbetracht massiver struktureller Hemmnisse jedoch keine ausreichende Referenz, um Nigeria als liberale Demokratie zu qualifizieren. Knapp 28 Jahre repressiver Militärherrschaft haben ein schweres Erbe hinterlassen, das die politischen Prozesse im Land bis heute prägt. Die eklatanten Mängel bei der Durchführung von Wahlen stellen dabei nur die Spitze des Eisberges dar. Politischer Wettbewerb wird in Nigeria nicht zwischen Parteien ausgetragen. Schon seit der Unabhängigkeit spielen die geopolitischen, soziokulturellen Zonen des Landes (North-West; North-East; North-Central; South-West; South-East; South-South) als Vehikel politischer Interessen eine weitaus größere Rolle.<sup>17</sup> Die Eliten des Landes treffen im Vorfeld des Wahlprozesses Absprachen über die nationale Machtverteilung. 1999 kamen sie überein, dass die Präsidentschaft einem Vertreter aus dem Südwesten des Landes zufallen sollte, als dessen Kandidat Obasanjo ins Rennen ging. An dieses Zugeständnis war aber auch die Erwartung nördlicher Eliten geknüpft, dass die Präsidentschaft spätestens nach zwei Amtszeiten wieder an den Norden zurückfällt.<sup>18</sup> Der Mangel an demokratischer Entscheidungsfreiheit der Wähler, der mit diesen Pakten verbunden ist, herrscht auch innerhalb der Parteien. Denn Kandidaten werden ernannt, häufig von sogenannten *god-fathers*, das heißt politischen Paten, die aus dem

Hintergrund die Fäden ziehen und die Parteien finanzieren. Missliebige Kandidaten werden unter Einsatz aller verfügbaren Mittel ins Abseits geschoben.<sup>19</sup> Die Wahl des Regierungspersonals wird damit in allen Stadien durch Geld, Macht und Gewalt bestimmt. Wahlen sind folglich kein demokratischer Selektionsprozess. Dies hat sich auch während der Amtszeit Obasanjos nicht geändert. Und so gibt es immer wieder Zerwürfnisse, auch bei den Wahlen 2003 und 2007 war das der Fall. Insbesondere die ethnischen Gruppen der Igbo in Ostnigeria und der Ijaw im Delta fühlen sich vom Zugang zur Macht ausgeschlossen.<sup>20</sup>

Da die Verteilung des Ölreichtums im Zentrum der nigerianischen Politik steht, birgt die Marginalisierung von Gruppen und Regionen gewaltige politische Sprengkraft. Faire Wahlen werden nicht ausreichen, um dieses Problem zu lösen. Die besondere politische Brisanz besteht darin, dass diese subnationalen Einheiten einerseits von den finanziellen Zuweisungen aus der Hauptstadt Abuja abhängig sind, andererseits aber bei ihren Ausgaben keiner zentralstaatlichen Kontrolle unterliegen. Insofern ist eine wirtschaftlich effiziente Zuteilung und Verwendung der Öleinnahmen fast unmöglich.<sup>21</sup> Dennoch wäre eine Reform des Schlüssels zur Verteilung der Erdöleinnahmen und eine Reform des föderalen Systems sehr wichtig, um die Widersprüche aufzulösen, die sich aus der finanziellen Abhängigkeit der Mitgliedsstaaten einerseits und ihrer politischen Autonomie andererseits ergeben. Denn mit diesen Maßnahmen ließen sich die großen ethnisch-religiösen und sozioökonomischen Gegensätze innerhalb des Vielvölkerstaats verringern. Allerdings ist bislang jeder Versuch, dieses System zu reformieren, auf den erbitterten Widerstand der Bundesstaaten gestoßen. Sie betrachten die Ressourcenallokation als Nullsummenspiel, bei dem jede Veränderung zugunsten der einen Akteure (zum Beispiel der ölproduzierenden Staaten) zu Lasten anderer (zum Beispiel der nördlichen Bundesstaaten) geht.

<sup>19</sup> Auch die Kandidatur Yar'Aduas als Vertreter der People's Democratic Party war nicht das Ergebnis demokratischer Wahlen, sondern wurde von Obasanjo durchgesetzt.

<sup>20</sup> Peter Lewis, *Identity, Institutions and Democracy in Nigeria*, Kapstadt 2007 (Afrobarometer Network, Working Paper Nr. 68).

<sup>21</sup> Vgl. Human Rights Watch, *Chop Fine. The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria*, New York 2007; International Crisis Group, *Nigeria's Faltering Federal Experiment*, Dakar/Brüssel 2006.

<sup>17</sup> Jibrin Ibrahim, *Nigeria's 2007 Elections*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), 2007 (USIP Report), S. 6.

<sup>18</sup> Dies ist mit der Wahl Yar'Aduas geschehen. Auch die beiden wichtigsten Konkurrenten Yar'Aduas stammten aus dem Norden.

Der Umstand, dass Nigeria sich mehr und mehr zu einem Einparteiensystem entwickelt, ist ein weiteres Reformhindernis. Impulse zu wirksamen Reformen können nur aus der Mitte der regierenden PDP kommen, die in ihrer Gesamtheit daran aber kein Interesse hat. Jede Regierung befindet sich damit in einem schwierigen Spagat zwischen der Notwendigkeit politischer Reformen und parteipolitischen Zwängen. Einerseits sind die Kandidaten bei Präsidentschafts- und Bundesparlamentswahlen auf die Unterstützung und Loyalität der Gouverneure und ihrer Regierungsapparate angewiesen, um die für den Wahlsieg notwendigen Stimmen in dem jeweiligen Bundesstaat zu gewinnen. Andererseits sind die Gouverneure mangels eigener Revenues direkt vom Bundesetat abhängig. Ungeachtet dessen können sie Politiken der Zentralregierung jederzeit konterkarieren. Dieses Dilemma wusste auch Obasanjo nicht aufzulösen. Er hat sich zwar um Reformen bemüht, vor allem um größere Transparenz bei der Ressourcenverteilung, aber die von ihm veranlassten Maßnahmen konnten nicht auf die Ebene der Bundesstaaten und Lokalverwaltungen durchschlagen.

Gleichwohl sind seit 1999 einige demokratiepolitische Fortschritte zu erkennen. Dass nicht einmal der katastrophale Verlauf der Wahlen 2007, bei denen in großem Stil Wahlfälschung betrieben wurde, eine schwere Destabilisierung zur Folge hatte, deutet darauf hin, dass die politischen Eliten, aber auch die politischen Institutionen des Landes einen Lernprozess durchlaufen.<sup>22</sup> Die Wahlergebnisse wurden indes vor Gericht angefochten. Die Judikative hat ihrerseits im Vorfeld der Wahlen, aber auch im Rahmen von Korruptionsanklagen zunehmend Bereitschaft gezeigt, ihre Unabhängigkeit zu behaupten. So erklärte sie die Entscheidung der Wahlkommission, Vizepräsident Atiku eine Kandidatur zu ermöglichen, für rechtswidrig. Und nicht zuletzt haben die Gerichte die Gouverneurswahlen in bislang fünf Bundesstaaten wegen Unregelmäßigkeiten annulliert.<sup>23</sup> Selbst eine Annullierung der Wahl Yar'Aduas aufgrund der Klagen der Kandidaten Atiku und Buhari war zu Jahresbeginn 2008 nicht mehr völlig auszuschließen.

Auch die parlamentarischen Institutionen des Landes haben keine schlechte Bilanz vorzuweisen. Denn so sehr der Verlauf der Wahlen dem nigeria-

nischen Demokratieexperiment geschadet hat, so positiv war die eindeutige Entscheidung des Senats im Mai 2006, eine Verfassungsänderung abzulehnen, die Obasanjo und vielen Gouverneuren die Option einer dritten Amtszeit eröffnet hätte. Dass die Anhänger Obasanjos diesen Versuch trotz der formal hohen Hürden überhaupt angestrengt haben – mittels hoher finanzieller Belohnungen für die stimmberechtigten Parlamentarier –, war »Ausdruck eines gleichsam unbegrenzten Vertrauens in die Manipulierbarkeit der parlamentarischen Institutionen Nigerias«. Dass dieses Ansinnen auch für lokale Beobachter überraschend deutlich abgewehrt worden war,<sup>24</sup> entsprach auch ganz eindeutig dem Willen der Mehrheit der nigerianischen Wähler, deren grundsätzliche Zustimmung zur Demokratie trotz großer Enttäuschung über die politische Praxis und die ausbleibende Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensumstände immer noch solide ist.<sup>25</sup>

Die finanzielle und wirtschaftliche Situation ist deutlich besser, als das politische Erbe des Obasanjo-Regimes erahnen ließe. Die steigende Nachfrage nach fossilen Energien weltweit und der anhaltend hohe Erdölpreis bescherten der Staatskasse seit 1999 Einnahmen von rund 223 Mrd. US-Dollar. Dieser Hausse und dem intelligenten Schuldenmanagement der Regierung Obasanjo verdankt die neue Regierung Devisenreserven von etwa 47 Mrd. US-Dollar (1997 7,6 Mrd.). Außenwirtschaftlich ist Nigeria de facto schuldenfrei.<sup>26</sup> Das Wirtschaftswachstum außerhalb des Ölsektors betrug 2006 knapp 9%. Ausländische Direktinvestitionen beliefen sich im Jahr 2006 auf 9,1 Mrd. US-Dollar (2004 4,1 Mrd. US-Dollar), nahezu die Hälfte davon floss nicht in den Öl- und Gassektor.<sup>27</sup> Die Mehreinnahmen aus den Ölexporten, die vorsichtige Ausgabenpolitik und die Entschuldung erweiterten den wirtschafts- und finanzpolitischen Spielraum der Regierung. Und sie nutzte diesen Spielraum, wie die lang überfällige Bankenreform, die forcierte Privatisierung, die ausländischen Direktinvestitionen,

<sup>22</sup> Rotimi T. Suberu, »Nigeria's Muddled Elections«, in: *Journal of Democracy*, 18 (Oktober 2007) 4, S. 95–110 (96).

<sup>23</sup> »In First, Nigeria Annuls State Governor's Poll Win«, *Reuters*, 10.10.2007; »Fifth Nigerian Governor Removed after Flawed Poll«, *Reuters*, 15.11.2007.

<sup>24</sup> Axel Harneit-Sievers, *Nigeria 2005/2006*, politischer Jahresbericht, Lagos: Heinrich-Böll-Stiftung, 2006, S. 4.

<sup>25</sup> Michael Bratton/Peter Lewis, *The Durability of Political Goods? Evidence from Nigeria's New Democracy*, Kapstadt 2005 (Afrobarometer Working Paper Nr. 48).

<sup>26</sup> Vgl. *Nigeria: Third Review under the Policy Support Instrument*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2007 (IMF Country Report Nr. 07/263), S. 31.

<sup>27</sup> »Recovery Has Failed to Reach the Poor«, in: *Financial Times*, 12.7.2007.

die Deregulierungsmaßnahmen, die Pensionsreform und der attraktive Aktienmarkt belegen.<sup>28</sup>

Indes ist die wirtschaftliche Abhängigkeit Nigerias von Einnahmen aus dem Export fossiler Brennstoffe nach wie vor sehr groß. Sie stellen 95% der Exporteinkünfte und 80% der Staatseinnahmen.<sup>29</sup> Bei einem Ölpreis von 50 US-Dollar pro Barrel könnte das Land zwischen 2006 und 2020 mehr als 750 Mrd. US-Dollar einnehmen.<sup>30</sup> Nigeria verfügt auch über große Gasvorkommen, deren Ausbeutung gerade erst begonnen hat und die der Staatskasse bei einer prognostizierten Zunahme der globalen Nachfrage um jährlich 9% innerhalb der nächsten Dekade weitere Milliarden einbringen werden.<sup>31</sup>

Trotz der positiven makroökonomischen Bilanz sind breitenwirksame Entwicklungserfolge ausgeblieben. Etwa 54% der Nigerianer leben in absoluter Armut, 75% bezeichnen sich selbst als arm.<sup>32</sup> Sie leiden am meisten unter der maroden Infrastruktur. Elektrizität ist nur in Ausnahmefällen vorhanden, das Straßennetz weitgehend verfallen, das staatliche Bildungssystem und die öffentliche Trinkwasserversorgung sind zusammengebrochen. Die innenpolitische Stabilität und nicht zuletzt die Demokratisierungsperspektiven des Landes werden wesentlich davon abhängen, ob angesichts der geringen Legitimation der politischen Elite und der neuen Regierung der wirtschaftliche Aufschwung mittelfristig dazu führt, dass sich die Lebensumstände der Bevölkerungsmehrheit spürbar verbessern.

**28** Dazu ausführlich Ngozi Okonjo-Iweala/Philip Osafo-Kwaako, *Nigeria's Economic Reforms. Progress and Challenges*, Washington, D.C.: Brookings, 2007; »Soludu: Ten Banks to Hit \$50 bn by December«, in: *This Day* (Lagos), 4.5.2007.

**29** Die Erdölproduktion beträgt ca. 2,5 Mio. Barrel pro Tag (b/d), möglich wären zur Zeit 2,9 Mio. b/d. Mit 3600 bis 5000 Mrd. m<sup>3</sup> verfügt Nigeria über die siebtgrößten Gasreserven weltweit.

**30** Paul Lubeck/Michael Watts/Ronnie Lipschutz, »Convergent Interests: U.S. Energy Security and the ›Securing‹ of Nigerian Democracy«, Washington, D.C.: Center for International Policy, 2007 (International Policy Report), S. 5.

**31** »Nigeria's Brass LNG Advances with Bechtel Deal«, *Reuters*, 11.6.2007; »LNG: A Critical Role in World Energy«, in: *Financial Times*, 12.7.2007.

**32** »Recovery Has Failed to Reach the Poor«, in: *Financial Times*, 12.7.2007.

## Harte Machtressourcen

In absoluten Zahlen verfügt Nigeria über die mit Abstand größten Machtressourcen aller westafrikanischen Staaten. Seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist allerdings weitaus geringer, als die absoluten Zahlen dies nahelegen. In Anbetracht der Bevölkerungszahl relativiert sich der Ressourcenreichtum zudem deutlich. Zwar hat Nigeria seit 1975 Öleinnahmen von mehr als 350 Mrd. US-Dollar verbucht. Aufgrund der mit der Ölwirtschaft verbundenen strukturellen Probleme haben diese Erträge aber wenig zur Entwicklung des Landes beigetragen. Die extreme Dominanz der Ölwirtschaft über andere Wirtschaftszweige hat die wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes noch verschärft.<sup>33</sup> Dennoch ist die absolute Wirtschaftskraft Nigerias aufgrund seiner enormen Deviseneinkünfte aus dem Ölgeschäft überwältigend: Es erwirtschaftet fast die Hälfte des Brutto sozialprodukts der ECOWAS-Region.<sup>34</sup> Auch unter den eher schlechten ökonomischen Bedingungen der neunziger Jahre war Nigeria bereit und auch dazu in der Lage, die ca. 4 Mrd. US-Dollar aufzubringen, die die Interventionen in Liberia und Sierra Leone gekostet haben.

Auch militärisch ist Nigeria der eindeutig dominante Staat Westafrikas. Die nigerianische Armee hat fast so viele Soldaten wie die Armeen aller ECOWAS-Mitgliedstaaten zusammen (2003 78 500 Mann). In den achtziger Jahren sanken die offiziellen Militärausgaben kontinuierlich, stiegen dann aber wieder an, bis sie 2002 einen Höhepunkt von 1,9% des BIP erreichten. Im Jahr 2004 lagen sie wieder bei 1 Prozent, was weitgehend dem westafrikanischen Durchschnitt entspricht. Die Regierung unter Staatspräsident Obasanjo hat seit 1999 versucht, die Streitkräfte zu professionalisieren. Ziel war es, die zivile Kontrolle über das Militär zu konsolidieren und das Militär in die Lage zu versetzen, sicherheitspolitische Aufgaben (national wie international) angemessen zu lösen (Niger-Delta, Peacekeeping-Einsätze).<sup>35</sup> Die Militär-

**33** Xavier Sala-i-Martin/Arvind Subramanian, »Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria«, Washington, D.C.: IMF, 2003 (IMF Working Paper).

**34** Engel, *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria* [wie Fn. 6], S. 11.

**35** Nach Pakistan, Bangladesch und Indien war Nigeria in den vergangenen Jahren der viertwichtigste Truppensteller bei UN-Missionen. Im Jahr 2005 nahmen mehr als 36 000 nigerianische Soldaten an UN-Friedenseinsätzen teil. Vgl. Engel, *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria* [wie Fn. 6], S. 59.

ausgaben stiegen in der Folge auf 6,2% der Staatsausgaben (2001).<sup>36</sup> Die quantitative militärische Dominanz Nigerias in Westafrika sagt allerdings nichts über die reale Leistungsfähigkeit des Militärs aus, die durch erhebliche Probleme wie mangelnde logistische Kapazitäten eingeschränkt ist. Das trifft jedoch auch auf die anderen Armeen der Region zu.<sup>37</sup>

### Weiche Ressourcen/»Soft Power«

Nigerias *soft power*, seine Fähigkeit also, die Präferenzen seiner Partner im gewünschten Sinne durch Vorleistungen und Überzeugungsarbeit zu beeinflussen, ist sehr begrenzt. Das liegt vor allem daran, dass deutliche Widersprüche zwischen Nigerias innerstaatlicher Verfasstheit und seinen außenpolitischen Gestaltungsansprüchen bestehen.

Obasanjos Orientierung an einem wirtschaftlichen und politischen Liberalismus hat international große Zustimmung und Anerkennung gefunden. Die Regierung vermochte allerdings nur ansatzweise die strukturellen Probleme zu lösen, die Nigeria in einem permanenten Krisenzustand halten. Korruption und der katastrophale Verlauf der beiden letzten Wahlen (2003 und vor allem 2007) haben Nigerias außenpolitisches Eintreten für Reformprojekte mit liberaler Zielrichtung in der Subregion und in Afrika konterkariert. Kann sich Nigeria in Afrika glaubhaft für Ziele einsetzen, die es in seinem Innern nicht umzusetzen vermag? Fraglich ist zudem, ob in Westafrika überhaupt ein Konsens über die Wünschbarkeit solcher Reformprojekte besteht. Denn nach wie vor gibt es eine Reihe von Ländern, die nicht oder nur unter großen Einschränkungen als demokratisch bezeichnet werden können. Darüber hinaus ist auch offen, welche konkreten langfristigen Ziele Nigeria für Westafrika vorschweben. Bislang jedenfalls hat das Land keine kohärente Vision für die Region formuliert.

Noch fragwürdiger wird Nigerias Führungsanspruch, wenn sein außenpolitisches Verhalten von den propagierten Zielen und der Rhetorik der Regie-

rung abweicht. So zögert Nigeria beispielsweise bei der Umsetzung der Peer Review im Rahmen der New Partnership for Africa's Development (NEPAD), obwohl Obasanjo doch zu deren Gründervätern zählt.<sup>38</sup> Nigerias reklamierte Leitbildfunktion steht also in einem krassen Missverhältnis zur innenpolitischen Situation (und zu seiner faktischen Außenpolitik), und dies mindert die Glaubwürdigkeit, die nötig ist, um seine Normen und Werte nach außen zu vertreten.

Damit sind die innenpolitischen Rahmenbedingungen abgesteckt, die die Außenpolitik Nigerias und seine Rolle als regionale Ordnungsmacht beeinflussen. Insgesamt ergibt ein Blick auf die interne Entwicklung Nigerias seit 1999 ein durchwachsenes Bild. Die Farce der Wahlen 2007 hat Nigeria nicht nur innenpolitisch schweren Schaden zugefügt. Nachdem Nigeria während der Abacha-Zeit geächtet war, konnte die Regierung Obasanjo die internationale Reputation des Landes unter vielen Mühen wiederherstellen. Heute steht seine Reputation erneut auf dem Spiel. Die neue Regierung unter Präsident Yar'Adua verfügt nicht über eine ausreichende demokratische Legitimation, und dies wird sich auch auf die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Landes und seine Rolle in Westafrika auswirken.<sup>39</sup>

Nigeria hat sich in den vergangenen Jahren in zahlreichen Ländern der Region als Vermittler in innerstaatliche Konflikte eingeschaltet. Die Bemühungen richteten sich dabei nicht nur auf bereits ausgebrochene Gewaltkonflikte, sondern waren häufig konfliktpräventiv. Dies gilt vor allem für Obasanjos Eintreten gegen verfassungswidrige Regierungswechsel (zum Beispiel in Togo und São Tomé [siehe unten, S. 25]). Bei den Interventionen haben Nigeria neben harten Machtressourcen auch seine bemerkenswerten Fortschritte auf dem Weg von einer repressiven Militärdiktatur zu einer liberalen Zivilregierung als wichtige diplomatische Ressource gedient.<sup>40</sup> Denn mit dem Übergang zu einer verfassungsmäßigen Ordnung wurde Nigeria auch zu einem wichtigen, exemplarischen Bezugspunkt für die generellen politischen Reformbemühungen Afrikas. Sie fanden ihren Nieder-

<sup>36</sup> Wuyi Omitoogun, *Military Expenditure Data in Africa. A Survey of Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda*, Oxford 2003 (Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI], Research Report Nr. 17), S. 93.

<sup>37</sup> Arno Meinken, *Militärische Kapazitäten und Fähigkeiten afrikanischer Staaten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Studie 4/2005), S. 32; »All Our Fighters Are Grounded – Air Force Chief«, in: *Daily Trust* (Abuja), 4.12.2007.

<sup>38</sup> »Nigeria: Yar'Adua Must Rekindle NEPAD«, in: *This Day* (Lagos), 29.4.2007.

<sup>39</sup> International Crisis Group, *Nigeria: Failed Elections, Failed State?*, Dakar/Abuja 2007, S. 12.

<sup>40</sup> Wenigstens in zwei Fällen drohte Obasanjo mit einer militärischen Intervention, um seiner Forderung nach einer Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung Nachdruck zu verleihen.



schlag unter anderem in der Fortentwicklung afrikanischer Regionalorganisationen wie ECOWAS und AU, die sich zum Imperativ demokratischer und verfassungsmäßiger Ordnung bekannt haben.<sup>41</sup> Gerade aufgrund seiner Geschichte galt Nigeria als herausragendes Beispiel für einen politischen Aufbruch in Afrika. Die Vermittlungsbemühungen Obasanjos in afrikanischen Krisenländern gewannen erst vor diesem Hintergrund Glaubwürdigkeit und Autorität. Hält man sich vor Augen, wie Präsident Yar'Aduas Wahlsieg zustande gekommen ist, lässt sich kaum vorstellen, dass er als glaubwürdiger Vermittler in Ländern auftreten kann, in denen sich zum Beispiel an gefälschten Wahlen innenpolitische Konflikte entzündeten.<sup>42</sup> Nigerias Fähigkeit, im Sinne regionaler Ordnungspolitik zu wirken, wird auf absehbare Zeit begrenzt sein.

Neben den genannten Demokratiemängeln stellt die defizitäre staatliche Ordnung eine weitere Hypothek für Nigerias Rolle als regionale Ordnungsmacht dar. Dass die Regierung sich unfähig zeigt, die eskalierenden Konflikte im Niger-Delta zu lösen, und dabei sogar das staatliche Gewaltmonopol in Frage steht, disqualifiziert Nigeria als Vermittler in Krisen mit einer vergleichbaren Konfliktlage.

Stabile oder doch wenigstens rudimentäre demokratische Verhältnisse sind eine Grundvoraussetzung für die Fähigkeit eines Landes, als Ordnungsmacht aufzutreten. Denn effektive regionale Ordnungspolitik stützt sich nicht nur auf harte Machtressourcen, sondern auch auf weiche Ressourcen (*soft power*). Sie sind das politische Kapital, das Nigeria braucht, um in Westafrika als glaubwürdiger Akteur mit Leitbildfunktion agieren zu können. Wenn die politischen Eliten des Landes demokratische Spielregeln so offenkundig mit Füßen treten, wie sie das bei den vergangenen Wahlen getan haben, und wenn Nigeria hinter die von ihm selbst mit durchgesetzten Standards von ECOWAS und AU zurückfällt, wird das Land schwer-

lich als regionale Ordnungsmacht Akzeptanz und Gefolgschaft finden.

Dagegen könnte Nigerias wirtschaftliche Entwicklung die Regierung eher dazu ermutigen und in die Lage versetzen, eine solche regionale Rolle zu übernehmen. Denn die Entschuldung und die in den vergangenen Jahren erzielten bzw. noch zu erwartenden Einkünfte aus Öl- und Gasexporten werden die finanziellen Spielräume für eine wirksame Außenpolitik deutlich vergrößern. Allerdings lässt sich beim Blick auf die Vergangenheit nicht nachweisen, dass zwischen Nigerias wirtschaftlicher Entwicklung – oder zumindest der Höhe der Öleinkünfte – und einer aktiven Außenpolitik ein klarer Zusammenhang bestand.<sup>43</sup> Relativ günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen veranlassten Nigeria also nicht notwendigerweise dazu, eine aktivere Außenpolitik zu betreiben.

<sup>41</sup> Vgl. *Statement by Olusegun Obasanjo at the General Debate at the 60th Session of the United Nations General Assembly*, New York, 17.9.2005.

<sup>42</sup> Vor dieser Problematik steht nicht zuletzt auch die westliche Gebergemeinschaft. Obwohl alle westlichen Wahlbeobachter, einschließlich der EU, vernichtende Urteile über die Wahlen fällten, blieb dies ohne politische Konsequenzen. Wenn sich westliche Regierungen künftig bei ähnlich fragwürdigen Wahlverläufen in anderen Ländern kritisch zu Wort melden, müssen sie sich von afrikanischer Seite den Vorwurf der Doppeltzungigkeit gefallen lassen.

<sup>43</sup> Timothy M. Shaw, »Nigeria Restrained: Foreign Policy under Changing Political and Petroleum Regimes«, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 489 (Januar 1987), S. 40–50.

## Nigeria als regionale Ordnungsmacht: externe Voraussetzungen

Im Folgenden werden die internationalen Rahmenbedingungen und externen Erwartungen an Nigeria als potentielle regionale Ordnungsmacht analysiert. Dabei wird auch untersucht, welche externen Akteure und Faktoren die außenpolitischen Handlungsspielräume beeinflussen, die Nigeria mit Blick auf seine Rolle als Ordnungsmacht in Westafrika offenstehen.

### Die Beziehungen zwischen Nigeria und dem Westen seit 1999

Wenn außerafrikanische Staaten eigene Ordnungsprojekte entwerfen und zu verwirklichen suchen, können sie »regionalen Führungsmächten ihren Status streitig machen und damit ihr möglicherweise ohnedies prekäres Handlungspotential unterminieren.«<sup>44</sup> Dies gilt auch im Falle Nigerias.

Die Nigeria-Politik westlicher Staaten kann seit der Rückkehr des Landes zur Demokratie 1999 als sehr wohlwollend beschrieben werden. Unmittelbar nach dem demokratischen Übergang und dem Amtsantritt der Zivilregierung hoben die USA, die Europäische Union (EU) und der Commonwealth die 1995/96 verhängten internationalen Sanktionen auf. Nigeria ließ damit den Status eines Pariastaates hinter sich, den es aufgrund der schweren Menschenrechtsverletzungen unter dem Abacha-Regime und der Annullierung der Wahlen von 1993 innehatte.

Relativ schnell wurde Nigeria wieder zu einem Akteur in der internationalen Politik. Begünstigt wurde dies durch zwei Faktoren: erstens durch die Persönlichkeit Präsident Obasanjos, der schon vor 1999 in westlichen Kreisen einen relativ hohen Bekanntheitsgrad hatte, vor allem aber einen ausgezeichneten Ruf genoss.<sup>45</sup> Nigeria profitierte bei seinen Beziehungen zum Westen von Obasanjos Reputation als integrem Politiker. Die von ihm eingeleiteten Reformen waren

<sup>44</sup> Günther Maihold, »Neue Führungsmächte des Südens als Partner deutscher Außenpolitik«, in: Stefan Mair/Volker Perthes (Hg.), *Ausblick: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005, S. 83.

<sup>45</sup> Obasanjo, der Nigeria als Militärherrscher bereits von 1976 bis 1979 regiert hatte, legte 1979 sein Amt freiwillig nieder und machte damit den Weg für Wahlen frei.

daher nicht nur innenpolitisch geboten, sie verliehen der Regierung auch politische Glaubwürdigkeit nach außen.<sup>46</sup> Die öffentlichkeitswirksame Anti-Korruptions-Kampagne und die Reformen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik brachten der Regierung viel Lob und Unterstützung des Westens ein. Diese positive Wahrnehmung wurde, zweitens, durch Obasanjos außenpolitischen Kurs verstärkt, der neben seiner multilateralen Orientierung vor allem von intensiven Bemühungen um eine Wiederannäherung an westliche Staaten und Geber gekennzeichnet war. Obasanjos Kooperationsbereitschaft wurde von westlicher Seite umgehend erwidert, vor allem von den USA und der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien, die sich erneut als die wichtigsten westlichen Partner Nigerias etablierten.<sup>47</sup>

Drei weitere Faktoren haben dazu beigetragen, dass die USA und Großbritannien Nigeria wieder einen relativ hohen Stellenwert einräumten. Erstens sagte Obasanjo unmittelbar nach den Anschlägen des 11. September 2001 Nigerias Unterstützung im weltweiten Antiterrorkampf zu. Zweitens gilt das Land weiterhin als politisch verlässlicher Erdöl- und Erdgaslieferant.<sup>48</sup> Bislang gibt es keinerlei Anzeichen, dass Nigeria als achtwichtigster Ölproduzent der Erde und größter Ölproduzent Afrikas, der 62% seiner Exporte an die USA und 19% an Europa liefert, vom Petro-Nationalismus à la Russland, Venezuela und Iran

<sup>46</sup> Hilfreich war dabei für Obasanjo, dass er Mitgründer von Transparency International (TI) war. Der Vorsitzende von TI, Peter Eigen, hat sich immer wieder lobend über ihn geäußert. Diese Anerkennung hat freilich nicht dazu geführt, dass sich Nigerias Platzierung im Corruption Perception Index von TI substantiell verbessert hätte.

<sup>47</sup> Vgl. Pauline H. Baker/John J. Stremlau, »Nigeria: U.S.-European Stakes in Africa's Largest State«, in: Richard N. Haass (Hg.), *Transatlantic Tensions. The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, D.C. 1999, S. 205–226; Denis M. Tull, »Nigeria: Zwischen innenpolitischen Verwerfungen und außenpolitischen Machtansprüchen«, in: Enno Harks/Friedemann Müller (Hg.), *Petro-Staaten. Außenpolitik im Zeichen von Öl*, Baden-Baden 2007, S. 123f.

<sup>48</sup> Die politische Verlässlichkeit wird allerdings durch den Konflikt im Niger-Delta und die erheblichen Produktionsausfälle stark relativiert.

erfasst wird.<sup>49</sup> Drittens schließlich sagte das Land seine Kooperation bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität (Geldwäsche, Drogenhandel) zu – Problemfelder, die in der Vergangenheit das Verhältnis zum Westen schwer belastet hatten. Die nigerianische Bereitschaft zur Kooperation vor allem mit Großbritannien und den USA hat sich vielfältig manifestiert: in relativ groß dimensionierten Programmen zur Entwicklungszusammenarbeit (EZ), intensiver Kooperation in verschiedenen Bereichen (Militär, Justiz), Aufhebung der »Dezertifizierung« Nigerias durch die USA<sup>50</sup> sowie regelmäßigen diplomatischen Kontakten auf höchster Ebene.<sup>51</sup>

Die ausgesprochen wohlwollende Haltung der USA und Großbritanniens gegenüber Nigeria ist zunächst auf deren wirtschaftliche Interessen in diesem Land zurückzuführen. Aber auch regionale Zusammenhänge spielen in den Beziehungen beider Länder zu Nigeria eine nicht unbedeutende Rolle. Sowohl die USA als auch Großbritannien betrachten Nigeria als Staat, der für die Entwicklungen in Afrika und der westafrikanischen Subregion (Demokratie, wirtschaftliche Entwicklung, Sicherheit, Reform und Aufbau afrikanischer Organisationen wie AU und NEPAD) von übergeordneter strategischer Bedeutung ist.<sup>52</sup> Sie hegen unter anderem die Erwartung, dass Nigeria in Westafrika sicherheitspolitische Verantwortung übernimmt. Im Kontext der Konflikte, die ab 1989 in Liberia und anschließend in Sierra Leone ausbrachen, ermutigten die USA und Großbritannien Nigeria zur militärischen Intervention, die das Land in der ECOWAS schließlich auch gegen den Widerstand einiger frankophoner Staaten durchsetzte.<sup>53</sup> Obwohl

der Westen sich dabei auf das diktatorische Abacha-Regime stützen musste, begrüßten einzelne westliche Staaten Nigerias Intervention ausdrücklich, zu der sie selbst nicht bereit waren.<sup>54</sup> Die Abacha-Regierung war sich dieses Dilemmas sehr wohl bewusst, und so nutzte sie die Intervention zur Wiedereinsetzung der gestürzten Regierung in Sierra Leone auch dazu, die internationale Isolation aufzubrechen.

2003 sprang Nigeria erneut in die Bresche, als insbesondere die USA ein militärisches Eingreifen in Liberia ablehnten. Die von Nigeria angeführte und von den USA unterstützte ECOWAS-Mission setzte der humanitären Krise in der von Rebellen und Regierungstruppen umkämpften Hauptstadt Monrovia ein Ende. Und es war schließlich Nigeria, das einem internationalen Übereinkommen entsprechend dem liberianischen Präsidenten Charles Taylor politisches Exil gewährte, um den Weg für einen Friedensprozess in Liberia zu ebnen.

Die Bedeutung, die die westliche Staatengemeinschaft Nigeria bei der Lösung von Konflikten in Westafrika beimisst, ist nur vor dem Hintergrund ihrer generell geringen Bereitschaft zu verstehen, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Afrika politisch und militärisch zu intervenieren. Die Debakel, die der Westen mit seiner Interventionspolitik in Ruanda (1994) und vor allem in Somalia (ab 1993) erlebte, verstärkten diese Haltung noch und führten rasch zur Entwicklung eines westlichen Politikansatzes, der in die Formel »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme« gegossen wurde. Mitte der neunziger Jahre war diese Formel aber zunächst nur als Appell zu verstehen. Da ECOWAS zu diesem Zeitpunkt in keiner Hinsicht über die Fähigkeiten verfügte, genuin multilaterale Friedensmissionen durchzuführen, war ein regionaler Beitrag zur Lösung der Konflikte in Westafrika (in Liberia und Sierra Leone) substantiell auf den politischen Willen und die finanziellen und militärischen Ressourcen Nigerias angewiesen.

Dass sich die westlichen Staaten mit der Entsendung von Friedenstruppen nach Afrika zurückhielten und ihre Hoffnung in afrikanische Lösungen

**49** Nigeria beherbergt die siebtgrößten Erdgasreserven der Welt und liefert seit Jahren verflüssigtes Gas (LNG) nach Südeuropa und in die USA.

**50** Als Dezertifizierung wird die Sanktionierung von Ländern bezeichnet, die in bestimmten Bereichen nicht mit den USA kooperieren, etwa bei der Bekämpfung des Drogenhandels. Sanktionen sind zum Beispiel das Einfrieren von EZ oder amerikanische Versuche, die Gewährung von Krediten in Weltbank und IMF zu torpedieren.

**51** Auch die EU hat sich nach dem Ende der Militärdiktatur stärker in Nigeria engagiert und unter anderem ein finanzstarkes EZ-Programm aufgelegt.

**52** Vgl. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., September 2002, S. 11; Foreign and Commonwealth Office (FCO), *Active Diplomacy for a Changing World: The UK's International Priorities*, London 2006, S. 18, 25. Das FCO geht sogar so weit, Nigeria (in einer Liga etwa mit Südafrika, Indonesien, Brasilien und Mexiko) eine Zukunft als Akteur mit globalem Einfluss vorauszusagen.

**53** Adekeye Adebajo, »Nigeria: Africa's New Gendarme?«, in:

*Security Dialogue*, 31 (2000) 2, S. 185–200 (191). Die UN-Missionen bzw. die Intervention Großbritanniens in Sierra Leone fanden zu einem sehr späten Zeitpunkt statt und dienten lediglich dazu, die Mission der ECOWAS abzulösen.

**54** In den Worten eines westlichen Diplomaten: »We were forced to cooperate with [the Nigerians] because they were willing to do this job.« Zitiert nach Katharina P. Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement. The Politics of International Legitimacy*, Cambridge 2007, S. 92.

für afrikanische Probleme setzten, hatte im Verlauf der vergangenen 15 Jahre weitreichende politische Konsequenzen. Die Vereinten Nationen haben aufgrund einer Vielzahl von Friedensmissionen und der anhaltend hohen Zahl von Konflikten in Afrika unterdessen die Grenze ihrer Kapazitäten erreicht.<sup>55</sup> Und obwohl die Friedensmissionen der ECOWAS in Liberia und Sierra Leone keinesfalls uneingeschränkt erfolgreich waren, bestärkten sie die internationale Auffassung, dass die Durchführung von Friedensmissionen in erster Linie Afrikas Regionalorganisationen obliegt – nicht zuletzt, um die UN zu entlasten, aber auch die westlichen Industriestaaten, die einen Großteil der UN-Friedensmissionen finanzieren. Die »Regionalisierung« von Friedensmissionen, die als komplementäre Ergänzung auch in Kapitel VIII der UN-Charta vorgesehen ist, hat daher in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen. Die UN, ebenso wie zahlreiche westliche Geber, unterstützen heute mit politischen, finanziellen und institutionellen Mitteln den Aufbau von Kapazitäten der afrikanischen Regionalorganisationen und helfen ihnen dabei, ihre Fähigkeiten zur Durchführung von Friedensmissionen zu verbessern.<sup>56</sup> Auch wenn die ECOWAS ihre Fähigkeiten seit den frühen Interventionen in Liberia und Sierra Leone deutlich verbessert hat, sind politische und militärische Konfliktlösungen in Westafrika nach wie vor erheblich auf den Beitrag Nigerias angewiesen. Es verwundert daher nicht, dass Nigeria schon aufgrund seiner ordnungspolitischen Bedeutung große Wertschätzung vor allem in den USA genießt und von dortigen Regierungsvertretern als strategisch wichtiger und verlässlicher Partner in Afrika betrachtet wird.<sup>57</sup>

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass die westliche Staatengemeinschaft durchaus explizit die Erwartung an Nigeria heranträgt, als regionale Ordnungsmacht zu agieren. Darum erhält das Land erhebliche politische und diplomatische Unterstützung, auch wenn andere Faktoren, wie zum

Beispiel Energieinteressen, zweifellos eine wichtige Rolle für das Engagement des Westens spielen.<sup>58</sup>

Der Regierung Obasanjo kam die westliche Erwartungshaltung sehr entgegen. Denn erstens bestätigte und stärkte der Westen damit Nigerias regionales und außenpolitisches Selbstverständnis, und zweitens wurde die Regierung dadurch in die Lage versetzt, ihre Handlungsspielräume zu vergrößern und ihre Verhandlungsposition in anderen außenpolitischen Fragen zu verbessern, vor allem in der Frage des Erlasses der nigerianischen Auslandsschulden. Vor diesem Hintergrund war die Außenpolitik Obasanjos gegenüber der westlichen Staatengemeinschaft äußerst pragmatisch, der Präsident hat die Erfüllung westlicher Erwartungen geschickt mit der Verfolgung nationaler Ziele verknüpft. Um die Bedeutung internationalen Prestiges wissend, hat Obasanjo es wie kaum ein anderer Staatsführer verstanden, für sich und Nigeria Reputationsgewinne zu ziehen und diese zielstrebig einzusetzen.<sup>59</sup> So hat sich Nigeria unter Führung Obasanjos als »Musterschüler« positioniert, dessen außenpolitisches Handeln sich in hohem Grade mit den Zielen und Interessen westlicher Staaten deckte. Dies gilt für Obasanjos Krisenmanagement, Nigerias Rolle beim Peacekeeping, die Beiträge zur Reform bzw. zum Aufbau von AU, ECOWAS und NEPAD, die Kooperation im Kampf gegen Terrorismus und Drogenhandel, eine freundliche Politik gegenüber den Ölmultis und eine generell geringe Bereitschaft, die Konfrontation mit der westlichen Staatengemeinschaft zu suchen.<sup>60</sup>

Dank dieser Ausrichtung ist es Obasanjo gelungen, das wichtigste außenpolitische Ziel seiner Präsidentschaft zu erreichen: den weitgehenden Erlass der nigerianischen Auslandsschulden durch westliche Gläubigerstaaten.<sup>61</sup> In dieser Frage stellte die nigerianische Regierung einen direkten Zusammenhang

55 Vgl. Peter Viggo Jakobsen, »Overload, Not Marginalization, Threatens UN Peacekeeping«, in: *Security Dialogue*, 31 (2000) 167, S. 167–178.

56 UN Secretary-General, *Implementation of the Recommendations Contained in the Report of the Secretary-General on the Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, Progress Report, New York 2006.

57 »Remarks on U.S. Assistance to Nigeria«, *USINFO* (State Department), 9.8.2007.

58 »Do Not Isolate Nigeria, Frazer Tells Congress«, *USINFO* (State Department), 7.6.2007.

59 Die Ausnahme war Obasanjos Bestreben, dass ihm qua Verfassungsänderung eine dritte Amtszeit ermöglicht wird. Aber nicht einmal dieses Manöver nahmen ihm einige einflussreiche westliche Stimmen persönlich übel. Stattdessen wurde es (nicht völlig zu Unrecht) anderen Kräften angelastet. Vgl. die Aussagen von Peter Eigen in: *Der Tagesspiegel*, 20.4.2007.

60 Innenpolitisch relevant sind Wirtschaftsreformen und Korruptionsbekämpfung.

61 Der Pariser Club, in dem die wichtigsten Gläubigerstaaten zusammengeschlossen sind, erließ dem Land 60% seiner insgesamt 31 Mrd. US-Dollar Schulden. Vgl. »Forgiving Nigeria's Debt«, in: *The Economist*, 20.10.2005.

zwischen der Erwartung an ihre internationale/außenpolitische Rolle und deren Erfüllung her. Dies bezog sich explizit auf die Übernahme sicherheitspolitischer Ordnungsaufgaben in der Region. Die westliche Erwartung, dass Nigeria in Westafrika als Krisenmanager fungieren sollte, beantwortete die Regierung mit Forderungen nach weitreichenden Zugeständnissen beim Schuldenerlass. Eine Sprecherin des Staatspräsidenten brachte diesen Konnex im Mai 2005 auf den Punkt: »Wir glauben noch immer, dass Nigeria einen Schuldenerlass verdient. Jedes Mal, wenn es ein Problem in Westafrika gibt, sind wir [...] die erste Anlaufstelle.«<sup>62</sup>

## Das regionale Umfeld

Die Frage, wie das regionale Umfeld die Handlungsspielräume Nigerias als westafrikanische Ordnungsmacht beeinflusst, hat zwei Dimensionen: Erstens die Beziehungen der westafrikanischen Staaten zu Nigeria und damit die Frage, ob Nigeria von ihnen als Ordnungsmacht anerkannt wird; zweitens die Frage, über welche Ressourcen und Möglichkeiten Nigeria verfügt, um Ordnungspolitik im regionalen Umfeld Westafrikas effektiv zu gestalten.

### Nigerias Beziehungen zu seinem regionalen Umfeld

Nigeria betrachtet sich zwar selbst als regionale Führungsmacht in Westafrika und wird darin von westlicher Seite politisch bestärkt. Ungewiss ist jedoch, ob die übrigen Staaten der westafrikanischen Region die beanspruchte Führungsrolle anerkennen. Denn schon aufgrund der historisch bedeutsamen frankophon-anglophonen Animositäten in der Region sowie Nigerias im regionalen Maßstab überproportionaler Größe und Ressourcenausstattung kann nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden, dass Nigeria als Ordnungsmacht regionale Akzeptanz findet.

Die Beziehungen zu den westafrikanischen Nachbarstaaten stehen traditionell im Mittelpunkt der nigerianischen Außenpolitik, so auch unter Obasanjo. Die Gründung der Economic Community of West African States (ECOWAS) im Jahr 1975 ging auf die Initiative Nigerias und Togos zurück. Gut mit Erdöl-

renten versorgt, war Nigeria bereit, ein Drittel des Budgets der neuen Organisation zu tragen; zudem profitierten mehrere westafrikanische Nachbarstaaten von Vorzugspreisen bei Erdölkäufen und entwicklungspolitischen Projekten (Infrastrukturen, Darlehen, Zuschüsse).<sup>63</sup> ECOWAS ist heute mit Abstand die am weitesten entwickelte Regionalorganisation Afrikas. Dies sagt wenig über die Integrationsfortschritte der ECOWAS, aber viel über das niedrige Niveau regionaler Integration in den anderen Regionen Afrikas aus. Die ursprünglich vor allem wirtschaftspolitischen Integrationsziele der ECOWAS blieben jedenfalls weit hinter den Erwartungen zurück. Dies ist mit Blick auf Nigerias regionale Akzeptanz von Nachteil, denn seine grundsätzlich multilateral orientierte Außenpolitik stellt die potentiell wichtigste weiche Machtressource des Landes dar, gerade weil das Land dafür in der Vergangenheit teils erhebliche Kosten auf sich genommen hat.<sup>64</sup> Die Friedensmissionen der ECOWAS in Liberia und Sierra Leone wurden fast vollständig von Nigeria finanziert. Vor allem aber hat der Anteil des Landes am Budget der ECOWAS mittlerweile 72% (2006) erreicht.<sup>65</sup>

Auch unabhängig von ECOWAS-Belangen ist Nigeria in der Regel bemüht, gute Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten zu pflegen. Trotz seiner Dominanz als Ölproduzent in Westafrika ergriff Nigeria die Initiative zur Gründung der Gulf of Guinea Commission, die Frieden und Sicherheit zwischen den Anrainerstaaten des ölreichen Golfs von Guinea fördern soll.<sup>66</sup> Unter Obasanjo wurde zudem der innenpolitisch heikle Schritt vollzogen, den Grenzkonflikt mit Kamerun über die Bakassi-Halbinsel beizulegen. Die West African Gas Pipeline, die 2007 fertiggestellt werden soll, ist ein weiteres Beispiel für wenigstens punktuelle Versuche, Integration in Westafrika zu fördern – jedenfalls dann, wenn dies nigerianischen Interessen entspricht. Wo dies nicht der Fall ist, kann Nigeria

<sup>63</sup> H. Assisi Asobie, »Nigeria: Economic Diplomacy and National Interest – An Analysis of the Politics of Nigeria's External Relations«, in: U. Joy Ogwu/Adebayo Olukoshi (Hg.), *The Economic Diplomacy of the Nigerian State*, Lagos 2002, S. 61f.

<sup>64</sup> »Yar'Adua, ECOWAS Leaders Seek Greater Integration«, in: *This Day* (Lagos), 18.6.2007; »ECOWAS Leaders Adopt Strategic Vision for Regional Development«, ECOWAS Press Release, Abuja, 15.6.2007.

<sup>65</sup> »ECOWAS Parliament: Nigeria's Foreign Policy in the Dock«, in: *Daily Trust* (Abuja), 17.1.2007.

<sup>66</sup> Osita C. Eze/Rudolf Traub-Merz, »Inter-State Conflicts and Conflict Resolution in the Gulf of Guinea«, in: Rudolf Traub-Merz/Douglas Yates (Hg.), *Oil Policy in the Gulf of Guinea*, Bonn 2004, S. 84.

<sup>62</sup> »We still do believe that Nigeria deserves debt relief. Every time there is a problem in West Africa, we are [...] the first port of call.« Zitiert in: Tull, »Nigeria« [wie Fn. 47], S. 121f.

regionale Integration auch bremsen. Eine solche Verhinderungsstrategie zeigt sich deutlich in der Zollpolitik des Landes. Unter Verweis auf den Schutz seiner Unternehmen hat Nigeria in der Vergangenheit den Abbau von Handelsschranken in der Region eher blockiert.

Aber nicht nur daran werden Ambivalenzen in den Beziehungen Nigerias zu den Staaten in der westafrikanischen Subregion erkennbar. Denn ECOWAS wurde von diesen Staaten nicht ganz zu Unrecht als ein Vehikel angesehen, mit dessen Hilfe Nigeria seine Interessen in Westafrika durchsetzen wollte. Andere potentielle Ordnungsmächte wie Südafrika sind in ihren jeweiligen Regionen mit vergleichbaren Dissonanzen konfrontiert.<sup>67</sup> Südafrika ist sich dieser Ambivalenzen aber sehr viel stärker bewusst und verfolgt einen deutlich behutsameren außenpolitischen Kurs, um Reibungen und Konflikte mit den Nachbarstaaten zu vermeiden.<sup>68</sup>

Nigeria lässt ein vergleichbar umsichtiges Bemühen häufig vermissen. Der offen vertretene Anspruch auf den Rang zumindest des Primus inter pares der Staaten der Region und eine oft erratisch wirkende, ad hoc agierende Diplomatie, die bereits unter Obasanjos Vorgängern zu beobachten war, verstärkt mitunter bestehende Ressentiments der Nachbarn. Dieses Auftreten hat innerhalb der ECOWAS regelmäßig Irritationen ausgelöst und alte Animositäten gegen Nigeria heraufbeschworen, das auf undiplomatische und teils rücksichtslose Weise Initiativen ergreift, ohne sich mit den anderen Regierungen abzustimmen. Markantestes Beispiel war die von Nigeria 1990 gegen beträchtlichen Widerstand anderer westafrikanischer Staaten durchgesetzte Entscheidung zur Intervention der ECOWAS in Liberia, die selbst nach nigerianischer Einschätzung die Grundfesten der Organisation erschütterte.<sup>69</sup> Unter der letzten Regierung blieben Konflikte mit vergleichbarer Intensität zwar aus, aber auch Präsident Obasanjo zeigte im Umgang mit

seinen westafrikanischen Partnern nicht immer das notwendige Fingerspitzengefühl.<sup>70</sup>

Nigerianische Alleingänge schwächen nicht nur die ECOWAS, sie konterkarieren auch Nigerias Interessen, indem sie die Akzeptanz des nigerianischen Führungsanspruchs in der Region und damit seine Fähigkeit in Frage stellen, Gefolgschaft einzuwerben.<sup>71</sup> Die Legitimierung durch die Staaten der Region wäre aber gerade angesichts der innenpolitischen Probleme Nigerias eine wichtige Ressource, um als regionale Führungsmacht effektiv agieren zu können.

### Kontrolle über Ressourcen und Märkte

Trotz seiner wirtschaftlichen Dominanz in Westafrika sind Nigerias Fähigkeiten, Macht mit wirtschaftlichen Mitteln in die Region zu projizieren, äußerst begrenzt, denn kein westafrikanischer Staat ist von Nigeria ökonomisch abhängig. Zwar dürfte das Handelsvolumen innerhalb der Region mindestens doppelt so groß sein, wie es die offiziellen Statistiken ausweisen.<sup>72</sup> Wichtiger sind aber die für die Regierungen und ihr wirtschaftliches Überleben zentralen Kennziffern wie Steuer- und Zollaufkommen aus Importen und Exporten. Diese bewegen sich nach wie vor auf sehr niedrigem Niveau. Offiziell beträgt der regionale Anteil am Außenhandel der ECOWAS-Staaten gerade einmal 10%. Der nigerianische Anteil am Außenhandel seiner regionalen Nachbarn liegt nicht wesentlich höher.<sup>73</sup> Insofern ist der Grad offizieller regionaler wirtschaftlicher Verflechtung in der Region zu gering, um Nigeria in die Lage zu versetzen, ökonomische Interdependenzen als Machthebel zu nutzen (zum Beispiel durch Sanktionen). Diese Form von Macht kann allein die ECOWAS-Gemeinschaft als Kollektiv ausüben – oder aber westliche Staaten, mit denen die Länder der Region nach wie vor den Großteil ihres Außenhandels abwickeln und die als Geber von Entwicklungshilfe und Krediten wirtschaftlichen Einfluss politisch gel-

<sup>67</sup> Adekeye Adebajo/Chris Landsberg, »South Africa and Nigeria as Regional Hegemons«, in: Mwesiga Baregu/Christopher Landsberg (Hg.), *From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenges*, Boulder 2003, S. 172.

<sup>68</sup> Gero Erdmann, *Südafrika: afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2007 (GIGA Focus Afrika, Nr. 2).

<sup>69</sup> Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement* [wie Fn. 54], S. 105.

<sup>70</sup> Vgl. »Obasanjo désavoue Konaré sur le Togo«, *Radio France Internationale (RFI)*, 5.6.2005.

<sup>71</sup> Stellvertretend für zahlreiche Autoren: Adebajo, »Nigeria: Africa's New Gendarme?« [wie Fn. 53], S. 194.

<sup>72</sup> Vgl. The United States Agency for International Development (USAID), *West African Financial Flows and Opportunities for People and Small Businesses*, Washington, D.C. 2006, S. 7.

<sup>73</sup> Ghana zum Beispiel führt nur 12% seiner Importe aus Nigeria ein. Vgl. USAID, *West African Financial Flows* [wie Fn. 72], S. 9. Nigeria bestreitet 80% seines Außenhandels mit der EU, den USA und Japan.

tend machen können. In der Wirtschaftspolitik werden also strukturelle Restriktionen wirksam, die daraus resultieren, dass die Länder der Region sich stärker an westliche Partner binden als an ihre Nachbarstaaten.

Das wirtschaftspolitische Machtpotential Nigerias ist deshalb in Zukunft davon abhängig, dass die bislang zäh verlaufende wirtschaftspolitische Integration der ECOWAS-Region vorankommt. Anders als in der Sicherheitspolitik hat Nigeria hierbei allerdings keine Vorreiterrolle übernommen. Beispielsweise erhebt Nigeria Zölle in Höhe von bis zu 35% auf den Wert eingeführter Waren, um einzelne Wirtschaftszweige vor Wettbewerb zu schützen.<sup>74</sup> Allerdings hat Nigeria kürzlich seine Importzölle von durchschnittlich 29% auf 12% gesenkt. Gleichwohl erschweren diese Handelshemmnisse die regionale Integration.

Ob sich die regionale Verflechtung verdichtet, wird auch vom Ausgang grenzüberschreitender wirtschaftlicher Kooperationsprojekte wie dem West African Power Pool und der West African Gas Pipeline abhängen, die nigerianisches Gas nach Togo, Ghana und Benin transportieren wird.<sup>75</sup> Die Pipeline ist allerdings in hohem Maße auf die innere Stabilität Nigerias angewiesen. Der Konflikt im Niger-Delta etwa hat den Abschluss der Bauarbeiten an der West African Gas Pipeline erheblich verzögert. Ein weiteres Beispiel ist der Beschluss mehrerer anglophoner Staaten (2000), eine gemeinsame Währungszone (West Africa Monetary Zone, WAMZ) einzurichten, die nach ursprünglichen Planungen im Jahr 2004 mit der Währungszone der frankophonen Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine fusionieren sollte. Der Internationale Währungsfonds hat indes davor gewarnt, in der WAMZ eine gemeinsame Währung einzuführen, da die unvorhersehbare finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung in Nigeria die gesamte Währungszone destabilisieren könnte.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> USAID, *West African Financial Flows* [wie Fn. 72], S. 12; generell zu Protektionismus in der Region: »Rivalries, Lack of Resources Hobble African Blocs«, *IRIN News*, 5.7.2007.

<sup>75</sup> »West African Gas Pipeline: Promise Becomes a Reality«, in: *Financial Times*, 20.11.2006; »Ghana to Get Gas from West Africa Gas Pipeline Project in December«, in: *BBC Monitoring*, 21.11.2007.

<sup>76</sup> Economist Intelligence Unit, *Nigeria Country Profile 2006*, London 2006, S. 53.

## »Soft Power« und »Hard Power«: Eine Bilanz nigerianischer Ordnungspolitik in Westafrika

Verglichen mit ihren dürftigen wirtschaftspolitischen Integrationsfortschritten kann die ECOWAS beeindruckende Fortschritte in der Sicherheitspolitik vorweisen. Seit 1990 hat sie fünf Friedensmissionen in westafrikanische Krisenländer entsandt.<sup>77</sup> Den Auftakt bildeten die Friedensmissionen in Liberia (1990–1995) und Sierra Leone (1993–2000), die Nigeria gegen den Widerstand einiger ECOWAS-Mitgliedstaaten durchsetzte.<sup>78</sup> Die Intervention in Liberia war die erste friedenserzwingende Mission einer afrikanischen Regionalorganisation überhaupt. Trotz aller Defizite muss sie als ein Meilenstein betrachtet werden, sowohl im Hinblick auf die afrikanische Eigenverantwortung bei der Konfliktbearbeitung als auch auf den Einsatz regionaler Peacekeeping-Missionen nach Kapitel VIII der UN-Charta. Nicht zuletzt legten die Interventionen den Grundstein für bedeutsame institutionelle Entwicklungen der sicherheitspolitischen Strukturen der ECOWAS.<sup>79</sup>

Die ECOWAS-Politik der Zivilregierung unter Obasanjo stand in der Kontinuität nigerianischer Außenpolitik. Allerdings erfolgte sie unter veränderten Vorzeichen. Die demokratisch gewählte Regierung musste die kritische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber den finanziell kostenträchtigen ECOWAS-Missionen berücksichtigen, was Obasanjo bewog, einen Kurs einzuschlagen, der von dem der beiden Vorgängerregierungen abwich. Die militärische Interventionspolitik wurde von einer umso aktiveren präventiven Krisendiplomatie abgelöst, die die Kosten der Bearbeitung gewaltsamer Konflikte für Nigeria senken sollte.<sup>80</sup> Dies war ein Grund dafür, dass Obasanjo kurz

nach seinem Amtsantritt die nigerianischen Truppen aus Sierra Leone abzog und sich Nigeria nicht an der ECOWAS-Mission in Guinea-Bissau beteiligte. Gleichwohl blieb der Einsatz militärischer Mittel eine Option. So entsandte Nigeria beim erneuten Ausbruch des Konflikts in Liberia 1500 Soldaten als Teil einer 3500 Mann starken ECOWAS-Mission in das Bürgerkriegsland.<sup>81</sup>

Vor allem aber kommt Nigerias tragende Rolle in der westafrikanischen Sicherheitspolitik darin zum Ausdruck, dass Obasanjo oder von ihm ernannte Sondergesandte bislang in jedem Konflikt, der seit 1999 in der Region ausbrach, Vermittlungsversuche unternommen haben. In welchem Verhältnis steht der regionale ordnungspolitische Anspruch des Landes zu den Ergebnissen seiner Krisendiplomatie? Ist Nigeria ungeachtet seiner ordnungspolitischen Vorstellungen tatsächlich eine regionale Ordnungsmacht, die ihren Willen auch gegen den Widerstand anderer Akteure durchsetzen kann?

**Côte d'Ivoire.** In dem 2002 ausgebrochenen Konflikt in der Côte d'Ivoire spielte Nigeria eine aktive, aber keine führende Rolle und konnte – im Unterschied zu anderen Vermittlern – auch keinen entscheidenden Beitrag zur Beilegung des Konflikts leisten. Bemerkenswert war allerdings, dass sich Nigeria überhaupt einschaltete, handelt es sich doch bei der Côte d'Ivoire um den einstigen frankophonen Gegenspieler Nigerias in Westafrika. Es ist fraglich, ob Nigeria aktiv geworden wäre, wäre die einstige französische Kolonialmacht aufgrund ihrer Intervention nicht politisch kompromittiert worden.<sup>82</sup> Erst nachdem Frankreich

<sup>77</sup> Liberia (1990–1999; 2003), Sierra Leone (1993–2000), Guinea-Bissau (1998–1999), Côte d'Ivoire (2002–2004).

<sup>78</sup> Es ist allerdings ein weit verbreiteter Mythos, dass diese Interventionen einzig aufgrund nigerianischer Eigeninteressen zustande kamen. Vgl. Adekeye Adebajo, »Pax West Africana? Regional Security Mechanisms«, in: Adekeye Adebajo/ Ismail Rashid (Hg.), *West Africa's Security Challenges*, Boulder 2004, S. 293.

<sup>79</sup> Jens-Uwe Hettmann, *Eine demokratisch kontrollierte Sicherheitsstruktur in Westafrika: Zentrale Herausforderung für die ECOWAS*, Bonn/Abuja: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004.

<sup>80</sup> Julie Sanda, »Peacemaking in Nigeria's Foreign Policy«, in: Bola A. Akinterinwa (Hg.), *Nigeria's New Foreign Policy Thrust*.

*Essays in Honour of Ambassador Oluyemi Adeniji*, Ibadan 2004, S. 274f.

<sup>81</sup> An der ECOWAS-Mission in Côte d'Ivoire beteiligte sich Nigeria wiederum nicht.

<sup>82</sup> Die ersten Bemühungen um eine Beilegung des Konflikts, die erwartungsgemäß von Frankreich unternommen worden waren, gipfelten im Friedensabkommen von Linas-Marcoussis. Im Verlauf seiner militärischen Intervention verspielte Frankreich jedoch jeden Anspruch als neutraler Vermittler, da Paris sich der Forderung der Regierung der Côte d'Ivoire verweigerte, militärisch gegen die Rebellen vorzugehen, und sich darauf beschränkte, den Sieg der Rebellen zu verhindern. Siehe Andreas Mehler, *Côte d'Ivoire: Chirac allein zu Haus?*, Hamburg 2004 (Afrika im Blickpunkt, Nr. 4).



als Vermittler ausgefallen war und Nigeria den Vorsitz der Afrikanischen Union übernommen hatte (Juli 2004), schaltete sich Obasanjo in das Geschehen ein, trat später seine Vermittlerrolle jedoch an Südafrikas Präsidenten Mbeki ab.

**Guinea-Bissau.** Nach dem Putsch gegen Präsident Kumba Yala in Guinea-Bissau (2003) setzte sich Obasanjo vor Ort für die Ernennung einer Übergangsregierung ein. Bis zu den Neuwahlen 2005 intervenierte Obasanjo wiederholt, damit die Übergangsphase zum erhofften Ziel führte. Das Krisenmanagement in Guinea-Bissau kann durchaus als Erfolg gewertet werden. Allerdings verfolgte Nigeria keinen unilateralen Ansatz, sondern agierte zusammen mit der ghanaischen ECOWAS-Präsidentschaft und dem senegalesischen Präsidenten Abdoulaye Wade.

**São Tomé e Príncipe.** Im nahe der nigerianischen Küste gelegenen Inselstaat São Tomé e Príncipe kam es im Juli 2003 zu einem Putsch gegen Präsident Fradique de Menezes, der sich zu diesem Zeitpunkt in Nigeria aufhielt. Obasanjo verurteilte den Umsturz umgehend und drohte sogar mit einer militärischen Intervention.<sup>83</sup> Kurz zuvor hatten beide Länder ein Abkommen über die gemeinsame Erschließung von Offshore-Öl- und -Gasvorkommen unterzeichnet. Eine Reihe von Staaten (Portugal, Angola, Kongo-Brazzaville) schaltete sich ebenfalls ein, um die Krise zu lösen. Die Putschisten kündigten daraufhin ihren Rückzug an. Nur eine Woche nach dem Umsturz brachte Obasanjo seinen Amtskollegen Menezes persönlich in einer nigerianischen Regierungsmaschine auf die Insel zurück. Auch wenn Nigeria nicht der einzige Staat war, der den Putsch in São Tomé verurteilte, kann die nigerianische Intervention als Erfolg gewertet werden.

**Mauretanien.** Der Putsch in Mauretanien im Jahr 2005 war ein Sonderfall. Wie zahlreiche andere externe Akteure verurteilte Nigeria zunächst die Machtergreifung durch das Militär. Unter dem Vorsitz Nigerias suspendierte die AU die Mitgliedschaft Mauretaniens. In der Folge entsandte die AU eine Delegation unter Führung des nigerianischen Außenministers Olyemi Adenji, die mit den politischen Kräften in Mauretanien Gespräche führte. Da sich schnell herausstellte, dass ein großer Teil der politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure den Putsch begrüßte, sah die AU von weiteren Sanktionen ab und beschränkte sich auf die Forderung an die Militärs, den von ihnen

vorgelegten Zeitplan für die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung einzuhalten.<sup>84</sup>

**Togo.** In Togo trat Faure Gnassingbé auf verfassungswidrige Weise die Nachfolge seines verstorbenen Vaters an (2005). Nigeria schwenkte umgehend auf eine harte Linie ein. Obasanjo, zum Zeitpunkt des Putsches Vorsitzender der AU, qualifizierte den Regimewechsel als Gefährdung der Sicherheit in Afrika und drohte mit militärischer Intervention.<sup>85</sup> Sowohl die AU als auch die ECOWAS verhängten Sanktionen gegen das Land. Gnassingbé trat daraufhin zurück. Die Präsidentschaftswahlen im April, die von erheblichen Unregelmäßigkeiten begleitet waren, brachten ihn dann jedoch »verfassungsgemäß« erneut an die Macht. In der Folge kam es zu Gewaltausbrüchen, zehntausende Menschen flüchteten in die Nachbarländer. Obasanjo lud die togolesischen Kontrahenten zu zwei Verhandlungsrunden nach Abuja ein, wo er sich vergeblich bemühte, die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zu vermitteln. Im Juni unternahm AU-Kommissionspräsident Alpha Konaré einen weiteren Vorstoß und wollte dazu den ehemaligen Präsidenten Sambia, Kenneth Kaunda, zum Vermittler berufen. Dieses Ansinnen wurde von Obasanjo schroff abgelehnt.<sup>86</sup>

Das Krisenmanagement in Togo hat ECOWAS und AU viel Kritik eingetragen. Zwar wurde ein Bürgerkrieg verhindert, während der Krise aber kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen, Flucht und Massenvertreibungen. Obasanjos energische Reaktion auf den Umsturz zwang das neue Regime zwar zum Einlenken. Durch massiven Wahlbetrug errang es anschließend jedoch erneut die Macht. Obasanjo gab sich mit diesem pseudo-demokratischen Verfahren ebenso zufrieden wie die ECOWAS. Erst die Gewalteskalation nach der Wahl, zu der das laxer Verhalten von AU und ECOWAS beigetragen hatte, bewegte Obasanjo erneut zum Handeln. Seine Forderung nach Bildung einer nationalen Einheitsregierung wurde von Gnassingbé jedoch abgelehnt. Die Tatsache, dass Obasanjo gegenüber dem benachbarten Kleinstaat seinen Willen nicht durchsetzen konnte, zeigte die Grenzen des nigerianischen Einflusses auf – die nicht

<sup>83</sup> Bolaji Akinyemi, »Nigeria: The Black Man's Burden«, in: *Guardian*, 28.2.2005.

<sup>84</sup> African Union, *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Islamic Republic of Mauritania*, Addis Abeba, 8.9.2005.

<sup>85</sup> Dirk Kohnert, »Togo«, in: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas von Walraven (Hg.), *Africa Yearbook 2005*, Leiden 2006, S. 170.

<sup>86</sup> »Obasanjo désavoue Konaré sur le Togo«, *RFI*, 5.6.2005.

zuletzt bestanden, weil einige frankophone Staaten und Frankreich Partei für Gnassingbé ergriffen.

**Guinea.** Guinea war 2007 Schauplatz des bis dato letzten nigerianischen Versuchs, in einem afrikanischen Krisenland zu vermitteln. Obasanjo und Senegals Präsident Wade wurden von der ECOWAS beauftragt, sich der innenpolitischen Krise anzunehmen. Beide übertrugen diese Aufgabe dem ehemaligen nigerianischen Juntachef Ibrahim Babangida, der schließlich gemeinsam mit ECOWAS-Kommissionspräsident Ibn Chambas den Präsidenten Guineas davon überzeugen konnte, einen von den Gewerkschaften akzeptierten Premierminister einzusetzen.

Mit Ausnahme der Côte d'Ivoire können die politischen Interventionen in den skizzierten Fällen generell als Erfolg gewertet werden. Denn sie verhinderten weitgehend die Eskalation politischer Krisen in gewaltsame Konflikte. Der genaue Anteil, den Nigeria an diesen konfliktpräventiven Erfolgen hatte, ist aufgrund der Vielzahl der intervenierenden Akteure nicht zweifelsfrei zu ermitteln. Vieles deutet indes darauf hin, dass Nigeria eine positive Rolle gespielt hat: sei es durch die unmittelbare Einflussnahme Obasanjos, sei es mittelbar, indem Nigeria rasch und entschlossen Stellung bezog und vor allem ECOWAS und AU dazu drängte, ihren relativ neuen politischen Grundsatz zu verteidigen, verfassungswidrige Regierungswechsel abzulehnen.

Als im Ergebnis überaus ambivalent muss dagegen die Intervention in Togo bewertet werden.<sup>87</sup> Erstens kam es erst zur Eskalation, nachdem Nigeria bzw. die ECOWAS ihr formales Ziel – Neuwahlen – erreicht hatten. Zweitens sah sich Nigeria in Togo mit einer gegensätzlichen französischen Position konfrontiert. Die Kritik am Management der Krise in Togo, die von westlichen und westafrikanischen zivilgesellschaftlichen Gruppen geäußert wurde, kann sich jedoch nicht nur an Nigeria richten. Die ECOWAS unterstützte die Strategie, durch Neuwahlen eine Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung herbeizuführen, auch wenn von vornherein klar war, dass die Wahlen aufgrund von Manipulationen nur ein pseudo-demokratisches Verfahren darstellen würden.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Mit Abstrichen auch Mauretanien, da sich schnell herausstellte, dass der Putsch von der breiten Mehrheit der politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure begrüßt wurde.

<sup>88</sup> Autoreninterview mit William Awinador-Kanyirige, ECOWAS-Sekretariat, Abuja, April 2004.

## Fazit und Handlungsoptionen

Seit 1999 hat Nigeria sich wieder als Akteur im internationalen System etabliert. In Afrika hat das Land eine herausgehobene internationale Position eingenommen, die seinem historischen Selbstverständnis und dem seiner politischen Klasse entspricht.<sup>89</sup> Der Anspruchshaltung, die sich in intensiven Bemühungen um internationale Anerkennung widerspiegelte, steht jedoch eine dürftige außenpolitische Leistungsfähigkeit gegenüber. Daher ist Nigeria auch nicht dazu in der Lage, eine politikfeldübergreifende regionale Strukturpolitik in Westafrika zu gestalten. Die erläuterten Faktoren (permanente innenpolitische Instabilität, wirtschaftliche Probleme, regionales Umfeld) hindern es daran, sein zweifellos vorhandenes Handlungspotential effektiv einzusetzen.

In Anbetracht der schwierigen externen und vor allem internen Rahmenbedingungen ist es aber umso bemerkenswerter, dass Nigeria seit 1999 seine Rolle als regionale sicherheitspolitische Ordnungsmacht gefestigt hat. Angeführt von Präsident Obasanjo hat kein anderes Land mehr in die Bearbeitung von Konflikten in Westafrika investiert als Nigeria. Dass Obasanjo für seine diplomatischen Interventionen nicht immer ein offizielles Mandat hatte, unterstreicht das Selbstverständnis Nigerias im Allgemeinen und die persönliche Anspruchshaltung Obasanjos im Besonderen.<sup>90</sup> Abgesehen von der Côte d'Ivoire und dem Wiederaufflammen des Konflikts in Liberia (2003) ist in Westafrika seit 1999 kein Bürgerkrieg mehr ausgebrochen. Zwar hat sich die Krisenreaktionsfähigkeit der ECOWAS in diesem Zeitraum verbessert, aber als selbsterklärter Feuerwehrmann Westafrikas war es vor allem der Staatspräsident Nigerias, der an allen Versuchen, Krisen in Westafrika beizulegen, direkt oder indirekt beteiligt war.

Diese relativ erfolgreiche, wenngleich personalisierte Außenpolitik kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Status Nigerias als regionale Ordnungsmacht äußerst prekär ist. Denn erstens könnte eine Verschärfung der innenpolitischen Pro-

bleme schnell dazu führen, dass Nigeria selbst zum Objekt regionalen und internationalen Krisenmanagements wird. Zweitens ist die neue, durch gefälschte Wahlen 2007 an die Macht gelangte Regierung mit einem auch außenpolitisch relevanten Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitsproblem belastet. Wenn etwa Präsident Yar'Adua kritisiert, die Regierung in Zimbabwe verletzte rechtsstaatliche Prinzipien, ist diese Kritik von einer politischen Doppelbödigkeit, die weder der zimbabwischen Regierung noch anderen Regierungen und Akteuren in Afrika verborgen bleibt.<sup>91</sup> Vergleichbare Stellungnahmen hatten Nigerias außenpolitisches Profil bis vor dem letzten Regierungswechsel geschärft und ihm Glaubwürdigkeit und Autorität verschafft. Nach den gefälschten Wahlen fehlt Yar'Adua die erforderliche Legitimität, um Mißstände in anderen afrikanischen Staaten anzuprangern.<sup>92</sup> Drittens schließlich war die erfolgreiche Krisendiplomatie Nigerias untrennbar mit der Person Obasanjos verknüpft, der nicht nur in Westafrika über ein hohes Maß an Autorität und Einfluss verfügte. Selbst wenn man von den Wahlen 2007 absieht, genießt Yar'Adua kein vergleichbares Ansehen. Dies ist allerdings nicht notwendigerweise negativ zu bewerten. Der Regierungswechsel kann für Nigeria in seiner Rolle als regionale Ordnungsmacht auch eine Chance darstellen.

Denn vermutlich wird der neue Staatspräsident Yar'Adua schon wegen seines noch unscharfen internationalen Profils einen vorsichtigeren außenpolitischen Stil pflegen als sein Vorgänger. Insofern dürfte er auch die unterschiedlichen Positionen und Interessen innerhalb der ECOWAS stärker berücksichtigen.<sup>93</sup> Nach seiner Wahl, aber noch vor seinem Amtsantritt besuchte Yar'Adua Benin, Togo, Niger, Senegal und Südafrika und signalisierte damit, dass unter seiner Führung die ECOWAS-Region und die Zusammenarbeit mit Südafrika Prioritäten nigerianischer Außenpolitik sein werden. Daher besteht auch die

<sup>89</sup> »Eight Years of Nigeria's Foreign Policy«, in: *Daily Independent* (Ikeja), 27.5.2007.

<sup>90</sup> Lediglich zwischen 2004 und 2006 bekleidete Obasanjo ein offizielles Amt (als AU-Vorsitzender).

<sup>91</sup> *Süddeutsche Zeitung*, 5.11.2007.

<sup>92</sup> Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch die Wiederwahl Obasanjos 2003 unter problematischen Bedingungen zustande kam.

<sup>93</sup> Vgl. »In the Spotlight: Umaru Yar'Adua – Relative Unknown Takes the Reins«, in: *Financial Times*, 25.5.2007.

Möglichkeit, dass Nigerias regionale Außenpolitik einem behutsameren und weniger erratischen Kurs folgen und systematischer auf den institutionellen Rahmen der ECOWAS zurückgreifen wird. Dies würde die Legitimität und Effektivität der nigerianischen Führungsrolle fördern. Denn trotz seiner im regionalen Vergleich üppigen Ressourcenausstattung ist Nigeria nur in Ausnahmefällen in der Lage, seinen Willen gegen den Widerstand der anderen Staaten in der Region durchzusetzen.

Es ist kaum zu erwarten, dass einzelne Staaten oder Staatengruppen Anstalten machen werden, Nigerias sicherheitspolitische Führungsrolle systematisch zu unterlaufen. Zu dieser Zurückhaltung haben im Laufe der vergangenen Dekade zwei Entwicklungen im internationalen Umfeld Westafrikas beigetragen.

Erstens konnte sich die internationale Staatengemeinschaft in den neunziger Jahren nicht dazu durchringen, UN-Friedensmissionen in die Bürgerkriegsländer Liberia und Sierra Leone zu entsenden. Weder die USA noch Großbritannien waren zu militärischen Interventionen in diesen Ländern bereit, ermutigten aber ihrerseits Nigeria dazu.<sup>94</sup> Großbritanniens Intervention in Sierra Leone im Jahr 2000, die erst erfolgte, als ein Zusammenbruch der UN-Mission drohte, dürfte die Ausnahme bleiben; und auch die UN-Mission selbst war erst zustande gekommen, nachdem ECOWAS unter nigerianischer Führung in Sierra Leone (ab 1997) interveniert hatte.

Vor diesem Hintergrund besteht in der Region kaum die Erwartung, dass die internationale Gemeinschaft künftig in westafrikanischen Krisen intervenieren wird. Auch deshalb hat sich in der Region – und in Afrika insgesamt – der politische Wille durchgesetzt, Konflikte möglichst in regionaler Eigenverantwortung zu lösen. Allerdings kann auch argumentiert werden, die europäische Bereitschaft zu Militärinterventionen habe in den vergangenen Jahren zugenommen. Verweisen ließe sich neben den Interventionen Großbritanniens (Sierra Leone) und Frankreichs (Côte d'Ivoire) auch auf die EU-Operationen im Kongo (2003 und 2006), die geplante Operation im Tschad (EU) und den Aufbau der europäischen Battle Groups. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich bei diesen Operationen – mit Ausnahme der Operation Licorne in der Côte d'Ivoire – um zeitlich befristete Brückenmissionen handelte, die lediglich dazu dienen, bereits stationierte UN-Missionen zu unterstützen.

<sup>94</sup> Adebajo, »Nigeria: Africa's New Gendarme?« [wie Fn. 53], S. 191.

Darauf zielt auch das Instrument der Battle Groups ab. Hinzu kommt, dass in der Regel so viel Zeit vergeht, bis die Truppen von UN-Missionen vor Ort stationiert sind, dass nur noch Schadensbegrenzung möglich ist.<sup>95</sup> Genau aus diesem Grund ist die Erwartung an westliche Stabilisierungsleistungen in der Region gering.

Zweitens wächst angesichts des Einflussverlustes, den Frankreich in Westafrika erleidet, die Bereitschaft der frankophonen Staaten zu sicherheitspolitischer Kooperation; traditionell stehen sie dem anglophonen Teil und insbesondere Nigeria skeptisch gegenüber.<sup>96</sup> Die von Frankreich erzwungene Abwertung der Währung im frankophonen Afrika im Jahr 1994 (Franc CFA) und die widersprüchliche französische Politik gegenüber der Côte d'Ivoire, die schließlich zum Fiasco der Operation Licorne und der Flucht tausender französischer Bürger aus dem Land führte, haben die ehemaligen französischen Kolonien in dem Bewusstsein bestärkt, dass sie ihren französischen Gendarmen verloren haben bzw. über kurz oder lang verlieren werden. Fällt aber Frankreich als regionale Ordnungsmacht weg, kommt für diese Rolle nur noch Nigeria in Frage.

Die nigerianisch-französischen Beziehungen sind dabei deutlich pragmatischer als in der Vergangenheit, nicht zuletzt aufgrund wirtschaftlicher Interessen. Nigeria ist heute mit einem Anteil von 20% der wichtigste Handelspartner Frankreichs in Sub-Sahara-Afrika. Frankreich versucht auch nicht mehr, die nigerianische Vormachtstellung in Westafrika durch Instrumentalisierung seiner ehemaligen Kolonien systematisch zu unterwandern. Dies schließt freilich nicht die Möglichkeit manifester Meinungsunterschiede aus, wie das Beispiel Togo zeigt. Es steht zu erwarten, dass die nigerianisch-französischen Beziehungen auch in Zukunft trotz des zunehmenden politischen Pragmatismus ambivalent bleiben werden.

Die Annahme, die nigerianische Krisendiplomatie folge einem übergeordneten strategischen Plan, dem regionale Hegemonialbestrebungen Nigerias (*Pax Nigeriana*) zugrunde lägen, wird nicht einmal von französischer Seite geteilt. Ein Beobachter sieht in dieser Diplomatie vielmehr eine quasi unausweichliche

<sup>95</sup> In diesem Zusammenhang stellt die beschlossene Operation der EU im Tschad eine (erste) Ausnahme dar, denn sie soll den Zeitraum bis zum Operationsbeginn einer UN-Mission überbrücken. Dies wird jedoch dadurch wieder relativiert, dass sich der Beginn der EU-Mission im Tschad verzögert.

<sup>96</sup> Adebajo, »Nigeria: Africa's New Gendarme?« [wie Fn. 53].

Ausdehnung des nigerianischen Einflusses in einer Region, die in hohem Maße durch die Probleme kleiner und fragiler Staaten geprägt ist.<sup>97</sup> Die Mehrheit der Staaten ist zu klein, zu schwach oder selbst in Konflikte involviert, als dass sie eine ähnliche Rolle spielen könnten. Einzig Senegal und Ghana verfügen wenigstens ansatzweise über den nötigen Einfluss und die Bereitschaft, als Konfliktvermittler aktiv zu werden. Nigerias Fähigkeiten, Macht in der Region zu projizieren, sind allerdings begrenzt. Dies legen erstens die innenpolitischen Handlungszwänge nahe; kostenträchtige Militärinterventionen dürften beispielsweise unter demokratischen Vorzeichen und in Anbetracht großer innenpolitischer Erwartungen an die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (Infrastrukturen, Strom, Bildungs- und Gesundheitswesen) schwer durchzusetzen sein. Zweitens ist nach der Farce der Wahlen von 2007 die Glaubwürdigkeit der Regierung auch nach außen schwer angeschlagen. Drittens zeugt auch die mäßige Bilanz der nigerianischen Krisendiplomatie in Sudan und erst Recht in Togo von den Grenzen der nigerianischen Fähigkeiten. Ungeachtet dessen ist eine effektive Sicherheitspolitik in der fragilen westafrikanischen Region ohne die Beiträge Nigerias nicht denkbar.<sup>98</sup>

Umso wichtiger ist die Fortsetzung der unter Obasanjo angestoßenen politischen und wirtschaftlichen Reformen durch die neue Regierung unter Yar'Adua: erstens um die strukturelle Stabilität Nigerias zu erhöhen und zweitens um die außenpolitische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit des Landes und damit die regionale Ordnungspolitik zu stärken. Dreh- und Angelpunkt ist mithin die künftige innenpolitische Entwicklung in Nigeria, denn sie ist der Außenpolitik vorgeschaltet. Innenpolitische Defizite beeinträchtigen die Außenpolitik Nigerias und damit seine ordnungspolitische Führungsrolle in der Region. Die Regierung Obasanjo hat es verstanden, diese Defizite teilweise zu verdecken. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die positive Außenwahrnehmung vor allem dem hochgradig personalisierten außenpolitischen Krisenmanagement Obasanjos geschuldet war. Fortschritte bei der strukturellen Stabilisierung und der Demokratisierung Nigerias sind notwendig,

97 Jean-Bernard Véron, »L'Afrique du Sud et le Nigeria: du maintien de la paix à la recherche d'un positionnement stratégique sur le continent africain«, in: *Afrique Contemporaine*, (2006) 219, S. 163–172.

98 Die Studie gelangt damit zu einer etwas positiveren Einschätzung als Ulf Engel in seinem Diskussionspapier *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria* [wie Fn. 6].

um ordnungspolitische Leistungen zu erbringen und damit die Gefolgschaft und Akzeptanz der übrigen ECOWAS-Staaten zu gewinnen. Eine Effektivierung regionaler Krisenpräventions- und Ordnungspolitik, die mehr sein soll als ad hoc betriebenes Krisenmanagement, bedarf belastbarer Institutionen im größten und wichtigsten Staat der Region.

Nigeria braucht externe Unterstützung, um in der für Deutschland und Europa so zentralen Sicherheitspolitik die Rolle einer regionalen Ordnungsmacht ausüben zu können. Deutschland steht vor der Aufgabe, eine Außenpolitik gegenüber Nigeria zu entwickeln, die der regionalen Bedeutung des Landes angemessen ist. Der gegenwärtige Stand der bilateralen Beziehungen reflektiert diese Bedeutung jedoch in keiner Weise.<sup>99</sup> Ziel muss es sein, die außenpolitische Gestaltungsfähigkeit Nigerias im Hinblick auf seine regionale Leitbildfunktion zu verbessern. Dazu bedarf es der Unterstützung demokratischer Prozesse innerhalb Nigerias.

Zwei Punkte sind allerdings zu berücksichtigen: Erstens ist Nigeria ein schwieriger Partner, und zweitens kann Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – im Gegensatz zur traditionellen Ausrichtung deutscher Afrikapolitik – nicht der zentrale Pfeiler der Politik Berlins gegenüber Nigeria sein. Nigeria hat in der Vergangenheit wenig Interesse an einer intensiveren Entwicklungszusammenarbeit mit Deutschland geäußert.<sup>100</sup> Sein Bedarf an externer Unterstützung mag objektiv enorm sein, aber es sollte nicht vergessen werden, dass die politischen Eliten des Landes eine Anspruchshaltung kultivieren, die nicht die eines hilfsbedürftigen Entwicklungslandes und schon gar nicht die eines potentiellen Problemlandes oder *failed state* ist. Reine EZ-Angebote suggerieren aber genau dies. Zudem wäre Entwicklungspolitik auch überfordert. Denn selbst mit einer Vervielfachung des derzeitigen EZ-Volumens von ca. 3 Mio. Euro ließe sich keine Größenordnung erreichen, die als kritische Masse ausreichen könnte, um Einfluss auf die Entwicklung in Nigeria zu nehmen, und sie würde auch keine Hebelwirkung auf die Regierung haben oder für eine große Sichtbarkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sorgen.

Ansatzpunkt für die Intensivierung der deutschen Beziehungen zu Nigeria muss vielmehr der Rückgriff auf ein breiteres Spektrum außenpolitischer Instru-

99 Dazu ausführlich Engel, *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria* [wie Fn. 6], S. 23ff.

100 Ebd., S. 32.

mente sein. Ziel müsste dabei sein, Nigeria das Interesse Deutschlands an einem Austausch über Positionen und Einschätzungen zentraler Politikbereiche zu vermitteln (Reformen in Nigeria, afrikanische Konflikte, regionale und globale Strukturpolitik, einschließlich von ECOWAS, AU und UN, Energie- und Umweltpolitik). Auf diesem Wege ließe sich ausloten, welche Vorstellungen die nigerianische Regierung über eine engere Zusammenarbeit hegt. Dazu ist es erforderlich, die diplomatischen Beziehungen zu Nigeria zu intensivieren. Der Nigeria-Besuch von Außenminister Steinmeier im August 2007 war ein Anfang, der signalisieren sollte, dass Deutschland Nigeria politisch ernst nimmt und zu unterstützen bereit ist.<sup>101</sup>

Für ein deutsches Engagement in Nigeria bieten sich verschiedene Ansatzpunkte:

- ▶ Der Auswärtige Ausschuss und der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit des Deutschen Bundestages sollten die Möglichkeit einer parlamentarischen Kooperation prüfen. Die Ablehnung der Verfassungsänderung durch den Senat, die Obasanjo eine erneute Präsidentschaftskandidatur ermöglicht hätte, war ein ermutigendes Zeugnis für das gestiegene Selbstbewusstsein der Parlamentarier. Die Festigung des demokratischen Prozesses in Nigeria ist maßgeblich auf die Arbeit der parlamentarischen Institutionen angewiesen. Parlamentarische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Nigeria könnte dazu einen Beitrag leisten.
- ▶ Auf der Ebene der Bundesstaaten sind die Probleme Nigerias besonders drängend, die eingeleiteten Reformen (Korruptionsbekämpfung, transparentere Budgetführung und Vergabe öffentlicher Aufträge) haben bislang kaum gegriffen. Dabei gibt es durchaus Bundesstaaten, in denen ein relativ hohes Maß an *good governance* praktiziert und Reformen erfolgreich umgesetzt werden. Die Europäische Union führt seit 2005 ein Programm durch, das mittels Ex-post-Kriterien sechs Bundesstaaten, die sich als *good performers* qualifiziert haben, in den Sektoren *governance* und Wasserversorgung unterstützt. Zu überlegen wäre, ob sich Deutschland aufgrund seiner Expertise im Bereich Föderalismus und De-

**101** Es ist sicherlich noch zu früh, analog zur binationalen deutsch-südafrikanischen Kommission ein ähnliches Format mit Nigeria einzuführen. Der Gedanke sollte aber bei einem Fortschreiten der Reformen in Nigeria nicht aus dem Auge verloren werden. Nigeria und Südafrika haben 1999 bereits eine jährlich tagende binationale Kommission eingerichtet.

zentralisierung in ein bis zwei Bundesstaaten mittels TZ-Beratern engagieren sollte. Alternativ könnten Beratungsleistungen auf der Ebene entsprechender nationaler Verbände (Local Governments, Bürgermeister) angeboten werden.<sup>102</sup>

- ▶ Sinnvoll wäre eine Verstärkung der kulturellen Zusammenarbeit. Nigeria verfügt über eine große Zahl von Intellektuellen, Kulturschaffenden und Wissenschaftlern. Als *drivers of change* könnten sie in der Öffentlichkeit, zumal in der rapide wachsenden urbanen Bevölkerung (48%) Gehör finden und einen positiven Einfluss auf die politische Kultur ausüben. Sie spielen eine zentrale Rolle bei der Klärung der immer wichtiger werdenden Frage nach der kulturellen Identität im Vielvölkerstaat Nigeria, die auch die Religion betrifft. Mit einer Bevölkerung von 140 Mio. Menschen, die etwa zu gleichen Teilen muslimischen und christlichen Glaubens ist, kann Nigeria nach innen wie nach außen auch als »Testfall« für den interreligiösen Dialog angesehen werden. Die Auswärtige Kulturpolitik kann durch Unterstützung von kulturellen Foren und Verbänden Kulturschaffender einen Beitrag zu diesem Dialog leisten. Mit der vom Bundeskabinett vorgesehenen deutlichen Erhöhung der Mittel für die Auswärtige Kulturpolitik (AKP-Sonderfonds) um 20 Mio. Euro pro Jahr ließe sich auch die kulturelle Zusammenarbeit mit Nigeria deutlich ausbauen. Dabei sollten nicht zuletzt die nigerianischen Universitäten und Medien (Radio, Presse und die boomende Filmindustrie) einbezogen werden. Gerade die Filmindustrie erreicht einen großen Teil der Bevölkerung.

Auch für die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation bieten sich mehrere Ansatzpunkte:

- ▶ Nigeria ist der größte Öl- und Gasproduzent Afrikas. Der Umgang mit diesem Reichtum und seine Verwendung gehören zu den zentralen innenpolitischen Problemen des Landes. Für Deutschland und Europa bergen Nigerias Reserven an fossilen Brennstoffen eine Chance, Energielieferungen zu diversifizieren und damit die Sicherheit der eigenen Energieversorgung zu erhöhen.<sup>103</sup> Eine nach-

**102** So auch Engel, *Entwicklungszusammenarbeit mit Nigeria* [wie Fn. 6], S. 42.

**103** In Anbetracht der absehbaren Ausweitung seiner Produktion von Flüssiggas (LNG) könnte Nigerias Anteil an den europäischen Energieimporten mittelfristig deutlich steigen. Unabhängig davon hat die nigerianische Öl- und Gasproduktion auch erhebliche Auswirkungen auf die Preise, die auf

haltige Förderung von Öl und Gas in Nigeria und die verantwortungsvolle Verwendung der Revenuen ist nicht nur energie- und umweltpolitisch geboten, sie wird auch zur politischen Stabilität und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beitragen. Die Bundesregierung sollte daher prüfen, ob mit nigerianischen und deutschen Unternehmen Public Private Partnerships etabliert werden können, die sich vor allem im Niger-Delta dem Nexus zwischen Energie- und Umweltpolitik annehmen. Mittel- und langfristig geht es hier um einen Wachstumssektor, in dem wirtschaftliche und politische Interessen mit Nachhaltigkeitserwägungen kombiniert werden können. In diesem Zusammenhang sollte auch der Transfer deutscher Technologien (Solar- und Windenergie) gefördert werden. Nigeria besitzt die nötigen finanziellen Mittel, um diese Technologien zu bezahlen.

- ▶ Auch die militärpolitische Zusammenarbeit mit Nigeria sollte fortgesetzt werden. Noch bis 2008 unterstützt eine Beratergruppe der Bundeswehr die nigerianische Armee bei der Ausbildung von Kfz-Mechanikern, um die Mobilität der nigerianischen Einsatzkräfte zu verbessern, vor allem bei Friedensmissionen. Ein Anschlussprojekt, gegebenenfalls mit einem anderen Schwerpunkt, sollte ins Auge gefasst werden, um den Kontakt zum größten afrikanischen Truppensteller für internationale Friedensmissionen zu halten. Eine Verbesserung der Einsatzbereitschaft des nigerianischen Militärs ist in jedem Fall in deutschem Interesse.

Dass Nigeria und die Europäische Union in den grundsätzlichen Parametern der Sicherheitspolitik übereinstimmen und sich insbesondere einig sind, dass die multilateralen Strukturen von AU und ECOWAS gestärkt werden müssen, bietet einen wichtigen Anknüpfungspunkt für eine Kooperation auf regionaler Ebene.

Bereits heute befindet sich eine deutsche Beraterin im ECOWAS-Sekretariat in Nigerias Hauptstadt Abuja, und die Friedrich-Ebert-Stiftung leitet von Abuja aus seit 2004 ein Projekt zu regionaler Sicherheitspolitik. Im Interesse an einem nigerianischen Beitrag zur regionalen Sicherheitspolitik wäre es sinnvoll, die am National War College in Abuja angesiedelte Polizeischule zu unterstützen. Sie unterhält seit kurzer Zeit eine Abteilung für Peacekeeping-Operationen, die

den Weltmärkten gehandelt werden. Gleichzeitig ist Nigeria der größte CO<sub>2</sub>-Emittent Afrikas.

zivile Polizisten auf den Einsatz in Friedensmissionen vorbereitet. Angesichts der enormen Bedeutung ziviler Polizei-Einheiten in Friedenseinsätzen und der wichtigen Rolle Nigerias als Truppensteller für Friedensmissionen (UN, ECOWAS, AU) wäre es folgerichtig, die Kapazitäten der Polizeischule und der eingesetzten Polizeikräfte zu fördern. Dabei kann auf die positiven Erfahrungen der deutschen Unterstützung für das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC) in Accra zurückgegriffen werden. Auch sollte das African Centre for Strategic Research and Studies (ebenfalls am National War College, Abuja) unterstützt werden, das neben Accra (operative Ebene) und Bamako (taktische Ebene) das dritte westafrikanische Trainingszentrum für Friedenseinsätze (strategische Ebene) sein wird.

## Abkürzungen

ANC	African National Congress
AU	Afrikanische Union
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCO	Foreign and Commonwealth Office
G 4	Gruppe der Vier (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan)
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
IMF	International Monetary Fund
IRIN	Integrated Regional Information Networks
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
LNG	Liquefied Natural Gas
MASSOB	Movement for the Actualization of the Sovereign State of Biafra
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PDP	People's Democratic Party
RFI	Radio France Internationale
TI	Transparency International
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
USAID	The United States Agency for International Development
USIP	United States Institute of Peace (Washington, D.C.)
WAMZ	West Africa Monetary Zone