



Fiskalischer Föderalismus in Nigeria: Ungeklärte Fragen

AKPAN H. EKPO

Nigeria erlangte im Jahr 1960 seine Unabhängigkeit von Großbritannien- und mit ihr ein System des fiskalischen Föderalismus, das den Regionen ein großes Maß an Autonomie gewährte. Seit der Unabhängigkeit war die föderale Struktur Nigerias vielen Änderungen unterworfen. Heute gibt es 36 Bundesstaaten, 774 lokale Regierungen und mit Abuja ein separates Territorium der Bundeshauptstadt, das 1991 die alte Hauptstadt Lagos ersetzte. Die Entwicklung des ölreichen Landes zu seiner gegenwärtigen Form des Fiskalföderalismus hat in einer Situation signifikanter wirtschaftlicher, politischer, verfassungsmäßiger, lokaler und kultureller Entwicklungen stattgefunden.

Der Grad regionaler Autonomie nahm bis zur Unabhängigkeit im Jahr 1960 zu und entwickelte sich soweit weiter, bis die Regionen zur nigerianischen Bundesverfassung auch eigene Verfassungen hatten. Der Putsch des Militärs im Jahr 1966 jedoch zerstörte dieses System vollständig und ersetzte es mit einem militärischen Regierungssystem, das genaue Gegenteil von Föderalismus. Selbst heute noch, wo die Regierungen auf allen Ebenen demokratisch gewählt sind, behindern bestimmte Überreste des Einheitssystems die Finanzpolitik und die Finanzverwaltung des Landes.

In bestimmten föderalen Ordnungen fließen Einnahmen von den unteren Ebenen an die Zentralregierung. Theoretisch sollte es so sein, dass in der nigerianischen Form des Föderalismus die Bundesstaaten die Kontrolle über ihre eigenen Ressourcen haben. Dann könnte jeder Bundesstaat diese nach besten Kräften entwickeln und in angemessener Form zur Unterstützung der Zentrale beitragen. In der Realität trifft das Gegenteil zu: Die Zentralregierung kontrolliert die Ressourcen einschließlich der wichtigsten: des Öls. Es gibt deshalb einen dringenden Bedarf, den fiskalischen Föderalismus des Landes aufgrund der unterschiedlichen Stärken und Schwächen der föderalen Einheiten zu reformieren.

Eine der umstrittenen Fragen in Nigerias Fiskalföderalismus ist die Aufteilung der Staatseinnahmen auf die drei Regierungsebenen. Kern des Streits ist das „Ursprungsprinzip“, eine Verfassungsnorm, die vorschreibt, dass die Zentralregierung 13 Prozent der Einnahmen aus den natürlichen Ressourcen eines Bundesstaats an diesen zurückzahlt. Viele Nigerianer wünschen, dass dieser Prozentsatz erhöht wird. Bevor das Erdöl in der Mitte der 70er Jahre zur Haupteinnahmequelle für Devisen wurde, kam den Agrarprodukten diese Rolle zu. Die Abführung betrug damals 50 Prozent. Paradoxiere Weise entstammten die wichtigen Agrarprodukte auch den drei ethnischen Machtblöcken: Kakao aus dem Westen, Erdnüsse aus dem Norden und Palmenprodukte aus dem Osten.

Gleichheit und Gerechtigkeit würden verlangen, dass jeder Bundesstaat einen erheblichen Teil seiner Ressourcen selbst kontrolliert. Deshalb zweifeln viele die Formel für die Einnahmenteilung an.

Erdöl, das seither zur Ressourcenbasis des Landes geworden ist, wird in den Minderheitsgebieten des Landes gefördert, die über keine eigene Machtbasis verfügen. Über die Höhe des Herkunftsanteils wird heftig gestritten. Die Gebiete, in denen Erdöl gefunden wurde, sind so unterentwickelt und arm, dass 13 Prozent Herkunftsanteil inadäquat sind. Die Ansprüche der Erdöl produzierenden Gebiete drehen sich deshalb im Kern darum, dass die Gebiete vernachlässigt und zu Opfern gemacht würden, weil ihnen die nötige politische Macht fehle. Für sie muss die Formel, mit der die Einnahmen aufgeteilt werden, sicherstellen, dass diejenigen,

die die Ressourcenbasis des Landes beherbergen, einen fairen Anteil erhalten, der für dauerhaftes Wachstum und Entwicklung ausreicht. Gleichheit und Gerechtigkeit würden verlangen, dass jeder Bundesstaat einen erheblichen Teil seiner Ressourcen selbst kontrolliert. Deshalb zweifeln viele die Formel für die Einnahmenteilung an. Der Herkunftsanteil sollte erhöht werden.

Ein weiteres Problem der bundesstaatlichen Finanzen in Nigeria besteht darin, wie die Einnahmen zwischen den zwei oder drei Regierungsebenen so verteilt werden können, dass die Finanzkraft ausreicht, die zugeordneten

Aufgaben zu erfüllen. In Nigeria gibt es eine Denkschule, die behauptet, dass einige Aufgaben, die gegenwärtig von der Zentralregierung wahrgenommen werden, den Bundesstaaten übertragen werden sollten. Idealerweise sollten sich alle Teile des Bundes in ihrem eigenen Tempo entwickeln, und dabei die eigenen Ressourcen zur Erreichung der geplanten Entwicklungsziele nutzbar machen. Sie sollten ihre Förderkapazität entwickeln und ihre Entwicklungsziele und -präferenzen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen verfolgen. Dies würde den Eindruck abschwächen, dass die Ressourcen eines Gebietes für die Entwicklung anderer Gebiete abgezweigt werden. Gleichzeitig jedoch würden alle Teile des Bundes die finanzielle Überlebensfähigkeit des Zentrums sichern. Der fiskalische Föderalismus des Landes würde auf diese Weise eher auf die Stimulierung unterschiedlichen Wirtschaftswachstums als auf eine Sozialpolitik bei der Einnahmenverteilung zugeschnitten.

Zu den Faktoren, die eine Formel für eine gerechte und stabile Verteilung der Einnahmen auf die drei Regierungsebenen berücksichtigen müsste, zählen:

- die Einführung eines einheitlichen Ursprungsprinzips,
- die stärkere Betonung der Gleichheit der Bundesstaaten,
- mehr Aufmerksamkeit für die Entwicklung der Gebiete, in denen natürliche Ressourcen gefördert werden, und
- die Verteilung der Einnahmen entsprechend den Zuständigkeiten der Regierungsebenen.

Die Übertragung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenzen auf die Gliedstaaten hat das Gesetz zur Finanzverantwortlichkeit notwendig gemacht. Diese Maßnahme erlangte Gesetzeskraft in einem Versuch, die negativen Folgen der großen Haushaltsdefizite des Landes zu vermeiden. Das Gesetz ermöglicht die Überwachung der Defizite auf den unteren Regierungsebenen. Deswegen ist finanzpolitische Koordination von entscheidender Bedeutung. Das Gesetz zur Finanzverantwortlichkeit zielt darauf ab, alle Regierungsebenen auf eine wirksame, disziplinierte und koordinierte Planung und Umsetzung des Haushaltes und eine entsprechende Berichterstattung darüber zu verpflichten. Zwar sind alle Teile des Bundes verpflichtet, zu makroökonomischer Stabilität beizutragen, aber die wirkungsvolle Vollziehung des Gesetzes verursacht den politischen Entscheidungsträgern weiterhin Sorgen.

Es ist wichtig, dass die Spannungen, die der fiskalische Föderalismus in Nigeria verursacht, durch sinnvolle Dialoge und Übereinkommen abgebaut werden, damit sie nicht in eine Krise führen, die das Überleben des Landes bedrohen könnten. Ein Beispiel dafür ist die kürzlich abgehaltene nationale Reformkonferenz, an der die Minderheitsstaaten einen Auszug inszenierten, um gegen die Weigerung der anderen Konferenzteilnehmer, den Prozentsatz des Ursprungsprinzips zu erhöhen, zu protestieren.