



Masterarbeit

Titel der Masterarbeit

Das öffentliche Beschaffungswesen in Nigeria

Entscheidungsfindungsprozesse der Auftragsvergabe
im nigerianischen Bauwesen

verfasst von

Gerrit SEIDL (BA)

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Heinz GÄRTNER

Aus tiefster Dankbarkeit meiner Familie und meinen Freunden,
aber im Besonderen meinen Eltern gewidmet,
die mich, wenn oft auch voller Sorge,
immer unterstützen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen und Akronyme	8
Vorbemerkung	11
Einleitung	15
Definitionen und Entscheidungsfindungsmodelle	21
Definitionen	22
Entscheidungsfindungsmodelle	23
Modell I – Der rationale Akteur	23
Zusammenfassung	25
Modell II – Organisatorisches Verhalten	26
Zusammenfassung	28
Modell III – Regierungspolitik	31
Zusammenfassung	35
Die Modelle im Vergleich	38
Kapitel 1 - Nigeria	41
Eine kleine Geschichte Nigerias	41
Die Zeit vor der Kolonialisierung	41
Die englische Kolonialzeit	43
Der Tag der Unabhängigkeit	45
Die derzeitige Lage	49
Das politische System	49
...und die Realität dahinter	51

Oga No. 1 – Der Präsident	51
Korruption – The Nigerian Factor	52
Ethnie & Klasse	54
Zum ewigen Staatszerfall	56
Karten von Nigera	58
Auflistung aller Staatsoberhäupter der Republik Nigeria	59
Kapitel 2 - Auftragsvergabe in Nigeria	61
Auftragsvergabe auf internationaler Ebene	62
...und Auftragsvergabe in Nigeria	65
Die Geschichte des Public Procurement Act (2007)	65
Public Procurement Act	66
Das Bureau of Public Procurement	67
National Council on Public Procurement	71
Die Auftragsvergabe und weitere Institutionen	71
Das Procurement Planning Committee	72
Die Ausschreibungsmethoden	74
PRIOR REVIEW oder POST REVIEW	78
Das Procurement Committee	80
Das Tenders' Board	80
Das Bieterverfahren	82
Die Vorauswahl	83
Einladung zu Geboten	84
Die Einreichung der Gebote	85

Die Öffnung und die Auswertung der Angebote	85
Die Vergabe	88
Ausschluss von Bietern	90
Probleme der Auftragsvergabe	92
Unterschiede in den Dokumenten	92
Die Rolle der Politik in der Auftragsvergabe	92
Ausschreibungsmethoden	95
Die Institutionen	96
Weitere Probleme	98
Die Vor-Qualifikation der Bieter	98
Die Evaluierung der Angebote	100
Zwischenfazit	101
Kapitel 3 - Ergebnisse	103
Darstellung & Interpretation	103
Diskussion	110
Zusammenfassung	117
Bibliografie	121
Literaturverzeichnis	121
Online-Ressourcen	125
Quellenverzeichnis: Interview	127

Abkürzungen und Akronyme

ADB	African Development Bank Group
BPP	Nigerian Bureau of Public Procurement
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPA	Government Procurement Agreement
GPN	General Procurement Notice
ICB	International Competitive Bidding
INEC	Independent National Electoral Commission
LIB	Limited International Bidding
MNU	Multinationale Unternehmen
NCB	National Competitive Bidding
NCPP	National Council on Public Procurement
NGO	Non-governmental Organisation
NNPC	Nigerian National Petroleum Corporation
OCB	Open Competitive Bidding
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PC	Procurement Committee
PPA	Nigerian Public Procurement Act (2007)
PPC	Procurement Planning Committee
PPDC	Public and Private Development Centre
PPM	Procurement Procedures Manual
SOP	Standard Operating Procedure
SPN	Specific Procurement Notice
TB	Tenders Board
TI	Transparency International
TNC	Transnational Corporation
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law
UNO	United Nations Organisation
WB	World Bank
WTO	World Trade Organisation

Vorbemerkung

oder „Wie mich der Afrikavirus befiel“

„Auch im Weihnachtsverkehr eines Schweizer Wintersportorts hat das Trinkgeld auf die Geschwindigkeit des Expressboten der Post einen gewissen Einfluß. Der marokkanische Briefträger unterscheidet sich von ihm nicht.“¹

Alles begann im Sommer 2007, als ich durch Vermittlung eines Freundes die einmalige Gelegenheit bekam, ein bezahltes Praktikum bei einer Baufirma in Abuja, der Hauptstadt Nigerias, zu machen. Eine Chance wie diese lässt man sich als junger Student mit Träumen von der großen Welt nicht entgehen, schon gar nicht wenn man zumeist ohnehin knapp bei Kasse ist und dann für solch ein Abenteuer sogar noch bezahlt wird. Die teils ausgesprochenen, teils verheimlichten Gedanken und Sorgen meiner Familie lasse ich zum Wohle der Leser und mir selber besser aus. Aber meine eigenen ersten Gedanken lassen sich in Kurzform in ziemlich genau diese beiden Fragen verpacken: „Wo is'n des?“ und „Ist das nicht auch so eines von diesen Ländern?“

Genau, eines von **diesen** Ländern. Viele können sich höchstwahrscheinlich denken was ich damit meine: Eines dieser gefährlichen, zum Scheitern verurteilten Länder. In denen auf brutalste Art und Weise gekämpft wird und in dem immer Ausnahmezustand, Anarchie und Krieg herrscht. Wo sich der Tagesablauf vermutlich irgendwo zwischen Aids-Ansteckung und täglich Brot & Überleben abspielt. Ein Ort an den man halt im besten Fall mitleidig seine älteste Kleidung hinschickt, aber nicht unbedingt mit seinen Gedanken verweilen möchte. Wo die Leute einfach schlecht, böse und hinterhältig sind, weil das irgendwie in ihren Genen liegt. Penetrant österreichisch gesagt: Ein Platzerl an dem niemand sein möchte, weil da einfach noch nie nix G'scheites dahergekommen ist und ziemlich sicher auch in naher und ferner Zukunft daherkommen wird. Wenig verwunderlich daher der Umstand, dass die in Nigeria ansässige Firma deutscher und nicht österreichischer Herkunft ist.

Ja, war dann halt doch nicht so. Hat mir sogar gut gefallen, in diesem Land. So gut, dass ich im Sommer 2009 nochmals die Chance hatte für drei Monate dort zu arbeiten und dadurch insgesamt sechs Monate lang Einblicke in eine Gesellschaft und ein Land erhielt, wie es vielen Europäern verwehrt bleibt. Ohne zu übertreiben kann ich behaupten, dass diese Eindrücke bis heute mein Leben und meine Sicht auf Dinge nachhaltig verändern und bereichern. Wenig verwunderlich kam natürlich der Wunsch auf, dass ich im Laufe meines Studiums mehr über Afrika und dessen Länder, Völker, Geschichte, Kulturen, Probleme, Politik und Gesellschaft erfahren wollte. Motiviert durch ein Kapitel namens „*Als die Schweine hungrig waren*“, in einem Buch von

¹ S.17; Brunold, Georg (1994): Afrika gibt es nicht

Jean Ziegler², hegte ich den Wunsch eine Arbeit über Nigeria zu verfassen. Dieser erfüllte sich erst recht spät, aber immerhin doch noch, sodass das Ergebnis Ihnen hiermit vorliegt.

Aus privaten und rechtlichen Gründen soll die Anonymität der von mir interviewten Person und der Firma gewahrt bleiben und daher auch nicht genannt werden.

Ein anderes, außenstehendes Anliegen dieser Arbeit ist die Verwendung geschlechtergerechter Sprache, zu der ich mich als Verfasser dieser Arbeit bekenne. Als einer von mehreren Bausteinen trägt sie wesentlich zum Aufbau der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei. Allerdings werde ich, um eine gute Lesbarkeit gewährleisten zu können und zugunsten der Textökonomie, auf die jeweilige geschlechtergerechte Endung verzichten. Trotzdem soll in allen fraglichen Fällen die gewählte personenbezogene Bezeichnung für beide Geschlechter gelten.

Mein Dank gilt einigen Personen, die für das Entstehen dieser Arbeit unerlässlich waren. Dazu gehört natürlich der Großteil meiner Familie, meiner Freunde und Bekannten, die mich bei Problemen tatkräftig unterstützten und oft auch sehr viel Nachsicht gegenüber meinen schlechten Launen zeigten. Zu weiterem Dank verpflichtet bin ich meinen Betreuer Univ.-Prof. Dr. Heinz Gärtner, der mir trotz mancher schwerer (Masterseminar-)Stunde während meiner gesamten Arbeit den richtigen Weg gewiesen hat. Vor allem durch die konstruktiven Gespräche mit ihm und den Kollegen des Masterseminars, die mich nicht nur auf Denkfehler und schlechte Formulierungen hinwiesen und mich gegebenenfalls kritisierten, konnte diese Arbeit ein Ende finden. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich meinem guten Freund in Nigeria, der mir dieses Abenteuer ermöglichte und damit den Grundstein für diese Arbeit legte.

² Vgl. S.177; Ziegler, Jean (2009): Der Hass auf den Westen

Einleitung

„Unlucky is the country where indiscipline is seen by ordinary people as the prerogative of the high and mighty. For, by the same token, discipline will be seen as a penalty which the rank and file must pay for their powerlessness.“³

Das Ziel der folgenden Arbeit soll sein, die Entscheidungsfindungsprozesse der Regierung anhand der Auftragsvergabe im öffentlichen Beschaffungswesen offenzulegen. Dabei soll der Fokus nicht auf Korruption in der Auftragsvergabe oder auf die Abläufe der Entscheidungsfindungsprozesse von privaten Firmen gelegt werden, sondern nur auf die Entscheidungsfindungsprozesse der Regierung. Dabei soll der formelle und informelle Ablauf der Entscheidungen unter Zuhilfenahme der Theoriemodelle untersucht werden. Natürlich besitzt der Faktor Korruption und die Einflussnahme Privater auf staatliche Einrichtungen einen zugegebenermaßen einflussreichen Stellenwert innerhalb der Auftragsvergabe und werden deshalb beachtet, dennoch stellen sie nicht mein primäres Forschungsgebiet dar.

Als theoretische Grundlage dieser Arbeit dient die Zweitausgabe des Buches *„Essence of Decision“* (1999) von *Allison & Zelikow*, die darin drei Modelle zur Entscheidungsfindung von Regierungen vorstellen. Mithilfe dieser werde ich die Regierungsabläufe innerhalb der öffentlichen Bauauftragsvergabe untersuchen. Obwohl die Modelle ursprünglich für die Entscheidungsfindung eines Staates bei Situationen auf internationaler Ebene gedacht wurde, also in Kontakt mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen, wird versucht sie hier auf nationaler bzw. innenpolitischer Ebene einzusetzen.

Wenig verwunderlich fiel meine Wahl der Fallstudie, aus zweierlei Gründen, auf die Auftragsvergabe im Bauwesen öffentlich nigerianischer Beschaffungen.

Erstens bin ich aufgrund eigener Erfahrungen als Mitarbeiter in einer der größten in Nigeria ansässigen Baufirmen für dieses Thema geeignet, da ich bis zu einem gewissen Grad ein Insiderwissen über die Vorgänge im Einzelnen besitze und daher auch einen Zugang zu sonst nur schwer erreichbaren Quellen habe.

Diese Überlegung wurde durch ein Buch von *Peter Eigen* namens *„Das Netz der Korruption“* bestärkt. Darin zeigt er durch den *Bribe Payers Index* von *Transparency International* (kurz: TI)⁴ auf, dass weltweit gesehen die öffentliche Bauwirtschaft und die Waffenindustrie sich für Bestechung eher empfänglich zeigen als andere Wirtschaftssektoren.⁵

Meine Forschungsfrage lautet daher:

³ S.33; Achebe, Chinua (1983): The trouble with Nigeria

⁴ A.d.A.: Der globale Kampf gegen Korruption ist das Anliegen dieser auf internationaler Ebene agierenden, gemeinnützigen & parteipolitisch unabhängigen Bewegung.

Vgl. unter: <http://www.ti-austria.at/ti-allgemein/entstehung-und-ziele.html>

⁵ Vgl. S.123; Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption

Wie gestaltet sich der Ablauf der Entscheidungsfindungsprozesse in der Bauauftragsvergabe innerhalb der nigerianischen Regierung?

Dafür stelle ich zwei Hypothesen auf:

1. Die Auftragsvergabe läuft nicht nach Vorgabe des nigerianischen Gesetzes ab.
2. Die Auftragsvergabe folgt einem anderen, nicht gesetzlichen Ablauf.

Zur Methode & Forschung

Durch die Wahl der Entscheidungsfindungsmodelle von *Allison & Zelikow* gab es klare Vorgaben im Bereich der Methode und der Forschung, die an die Modelle angepasst wurde. Um dem ersten Modell des rationalen Akteurs Genüge zu tun, musste eine umfangreiche Literaturrecherche durchgeführt werden, die die Grundzüge der Wirtschaft und Politik in Nigeria erklärt. Das zweite Modell forderte, um die Vorgänge der einzelnen Institutionen zu erfassen, eine Untersuchung und Analyse der Organisation und ihrer Abläufe, die sowohl formell als auch informell auf Basis vorliegender nigerianischer Gesetzestexte, SOPs und etwaiger anderer Literatur bewerkstelligt wurde. Für das dritte Modell der Regierungspolitik wurde ein Interview mit einem leitenden Angestellten im höheren Managementbereich der in Nigeria ansässigen Bau-firma durchgeführt. Mit diesem wird der Ablauf der Beschaffung und eventuelles Insiderwissen durch die Seite der Auftragnehmer beleuchtet.

Das geführte qualitative Interview kann als eine Mischform aus offenem und Leitfadeninterview verstanden werden. Im Vordergrund stand nicht die Beschaffungstätigkeit *per se*, die ohnehin durch die Gesetzestexte gedeckt wurde, sondern eher der Rahmen der Beschaffungen aus der Sicht von Auftragnehmern verbunden mit einem eventuell neuen Erkenntnisgewinn durch die Offenheit und Weite des Gesprächs. Der Leitfaden diente grundsätzlich nur dazu, den Inhalt des Themas zu klären, grundsätzliche Fragen nicht zu vergessen oder um beispielsweise bei einem exzessiven Ausschweifen des Gesprächs zurück zum Thema zu finden.

Ein durchaus angebrachter Kritikpunkt an meiner Forschung wäre, dass für das dritte Modell der Regierungspolitik nur ein Interview durchgeführt wurde. Allerdings konnten bestimmte Quellen nicht verwendet werden, weil sie aus unterschiedlichen Gründen nicht zugänglich gemacht wurden. Mehrmalige schriftliche und persönliche Anfragen bezüglich eines Interviews mit der nigerianischen Botschaft in Österreich wurden, wenn überhaupt, nur uninteressiert abgelehnt. Ebenso verweigerte mir ein Nigeria-Insider der deutschen Konrad-Adenauer-Stiftung, der sich zum Zeitpunkt der Forschung in Abuja befand, ein vorerst zugestandenes Online-Interview. Es muss bedacht werden, dass es sich durch die Verwendung eines Interviews um nur eine Perspektive zum Thema handelt und es in möglichen weiterführenden Forschungsaktivitäten wünschenswert wäre, andere bzw. mehrere Perspektiven einzubringen. Allerdings wäre es ebenso vermessen zu behaupten, dass meine Forschung durch die Einholung mehrerer Perspektiven vollständig wäre, denn dafür müsste die Menge aller teilnehmender Personen untersucht werden, was im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit diesen Ausmaßes aber

unmöglich ist.

Überdies stellte sich im Nachhinein heraus, dass die notwendigen Informationen zur Beschaffungstätigkeit und der Entscheidungsfindungsprozesse durch das eine getätigte Interview ausreichend waren, da alle grundlegenden Bereiche abgedeckt und Fragen beantwortet werden konnten. Des Weiteren fokussiert sich die Arbeit auf ein sehr spezielles Thema nigerianischer Politik, wofür bereits genügend Informationen zu Nigeria im Allgemeinen vorhanden waren. Aus diesem Grund gestaltete sich die Einholung weiterer Informationen über Land, Gesellschaft, politisches System, o.ä., von einer weiteren Person als verzichtbar, denn der Kenntnisstand von Beamten des nigerianischen Außenministeriums über das bauliche Beschaffungswesen in Nigeria mag wohl oder übel eher bescheiden ausfallen. Dennoch hätte mir ein Interview mit dem richtigen Partner manche Literaturrecherche oder Gesetzesanalyse erleichtert oder auch erspart. Im Endeffekt lieferte mir dieses eine Interview zusammen mit rückwirkend teilnehmender Beobachtung meiner empirischen Erfahrung genügend Information & Spezialwissen, um als gute Basis einer wissenschaftlichen Arbeit zu dienen.

Forschungsstand

Der derzeitige Forschungsstand gestaltet sich aus politikwissenschaftlicher Sicht als äußerst lückenhaft. Das Beschaffungswesen *per se* ist zwar öfters Teil wirtschafts- & rechtswissenschaftlicher Forschung, allerdings werden hierbei oftmals internationale Abkommen auf ihre rechtliche Qualität bzw. ihre wirtschaftlichen Folgewirkungen untersucht, oder der Zustand des Beschaffungswesens in Ländern der vorwiegend nördlichen Hemisphäre analysiert. Nur selten wird dabei der *Decision-Maker* selbst bzw. der Ablauf der Entscheidung in den Mittelpunkt gerückt. Es wird oftmals nicht hinterfragt wer die Entscheidungen trifft, wie diese getroffen werden und ob dies der gesetzlichen Grundlage entspricht. Da die Gründe der Entscheidung aber häufig in starker Verbindung mit der Person bzw. Institution stehen, gestalten sich die unterschiedlichen Faktoren, um den Ablauf einer Entscheidung zu verstehen, als ebenbürtig wichtig. Notwendige Fragen dazu sind: Inwiefern gestalten sich die Entscheidungen rational? Was ist rational? Wie viel Wissen über die vorherrschende Situation ist vorhanden und nötig um eine Entscheidung zu treffen? Wer trifft sie? Aufgrund welcher Überlegungen? etc.

Was den Forschungsstand durch die unglaubliche Menge an Literatur über Ethnien, Korruption und problematisches Regierungsverhalten in afrikanischen Staaten als übersättigt erscheinen lässt, wird durch die Anzahl wissenschaftlicher Arbeiten über das Beschaffungswesen afrikanischer Regierungen geradezu auf null ausgeglichen. Sie gestalten sich als ebensolche Mangelware wie Untersuchungen zu deren Entscheidungsfindungsprozessen. Glücklicherweise war es mir durch das *Public and Private Development Centre*, eine nigerianische NGO mit Fokus auf das öffentliche Beschaffungswesen, möglich einen Einblick in die Situation und den Ablauf der Beschaffung nach nigerianischem Recht zu bekommen. Ebenso gibt es genügend wissenschaftliche Quellen zur Geschichte und zu den verschiedenen, derzeit vorherrschenden politischen Systemen Afrikas, die es uns erlauben einen Einblick in den Aufbau der Regierungen

zu erhalten.

Damit begibt sich diese Arbeit in ein bisher unbekanntes Terrain von nigerianischem Regierungsverhalten auf einer innenpolitisch-wirtschaftlichen Ebene. Diese wird von wissenschaftlicher Seite aus in Zukunft hoffentlich noch öfter beleuchtet werden und soll eine neue Perspektive des Forschungsgebiets der Entscheidungsfindungsprozesse bei Regierungen eröffnen.

Gliederung der Arbeit

Die Arbeit beginnt mit dem Kapitel der **Entscheidungsfindungsmodelle** als theoretische Grundlage, wobei zuallererst die notwendigen **Begriffsdefinitionen** erläutert werden. Erst danach folgt die Einführung in die drei Modelle der Entscheidungsfindungsprozesse bei Regierungen von *Allison & Zelikow*.

Das darauffolgende Kapitel soll dem Leser die **Geschichte und derzeitige Lage**, sowie das politische System Nigerias näherbringen. Das Wissen darüber ist von entscheidender Bedeutung für das Verständnis um die Gesellschaft in Nigeria und deren Hierarchien.

Formelle und informelle Auftragsvergabe ist der Inhalt des zweiten Kapitels, in dem vor allem der gesetzliche Ablauf des Beschaffungsvorganges und daran anschließend die Abweichungen besprochen werden. Damit stellt es den eigentlichen Forschungsteil meiner Arbeit dar.

Im dritten Kapitel werden die **Ergebnisse meiner Arbeit** präsentiert und diskutiert. Speziell hier sollen die gewählten Theoriemodelle der Entscheidungsfindung anhand der erhobenen Forschungsergebnisse überprüft werden.

Als Letztes findet sich eine **Zusammenfassung** meiner Arbeit mit den wichtigsten Ergebnissen, sowie die Bibliografie am Ende der Arbeit.

Definitionen und Entscheidungsfindungsmodelle

"Nigeria na war-o."

übersetzt aus dem nigerianischen Pidgin-Englisch:

*Nigeria ist Krieg.*⁶

Wie der Mensch Entscheidungen trifft und ob diese vorausgesagt werden können, ist seit Jahrzehnten eines der umfangreichsten Forschungsgebiete von Soziologen und Verhaltensforschern. Trotz zahlreicher Untersuchungen, Projekten und Versuchen bleibt uns das Handeln des Menschen noch immer unvorhersehbar, zumeist aufgrund fehlender Informationen über das Individuum. Dabei geht es nicht um einige wenige Fakten aus dem Leben einer Person, sondern vielmehr um seine persönlichen Erfahrungen, die Ausbildung, den Informationsstand zur Situation, soziale Bindungen, kulturelle Gepflogenheiten, usw.

Falls überhaupt vorhanden sind diese Informationen zumeist aufgrund ihrer schieren Menge nicht auswertbar. Ebenso muss man das Verhaltensmuster oder Schema einer Person bedenken (ist er/sie philanthropisch – misanthropisch, geizig – freigiebig, etc.), legt dieses bei Menschen doch keinen Anspruch darauf rational zu sein. Schon im 17. Jahrhundert erkannte der vielbegabte französische Mathematiker, Physiker, Literat und Philosoph Blaise Pascal:

*"Das Herz hat seine Gründe, die der Verstand nicht kennt."*⁷

Nun verkompliziert sich die Lage, wenn die Menge an Menschen, Personen, Individuen oder Akteuren zunimmt; je mehr Akteure desto mehr Informationen. In meiner Arbeit untersuche ich die Handlungsweise von Regierungen am Beispiel des öffentlichen Beschaffungswesens in Nigeria. Man sollte meinen, dass es sich bei der Informationsbeschaffung von einer Regierung um unüberschaubar, einströmende Mengen von Informationen handelt, wobei die Problematik auf dem Filtern derselben liegt.

Dem war am Beispiel meiner Arbeit allerdings nicht so. Ganz im Gegenteil musste ich leider mit für wissenschaftlichen Verhältnissen recht wenig Information auskommen. Demnach bedurfte es einer Theorie, welche mir mit den zu Verfügung stehenden Mitteln an Information so viel Analysepotenzial wie nur möglich bietet.

Am zweckdienlichsten erschien mir dabei das Werk „*Essence of Decision*“ von *Graham Allison & Philip Zelikow*. In dieser zweiten Ausgabe des Buches stellen die Autoren drei Modelle zur Entscheidungsfindung bei Regierungen vor. Obwohl der Inhalt die Kubakrise thematisiert und die Modelle eigentlich für Regierungsentscheidungen auf internationaler Ebene mit anderen Regierungen und internationalen Organisationen als Akteuren gedacht sind, können deren Konzepte, also wie eine Regierung zu einem bestimmten Moment handelt oder Entscheidungen trifft, mit ein wenig Anpassung ohne weiteres auf die nationale Ebene übernommen werden.

⁶ S.xii (Preface); Smith, Daniel Jordan (2007): A Culture of Corruption

⁷ Original franz.: "Le cœur a ses raisons que la raison ne connaît pas." Von: Pascal, Blaise; *Pensées* IV; 277; In: Jean-Robert Armogathe (Hrsg.): Gedanken über die Religion und einige andere Themen / Blaise Pascal; Reclam (RUB 1622); Stuttgart 1997

Als eine weitere Option für die theoretische Grundlage soll *Herbert A. Simons* grundlegendes Werk „*Administrative Behavior*“⁸ erwähnt werden, das sich noch intensiver mit dem Prinzip der Rationalität auseinandersetzt und durch einen veränderten Blickwinkel andere Aspekte der Entscheidungsfindungsprozesse beleuchtet.

Die Entscheidung für die drei Modelle von *Allison & Zelikow* fiel aufgrund folgender Überlegungen: *Simon* geht in seinem Buch viel weitgreifender von Organisationen aus die stark privatwirtschaftlich geprägt sind, während *Allison & Zelikow* explizit Regierungen behandeln. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich Entscheidungen in privatwirtschaftlichen Unternehmen, egal wie die Rationalität dafür gemessen wird, sehr häufig am finanziellen Gewinn bzw. der Maximierung desselben orientieren. Dieser zum Überleben notwendige finanzielle Gewinn einer Privatfirma, spielt für den Staat aber eine nur untergeordnete Rolle, da sein Überleben von ganz anderen Faktoren beeinflusst ist. Ebenso legen *Allison & Zelikow* einen stärkeren Fokus auf die Möglichkeit eines einzelnen, starken Vertreters in der Regierung (z.B.: eines Präsidenten, Regierungschef, Ministers, Abteilungsleiters, etc.), der ausreichend Macht besitzt Entscheidungen nicht nur zu seinen Gunsten zu beeinflussen, sondern auch ohne Veto oder Abschwächung durchzusetzen. *Simons* Schwerpunkt liegt dagegen, wie oben schon erwähnt, auf dem Prinzip der Rationalität.

Trotz der größeren Menge an Information die Allison für das bürokratische und politische Modell benötigt, erschien mir eine Orientierung an einem stark rationalen Modell jedoch grundsätzlich falsch. Wie im weiteren Verlauf dieses Kapitels aber noch ersichtlich sein wird, ist ihr erstes Modell in starkem Ausmaß von *Simon* geprägt.

Bevor ich nun mit den Entscheidungsfindungsmodellen als theoretische Grundlage meiner Arbeit beginne, werden notwendige Begriffsdefinitionen vorgenommen. Zum Abschluss findet sich das Kapitel der Methode und der Forschung.

Definitionen

Innerhalb dieser Arbeit gibt es vielerlei Begriffe, welche ich zumeist bei deren Erstverwendung genauer erklären und definieren werde, um den Lesefluss nicht durch störendes Suchen innerhalb der Arbeit zu unterbrechen. Allerdings gibt es zwei grundlegende Begriffe, die ich zu diesem Zeitpunkt schon erläutere, da deren Definitionen für das Grundverständnis erforderlich ist.

Der erste Begriff ist jener der **Beschaffung** (engl. „*procurement*“). Hierfür übernehme ich die Definition des nigerianischen *Public and Private Development Centre* (PPDC). Diese ist die in Nigeria führende NGO zur Förderung und Erweiterung der öffentlichen Teilnahme an staatlicher Beschaffung, um Korruption vorzubeugen.⁹ Mir erschien die Wahl der Definition einer

⁸ Vgl. Literaturverzeichnis unter: Simon, Herbert A.

⁹ Vgl. unter: <http://www.ppdng.org/About%20Us.html>

nigerianischen NGO zur Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Beschaffungswesen Nigerias besonders treffend. Sie lautet:

“Generally, procurement is the complete action or process of identifying, defining and acquiring or obtaining personnel, material, services, works needed by means authorized in pertinent directives. More specifically, it is the action or process of acquiring or obtaining material, property, or services at the operational level. The procurement process therefore involves planning, purchasing, contracting, and negotiating directly with the source of supply.”¹⁰

Für den zweiten, oft verwendeten Begriff der **Korruption** (engl. „corruption“) verwende ich eine weltweit angewandte und äußerst allgemeine Definition von *Transparency International*. Sie definiert Korruption als den

„(...) Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Das Wort Korruption stammt vom lateinischen Wort ‚corruptere‘ und bedeutet verderben, vernichten, bestechen.“¹¹

Entscheidungsfindungsmodelle

Modell I – Der rationale Akteur

Das erste Modell des rationalen Akteurs basiert auf dem Grundkonzept von *Rational Choice*. Das Treffen der Entscheidung ist eine Wahl aus verschiedenen Möglichkeiten, von denen jede gewisse vor- und/oder nachteilhafte Konsequenzen mit sich bringt. Der Akteur, in unserem Fall eine Regierung, wird sich für jene Option entscheiden, die sie ihr Ziel oder Vorhaben am besten erreichen lässt und in die strategisch bestmögliche Ausgangslage bringt. Die Wahrscheinlichkeit für die Wahl von Option A oder Option B ist abhängig von den Kosten¹². Je höher die „erwarteten Kosten“ einer Option, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit dafür ausgewählt zu werden. Die Regierung oder der Staat (folgend nur mehr die Regierung) ist dabei ein einheitlicher, rational-handelnder Akteur.

Die Stärke dieses Modells ist seine beeindruckend hohe Erklärungs- & Aussagekraft (*explanatory power*). Jedoch liegt in dieser Stärke der Rationalität auch die größte Schwäche. Wenn der Rückschluss und/oder die Annahmen nur noch auf Überlegungen der rationalsten Vorgangsweise basieren, fehlt es an genügend Beweisen und Belegen die eine wissenschaftliche Arbeit ausmachen und das Verifikationspotenzial natürlich erheblich vermindert.

Die vier Kernkonzepte sind:

¹⁰ S.15; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law, 3.2

¹¹ <http://www.ti-austria.at/korruption/was-ist-korruption.html>

19.08.2012 19:52

¹² A.d.A.: Kosten sind abhängig von der Situation zu verstehen, wobei es sich natürlich um Geld handeln kann. In einer kriegerischen Auseinandersetzung können auch Menschenleben als Kosten verstanden werden sowie auch Arbeitsplätze in der Wirtschaftspolitik.

- | | |
|-----------------|---|
| 1. Ziele | Das zu erreichen gewünschte Ziel wird definiert, wobei das Interesse und die Werte des Akteurs mit seinem Ziel nach Erwünschtheit/Attraktivität gereiht werden. (die sogenannte <i>pay-off function</i>) |
| 2. Optionen | Nun werden alle Möglichkeiten, welche dem Akteur zur Verfügung stehen um eines der Ziele oder genau das eine Ziel zu erreichen, gelistet. |
| 3. Konsequenzen | Zu jeder Alternative werden nun die nachfolgenden Konsequenzen und Nebeneffekte bei dessen Auswahl angedacht. |
| 4. Auswahl | Der Akteur entscheidet sich danach für jene Option, deren Ziel in Abrechnung der folgenden Konsequenzen, sich am wertmaximierenden verhält. ¹³ |

Wenn der Akteur alle Alternativen kennt und jene mit der höchsten Verwendungsmöglichkeit auswählt, spricht man von ‚*umfassender Rationalität*‘¹⁴. Dabei gibt es keine Voraussetzungen oder Annahmen bezüglich des Inhalts des erwünschten Ziels, sondern nur dass der Akteur wirklich alle Alternativen kennt, deren Konsequenzen sorgfältig abgewogen hat und damit seine Wahl trifft. Man benötigt demnach nur das Ziel und die sachlich objektive Beschreibung der Situation einer Regierung, um die Entscheidung ihrer Handlung nachvollziehen zu können.

Allerdings können wir in der Realität nicht davon ausgehen, dass immer die Menge aller Optionen dieser vier Konzepte bekannt ist. Es ist aufgrund der Abwesenheit aller nötiger Informationen oder deren Menge angesichts der kurzen Zeitspanne die zur Verfügung steht, nicht möglich jede Alternative, geschweige denn jede Konsequenz oder jeden Nebeneffekt einer möglichen Handlung zu berechnen. Herbert A. Simon erkennt diesen Umstand schon früh und definierte ihn als einen Zustand von ‚*begrenzter Rationalität*‘.¹⁵ Um unter diesen Umständen eine korrekten Rückschluss ziehen zu können, müssen sowohl das Ziel, die Informationen und die Konzeptualisierung der Situation, wie auch die Fähigkeiten der Informationsverarbeitung des Akteurs bekannt sein.

Dieser Ansatz lässt sich nun auch auf Regierungen und/oder Staaten anwenden. In einer Situation mit den geringsten Informationen ist der Akteur ein ***notional state*** (spekulativer/fiktiver Staat; „der Staat wollte...“) versehen mit *umfassender Rationalität*. Je mehr Informationen und Kontext über die Situation bekannt werden, wird der Akteur vom *notional state* zu einem ***generic state*** (allgemeiner Staat; „eine Demokratie“). Noch mehr Wissen lässt ihn zu einem ***identified state*** (identifizierten Staat; „die österreichische Bundesregierung....“) „heranwachsen“. Und wenn die persönlichen Werte eines Ministers, Kanzlers oder Präsidenten bekannt sind sprechen wir von einem ***personified state*** (personifizierter Staat; „Kanzler Faymann wollte...“). Jede neue Information die hinzukommt, kann und wird auch neue Vermutungen mit sich brin-

¹³ S.18 ff.; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

¹⁴ Vgl. S.20; ebd.; engl. Original: *comprehensive rationality*;

¹⁵ Vgl. Simon, Herbert A. (1982): *Models of Bounded Rationality - Economic Analysis and Public Policy*; Vol. 1; engl. Original: *bounded rationality*;

gen. Beispielsweise: Wenn der Staat eine Demokratie ist, kann statistisch gesehen vermutet werden, dass kein Krieg mit einem anderen demokratisch geführten Staat gesucht wird...¹⁶

Zusammenfassung

(1) Analyseeinheit (*Basic Unit of Analysis*): **Die Handlung ist (Aus-)Wahl**

Ereignisse geschehen durch gewählte Handlungen von Regierungen. Dabei entscheidet sie sich für jene Option, welche sie in die bestmögliche strategische Ausgangslage bringt und das erwünschte Ziel erreichen lässt.

(2) Konzepte (*Organising Concepts*)

(a) **Einheitlicher nationaler Akteur**

Der Akteur ist ein rational handelnder, einheitlicher Entscheider. Diese Regierung wird vermenschlicht als ob es sich um eine Person mit bestimmten Prioritäten, Vorlieben, Wahlmöglichkeiten und einer einzigen Abschätzung der Konsequenzen pro Alternative handeln würde.

(b) **Das Problem**

Die Handlung wird gewählt als bestmögliche Antwort auf die Situation in der sich die Regierung befindet. Das Umfeld und die Umwelt in der sie sich bewegt zwingt sie zu einer Entscheidung.

(c) Die Handlung ist eine **rationale Wahl** auf Basis der vier Kernkonzepte

- | | |
|-----------------|----------------------|
| (i) Ziel(e) | (iii) Konsequenz(en) |
| (ii) Option(en) | (iv) Wahl |

(3) Vorherrschende Handlungsmuster (*Dominant Inference Pattern*)

Da die Handlung nach der rationalsten Vorgangsweise, also mit der Auswahl des größtmöglichen ‚Gewinns‘ durchgeführt wird, muss die korrekte Absicht oder der korrekte Zweck zur Wahl gefunden werden.

(4) Annahmen (*General Propositions*)

- (a) Die Zunahme wahrgenommener/errechneter Kosten einer Option verringert die Wahrscheinlichkeit für ihre Wahl.
- (b) Eine Senkung der wahrgenommen/errechneten Kosten einer Option erhöht die Wahrscheinlichkeit für ihre Wahl.

¹⁶ Vgl. S.20-21; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

(5) Anhaltspunkte, Informationen & Beweise (Evidence)

Beweise über Details zu den Informationen werden so angeordnet, dass ein kohärentes Bild von der wertmaximierenden Wahl entsteht. Allerdings muss dabei darauf geachtet werden, dass ideenreiche Forscher ohne bereits verifizierte Belege viele ‚Lösungen‘ zu ein und demselben Problem und *vice versa* anbieten könnten.¹⁷

Modell II – Organisatorisches Verhalten

Im Organisatorischen Verhalten gilt, dass ein Staat oder eine Regierung nicht wie im ersten Modell beschrieben ein Individuum ist, sondern es besteht vielmehr aus einem

„(...) vast conglomerate of loosely allied organizations, each with a substantial life of its own. Government leaders sit formally on top of this conglomerate.“¹⁸

Damit eine Regierung alle ihre Aufgaben erledigen kann, benötigt sie große bürokratische Organisationen die sich die einzelnen Aufgaben teilen und nach einem speziellen Verhaltensmuster bearbeiten. Beispielsweise hebt das Finanzamt Steuern ein, die Polizei und das Militär sorgen für die Sicherheit der Bevölkerung, usw. Regierungen nehmen Probleme durch diese Organisationen wahr, und legen sowohl Optionen als auch erwartete Konsequenzen durch die Informationen die sie von den Organisationen erhalten fest. Die Handlungen basieren auf der Arbeitsweise und Routine der jeweils teilnehmenden Organisationen. Jede bearbeitet ein spezielles Feld innerhalb der Regierungsaufgaben und handelt mehr oder weniger unabhängig. Allerdings gibt es nur eine kleine Anzahl von Aufgaben & Problemen, die nur in den Bereich einer einzigen Organisation fallen. Das Regierungsverhalten ergibt sich daher aus dem unabhängigen Produkt vieler verschiedener Organisationen. Die Regierung und ihre Leiter besitzen zwar die Möglichkeit das spezielle Verhalten einer Organisation wesentlich zu verändern oder zu stören, aber nicht die notwendigen Eigenschaften um es genau zu kontrollieren.¹⁹

Die Erklärungs- & Aussagekraft dieses Modells liegt im Enthüllen der Kapazitäten, Programme, Repertoires, SOPs und Routinen einer Organisation, durch die eine mehrteilige Handlung von ansonst rätselhaft erscheinenden Ereignissen analysiert werden kann.²⁰

Damit eine Organisation ihre oft komplexen Aufgaben erfüllen kann, welche das Individuum niemals alleine zu bewältigen vermag, benötigt es:

1. Die Fähigkeit ein Problem zu lösen
2. Die Routine oder das Programm es immer wieder zu lösen²¹

¹⁷ S. 24-26; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

¹⁸ S. 143; ebd.

¹⁹ Vgl. S.143, ebd.

²⁰ Vgl. S.175; ebd.

²¹ Vgl. S. 158; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

Dies wird erreicht durch die Koordination der vielen einzelnen Subjekte die in ihr tätig sind. Diese ist grundlegend für das Verständnis, da es sich ohne Koordination anstatt einer Organisation nur um eine Menge von Individuen mit ähnlichen Zielen handeln würde.²² Koordination wird erreicht durch die sogenannten „*Standard Operating Procedures*“²³ (kurz: SOPs), die die Regeln und Vorschriften wie etwas durchzuführen ist festlegt. SOPs sind notwendig um die verlässliche Erfüllung der übertragenen Aufgaben zu gewährleisten. Ebenso ist ein Programm nötig, dass den Ablauf der Problemlösung oder Auftragserfüllung vorschreibt. Wie in einem Fußballteam muss klar festgelegt sein, wer welche Rolle übernimmt und zu welchem Zeitpunkt welche Aktion durchgeführt wird. In einem Fußballspiel beispielsweise, muss klar sein in welcher Situation ein Stürmer losläuft und wann der entscheidende Pass gegeben wird. Es kann auch nur einen Tormann geben und nicht alle Spieler können sich zum Beispiel gleichzeitig im Angriff positionieren. Der einzelne Spieler soll nicht tun was er als richtig erachtet, sondern er muss seine ihm zugedachte Position einnehmen und seine spezielle Aufgabe mit den seiner Position angepassten SOPs erfüllen, damit das davor abgesprochene Team-Manöver in die Tat umgesetzt werden kann. Dieses Konzept ist innerhalb einer Regierung genau dasselbe. Die Akteure sind dabei aber nicht Fußballspieler, sondern einzelne Organisationen, Büros, Ämter, Abteilungen in der öffentlichen Verwaltung.

Diese Organisationen entwickeln durch ihre nahezu vollkommene Unabhängigkeit von der Regierung eine ihnen inhärente Identität und Dynamik. Ebenso wandeln sie sich im Laufe ihrer Existenz: Sie verändern ihr Verhalten durch Erfahrungen und entwickeln Arbeits-Tendenzen; Sie schaffen neue Räume oder entfernen Unnötiges; Sie lernen mit neuen Problemen umzugehen und diese zu lösen, usw. Tiefgreifende Veränderungen innerhalb einer Organisation geschehen aber zumeist ausschließlich als Reaktion auf einen größeren Unfall oder eine Katastrophe.²⁴

Das Verhalten einer Organisation ist dabei von der übertragenen Aufgabe und deren Erledigung, also den SOPs geleitet. Ihr Handeln und damit weiterführend auch ihre SOPs, positionieren sich zwischen ihrer Logik, also der Effizienz ein Problem so zweckdienlich als möglich zu erfüllen, und dem Überzeugungsumfeld in dem sie sich bewegen als Teil ihrer eigenen Kultur. Dieses Umfeld bzw. diese Arbeitskultur ist im weitesten Sinne einfach nur der Glaube der Mitarbeiter über die Organisation in der sie tätig sind. Er entsteht durch die Eigendynamik und die Routine der Organisation.²⁵ Ein grundlegender Unterschied besteht darin, dass staatliche Organisationen sich nicht wie Privatfirmen verhalten. Letztere haben zumeist ein (gemeinsames) Ziel und einen Leiter (Chef, Besitzer, etc.), die Ziele und Leiter einer staatlichen Organisation sind aber fast immer unklar, weitschweifig oder einfach nicht genau definiert. Sie machen keinen Profit bzw. dürfen sie diesen nicht einbehalten, sie produzieren nicht und haben über ihre Res-

²² A.d.A.: Als Beispiel vergleiche man die Musik eines Orchester mit einem Improvisationsstück einer Jazzband, oder den Angriff einer Armee mit einem Bürgerkrieg.

²³ deutsch: Arbeits-Anweisung, Vorgangsweise

²⁴ Vgl. S. 144-145; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

²⁵ Vgl. S.153-154; ebd.

sources meist keine Kontrolle. Sie sind zur Erledigung einer Aufgabe geschaffen und nicht für privatwirtschaftliche Effizienz, welche sie aber sehr wohl besitzen.²⁶

Besonders wichtig dabei ist die Kommunikation einzelner Organisationen, die sich verwandten, ähnlichen oder gleichen Aufgaben widmen. Ein Gegeneinander-Arbeiten verschiedener Organisationen oder Unterorganisationen zu gleichen Problemen kann nämlich nicht nur Schaden anrichten, sondern es erhöht längerfristig gesehen auch die Anfälligkeitsrate für neu auftretende Probleme. Es sollte deshalb eine organisatorische Struktur aufgebaut werden, die fortwährend überdacht wird und deren Fokus auf der Durchführbarkeit der SOPs liegt. Das Ziel ist eine „*interactive complexity*“²⁷ der anteiligen Organisationen, die permanent in Kontakt stehen und dabei ihre Aufgaben und Gebiete genau abstecken, um gefährliche selbsthervorgebrachte Momente oder gar ein Äquilibrium zu vermeiden.²⁸

Zusammenfassung

(1) Analyseeinheit (*Basic Unit of Analysis*): **Die Handlung ist ein organisatorisches Produkt (ein Produkt der involvierten Organisationen)**

- (a) Gegenwärtige Ereignisse sind organisatorische Produkte
- (b) Nur die bereits existierenden organisatorischen Kapazitäten die Organisationen einem führenden Akteur zur Verfügung stellen, können von diesem auch ausgewählt werden. Die Organisation bestimmt demnach die Optionen bzw. die Wahlmöglichkeiten, die dem führenden Akteur zur Auswahl vorgelegt werden.
- (c) Diese organisatorischen Produkte strukturieren eine Situation mit engen Beschränkungen, in welcher der führende Akteur seine Entscheidung treffen muss.

(2) Konzepte (*Organising Concepts*)

(a) **Der organisatorische Akteur**

Der organisatorische Akteur (Magistrat, Bezirkshauptmannschaft, Finanzamt, Polizei, Militär, usw.) ist ein schwach verbundenes Gemisch von Organisationen, auf deren Spitze ein führender Akteur (die Regierung oder der Vorsitzende einer Regierung) steht.

²⁶ Vgl. S.149; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

²⁷ S.158; ebd.; (deutsch: interaktive Verflechtung)

²⁸ Vgl. S.158-160; ebd.

(b) Miteinwirkende Probleme & verteilte Macht

Die einzelnen Schritte ein Problem zu lösen, sowie die erforderliche Fähigkeit und Macht dazu, sind auf viele Organisationen verteilt.

(c) Organisatorische Mission

Die meisten Organisationen haben eine explizite Satzung, die ihre Ziele und ihren Handlungsspielraum definieren und ihnen gleichzeitig gewisse Aktivitäten untersagen. Nichtsdestotrotz interpretieren sie selbst, welche Aufträge für die Erreichung ihrer Ziele zu erfüllen sind.

(d) Grundsätze, Kapazitäten & Kultur

Der Glaube wie eine Aufgabe erfüllt werden sollte und welche Kapazitäten dafür vonnöten sind, ist der Grundstein für eine organisatorische Kultur: Was ist Erfolg? Informationsaufbereitung? Spezielle Arbeitssysteme oder Technologien? Normen für die Aufnahme in die Organisation? Erfahrungen durch Entscheidungen? etc...

(e) Die Handlung ist ein organisatorisches Produkt

Das Verhalten in einer gewissen Situation ist gekennzeichnet vom Beschluss / der Verordnung der davor geschaffenen Routine (SOPs, Programme, Repertoire). Die Handlung ist durch die Aktivitäten der Organisation gekennzeichnet, wobei zur Nachvollziehbarkeit ein Fokus auf die Ziele (nur die Einhaltung der Routine ergibt eine akzeptable Leistung, fortlaufende Änderung), SOPs, Programme & Repertoires, Unsicherheitsvermeidung, problem-gerichtete Suche und organisatorisches Lernen & Wandeln gelegt werden muss.

(f) Zentrale Koordination & Kontrolle

Regierungshandlungen benötigen die Dezentralisierung von Verantwortung und Macht. Jede Handlung einer Organisation hat Konsequenzen für die nächste Organisation. Routinen und damit die Ausrichtung gesamter Organisationen können von führenden Akteuren beeinflusst werden. Ihre Lenkung ist jedoch nicht möglich.

(g) Entscheidungen von führenden Akteuren

Organisatorische Hartnäckigkeit schließt Veränderungen im Regierungsverhalten nicht aus. Führende Akteure stehen an der Spitze der Organisations-Pyramide und haben eine geringe Chance Veränderung herbeizuführen: Durch die Auslösung eines Programmes A anstelle eines Programmes B in einer gewissen Situation;

durch die Auslösung einer bereits existierenden Routine in einem neuen Kontext;
durch die gleichzeitige Auslösung mehrerer Programme unterschiedlicher Organisationen.

(3) Vorherrschende Handlungsmuster (*Dominant Inference Pattern*)

Die Handlung der Regierung ist abhängig von den teilnehmenden Organisationen und deren Kapazitäten, Programmen, SOPs und Repertoire. Ein Präsident / eine Regierung kann nur dann eine ‚rationale‘ Entscheidung treffen (aufgrund der bereits aufbereiteten Information und Abschätzung von Organisationen), wenn Organisationen ihre Arbeit davor schon einmal durchgeführt haben und dadurch diese Option zur Auswahl bereitstellen. Die teilnehmenden Organisation(en) kann/können von einem Präsidenten / einer Regierung zwar beeinflusst und auch ein wenig verändert werden, lenken lassen sie sich jedoch nicht.

(4) Allgemeine Annahmen (*General Propositions*)

- (a) Existierende organisierte Fähigkeiten beeinflussen die Handlungswahl der Regierung (machen die Auswahl der Option erst möglich)
- (b) Organisatorische Prioritäten gestalten die organisatorische Implementierung (Spezielle Kapazitäten & kulturelle Überzeugungen, mit widersprüchlichen Ziele wird sich fortlaufend befasst)
- (c) Diese Implementierungen spiegeln davor bereits geschaffene Routinen wider (SOPs, Programme, Kapazitäten)
- (d) Führende Akteure vernachlässigen oder missachten die Berechnungen von administrativen Durchführbarkeiten zu ihrem eigenem Risiko
- (e) Begrenzte Flexibilität und nur stufenweiser Wandel von Organisationen
- (f) Langfristige Planung
- (g) Imperialismus → die meisten Organisationen definieren ihr zentrales Ziel von der Gesundheit ihrer Organisation synonym mit Autonomie
- (h) Gezielter Wandel durch Angst vor großen Umbrüchen

(5) Anhaltspunkte, Informationen & Beweise (*Evidence*)

Mit einem Minimum an Information über die Organisationen und deren Routinen innerhalb einer Regierung kann die Qualität der Analyse im Vergleich zum Modell des rationalen Akteurs erheblich verbessert werden. Jedoch müssen für eine gut durchge-

führte Forschung in diesem Modell sehr viele Informationen und Beweise über die Charakteristika der Organisationen vorhanden sein.²⁹

Modell III – Regierungspolitik

Sowie das Modell des organisatorischen Verhaltens das Modell des rationalen Akteurs erweitert hat, erweitert nun das Modell der Regierungspolitik das des organisatorischen Verhaltens. Der führende Akteur welcher die Entscheidungsmacht innehat (also ein Präsident, eine Regierung, ein Kanzler, ein Minister, etc.) steht zwar an der Spitze einer oder wahrscheinlich mehrerer Organisationen (also Büros, Ämter, Ministerien, etc.), aber er ist nicht der Einzige in diesem Umfeld. Ihn umgeben noch andere Mitspieler und Konkurrenten, die ebenso führende Akteure sind und daher auch einen gewissen Einfluss auf Entscheidungen nehmen können, die sich innerhalb seiner Domäne abspielen. Als Beispiel wird sich ein Verkehrsminister tendenziell eher nicht in Themen bezüglich des Gehaltsschemas von Militärangehörigen einbringen, ein Finanzminister und ein Verteidigungsminister aber sehr wohl. In diesem Umfeld namens Regierung, befinden sich Akteure wie Minister, Staatssekretäre, Präsidenten, Berater, Amtsleiter, die Presse, die Öffentlichkeit, NGOs, etc., welche sich alle zu einem Thema hierarchisch angeordnet positionieren. Um eine Entscheidung zu treffen muss verhandelt, gefeilscht oder einfach nur Geschäfte getätigt werden.

Das Spiel von dem wir hier sprechen nennt sich Politik. Entscheidungen sind das Ergebnis von Verhandlungen beteiligter Akteure, mit unterschiedlichen Zielen, Präferenzen oder Motivationen. Diese Präferenzen des Akteurs sind zu jeder Entscheidung vielfach beeinflusst (privat, beruflich, kulturell, moralisch, Abhängigkeiten, etc.) und können zu den Präferenzen anderer Akteure natürlich widersprüchlich, aber ebenso gut ähnlich oder gleich sein. Meistens repräsentieren sie natürlich die Interessen der Organisationen denen sie dienen oder vorstehen. Da die Interessen von verschiedenen Organisationen aber unterschiedlich oder sogar widersprüchlich sein können, befindet sich ein Akteur der beides vertreten muss in einer Zwickmühle. Je nachdem welche Überzeugung man vertritt oder für welche Sache man einsteht, entstehen Unterschiede in der Gewichtung welche Dinge wichtig und welche zu vernachlässigen sind. Was aber zählt ist die Entscheidung die sich dann auf alle (zum Beispiel einen Staat) erstreckt und im schlimmsten Fall irreparablen Schaden hinterlassen könnte.³⁰

Wenn Entscheidungsträger zusammen kommen um zu (ver-)handeln, also beispielsweise um ein Gesetz zu verabschieden oder um einem anderen Staat den Krieg zu erklären, dann ist das Resultat dieser interagierenden Gruppe zumeist unterschiedlich von den Vorsätzen und vorgenommenen Zielen der Akteure die sich in dieser Gruppe beteiligen. Dabei müssen wir uns natürlich sofort fragen: Wenn wir den zuständigen Entscheidungsträger kennen, auf dessen Wort, Signatur oder Befehl eine Handlung durchgeführt wird, und wenn wir wissen was diese

²⁹ S.163-185; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

³⁰ Vgl. S.255-256; ebd.

Person oder Gruppe möchte, will oder braucht, können wir dann damit das Ergebnis erklären oder möglicherweise sogar vorhersagen? Die Annahme hierfür ist negativ, da diese ‚bestimmende‘ oder ‚entscheidende Macht‘ grundsätzlich nicht einem Individuum alleine zur Verfügung steht, sondern zumeist geteilt wird.

Die Autoren *Allison & Zelikow* übernehmen für ihr Modell der Regierungspolitik dabei fünf Grundannahmen von *Richard E. Neustadt*, die auf Überlegungen aus seinem Buch „Presidential Power“³¹ basieren:

- a. Voneinander **getrennte Institutionen teilen** sich den effektiven **Machteinfluss** auf Entscheidungen
- b. **Es gibt formal einen ersten Akteur** im System **mit der Macht** seine Mitspieler zu **überzeugen**
 - In Neustadts Fall ist dies ein Präsident, der immer einen Verhandlungsvorteil durch seine politische Legitimation besitzt. Dieser Vorteil reicht zwar nicht die Durchsetzung seines Willens zu garantieren, aber er ist sein einziges Mittel auf die Wahrung eines Einflusses auf das Regierungshandeln. Durch sein professionelles und öffentliches Ansehen kann er die Wünsche und Befürchtungen der Teilnehmer auf seine Art und Weise beurteilen und einschätzen. Somit ist es ihm möglich die Verhandlungspartner davon zu überzeugen, dass das was er möchte in ihrem Interesse auch das Beste für sie ist.
- c. **Verhandlungen laufen nach Prozessen ab**
 - Dieses Spiel der Überzeugung eines Präsidenten ist nicht willkürlich, sondern bestimmte Prozesse oder Abläufe strukturieren das Spiel. Die Abläufe sind geregelte Kanäle um Aspekte in die Handlungswahl miteinzubringen.
- d. **Macht entspricht den Auswirkungen auf das Ergebnis**
 - Nicht die Handlung oder in weiterem Sinne das Ergebnis der Handlung ist das Zeichen der (Verhandlungs-) Macht, sondern die Entscheidung des Präsidenten. Was getan wurde kann am besten beurteilt werden, wenn man sich selbst in die Situation des Präsidenten zum Zeitpunkt der Verhandlungen und Entscheidung versetzt.
- e. **Intranationale und internationale Beziehungen**
 - Andere Regierungen nehmen mithilfe von Botschaften, Gesandten, etc. aktiv am Entscheidungsfindungsprozess einer nationalen Regierung teil, bevor diese sich selbst auf eine Politik oder Handlungsweise geeinigt hat. Hierunter fallen sogenannte Joint-Actions, wie sie oft in Situationen auf internationaler Ebene passieren.³²

Es steht außer Frage, dass Entscheidungsfindung in Regierungen einen sehr komplexen Prozess mit multiplen Akteuren darstellt. Die Frage die sich dabei auftut ist, welche Effekte diese Gruppenprozesse auf die Auswahl und die Handlung von Entscheidungen selbst haben.

³¹ Siehe Literaturverzeichnis

³² Vgl. S.258-261; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

Insgesamt gibt es eine große Anzahl von Faktoren welche die Ergebnisse von Gruppen-Entscheidungsfindungen erklären. *Allison & Zelikow* fokussieren sich dabei auf sieben Hauptpunkte:

1. Bessere Entscheidungen

Je besser eine Gruppe Informationen über eine Situation zu analysieren vermag, desto wahrscheinlicher trifft diese Gruppe richtige Entscheidungen oder zumindest Entscheidungen von höherer Qualität. Obwohl mehr Informationen bessere Analysen und daher auch bessere Entscheidungen hervorbringen können, kann eine allzu große Menge an Informationen den Prozess durch schlechte oder viel zu späte Entscheidungen auch lahmlegen. Für eine Minimierung des Arbeitsaufwands und eine Vermeidung des Stillstands ist eine Abschätzung der Menge an Informationen und Analysen im Zusammenhang mit den für die Entscheidung notwendigen Parametern unerlässlich.

2. Das „Vertretungs-“ Problem: Auftraggeber, Auftragnehmer und Akteure

Eine Entscheidung in einer Gruppe zu treffen und die Aufstockung der Teilnehmer darin zu fördern hat, im Gegensatz zu alleiniger Entscheidungsfindung, qualitative Vorteile. Zum Beispiel ist es weniger wahrscheinlich: dass ein Problem falsch aufgefasst wird, dass relevante Interessen bei der Zielsetzung missachtet werden, oder dass Konsequenzen falsch abgeschätzt werden. Jedoch birgt diese Aufstockung auch Nachteile und Gefahren, nämlich die Aufnahme weiterer autonomer Interessen. Da jeder Teilnehmer unterschiedlichste Interessen verfolgt, wird die Anordnung der Präferenzen verzerrt sein oder die Präferenz eines Teilnehmers wird dominanter sein. Gruppen sind daher im Gegenteil zu Individuen nicht rational. Das Auftraggeber-Auftragnehmer-Problem ist, dass der Auftraggeber zwar alleinig die Entscheidung trifft, die Auftragnehmer die zur Entscheidung notwendigen Information an den Auftraggeber aber nach ihren Präferenzen übermitteln. Gehen wir von einem kranken Menschen aus der zum Arzt geht um gesund zu werden. Der Arzt als Auftragnehmer erstellt eine Diagnose und schlägt dem Kranken eine Behandlungsmöglichkeit vor. Da der Kranke nur wenig Wissen über Medizin besitzt und seine Wahl ohne ärztlichen Rat wahrscheinlich schlechter ausfallen würde, muss er dem Arzt ohne das notwendige Wissen über dessen Präferenzen vertrauen und kann sich für eine vorgeschlagene Behandlungsmöglichkeit entscheiden. Der Kranke kann aber nicht wissen, ob der Arzt wirklich das Beste des Patienten im Sinn hat, oder ihm einfach nur eine teure Therapie verkaufen möchte. Durch seine Expertise die wir als asymmetrische Information kennen, ist es dem Individuum Arzt als Mitspieler, Akteur oder in diesem Fall Auftragnehmer möglich Einfluss auf die Entscheidung oder die Handlung zu nehmen.

3. Die Teilnehmer: Wer spielt mit?

Die Ergebnisse eines Prozess mit mehreren Individuen kann ohne das Wissen über ihre Teilnahme und ihrer Informationen, Erfahrungen, (evtl. auch ihrer Organisation; vgl. mit Modell II) ihres Glaubens und ihres Verhaltens nur schwer vorhergesagt oder

nachvollzogen werden. Die Persönlichkeit der Teilnehmer stellt eine Schlüsselfunktion in der Entscheidungsfindung dar, weil sie das Ergebnis der Gruppe wesentlich beeinflusst.

4. Entscheidungsregeln - Stimmverteilung

Der Einfluss von Entscheidungsregeln auf das Ergebnis von Gruppenprozessen ist am besten ersichtlich, wenn die Wahl durch eine Abstimmung durchgeführt wird. Es stellt sich die Frage wie viel die Stimme eines Akteurs zählt? Benötigt die Abstimmung zur Durchsetzung eine einfache oder eine Zwei-Drittel Mehrheit? Besitzen die Akteure Veto-Rechte? Ist die Abstimmung vielleicht sogar öffentlich oder doch geheim? Die Form der Entscheidungsregeln kann das Ergebnis verändern.

5. Formulierung und Zusammensetzung der Agenda

Wie und ob eine Gruppe auf eine Angelegenheit oder ein Problem reagiert, hängt davon ab wie das Problem formuliert wurde und ob es die Agenda der Gruppe überhaupt erreicht. Das Problem muss von der Gruppe erkannt werden, Vorschläge zur Lösung müssen eingebracht werden und es muss Druck zur Wahl einer Lösung erzeugt werden. Dies geschieht natürlich nicht immer zum Vorteil der Gruppe, der Organisation oder der Regierung.

6. Gruppendenken

Schlüsselentscheidungen werden oft in Kleingruppen von sechs bis zwölf Personen gefällt, in welchen große Kohäsion herrscht. Diese Kohäsion produziert einen psychologischen Schwung, der Konsens fördert und sowohl Dissens als auch die Berücksichtigung von Alternativen unterdrückt. Das Ergebnis dieser Situation sind Konflikte in der Gruppe und bei den Teilnehmern selbst, die sich in Zögern, Unschlüssigkeit, Unsicherheit und Zeichen von akuten emotionalen Stress äußern. Die Gruppenmitglieder versuchen dies durch Gruppendenken zu verdrängen. Gruppendenken sind Techniken defensiver Vermeidung wie beispielsweise das Übertreiben erfolgreicher Konsequenzen, das Untertreiben ungünstiger Konsequenzen, die Verleugnung von Gefühlen der Unsicherheit, das Herunterspielen persönlicher Verantwortung, etc. Gruppen tragen zur Entstehung von kollektiven Verhaltensmustern der defensiven Vermeidung bei. In einigen aber nicht allen Gruppen beginnt daraufhin der Druck der Konformität zu dominieren. Das Streben nach Einstimmigkeit fördert die defensive Vermeidung mit der charakteristischen Zuversicht der gemeinsamen Rationalisierung, welche selbst die verwerflichste Alternative stärkt und unterstützt.

7. Die Komplexität von gemeinsamen Handlungen

Situationen in denen voneinander getrennte Institutionen oder Organisationen die Macht über Entscheidungen oder Handlungen teilen, gewährleisten die Schwierigkeit oder Komplexität von gemeinsamer Entscheidung und Handlung. Wenn zum Beispiel die Exekutive die Zustimmung der Legislative, von mehreren staatlichen Abteilungen, von den Bundesländern oder von Regierungsteilnehmern der Koalition erhalten möchte, wächst die Komplexität da die Anzahl der teilnehmenden Akteure sich vervielfacht.

Die Aussicht darauf das von Beginn angestrebte Ziel zu erreichen wird geringer, weil die Abstimmung für ein geregeltes und kontinuierliches Zusammenspiel der Vielzahl der Akteure zur Prozessabwicklung immer schwieriger wird.³³

Zusammenfassung

- (1) Analyseeinheit (*Basic Unit of Analysis*): **Die Handlung ist ein politisches Resultat (aus Verhandlungen).**

Entscheidungen und Handlungen von Regierungen sind das Ergebnis interner Politik. Es handelt sich deshalb um ein Ergebnis, weil es nicht eine gewählte Lösung zu einem Problem darstellt, sondern weil es sich als ein Verhandlungs-Resultat von Kompromissen, Konflikten, Interessen und Einfluss verschiedenster hierarchisch positionierter Akteure (die Regierung) gestaltet.

- (2) Konzepte (*Organising Concepts*)

- (a) **Wer spielt mit?**

Individuelle Akteure die vor den Verhandlungen Positionen beziehen

- (b) **Welche Faktoren bilden die Sichtweisen und Präferenzen der Spieler?**

1. Beschränkte (engstirnige) Prioritäten und Auffassungen zu Problemen
2. Ziele und Interessen
3. Einsatz und Stand der Dinge
4. Fristen und Ansichten von Problemen

- (c) **Was bestimmt den Einfluss des Spielers auf das Ergebnis?**

Seine Macht die sich aus seinem Verhandlungsvorteil, seiner Fähigkeit & seinem Willen diesen einzusetzen, und der Wahrnehmung der anderen Spieler davon ergibt.

- (d) **Was ist das Spiel?**

Wie werden die Handlungen, der Einfluss und die Überzeugungen der Spieler zusammengeführt und ergeben Entscheidungen & Handlungen?

1. Durch die Handlungsräume die das Spiel strukturieren³⁴

³³ Vgl. S.265-294; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

³⁴ A.d.A.: Diese Handlungsräume oder Handlungskanäle (engl.: action-channels) kann man sich folgenderweise vorstellen: ein Handlungsraum für eine Militärintervention der USA in einem Land beinhaltet, die Empfehlung des dortigen Botschafters, eine Einschätzung der Lage des zuständigen regionalen Militär-Kommandanten, eine Empfehlung des US-Generalstabs,... Bis hinunter zu dem Kommandanten, der die Sol-

2. Regeln des Spiels

3. Handlung als politisches Resultat

(3) Vorherrschende Handlungsmuster (*Dominant Inference Pattern*)

Die Entscheidung oder Handlung ist das Ergebnis von politischen Verhandlungen von Individuen und Organisationen innerhalb der Regierung. Die hohe Erklärungs- & Aussagekraft (*explanatory power*) liegt in der Offenlegung und Darstellung des Verhandlungsspiels (Handlungsräume, Teilnehmer, Positionen, Präferenzen, etc.). Das Ergebnis erklärt sich nicht durch die Dominanz eines Individuums oder einer Gruppe, sondern durch die Details des Spiels.

(4) Allgemeine Annahmen (*General Propositions*)

- (a) Eine große Anzahl an Faktoren die das Spiel ausmachen mischen sich zwischen Probleme und **politisch-resultierende Ergebnisse** ein.
- (b) **Intention und Handlung** bedingen sich nicht.
- (c) **Lösungen** entstehen durch das Fokussieren auf **jenes Problem**, welches **den jeweiligen Akteur betrifft** und nicht auf das strategische Problem des Analytikers.
- (d) „Where you stand depends on where you sit“³⁵ –**Informationen über den Hintergrund** eines Akteurs **ermöglichen eine Vorhersage seiner Position**.
- (e) Die **Forderungen an** leitende & einfache **Akteure weichen stark voneinander ab**.
- (f) Die **Regeln und Bedingungen des Spiels beeinflussen** die Akteure und das Spiel.
- (g) **Intranationale und internationale Beziehungen**
- (h) Das **Aussehen des Problems verändert sich durch die unterschiedliche Sichtweise** der einzelnen Akteure.
- (i) **Falsche Erwartungen**
- (j) **Schlechte Kommunikation**
- (k) **Zurückhaltung**

daten faktisch in den Krieg führt. Ein anderer Handlungsraum für dasselbe Problem wäre beispielsweise die budgetäre Abwicklung dieser militärischen Intervention. Also angefangen bei der Abschätzung der Kosten, über die Unterzeichnung des Präsidenten, bis hin zur Ausgabe der finanziellen Mittel.

³⁵ S.307; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

- (l) Es bestehen Unterschiede bei den „**Spielarten**“ zwischen den Akteuren. Zum Beispiel sind in einer Regierung Beamte (zivil, militärisch), Quereinsteiger und politisch ernannte Teilnehmer tätig.

(5) Anhaltspunkte, Informationen & Beweise (*Evidence*)

Notwendige Informationen über die Details der unterschiedlichen Stimmungen zur individuellen Sichtweise und Prioritäten von einzelnen Akteuren innerhalb einer Regierung sind in kurzer Zeit oftmals nur schwer verfügbar. Ebenso ist ihre Verlässlichkeit in Frage zu stellen. Schriftliche Dokumente über die Verhandlungen, welche Entscheidungen ausmachen, sind selten und beinhalten zumeist nicht die notwendige Information, sondern sind selber ein Produkt der Verhandlungen. Viel Information kann natürlich über Befragungen der Teilnehmer selbst gesammelt werden. Angenommen jeder Teilnehmer kennt einen kleinen Teil der Geschichte zur Entstehung der Entscheidung, dann benötigt der Analytiker den raschen Zugang zu einer großen Anzahl von Teilnehmern der Verhandlungen, bevor deren Erinnerungen verblassen oder sich mit anderen Erinnerungen vermischen. Da dieser Zugang aber den Meisten fast immer verwehrt bleibt, stellt sich die Frage wie der Analytiker weiter vorgeht? Wenn man die Abläufe, Prozesse und Vorgänge kennt, ist eine gute Rekonstruktion des entscheidungsfindenden Spiels möglich. Diese Rekonstruktion, mithilfe von zur Verfügung stehenden Dokumenten und gelegentlich aufkommender Spezialinformationen wie geheimer Regierungsunterlagen oder Tonbandaufnahmen von Teilnehmern, ermöglichen eine qualitativ starke Analyse des Entscheidungsfindungsprozesses.³⁶

³⁶ S.294-313; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

Die Modelle im Vergleich

	Modell 1 Der rationale Akteur	Modell 2 Organisatorisches Verhalten	Modell 3 Regierungspolitik
Analyseeinheit (Basic Unit of Analysis)	Regierungs-/ Staatshandlung basiert auf der Wahl der rationalsten Option	Regierungs-/ Staatshandlung basiert auf dem Ergebnis, welches sich aus dem organisatorischen Verhalten / aus der Bürokratie ergibt	Regierungs-/ Staatshandlung ist ein politisches Resultat
Konzepte (Organising Concepts)	<i>Rational Choice</i> (Ziele, Optionen, Konsequenzen, Wahl), einheitlicher nationaler Akteur,	Organisatorische Akteure & Mission, Miteinwirkung auf Probleme – verteilte Macht, Ziele – Kapazitäten – Kultur, zentrale Koordination & Kontrolle, Entscheidungen von führenden Akteuren, etc.	Was ist das Spiel, wer sind die Spieler, welche Position beziehen sie? Warum und wie werden sie beeinflusst? Machtverteilung im Raum?
Vorherrschende Handlungsmuster (Dominant Inference Pattern)	Die Handlung ist die wertmaximierende Mitte	Die Handlung ist der Output / das Produkt von Organisationen und deren Aufgaben, Informationsaufbereitungen, Routinen, Glauben, etc.	Die Handlung ergibt sich aus Verhandlungen
Annahmen (General Propositions)	Je höher die Kosten desto unwahrscheinlicher ist die Handlung. Je niedriger die Kosten desto wahrscheinlicher ist die Handlung.	Regierungsentscheidungen sind beeinflusst durch bestehende Fähigkeiten, Prioritäten gestalten Implementierung, limitierte Flexibilität, gezielter Wandel, Imperialismus, langfristige Planung, etc.	Politisch resultierende Ergebnisse, Intention & Handlung, Probleme & Lösungen, der Hintergrund erklärt die Position eines Akteurs, Aussehen des Problems, Spielarten, etc.

Vgl. S.391; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): Essence of Decision

Kapitel 1 - Nigeria

oder „Der Versuch einer Einführung“

„Dort schnarcht die halbe Belegschaft vernehmlich, einer hat zwischen Pult und Kopf ein großes Kissen. ›Dee big man is at dee office at twef‹, sagt David, der Kleinunternehmer, ›so what do you expec dee smasmall man to do?‹ Wenn der Große um zwölf zur Arbeit kommt, ja was erwartest du dann vom Kleinen?“³⁷

Was ist Nigeria? Ist es bloß der nicht allzu klein geratene Landstrich von knappen 924.000 km² im Golf von Guinea, umgeben von Benin, Niger, dem Tschad und Kamerun? Oder sind es seine geschätzten 170 Millionen Einwohner, bestehend aus mehr als 250 Ethnien die sich in mehr als 500 verschiedenen Sprachen unterhalten? Ist Nigeria einfach nur das von den Medien propagierte Moloch voller Korruption, umweltverschmutzenden & lebensgefährlichen Mülls, einer Lebenserwartung von gerade einmal 50 Jahren, 3 Millionen AIDS-Infizierten und jeder Menge schlechter Arbeitshaltung? Oder ist es die aufstrebende Ölsupermacht Afrikas mit einem BIP von 420 Milliarden US-Dollar (2011), einer atemberaubenden Landschaft, einer kulturellen Vielfalt die ihresgleichen sucht und der für Afrika so typischen Offenheit und Lebensfreude, die es immer wieder schafft einem ein Lächeln auf die Lippen zu zaubern?³⁸

Wahrscheinlich ist es ebenso alles davon wie auch nichts. Jede Zustandsbeschreibung eines Landes ist durch die Erfahrungen des Autors und zumeist die Länge der Arbeit ungenau. Nichtsdestotrotz soll im folgenden Kapitel in aller Kürze ein Einblick in die Lage Nigerias und sein politisches System geliefert werden. Ein kleines Vorwissen um die Geschichte und die derzeitige Situation in Nigeria ist hilfreich, um viele Probleme und Vorgänge des Landes zu erkennen und besser zu verstehen.

Eine kleine Geschichte Nigerias

Die Zeit vor der Kolonialisierung

Die in Nigeria beheimateten Ethnien, darunter auch die drei dominanten Sprachgruppen der Hausa-Fulani, der Igbo und der Yoruba, welche zusammen genommen ungefähr zwei Drittel der derzeitigen Bevölkerung ausmachen, existierten die meiste Zeit nicht in großen Stammesgruppen oder Dorfverbänden, sondern jedes Dorf oder jede Dorfgruppe bildete eine eigene, unabhängige ethnische Einheit.³⁹ Auch wenn sie dieselbe Sprache teilten besaßen die Dörfer keine gemeinsame Geschichte, Tradition, Glauben oder ähnliches, was die hohe kulturelle Viel-

³⁷ S.291-292; Brunold, Georg (1994): Afrika gibt es nicht

³⁸ Vgl.: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> 19.09.2012 18:00
A.d.A.: Österreich hatte im Jahr 2011 im Vergleich dazu ein BIP von zirka 357 Milliarden US-Dollar.

³⁹ Vgl. S.124 f.; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

falt des Landes erklärt. Natürlich gab es im Verlauf der Geschichte durch das Nebeneinanderleben eine starke Vermischung und als Folge eine kulturelle und sprachliche Homogenisierung der verschiedenen Dörfer, einige wurden in anderen größeren oder stärkeren Ethnien sogar ganz integriert. Die am meisten verbreitete Form von Herrschaft und Organisation im europäischen Sinne war, wenn überhaupt existent, immer eine multi-ethnisch organisierte Monarchie. Diese äußerst selten vorhandenen autoritär-zentralisierten Reiche mit einem König an der Spitze, entsprangen zu Beginn immer aus einer der drei erwähnten Sprachgruppen, die über eine große Anzahl der vielen, kleineren Ethnien herrschte.⁴⁰ Im modernen Nigeria von heute definieren sich die Bürger größtenteils über diese, ihre Ethnie. Dies geschah und geschieht noch immer über die Verwendung derselben Sprache und der Eigenzuschreibung ihrer Mitglieder zu dieser Gruppe. Man versucht durch Zusammenhalt innerhalb dieser Gruppe oder „neuen“ Ethnie die gemeinsamen Interessen auf gesamtstaatlicher oder regionaler Ebene zu vertreten. Wenn wir uns mit diesem Hintergrund die Geschichte Nigerias vor der Zeit als englische Kolonie ansehen wollen, müssen wir deshalb eine Unterscheidung zwischen dem Norden, dem Südosten und dem Südwesten vornehmen.

Schon vor der Ausbreitung des Islams handelte der **Norden** Nigerias mit Ländern & Städten des nördlichen Afrika, wobei die Völker Subsaharaafrikas vor allem Gold und Menschen (Sklaven) gegen Salz, Pferde und Waffen eintauschten.⁴¹ Im Nordosten Nigerias übernahmen die herrschende Familien des **Kanem-Bornu** Königreichs schon im 11. Jahrhundert den Islam und konnte dadurch auf eine „(...) ausgezeichnete Grundlage für die Organisation von Staat und Gesellschaft (...)“⁴² zurückgreifen. Zwischen dem 11. und 14. Jahrhundert entstanden die ersten Handelszentren der zum Teil schon muslimischen **Hausa**, welche mit ihrer städtischen Kultur die nigerianischen Nord-Süd-Beziehungen intensivierten und sogar heute noch als Hauptstädte einiger Bundesstaaten eine wichtige Rolle spielen (z.B.: *Kano & Katsina*).

Die aristokratisch regierenden **Fulani** waren untereinander durch Emirate zwar verbunden, blieben aber trotzdem voneinander unabhängig. Sie lebten sowohl als animistische Nomaden, wie auch islamisiert in den Städten. Durch eine islamische Erneuerungsbewegung in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts geführt von Fulanis, kontrollierten sie später beinahe den gesamten Norden von Nigeria sowie einige Teile des nigerianischen *Middle Belts*.⁴³ Vor allem aufgrund dieser Erneuerungsbewegung ist der Norden Nigerias heute weitgehend muslimisch.

Der **Südwesten** Nigerias ist vor allem durch die Völker und Ethnien der **Yoruba**-Sprache gekennzeichnet. Diese lebten bis ins 12. Jahrhundert größtenteils unabhängig voneinander in kleineren Reichen, bis sich *Ile-Ife* als heilige Stadt und spirituelles Zentrum ihrer Kultur hervortrat. Erst im 17. Jahrhundert entstand das Königreich der *Oyo*, welches seinen Machtbereich bis *Togo* ausweitete und viel Handel mit den Hausa-Fulani Stadtstaaten des Nordens trieb. Zur selben Zeit der Entstehung des *Oyo*-Königreichs entstand in der Gegend des heutigen *Benin* (*Stadt in Nigeira*) auch das Königreich *Benin*, welches sich aus verschiedenen kleineren

⁴⁰ Vgl. S.72; Nosakhare-Omono-Ovoramwen-Erhunse, Godwin (Dissertation) (2007): *Western Democratic Models and Political Realities in Africa – The Case of Nigeria*

⁴¹ Vgl. S.263; Hartmann, Jürgen (2011): *Staat und Regime im Orient und in Afrika*

⁴² S.126; Brunner, Markus (2002): *The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria*

⁴³ Vgl. S.124-126; ebd.

Ethnien wie den Edo, Urhobo, Isoko und einigen wenigen Igbo-Völkern zusammensetzte. Beide Königreiche erlitten dasselbe Schicksal: durch Streitigkeiten innerhalb der herrschenden Familien gingen beide im 19. Jahrhundert unter und die daraus hervorgehenden kleineren Yoruba-Reiche führten längere Zeit Kriege um die Vormachtstellung.

Der **Südosten** blieb im Gegensatz zu Norden und Südwesten aber immer in kleinen, dezentralisierten Dorfgemeinschaften, von denen manche politisch miteinander verbunden waren. Die wichtigste Rolle spielte dabei die Ethnie der **Igbo**, gefolgt von den Ija, den Efik, den Kalabari, den Ibibio, usw. Auch diese Volksgruppen gründeten größere Handelszentren wie die heute noch bestehenden Städte *Calabar & Onitsha*, die für die Region allerdings nie dieselbe Bedeutung wie die Städte des Nordens erlangten. Erst durch den Handel mit den Kolonialherren konnten sie einen gewissen Wohlstand und wirtschaftlichen Aufstieg für sich verbuchen.

Schon im 15. Jahrhundert erreichte das Christentum in Form von portugiesischen Seefahrern die Küsten Nigerias. Eine großangelegte Missionierung zum Christentum begann aber erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts, die sich speziell bei den Igbo und den Ethnien des *Middle Belts* als äußerst „erfolgreich“ herausstellte.⁴⁴

Die englische Kolonialzeit

Schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts verschaffte sich Großbritannien in den heutigen Küstenregionen Nigerias ein äußerst bequemes Monopol auf den Sklavenhandel, für den es bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts rege Nachfrage gab. Bequem deshalb, weil die afrikanischen Küstenvölker die Beschaffung der Sklaven übernahmen und sich die Engländer so nie selbst bis ins nigerianische Hinterland durchschlagen und um die Versklavung von Einheimischen kümmern mussten. Nachdem die Briten den Sklavenhandel ab der Mitte des 19. Jahrhunderts beendeten, begann vor allem der Handel mit Palmöl, Elfenbein, Gummi, Kokosnüssen, etc. Eine Herrschaft der Engländer über die Gebiete begann jedoch erst mit 1861, als die langjährige Hauptstadt Lagos zur britischen Kolonie ernannt wurde.⁴⁵

Im November 1884 trafen sich auf Einladung des Reichskanzlers Otto von Bismarck dreizehn europäische Staaten, die USA und das osmanische Reich zu einer Konferenz in Berlin, um die Ländereien Afrikas ‚formell & offiziell‘ untereinander aufzuteilen. Bis zum Februar des Folgejahres war ganz Afrika, mit Ausnahme von Liberia, größtenteils auf die vier Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich, Portugal und Deutschland geteilt, wobei die Ansprüche Großbritanniens auf Gebiete des Niger Beckens bestätigt wurden.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. S.128-130; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁴⁵ Vgl. S.131; ebd.

⁴⁶ Vgl. S.57-59; Pyne, Eric Peter (Diss. 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit

Von der britischen Handelsgruppe „*Royal Niger Company*“ übernahm die britische Regierung im Jahr 1900 die Kontrolle über die Gebiete des Landes, wobei Nigeria wie wir es heute kennen erst mit dem Jahr 1914 aus einer Vereinigung britischer Protektorate hervorging.⁴⁷

Die Briten versuchten durch ihre Erfahrungen mit Indien, das Land durch die Praktik der *indirect rule* zu leiten. „*Stammesführern und anderen afrikanischen Notabeln wurden ihre [sic] angestammter Status belassen. Sie wurden gleichzeitig aber in die von Weißen getragene Verwaltung eingebunden. (...) Ansprechpartner fanden die Briten (...) in den Hausa-Fürstentümern im Norden Nigerias.*“ Zum Vorteil beider Seiten akzeptierten die Hausa-Emire die Briten als Kolonialherren, durften dafür die ihnen angestammten Rechte sowie das gesellschaftliche System beibehalten. An der Spitze der Verwaltung standen dabei aber natürlich die Kolonialherren. „*Mit Erfolg wurden sie von den Briten umworben. Diese kamen ihnen sogar noch entgegen, indem sie die christliche Mission im muslimischen Hausa-Gebiet einschränkten. Die meisten afrikanischen Völker kannten jedoch keine Herrscher über ausgedehnte Gebiete.*“⁴⁸

Im Süden mussten die Briten ihre Art von Zivilisation, Bildung und Wirtschaft erst (teils kriegsrisch) ausbreiten, um eine Art von kolonieumfassender Regierung und Verwaltung überhaupt entstehen zu lassen. Innerhalb dieser Zivilisierung der Bevölkerung geschah mithilfe von Missionsschulen auch eine Christianisierung der Gesellschaft.⁴⁹

Als erste Tätigkeit der Organisierung des Landes wurde das Tribalismus-Konzept eingeführt. Man trennte aus Überlegungen der Verwaltung die einzelnen Sprachgruppen voneinander und steckte ähnliche zu einem „*Stamm*“, also in eine Verwaltungs- & Wohneinheit zusammen. Dadurch entstanden die heute noch vorhandenen „*Verwaltungsethnien*“, wie beispielsweise die Hausa, die Yoruba, die Igbo, usw. Den Europäer schienen einige Ethnien und Volksgruppen den anderen überlegen und reihten bzw. qualifizierten sie dementsprechend. Diese Einteilung bzw. Gliederung wurde mit der Zeit von den Afrikanern übernommen und führte damals wie heute zu einem heftigen Wettstreit der Ethnien untereinander.⁵⁰ Da es im Süden keine hierarchisch-organisierte Struktur gab, veränderten die Briten durch direktes Eingreifen neben der sozialen auch die hierarchische Struktur der Völker. In den vormals kleinen Dorfgemeinschaften, die nun zu Stämmen zusammengelegt worden waren, wurden Marionetten-Häuptlinge ernannt und eingesetzt, die als Handlanger ihrer weißen Herren agierten.

Der Norden blieb von den Engländern also größtenteils unberührt, wohingegen der Süden die volle Macht europäischer Expansions-, Handels- & Kolonialpolitik zu spüren bekam.⁵¹

Das gerade das Christentum einer der Hauptgründe für die Unabhängigkeitsbewegung der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts sein sollte, war den Briten zu Beginn sicher nicht klar. Durch die Missionierung erhielt eine kleine Anzahl von Afrikanern schon recht früh eine gute Ausbildung. Diese neu-aufstrebende Elite, die in Folge teilweise sogar die Gelegenheit hatte in London zu studieren, wehrte sich gegen die Kolonialherren und die *neu-,traditionellen* Herrscher

⁴⁷ Vgl. S.132; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁴⁸ S.272; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

⁴⁹ Vgl. S.63; Pyne, Eric Peter (Diss. 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit

⁵⁰ Vgl. S.59-60; Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika

⁵¹ Vgl. S.310-311; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

(Häuptlinge) und kämpfte um die Möglichkeit sozialen Aufstiegs über Positionen in der Verwaltung. Durch die *indirect rule* war dies im Norden Nigerias theoretisch jeder Person innerhalb der muslimischen Gesellschaft möglich, im Süden jedoch nur den ernannten Häuptlingen und deren Familien. Durch erfolgreiche Selbstverwaltungsbestrebungen und vor allem mit dem Einführen von Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg konnten die neuen Eliten einen rasanten Aufstieg für sich verzeichnen. Vor allem der Übergang zu politischer Selbstbestimmung ab 1939 spielte dem Süden in die Hände, verlief der Weg zu sozialem Aufstieg und persönlichen Reichtum durch politische Ämter ab dieser Zeit doch nur mehr über westliche Erziehung und Bildung.⁵²

Der Norden ging beim Kampf um europäische Bildung vielfach leer aus und „dies erklärt zu einem Großteil die eher konservative Haltung der späteren Politiker des Nordens gegenüber der progressiven Grundeinstellung, die bei Politikern aus dem Süden vorherrschte.“⁵³

Der Tag der Unabhängigkeit

Mit 1. Oktober 1960 erlangte Nigeria die Unabhängigkeit von Großbritannien, was den jungen Staat und deren Anführer vor bisher zwar unbeachtete, aber doch große Probleme stellte. Schon davor hatte man versucht sich gründlich vorzubereiten und mithilfe der Briten eine funktionierende Verwaltung aufzubauen.⁵⁴ Wie fast alle ehemaligen Kolonien des Vereinigten Königreichs trat auch Nigeria unmittelbar nach der Unabhängigkeit wieder dem *Commonwealth of Nations* bei.⁵⁵

Die ersten Jahre der Unabhängigkeit waren neben einer rasanten Vergrößerung der Bürokratie speziell von einer Zentralisierung der Macht in das politische Zentrum gekennzeichnet. Die Entscheidungsfindung wurde dem Staatsoberhaupt und dessen inneren Kreis überlassen. Politiker und Bürokraten entwickelten sich zu privilegierten Gruppen mit starken Eigeninteressen, die sich im Vergleich zum Rest der Bevölkerung einen weitaus höheren Lebensstandard leisten konnten.⁵⁶

Politische Organisationen und Parteien gab es schon durch die zuvor stattfindenden Unabhängigkeitsbewegungen.⁵⁷ In der kurzen Zeit von den 60ern bis in die 80er Jahre dienten diese, von Zivilregierungen zumeist als Verteilungskanal für die Klientel genutzt, als Medium politischer Kommunikation und vor allem als Legitimierungsbehelf für ‚notwendige‘ Handlungen.⁵⁸

Der Aufbau der Gesellschaft zu einem Nationalstaat, also das Zusammenführen und -halten dieser Gemeinschaft, gestaltete sich durch das koloniale Erbe jedoch sehr viel schwerer.

⁵² Vgl. S.134-143; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁵³ S.134; ebenda

⁵⁴ Vgl. S.69; Pyne, Eric Peter (Diss. 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit

⁵⁵ Vgl.: <http://www.commonwealthofnations.org/commonwealth/commonwealth-membership/commonwealth-members/> 28.09.2012 16:55

⁵⁶ Vgl. S.46-56; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

⁵⁷ Vgl. S.137 ff.; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁵⁸ Vgl. S.63; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

Der Staat Nigeria ist ein künstliches Konstrukt, dass aus der willkürlichen Grenzziehung der europäischen Kolonialstaaten entstand. Folgen waren Ministaaten wie auch Staaten mit Flächen von bis zu zwei Millionen km² in ganz Afrika. Dabei wurden jahrhunderte-, wenn nicht sogar jahrtausendealte Wirtschaftsräume zerstört, wie beispielsweise Wanderrouten der Nomaden die nun nicht mehr grenzüberschreitend durch die Sahelzone ziehen durften. Dadurch kam es natürlich zu einer Zerstückelung einiger Völker und Kulturen, gefolgt von erzwungener Vereinigung mit wieder anderen. Die kolonialen Herrscher hatten klarerweise kein Interesse daran diesen verschiedenen Völkern und Ethnien ein Gemeinschaftsgefühl zu geben, sondern nutzten deren gegenseitiges Misstrauen zu ihrem Vorteil aus. Des Weiteren muss man verstehen, dass das Konzept eines Nationalstaates und der dazugehörigen Infrastruktur in Afrika vollkommen unbekannt war und dessen Entstehung in Europa mehr als 100 Jahre zur Umsetzung benötigte. Wie sollte das in Afrika in nur wenigen Monaten geschehen?⁵⁹

Als Antwort darauf und möglicherweise auch in Anlehnung an die afrikanische Kultur der dörflichen Gemeinschaften, versuchten die Elite der ersten Generation afrikanischer Politiker ein einerseits konsensförderndes Einparteiensystem aufzubauen, um politische Opposition und unterschiedliche politische Ansichten zu vermeiden. Andererseits zog man, durch das gesellschaftliche Verhalten dieser Elite, die Unzufriedenheit und den Zorn der Bevölkerung auf sich:

„Das Herrschaftswissen der vorkolonialen Zeit, insbesondere das Management des Konsenses, der entschärfende Umgang mit Konflikten und das Aufschauen zum Beispiel der Älteren und Erfahrenen verlor in der kolonialen Periode seinen Nutzen. Was also blieb den indigenen Funktionsträgern anderes übrig, als auf die vorgesetzten Kolonialbeamten zu blicken, um zu lernen, was sie mit dem Quantum der ihnen überlassenen Macht anfangen sollten? Diese Vorbilder lehrten vor allem, dass Willkür erlaubt ist und dass sie funktioniert. Die wenigen Weißen in den großen Verwaltungsdistrikten führten sich wie kleine Könige auf und wurden in dieser Rolle dennoch respektiert. (...) Diese Anschauung sollte Früchte tragen, als die Kolonialbeamten mit der Unabhängigkeit verschwanden und afrikanische Politiker und Verwalter an ihre Stelle traten. (...) Als fruchtbarster Boden für die Nachahmung der kolonialen Herrenattitüde erwiesen sich die wenigen großen Städte, deren es in jeder Kolonie eine gab. (...) In diesen Städten wuchs die künftige Elite des unabhängigen Afrika heran: Lehrer, Anwälte, Ärzte, Journalisten und Gewerkschafter. Ihr Politikbild kehrte die Attribute des bürokratischen Staates heraus. Öffentliche Ämter, Rang und Befehlsgewalt transportierten Macht, Prestige und Einkommen.“⁶⁰

Die große Anzahl der schon traditionell militärischen Putsche gegen die Zivilregierungen Nigerias lässt sich demnach vor allem auf die Politik der politischen Elite der 60er Jahre zurückführen.⁶¹

Insgesamt putschte das Militär seit Beginn der ersten Republik die mehr oder weniger ‚demo-

⁵⁹ Vgl. S.91-93; Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika

⁶⁰ S.273-274; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

⁶¹ Vgl. S.117; Nosakhare-Omonu-Ovoramwen-Erhunse, Godwin (Dissertation) (2007): Western Democratic Models and Political Realities in Africa – The Case of Nigeria

kratischen' Regierungen Nigerias dreimal, wobei teilweise auch die Militärregime wiederum von anderen hochrangigen, Militärangehörigen (gegen-)geputscht und abgelöst wurde.⁶²

Das Militär spielt in Nigeria nach wie vor eine große Rolle. Wie in den meisten Ländern Afrikas mit multipler, aber auch untereinander misstrauischer ethnischer Bevölkerung, gelingt es häufig nur der Armee nationale Legitimation für sich zu verbuchen. Es scheint, dass die gemeinsame Ausbildung die Soldaten als Gruppe zusammenschweißt und somit „(...) das Militär als ‚Familie‘ über die ethnische Herkunft stellt.“⁶³

Überlegenswert für die lange Geschichte von Militärregierungen sind die sich wiederholend stattfindenden innerstaatlichen Konflikte zwischen den Ethnien oder Religionen, welche die Sicherheit der Bürger laufend gefährden und somit auch die jeweilige politische Vorgehensweise stark beeinflussen. Den bisherigen Höhepunkt ethnischer Auseinandersetzungen markiert der Bürgerkrieg um das Gebiet von *Biafra* in den Jahren 1967 bis 1970.⁶⁴ Dieser Sezessionskonflikt, der sehr wahrscheinlich von einer Gebietsreform des Landes ausgelöst und sowohl des Erdöls als auch der politischen Vorherrschaft des Nordens wegen geführt wurde, ermutigte die Igbo-dominierte Südostregion des Landes unter der Leitung des Militärgouverneurs *Ojukwu* sich von Nigeria loszusagen. Nach drei äußerst blutigen Jahren befand sich *Biafra* wieder im Staat Nigeria, wobei abermalig ein innerregionaler Konflikt der Igbos mit den ansässigen Minoritätenvölkern ein ausschlaggebender Faktor für die Kapitulation der Sezessionisten war. Dieser wie auch andere Konflikte wurden nur mithilfe des Militärs gewalttätig gelöst, da sich eine kompromissuchende Politik, sowie das Bürgertum und eine ordnende Polizei als institutionell zu schwach erwiesen.⁶⁵

Ein weiteres, typisches Merkmal kürzlich unabhängig gewordener Staaten in Afrika ist die Ausbreitung halbverstaatlichter bzw. öffentlicher Unternehmen (engl. „*parastatals*“). Nigeria ist dafür ein Musterbeispiel. Gab es in den 60er Jahren nur ein geringes Wachstum an Staatsbetrieben, waren in den 70ern schon mehr als 250 Betriebe verstaatlicht. Versehen mit einer großen Menge finanzieller und institutioneller Freiheiten, waren sie oftmals jedoch nur ein Mittel zum politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Zweck des jeweiligen Staatsoberhauptes und seines elitären Kreises. Die Gründe für diese generell bedenklichen Ergebnisse sind zahlreich: Von apathischen Einstellungsverfahren und der falschen Handhabung finanzieller Mittel, über aufgedunsene Löhne, einen Mangel an Verantwortung und Rechenschaft und politische Vereinbarungen, bis hin zu Korruption und Missmanagement in eklatanten Ausmaßen, um nur die offensichtlichsten zu nennen.⁶⁶

Vor allem durch den Erdöl-Boom der 1970er hätte eine effiziente nigerianische Wirtschaftspolitik die Chance gehabt, den Entwicklungsstand des Landes und die Lebensqualität der Einwohner wesentlich zu verbessern. Die Erträge des Landes aus dem Erdölgeschäft erreichten bis in die Mitte der 80er Jahre mindestens geschätzte 170 Milliarden US-Dollar. Doch man verpasste

⁶² Vgl. S.146-204; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁶³ Vgl. S.71; Okonkwo, J.O. (Diplomarbeit) (2007): Nigeria - Schutzmacht Afrikas mit inneren Konflikten

⁶⁴ Vgl. S.117; Pyne, Eric Peter (Diss. 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit

⁶⁵ Vgl. S.159-161; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁶⁶ Vgl. S.56-57; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

diese nicht einmaligen Gelegenheiten stets aufgrund der Indisziplin der herrschenden Klasse und durch falsche Prioritätensetzung. Als Beispiel sei Nigerias Hauptstadt Abuja genannt, deren Aufbau Mitte der 70er begann. Der „Bau einer neuen Hauptstadt mit Untergrundbahnen und dreizehnspuriger kreuzungsfreier Verkehrsführung“ gleicht dem schieren Irrsinn, wenn zur gleichen Zeit auf dem Land „eine Million Menschen an Lepra erkrankt ist, deren Heilung und Behandlung nur einen Bruchteil von Abua [sic!] kosten würde.“⁶⁷ Man setzte statt Förderung des ländlichen Raumes auf Industrialisierung und Stadtentwicklung, was einem Wachstum ohne Entwicklung gleich kommt und sich bis heute negativ auf die nigerianische Agrarpolitik auswirkt.⁶⁸

Ein weiteres bestimmendes Beispiel für die nigerianische Wirtschaftspolitik der 70er Jahre waren die mehrmals veränderten „*Nigerian Enterprises Promotion Decrees*“. Mit diesen versuchten die jeweiligen Militärregierungen eine Indigenisierung bzw. Nigerianisierung der Wirtschaft zu erzeugen, um die Abhängigkeit von ausländischen Investoren & Besitzern, die allein über die Zukunft der großen privaten Firmen in Nigeria entschieden, zu verringern.⁶⁹ Neben der wirtschaftlichen Unabhängigkeit sollte mit einem Schlag auch ebenso mehr politische Unabhängigkeit erreicht werden. Dies führte insbesondere durch den Erlass von 1977 zu einem abrupten und radikalen Besitzwechsel von ausländischen zu nigerianischen Staatsbürgern.⁷⁰

Die 80er Jahre waren gekennzeichnet von einer organisatorischen Krise des Staates zur Gesellschaft. Die Regierung konnte das Vertrauen seiner Bürger nicht gewinnen, wurden alle staatliche Anweisungen und Verordnungen doch als aufdringlich und zerstörerisch empfunden. Das Misstrauen in Beamte wurde aufgrund ihrer Nähe zur Macht (Staat) und mit ihrem Ruf als ‚Despoten des kleinen Mannes‘ immer offensichtlicher zur Schau getragen. Vor allem die fortwährende persönliche Bereicherung von Beamten an staatlichen Ressourcen und daher Gemeingut, trug das Notwendige zum Hass auf die Bürokratie bei.⁷¹

Die späten 80er und frühen 90er Jahre Nigerias zeichneten sich durch eine verschlimmerte Schuldenkrise des Landes, eine Militarisierung des öffentlichen Lebens und der Neuformierung einer politischen Elite aus. Obwohl Erwartungen und Unterstützungen in die Militärregime *Babangida* und *Abacha* groß waren, sind gerade erneute „*Personalisierung und Zentralisierung politischer Entscheidungen, verbunden mit einer neuerlichen Hochkonjunktur für Korruption; sowie die Zunahme lokaler und regionaler gewalttätiger Konflikte*“⁷² ein Merkmal dieser Zeit. Es ist zu erwähnen, dass wenngleich der Versuch einer Demokratisierung in den Jahren 1992 - 1993 schon nach kurzer Zeit scheiterte, die Grundlage für den Beginn der derzeitigen vierten Republik in dieser Periode gelegt wurde.⁷³

⁶⁷ S.100-101; Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika

⁶⁸ Vgl. S.103; ebd.

⁶⁹ Vgl. S.7; Gboyega, A. / Abubakar, Y. / Aliyu, Y. (Edt.) (1989): Nigeria Since Independence: The First Twenty-Five Years – Vol. IV Government and Public Policy

⁷⁰ Vgl. S.171-194; ebenda

⁷¹ Vgl. S.65; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

⁷² S.181; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁷³ Vgl. S.181-199; ebd.

Der Militärdiktator *Abacha* stellte vor seinem plötzlichen Tode 1998 noch ein Übergangsprogramm auf, dass das militärisch regierte Nigeria in eine demokratisch gewählte Zivilregierung führen sollte. Die Präsidentschaftswahlen der neuen Republik fanden am 29. Mai 1999 statt. *Olusegun Obasanjo* konnte die Wahl für sich und seine „*Peoples Democratic Party*“ (PDP) entscheiden und war dadurch mit 20 Jahren Abstand zu seiner ersten Periode ein weiteres Mal Staatsoberhaupt. Trotz zahlreicher Kritik an der demokratischen Qualität dieser Wahl wurde er zum Präsidenten vereidigt, da der Wunsch der Bevölkerung vom Militär befreit zu werden viel stärker wog als alle Wahlmängel. Auf *Obasanjo* folgten bis heute der Moslem *Umaru Yar'Adua* und zurzeit der Christ *Goodluck Jonathan*, alle Mitglieder der PDP. Die Jahre seit 1999 sind gekennzeichnet vom Versuch einer weiteren Öffnung und Internationalisierung Nigerias zu einem Global Player, sowie von Demokratisierungsprozessen und natürlich dem erbitterten Kampf gegen Korruption.⁷⁴

Die derzeitige Lage

Die Probleme der vierten Republik Nigerias sind in aller Regel Probleme des Staates mit seinen Bürgern. Man kann dabei ohne zu übertreiben von einer Abwesenheit der politischen (vgl. mit der Rolle des Militärs ab 1960), ökonomischen, ökologischen, sozialen und rechtsstaatlichen Sicherheit sprechen.

Auf die ökonomische und soziale Sicherheit wurde schon im Unterkapitel der Geschichte des Landes hingewiesen, wobei diese zurzeit nur eine untergeordnete Rolle spielen. Ebenso ist die Nahrungsmittelunterversorgung⁷⁵ und der katastrophale Umweltschutz des Landes durch falsche Politik (Prioritätensetzung) und die intensive, aber weder sichere noch nachhaltig durchgeführte Erdölförderung im Nigerdelta ein weltweit bekanntes Problem, welches hiermit nur kurz erwähnt werden soll. Im folgenden Kapitel werden überwiegend die politischen und rechtsstaatlichen Sicherheitsdefizite angesprochen.

Das politische System

Nigeria ist eine föderal organisierte Republik bestehend aus 36 Bundesstaaten plus dem gesonderten Verwaltungsgebiet der Hauptstadt Abuja. Die Legislative übernimmt die Nationalversammlung (*National Assembly*), welche sich in zwei Kammern, nämlich Senat (*Senate*) und Repräsentantenhaus (*House of Representatives*) gliedert. Der Präsident der Republik sowie die Gouverneure der einzelnen Bundesstaaten teilen sich die Macht über die Exekutive. Nigeria besitzt im Vergleich zu anderen Republiken eine Vielzahl von unterschiedlich zuständigen Ge-

⁷⁴ Vgl. S.201-203; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁷⁵ Vgl.: <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/doc/Counprof/nigeria/nigeria.htm>

16.10.2012 13:06

richten⁷⁶, in deren Händen sich die Judikative befindet. Der oberste Gerichtshof (*Supreme Court*) stellt die höchste Instanz im nigerianischen Gerichtswesen dar. Die Verfassung (*Constitution of the Federal Republic of Nigeria*) ist seit Mai 1999 in Kraft.⁷⁷

Jeder Bundesstaat verfügt über seine eigene Regierung unter Leitung des Gouverneurs, mit eigenem Staatsparlament und Kammer. Auffallend ist die oftmals sehr unterschiedliche Gesetzgebung in den einzelnen Bundesstaaten, wobei die Einführung der Scharia im Jahr 2000 in den 12 nördlichsten Bundesstaaten für internationales Aufsehen sorgte.

Generell kann gesagt werden, dass man bei der Gründung und am Aufbau dieser vierten Republik sich sehr stark an das US-amerikanische System angelehnt hat. Da dem Präsidenten die Leitung des „*Federal Executive Council*“ zufällt und er gleichzeitig den Regierungschef als auch den Oberkommandierenden der Streitkräfte darstellt, kann Nigeria als demokratisch föderale Präsidialrepublik bezeichnet werden. Das *Federal Executive Council* (auch *Federal Cabinet of Nigeria*; deutsch. Bundesexekutivrat) stellt die Beratung der Exekutive, also des Präsidenten dar.⁷⁸ Die Zusammensetzung dieses Rates ist für den Präsidenten äußerst vorteilhaft, ist es ihm als Vorsitzenden und Leiters doch erlaubt weitere, in der Verfassung nicht genannte Mitglieder selbst zu ernennen.⁷⁹ Es ist daher kaum verwunderlich, dass durch die höchste politische Stellung des Landes das Hauptaugenmerk auf den Präsidentschaftswahlen liegt.

Alle vier Jahre finden im Wochen-Rhythmus zuerst die Wahlen um die Nationalversammlung, dann jene zum Präsidenten und zuletzt die Gouverneurs- & (bundesstaatlichen) Parlamentswahlen statt. Man will damit verhindern, dass der Präsident Einfluss auf die Wahlen zur Nationalversammlung nimmt. Für das Amt des Präsidenten besteht die Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl, wobei der Kandidat in 24 der 36 Bundesstaaten eine Mehrheit und in den verbliebenen 12 Bundesstaaten nicht weniger als 25% der Stimmen erringen muss.⁸⁰ Bei der letzten Wahl im April 2011 gewann der schon im Vorfeld favorisierte Vertreter der *Peoples Democratic Party* (PDP) *Goodluck Jonathan*, der nach dem Tod des amtierenden (schwer kranken) Präsidenten *Umaru Yar'Adua* im Jahr 2010 als Vizepräsident die Regierungsgeschäfte übernahm. Die Wahlen, welchen unter anderem von 120 Vertretern der EU beobachtet wurden, galten als eine der demokratischsten in der Geschichte des Landes. Obgleich Nigeria ein Mehrparteiensystem besitzt, war die Menge von 50 registrierten Parteien und Präsidentschaftskandidaten die um die höchsten Ämter des Landes antraten mehr als beeindruckend.⁸¹ Sogar zurzeit sind in Nigeria noch immer 56 politische Parteien in der *Independent National Electoral Commission* (INEC) registriert.⁸²

⁷⁶ Vgl.: Constitution of the Federal Republic of Nigeria; Chapter I, Part II: Powers of the Federal Republic of Nigeria, §6.(5)

⁷⁷ Vgl. ebd.; Chapter I, Part I - Part II, §1. - §7.

⁷⁸ Ebd.; Third Schedule, Part I: Federal Executive Bodies; B – Council of State; §5 - §6

⁷⁹ Ebd.; Chapter VI, Part I: Federal Executive; B – Establishment of Certain Federal Executive Bodies; §153 - §161

⁸⁰ Vgl. S.29-31; Hochsteiner, B. / Ibe, P.: Politik Nigerias, Parteien und Wahlen; In: Holley, Heinz (et.al.) (2010): Ojemba – Grenzüberschreitende Freundschaft

⁸¹ Vgl. S.1-5; Pähler, Klaus (2011): Nigeria wählt – mehr good luck für Jonathan?

⁸² Vgl. unter: <http://www.inecnigeria.org/>

...und die Realität dahinter

Nach einer Zeit der Marginalisierung der Staaten Afrikas südlich der Sahara, dem Nigeria durch das Erdöl erfolgreich entgegenwirken konnte, folgt gegenwärtig der soziale und wirtschaftliche Aufstieg einer kleinen Gruppe von Nigerianern, der dem erneuten internationalen Interesse zu verdanken ist. Neben den ehemaligen Kolonialmächten ist ein derzeit verstärkter Einfluss Chinas zu spüren, der sich auf dem immensen Rohstoffhunger dieser riesigen Volkswirtschaft gründet.⁸³

*Oga No. 1 – Der Präsident*⁸⁴

Dabei fungiert der nigerianische Präsident als der Vertreter eines lange Zeit administrativ-hegemonischen Staates⁸⁵ nach außen. Nach *Hartmann* sind afrikanische Präsidenten und ihre Umgebung als *Big Man*-Systeme konstruiert:

„Die Staatselite gruppiert sich um eine Figur, für die sich die Bezeichnung des Big Man eingebürgert hat. Der Big Man hat für gewöhnlich das Amt des Präsidenten inne. Die Regierungsbürokratie gehorcht seinem Willen. Ihr Hauptzweck besteht darin, seiner Familie und seinem Anhang Wohlstand zu bescheren. (...) Die engste Umgebung des Big Man besteht aus Ministern, hohen Beamten, Offizieren und den Leitern der Staatsbetriebe. Das Besondere an der afrikanischen Variante dieser Konstellation ist der Zwang zum Teilen. Ihm kann sich kein Big Man entziehen. Es handelte sich hier lange um ein Teilen von Macht und Geld mit der eigenen Klientel, aber nicht mit den Konkurrenten. Das afrikanische Präsidialsystem bietet eine gute verfassungspolitische Deckung für den vollständigen Zugriff auf den Regierungsapparat.“⁸⁶

Die Rolle und die Menge der Machtbefugnisse des nigerianischen Präsidenten sind durch die politische Geschichte seit der Unabhängigkeit und den andauernden Kampf gegen die Korruption äußerst kritisch zu betrachten. Fakt ist, dass er die einflussreichste und mächtigste Position des Landes innehat, die dem afrika-typischen ‚*Präsidentialismus*‘-Konzept entspricht. Dieser *afrikanische Präsidentialismus* ist nach *Brunner* ein autokratischer Regierungsstil gepaart mit unzulänglichen bzw. fehlender *checks and balances*, welcher in fast allen Staaten Afrikas zur Personalisierung der Herrschaft in eine sogenannte *personal rule* führte. Dabei ist der nigerianische Präsident auch hier in ein System aus Neopatrimonialismus und Klientelismus eingebettet.

Neopatrimonialismus nach Max Weber kann dabei als ein aus Demokratie und Autokratie bestehendes Regime angesehen werden, in der das Amt und der Amtsinhaber nicht mehr voneinander trennbar sind: „(...) *the patronizing governing style of African leaders is engrained in the*

⁸³ Vgl. S.421-459; Chazan, Naomi (et al.) (1999): *Politics and society in contemporary Africa*

⁸⁴ A.d.A.: Das nigeriaweit bekannte Wort „*Oga*“ stammt aus der Igbo-Sprachfamilie und kommt im Deutschen dem Begriff „des Verantwortlichen“ oder einfacher „dem Boss“ oder „dem Chef“ am nächsten.

⁸⁵ Vgl. S.141-145; Chazan, Naomi (et al.) (1999): *Politics and society in contemporary Africa*

⁸⁶ S.292; Hartmann, Jürgen (2011): *Staat und Regime im Orient und in Afrika*

*psyche of the African elite – a practice since tribes were ruled by monarchs, kings, and territories by colonial powers.*⁸⁷ Klientelismus beschreibt dabei ein System personell-ungleicher Abhängigkeiten zwischen einer Person und dessen Klienten, also dem Amtsanwärter bzw. -inhaber und den von ihm abhängigen Individuen, die ihn in der Hoffnung eines späteren reziproken Beistands und Hilfe politisch unterstützen. Vorrangiges Ziel ist immer die Machterringung, der Machterhalt oder die Neuverteilung der Macht auf die Elite des jeweiligen, selbstzugeschriebenen Netzwerks, das sich hauptsächlich über die Ethnie definiert. Dies ist sowohl in Militärdiktaturen, als auch in Mehrparteiensystemen möglich, da es gilt das Netzwerk, im Fall des heutigen Nigeria die Ethnie, „(...) *möglichst geschlossen hinter sich zu organisieren, um auf der Ebene des Austauschs unter den Eliten, unter den Spitzen der Parteien, einen Verhandlungsvorteil zu haben.*“⁸⁸ Auf einer Skala von Demokratie bis Autokratie bleibt es jedoch unklar welche Position der nigerianische Präsident einnimmt. Geschichtlich betrachtet ist eine Nähe zu letzterem wahrscheinlicher, obgleich die letzten Wahlen in Nigeria einen offensichtlich großen Schritt in Richtung Demokratie markierten.⁸⁹

Dass Wähler dabei zumeist nicht für jene Person oder Partei votieren, die ihre Probleme auf staatlicher Ebene zu lösen gewillt ist, sondern innerhalb des klientelistischen Systems, scheint dabei nur selbstverständlich. *Hartmann* beispielsweise beschreibt Wahlen in Nigeria als einen Handel zwischen der reichen politischen Elite und der armen Bevölkerung:

*„Die Wählerstimme ist ein Handelsgut. Für die Armen ist sie ein Mittel, um damit etwas zu kaufen. Davon leben professionelle Power brokers. Sie operieren an der Schnittstelle zwischen den politischen Eliten und der Masse der einfachen Menschen. Es handelt sich um politische Unternehmer, die Stimmen liefern und für jeden Wähler ein offenes Ohr haben. Im Gegenzug rufen sie bei den von ihnen unterstützten Kandidaten Patronage, Gefälligkeiten und Geld ab. Jeder Mittelsmann operiert in den Grenzen ethnischer und konfessioneller Gemeinschaften. Kein noch so mächtiger politischer Unternehmer wird bei muslimischen Wählern ein Votum für christliche Kandidaten bewerkstelligen können.“*⁹⁰

Korruption – The Nigerian Factor

Der afrikanische Wildwuchs an Korruption ist ein gesellschaftlich-kulturell bedingter Zustand, der hauptsächlich auf das Aufeinanderprallen westlicher und afrikanischer Zivilisation zurückzuführen ist. Die nigerianischen Eliten suchten neben einem Aufschwung der Wirtschaft auch einen gehobenen westlichen Lebensstandard. Das Gehalt eines Arztes, Lehrers oder Abteilungsleiters in Nigeria ließ dies aber nicht zu. Die Eliten befanden sich in einem importierten europäischen System des Individualismus gepaart mit afrikanischer Familienethik, denn um

⁸⁷ S.225; Ngwainmbi, Emmanuel (2007): NEPAD and the Politics of Globalization; In: Mazama, A. (2007): Africa in the 21st Century

⁸⁸ S.95; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

⁸⁹ Vgl. S.94-95; ebd.

⁹⁰ S.313; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

das Gesicht vor der Großfamilie zu wahren müssen die Verwandten und Mitglieder unterstützt werden. Dies ist der Nährboden auf dem sich Korruption, in Nigeria auch bekannt als „*the Nigerian Factor*“, in ganz Afrika massiv ausweitet.⁹¹

Vom Präsidenten abwärts nutzen nun viele der kleinsten Beamten ihre Machtposition im System aus. Der mit der Familie zu teilende Besitz und das Einkommen „(...) wird aufgestockt, indem für jede Amtshandlung ein Preis verlangt wird. Regierungsämter werden von Freund und Feind nicht anders aufgefasst denn als Pfründe oder Prébende: als Lizenz zum Geldverdienen. Das gilt für den Minister wie für den kleinen Zollbeamten, der für ein paar Geldscheine Einfuhrdokumente abstempelt, wie auch für den Polizisten, der einkauft, ohne zu bezahlen, und der Geldbußen für nie begangene Verkehrsdelikte verhängt. Ein Verwandter dieses Polizisten mag mit seiner Hilfe wiederum die Restsumme für den Erwerb eines Taxis zusammenbekommen, das ihm bessere Verdienstmöglichkeiten verschafft als sein bisheriger Job.“⁹²

Dabei bestimmt nicht nur Korruption, sondern auch Betrug und Schwindel unübersehbar den Alltag und die soziale Umwelt der Bürger in erschreckendem Ausmaße mit. Als Beispiel hierfür sei der Begriff „419“ (gesprochen: *four-one-nine*) genannt. Die Zahl geht zurück auf eine Paragraphenziffer des nigerianischen Strafgesetzbuches der 80er Jahre, die eine spezielle Form des Betrugs unter Strafe stellte. Die eigentliche Bedeutung dahinter hing zusammen mit dem erstmaligen Auftauchen täuschend echt scheinender Dokumente der „*Nigerian National Petroleum Corporation*“ (kurz: NNPC) mit offiziellem Briefkopf, Unterschriften, Insignien, Kreditlinien, Regierungsverträge, etc., die Firmen und Privatpersonen gegen eine kleine Gebühr eine wundersame Vermehrung von Bargeld versprach. Dieser Schwindel prägte sich so tief in das kulturelle Gedächtnis Nigerias ein, dass sich der Satz „*he played me 419*“⁹³ als „er hat mich betrogen“ in der Alltagssprache eingebürgert hat.⁹⁴

Richard A. Joseph führte den speziell für Korruption in Nigeria verwendeten Begriff des „*Präbendalismus*“⁹⁵ (engl. *prebendalism*) ein. Dieser beschreibt die Austauschbeziehungen des Klienten mit seinem Protektor oder Schutzherren: Ein Auftrag wird an die Firma eines Klienten vergeben oder eine freie Stelle wird mit einem Klienten besetzt, da die daraus entstehende Ressource wiederum die Macht und Position des Schutzherren stärkt. Diese Verteilung ist nicht mehr einfache Korruption, sondern eine Strategie zum Erhalt und der Verstärkung der Herrschaft.⁹⁶

Trotz zahlreicher Veränderungen durch Strukturanpassungsprogramme internationaler Finanzinstitutionen auch als Reaktion auf den *Präbendalismus*, zeigten sich die meisten Regierungen Afrikas ausgesprochen einfallsreich, um die klientelistische Struktur aufrecht zu erhalten. Staatsbetriebe wurden auf nebulös-verworrenen Pfaden billigst an Verwandte, Freunde, Parteizugehörige und ausländische Investoren verkauft und privatisiert. Vor allem letztere werden bevorzugt, da sie eine zumeist berechenbare und politische neutrale Stellung einnehmen, die

⁹¹ Vgl. S.101-102; Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika

⁹² S.293; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

⁹³ S. 79; Smith, Daniel Jordan (2007): A Culture of Corruption

⁹⁴ Vgl. S.19; ebd.

⁹⁵ Vgl. Joseph, Richard A. (1987): Democracy and prebendal politics in Nigeria

⁹⁶ Vgl. S.95; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

als ausländische Staatsbürger selbst mit hohen finanziellen Mitteln die (politische) Position des Schutzherrn nicht bedrohen.⁹⁷ Dies legt mehr als offensichtlich dar, dass Korruption grundsätzlich nicht als ein nationales, sondern als ein internationales Problem verstanden werden muss, welches ebenso auch auf dieser Ebene am stärksten bekämpft werden sollte.

Transparency International (TI) listete Nigeria im Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) für das Jahr 2011 an der 143. Stelle von 182 untersuchten Staaten auf, was die Problematik klar erkennen lässt.⁹⁸ Das hierbei neben dem Staat auch Privatfirmen Maßnahmen ergreifen müssen ist einleuchtend. Als wichtigstes Werkzeug im Kampf gegen Korruption schuf *TI* den Integritätspakt, der als Vereinbarung mit Sanktionsmöglichkeiten zwischen Auftraggeber und den Auftragsbewerbern bzw. -nehmer verstanden werden kann:

„Die Anbieter verpflichten sich, keine Bestechungsversuche zu unternehmen, keine wettbewerbseinschränkenden Absprachen mit Wettbewerbern zu treffen und Zahlungen an Berater und andere Mittelspersonen offen zu legen. Auftraggeber und Auftragnehmer fordern die Einhaltung dieser Bestimmungen auch von Beratern und nachbeauftragten Unternehmen ein. Verstöße gegen den Integritätspakt unterliegen klaren Sanktionen: Für Mitarbeiter des Auftraggebers gibt es disziplinarische, zivilrechtliche oder strafrechtliche Maßnahmen; für die anbietenden Unternehmen, gibt es Annullierung oder Verlust des Auftrags, Verpflichtung zur Leistung von Schadensersatz (an Auftraggeber und Wettbewerber) und Auftragsperre für zukünftige Aufträge.“⁹⁹

Diese Verpflichtung regelt daher eigentlich nur, dass alle Involvierten in dieser einen Auftragsituation keine korrupten Geschäftspraktiken anwenden, egal wie, wo oder wann sich die Involvierten bei anderen Projekten verhielten. Der Integritätspakt bietet dadurch einen „*Fluchtweg aus dem Gefangenendilemma*“ für Firmen in Ländern, in denen es ohne korrupte Methoden anscheinend unmöglich erscheint Aufträge zu generieren.¹⁰⁰

The Nigerian Factor ist damit nicht nur in Nigeria, sondern in weiten Teilen des afrikanischen Kontinents ein scheinbar übermächtiges Hindernis. Negative Auswirkungen zeigen sich vor allem in der Regierungspraxis vieler Politiker, Beamter und Privater. Ohne das richtige Staatshandeln und *Good Governance* ist neben wirtschaftlichen Reformen und Wachstum¹⁰¹ auch die Demokratie, aber vor allem die nationale Sicherheit eines Staates in Gefahr.¹⁰²

Ethnie & Klasse

In Verbindung mit der Korruption lässt sich unschwer erkennen, dass eines der Hauptprobleme und Hauptkonfliktlinien des Staates die Ethnie ist. Obwohl jede Person sich aus vielen

⁹⁷ Vgl. S.294; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

⁹⁸ Vgl. unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

29.10.2012 19:34

⁹⁹ Vgl. unter: <http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0.html>

30.10.2012 17:26

¹⁰⁰ Vgl. S.74-76; Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption

¹⁰¹ Vgl. S.101 ff.; Otobo, E.E. (2004): Contemporary External Influences on Corporate Governance ; In:

Agubuzu, L.O.C. (et.al.) (2004): African Development and Governance Strategies in the 21st Century

¹⁰² Vgl.: Onuoha, Freedom C. (2009): Corruption and National Security

unterschiedlichen Identitäten zusammensetzt wie beispielsweise dem Geschlecht, Religion, Generation, der Klasse, Herkunft, etc., spielt die Ethnie in Nigeria die tragende Rolle. Diese definiert ihn zwar nicht als Person *per se*, aber legt durch Geburt eine grundlegende Richtung fest. Gruppiert um eine gemeinsame Geschichte, Tradition, Glauben, Klasse, Normen & Werte, werden durch die Mitgliedschaft politische, wirtschaftliche und soziale Interessen verfolgt. *Hartmann* beschreibt Ethnien dabei als „(...) eine feste Größe der afrikanischen Politik. Sie erlauben es, das soziale Umfeld nach äußerlichen Merkmalen zu sortieren. Ethnizität ist eine soziale Koordinate, sie zieht Gräben zwischen Nachbarn und Geschäftspartnern und produziert fiktive Gemeinsamkeit mit Unbekannten. In friedlichen Zeiten mag sie das Zusammenleben erlauben, in schlechten Zeiten definiert sie Sündenböcke.“¹⁰³

Dabei ist für afrikanische Ethnien die Neigung zu nur knapp vorhandener Homogenität und der Bindung ihrer Mitglieder untereinander charakteristisch.¹⁰⁴

Ebenso bewegt sich jede Person in einer Gruppe, die in westlichen Verhältnissen nur in seltensten Fällen noch als Familie bezeichnet werden kann. Diese Gruppe basiert in erster Linie natürlich auf Verwandtschaft, kann aber auch über Herkunft, traditionell politischer Überzeugung und kultureller Zugehörigkeit definiert werden. Die Gruppe ist dabei so gut wie immer, aber nicht ausnahmslos, in ein und derselben Ethnie verankert. Ein Aussteigen aus derselben gestaltet sich zwar als sehr schwierig, ist aber im Gegensatz zur Ethnie (mit Ausnahmen) grundsätzlich nicht unmöglich.¹⁰⁵

Eine weitere Konfliktlinie lässt sich in den unterschiedlichen sozialen Klassen verorten. Wurde deren Existenz in den 50er und 60er Jahren noch geleugnet, besteht darin heute kein Zweifel mehr. Ihr Aufkommen lässt sich, wie in der Geschichte des Landes schon angesprochen, über die überdurchschnittlich gute Ausbildung einer kleinen Gruppe von Personen erklären. Mit der Unabhängigkeit und dem Staatsaufbau verfügten diese bald über die Kontrolle staatlicher Ressourcen, was sich nicht nur positiv auf die Ausweitung ihres Machtbereichs im Patronage-Netzwerk, sondern auch auf ihren persönlichen Reichtum auswirkte. Durch geschickte politische Schachzüge und das System des Klientelismus konnten sich die meisten dieser Familien bis heute ihre Position und Macht erhalten. Die Positionierung in welcher sozialen Klasse man sich befindet, kann tendenziell daher auch grob in ein Stadt-Land Gefälle eingeteilt werden, wobei das nicht bedeuten soll, dass es in Städten keine sozial schwache Klasse und *vice versa* geben würde.¹⁰⁶

Ethnie und Klasse sind Produkte des Staates, die sich als organisierendes Prinzip sozialer Interaktion verstehen lassen. Abhängig von der Situation können sie sich gegenseitig sowohl positiv als auch negativ beeinflussen.¹⁰⁷ Jener Politiker dessen Identifikationspotenzial mit der Mehrzahl der Personen beider staatlicher Produkte am Größten ist und um bzw. hinter sich zu gruppieren vermag, hat die beste Chance auf einen Wahlsieg.

¹⁰³ S.292; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

¹⁰⁴ Vgl. S.107-112; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

¹⁰⁵ Vgl. S.79; ebd.

¹⁰⁶ Vgl. S.119-126; ebd.

¹⁰⁷ Vgl. S.127-130; ebd.

Zum ewigen Staatszerfall

Der oft heraufbeschworene Staatszerfall des Landes hängt hauptsächlich mit der Nicht-Erfüllung der staatlichen Pflichten zusammen. In erster Linie geht es hierbei um den Verlust des legitimen Gewaltmonopols. Der Staat Nigeria kann oder will die Aufgabe eines sicheren Lebens seiner Bürger nicht erfüllen und öffnet dadurch Tür und Tor für gewaltbereite Akteure wie „Sicherheitsfirmen“ von Privaten, ethnische Milizen, *area & sticker boys*, *warlords*, oder religiös motivierte Terrororganisationen wie Boko Haram.¹⁰⁸ Letztere taliban-nahe Gruppe mit Verbindungen zur Al-Quaida verbreiten im stark muslimisch geprägten Norden und *Middle Belt* Nigerias seit 2010 immer wieder Angst und Schrecken mit Angriffen auf Regierungsgebäude (Gefängnisse, Polizeistationen, Ämter, etc.) und besonders mit Anschlägen auf Christen.

Staatszerfall drückt sich aber nicht nur durch Machtverlust, sondern auch durch Legitimationsverlust aus. Das Vermeiden von Entscheidungen und machterhaltungsstrebende Amtsträger sind Indikatoren dafür. Falls ein Staat wie Nigeria aber nun wirklich zugrunde gehen sollte, bleibt der Präsident in Form eines *Big Man* oder *Warlord* als Souverän erhalten. Ihm steht zwar keine staatliche Verwaltung zu Verfügung, aber er besitzt wahrscheinlich noch immer die Kontrolle über staatliche Ressourcen und er kann auf ein mächtiges politisches & wirtschaftliches Patronage-Netzwerk zurückgreifen.¹⁰⁹

Ein weiterer Grund für den Staatszerfall ist die auf Erdöl ausgerichtete kapitalistische Wirtschaftspolitik, welche neben dem politischen Missmanagement für die anhaltende Ungleichverteilung des Reichtums und der noch immer anwachsenden Massenarmut für einen Großteil der Bevölkerung verantwortlich ist.¹¹⁰ Auch spielt sie großen multinationalen Konzernen in die Hände, wobei verschiedene Versuche und Ansätze, wie die für Nigeria typische Indigenisierung privater Firmen, fehlschlagen.¹¹¹ Auffallend ist die langsame Übernahme privater Unternehmen als Ansprechpartner für internationale Kooperation seit den 80er Jahren. Damit verlagert sich natürlich auch die Entscheidungskompetenz vom afrikanischen Staat hin zu privaten Firmen.¹¹²

Um diesem Trend entgegen zu wirken, wären grundlegende Reformen in Politik, öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft nötig, welche aber vor allem aufgrund folgender Umstände behindert werden:

1. Trotz der Vielfalt des nigerianischen Mehrparteiensystems ist die fortschreitende Entwicklung zu einem Einparteiensystem anhand der Wahlergebnisse unübersehbar.¹¹³ Nicht nur europäische, sondern auch afrikanische Parteien streben jedoch generell danach jedwede Veränderung zu verhindern, aus denen sich für sie Nachteile entwickeln könnten.¹¹⁴

¹⁰⁸ Vgl. S.87-88; Engel, U: Afrikas zerfallende Staaten – eine Bruchzone der Globalisierung; In: Engel, U. (et.al.) (2005): Navigieren in der Weltgesellschaft

¹⁰⁹ Vgl. S.106-108; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

¹¹⁰ Vgl. S.263-267; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

¹¹¹ Vgl. S.305-310; ebd.

¹¹² Vgl. S.98-99; Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria

¹¹³ Vgl. S.36; Hochsteiner, B. / Ibe, P.: Politik Nigerias, Parteien und Wahlen; In: Holley, Heinz (et.al.) (2010): Ojemba – Grenzüberschreitende Freundschaft

¹¹⁴ Vgl. S.27-49; Mair, Peter (2000): The limited Impact of Europe on National Party Systems

2. Ebenso problematisch für den Aufbau einer landesweit-funktionierenden Verwaltung gestalteten sich die immer wieder veränderten Gebietsreformen, die zu einer Zerstückelung des Landes geführt haben.¹¹⁵ Begann man 1960 mit drei großen Bundesstaaten (Nord, Südwest, Südost), besteht Nigeria zurzeit aus einer Föderation von 36+1 Staaten.¹¹⁶ Diese Zersplitterung verstärkt das ethnische Denken der Abgrenzung zu den anderen Bundesstaaten und unterstreicht nur das Fehlen einer gemeinsamen, nationalen Verbundenheit.

Die Erfolgsaussichten von Demokratien bzw. von Demokratisierungsprozessen in afrikanischen Staaten sind, wie *Emminghaus & Nord* schon festhielten, vor allem von Einflussfaktoren wie Staatlichkeit, gesellschaftlichen Konfliktlinien, politischer Legitimität und dem Elitenverhalten abhängig. Speziell durch das Aufbrechen neuer ethnischer Konflikte entstehen immer wieder funktionale Parteibindungen, die ethnische Parteienloyalitäten herausbildet und immer wieder verstärkt.¹¹⁷

Achebe Chinua lieferte schon 1983 eine heute noch treffende Zustandsbeschreibung des Staats und der Gesellschaft in Nigeria. Das sich bis dato keine Veränderungen darin ergeben haben, zeigt das Interesse der Eliten am Beibehalten des Systems und die institutionelle Schwäche in der Umsetzung neuer Gesetze:

*“No doubt the last few years have witnessed some improvement in the legal framework for attaining a people-oriented budget process, a transparent and competitive public procurement process at the federal level of government, and also the increase and improvement of the tools for corruption prevention, detection and prosecution. Though these new legislations provide some effective tools for civil society advocacy, they are however only the very beginning of the consistent efforts required to improve the living standards of the greater population of Nigeria. They leave our hopes alive that development is possible in the country.”*¹¹⁸

¹¹⁵ Vgl. S.4 ff.; Gboyega, A. / Abubakar, Y. / Aliyu, Y. (Edt.) (1989): Nigeria Since Independence: The First Twenty-Five Years – Vol. VIII Public Administration

¹¹⁶ Vgl. S.313; Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika

¹¹⁷ Vgl. S.54-57; Emminghaus, C. / Nord, A.: Afrikas unvollendete Demokratisierung – Die Entdeckung der Langsamkeit; In: Engel, U. (et.al.) (2005): Navigieren in der Weltgesellschaft – Festschrift für Rainer Tetzlaff

¹¹⁸ S.19; Ekwewuo (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; [PPDC]

Karten von Nigera



Grafik oben: Karte von Afrika (grün hinterlegt: Nigeria)¹¹⁹

Grafik unten: politische Karte Nigerias mit den wichtigsten Städten des Landes¹²⁰



¹¹⁹ https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/ni_largelocator_template.html

19.09.2012 19:18

¹²⁰ https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/maptemplate_ni.html

19.09.2012 19:20

Auflistung aller Staatsoberhäupter der Republik Nigeria¹²¹

No.	Name	Position	from	to	Party/Member
1.a	H.M. Queen Elisabeth II of Nigeria	Head of State (<i>de jure</i>)	1960	1963	-
1.b	Alhaji Abubakar Tafawa Balewa	Prime Minister (<i>de facto</i> Head of State 60'-63')	1960	1966	All Nigerian Congress (ANC)
2.	Nnamdi Azikiwe	President (<i>de jure</i> Head of State)	1963	1966	National Council of Nigeria and the Cameroons (NCNC)
3.	Gen. Johnson Aguiyi-Ironsi	Head of Federal Military Government	Jan. 1966	Jul. 1966	Military
4.	Lt. Col. Yakubu Gowon	Head of Federal Military Government	Jul. 1966	Jul. 1975	Military
5.	Gen. Murtala Mohammed	Chief of Supreme Military Council	Jul. 1975	Feb. 1976	Military
6.	Lt. Gen. Olusegun Obasanjo	Deputy Head of Government & Future President	Feb. 1976	Oct. 1979	Military
7.	Alhaji Shehu Shagari	President	Oct. 1979	Dec. 1983	National Party of Nigeria (NPN)
8.	Maj. Gen. Mohammed Buhari	President	Aug. 1983	Aug. 1985	Military
9.	Maj. Gen. Ibrahim Babangida	President	Aug. 1985	Aug. 1993	Military
10.	Ernest Shonekan	Interim Head of State	Aug. 1993	Nov. 1993	-
11.	Gen. Sani Abacha	Head of Government and Chairman of Provisional Ruling Council	Nov. 1993	Jun. 1998	Military
12.	Olusegun Obasanjo	President	May 1999	May 2007	People's Democratic Party (PDP)
13.	Umaru Musa Yar'Adua	President	May 2007	May 2010	People's Democratic Party (PDP)
14.	Goodluck Jonathan	Interim Head of State (Vice-President)	May 2010	May 2011	People's Democratic Party (PDP)
		(Elected) President	May 2011	today	People's Democratic Party (PDP)

¹²¹ Vgl. S.518-519; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa & Vgl.: <http://rulers.org/ruln2.html>

Kapitel 2 - Auftragsvergabe in Nigeria

„Ein florierender Zweig der nigerianischen Wirtschaftskriminalität ist spezialisiert auf die Ausschreibung fingierter Großaufträge, oft mit staatlichem Absender. Vielleicht werden nur Gebühren für die Ausschreibungsunterlagen kassiert. Vielleicht gelingt es mittels des Drucks einer fingierten Konkurrenz, Vorauslieferungen zu erwirken. Gefälschte Bankakkreditive sind in Nigeria nicht viel teurer als das Papier, auf dem sie stehen.“¹²²

Es ist allgemein bekannt, dass die Auftragsvergabe von größeren und kleineren Projekten an Firmen, einen nicht immer unumstrittenen Bereich im ohnehin schlechten Ruf stehenden Baugewerbe darstellt und oftmals juristische Konsequenzen nach sich zieht. Dies ist im Nigeria von heute ebenso der Fall, wie überall anders auf der Welt. Jedwede Annahme, dass Entwicklungsländer im Vergleich zu westlichen oder demokratischen Industrienationen überdimensional häufig oder in finanziell beträchtlicherem Ausmaße von korrupten Geschäftspraktiken befallen sind, ist in wissenschaftlicher Hinsicht gesehen wohl kaum haltbar. Ein essentieller Unterschied findet sich des Öfteren aber doch: Nämlich die in Entwicklungsländern nicht oder erst seit kurzen vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, sowie die darin enthaltenen Überwachungs- und Kontrollmechanismen zur formell korrekten Vergabe. Doch selbst wenn diese vorhanden sein mögen, zeigen uns immer wieder neue Beispiele der Gegenwart, dass auch die sogenannten Industriestaaten der nördlichen Hemisphäre wie beispielsweise Österreich nicht vor illegalen und korrupten Praktiken gefeit sind.

In diesem Sinne liegt das Problem Nigerias in ihrem größten Vorteil zu den meisten anderen Länder dieser Erde, nämlich der Entdeckung von Erdölvorkommen im Nigerdelta vor mehr als 50 Jahren, durch den wenige ‚Auserwählte‘ und einige Regierungsangestellte und Politiker es zu unfassbarem Wohlstand gebracht haben. Dieser äußert sich dann u.a. nicht nur im exzessiv-dekadenten zur Schau stellen von Luxuswaren, sondern auch im Bau von extravaganten Villen, Sportanlagen (Fußballstadien) und Riesen-Bürokomplexen, wohingegen sich ein Kilometer weiter eines von vielen Wellblech-Barracken-Dörfer bis zum Horizont erstreckt. Es ist daher wohl nicht verwunderlich, wenn Firmen aus aller Herren Länder herbei eilen um ihren Teil am nigerianischen Erdölkuchen einzufordern.

Ein gutes Beispiel für diese ins Land gekommene Firmenzweige ist die Baubranche. Nigeria war und ist heute noch ein Land in dem, mit Blick auf die finanziellen Mitteln und dem Aufholbedarf des Landes, Milch und Honig fließen. Nicht umsonst listete die bekannte *Goldman Sachs Gruppe* Nigeria schon 2005 unter die Staaten der sogenannten „Next 11“ *Emerging Markets*.¹²³ Dies obwohl die Infrastruktur des bevölkerungsreichsten Staates Afrikas nach wie vor

¹²² S.300-301; Brunold, Georg (1994): Afrika gibt es nicht

¹²³ Vgl.: <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/global-economic-outlook/intro-growth-markets/index.html>

mehr als zu wünschen übrig lässt. Der Zustand der Straßen reicht zumeist, falls eine solche überhaupt vorhanden sein sollte, von mangelhaft bis prekär. Ebenso bedürfte das Zug- und Flugverkehrsnetz eines großzügigen Ausbaus. Damit sich die Wirtschaft Nigerias unabhängiger von Investitionen aus anderen Staaten entwickeln kann, müsste eine Industrie aufgebaut werden, die die mehr als reichlich vorhandenen Ressourcen und Rohstoffe verarbeiten kann. Ebenfalls benötigen die Regierung, die Ministerien, die Bundesstaaten und andere öffentliche Ämter und Behörden Bürogebäude, um ihre Verwaltungsapparate und Geschäfte buchstäblich unter Dach zu bringen.

Für diese Branche gibt es in Nigeria also genug zu tun und solange der Ölpreis hoch ist, ist auch Geld für Anschaffungen vorhanden. Wie diese Aufträge und Beschaffungsmaßnahmen der nigerianischen Regierung an die dortigen Baufirmen vergeben werden und inwiefern es dabei zu Problemen kommt, soll der Inhalt dieses Kapitels sein.

Auftragsvergabe auf internationaler Ebene

Im Zuge des Interviews wurde mehrmals ersichtlich, dass die Abläufe der Auftragsvergabe (Ausschreibung, Bewerbung, Angebot, etc.) in Nigeria denselben Spielregeln wie auf internationaler Ebene folgen bzw. gleich abgewickelt werden¹²⁴:

„Und das ist das Standardprozedere, also so wird's jedes Mal durchgeführt?“

-

„Das ist das Standardprozedere, genauso wie es international üblich ist.“¹²⁵

Nigeria ist nun Mitglied einiger internationaler Organisationen, darunter die Vereinten Nationen (UNO) und die Welthandelsorganisation WTO. Für das Beschaffungswesen von Regierungen im internationalen Handelsrecht sind deren Übereinkommen sozusagen der Standard, sind sie doch die zurzeit umfassendsten und daher auch üblichsten Werke. Dies sind zum einen das „Government Procurement Agreement“¹²⁶ der WTO (kurz: GPA) und zum anderen das „Model Law On Public Procurement“ der United Nations Commission on International Trade Law¹²⁷ (kurz: UNCITRAL), einer UN-zugehörigen Unterorganisation.

Letztere in Wien stationierte Kommission erarbeitete auf ihrer 26. Tagung im Juli 1993 ein „Model Law On Procurement Of Goods And Construction“, welches im Sommer 1994 auf der 27. Tagung in New York um den Dienstleistungssektor ergänzt wurde. Im Laufe der Zeit erkannte die UNCITRAL die Notwendigkeit einer Aktualisierung des *Mustergesetzes über die Beschaffung von Waren, Bauleistungen und Dienstleistungen* und erarbeitete eine neue Fassung, das „Model Law on Public Procurement“¹²⁸. Dieses wurde am 1. Juli 2011 offiziell ange-

¹²⁴ Vgl.: Zeilennummer 38, 63, 79, ff.; Interview X

¹²⁵ Zeilennummer 37-38; Interview X

¹²⁶ Vgl.: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_e.pdf

12.01.2012 15:22

¹²⁷ <http://www.uncitral.org/>

12.01.2012 12:28

¹²⁸ Vgl.: http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf

13.01.2012 17:37

nommen und ersetzte somit die alte Fassung von 1994.¹²⁹ Allerdings geht aus dem Titel dieser Übereinkommen schon hervor, dass es sich hierbei nur um sogenannte *Model Laws* (Muster-gesetze) mit empfehlendem Charakter und ohne rechtsverbindliche Wirkung handelt.¹³⁰

“The Model Law is aimed at assisting States in formulating a modern procurement law. Although developing countries and States whose economies are in transition were the main users of the 1994 text, the new Model Law reflects international best practice and is designed to be appropriate for all States.”¹³¹

Die WTO, eine Organisation die als Folge von Verhandlungen der Uruguay-Runde und des „General Agreement on Tariffs and Trade“ (kurz: GATT) 1994/1995 gegründet wurde¹³², hat im Gegensatz zur UNCITRAL mit dem *Government Procurement Agreement* ein rechtlich verbindliches Werk geschaffen. Den Mitgliedsstaaten steht es jedoch frei dieses ‚*plurilaterale Übereinkommen*‘ zu unterzeichnen, da es zur Aufnahme in die WTO nicht zwingend umzusetzen ist. Schon in der Tokyo-Runde (1973-1979) einigten sich die Mitgliedsstaaten des GATT zu einem ersten, gemeinsamen Vertragswerk für Auftragsvergabe. Beginnend mit 1988 wurde innerhalb der Uruguay Runde (1986-1994) um einen neuen „GATT Procurement Code“ verhandelt. Es dauerte jedoch bis 1994 um sich endlich auf das derzeitige Übereinkommen zu einigen,¹³³ welches mit 01.01.1996 in Kraft trat. Die Idee hinter dem GPA ist einfach: Da in fast allen Ländern der Erde Regierungen und deren Ämter und Behörden die größten Abnehmer von bzw. Investoren in Waren, Dienstleistungen und Bauaufträgen sind, liegt es für die Staatengemeinschaft nahe auf internationaler Ebene eigene, multilateral-verbindliche Gesetze zu verankern. Mit Hilfe dieser soll malefiz-artigen Geschäftspraktiken, sowie den oftmaligen Bevorzugungen einheimischer und Diskriminierungen ausländischer Firmen ein Ende gesetzt werden, um mehr Transparenz und internationalen Wettbewerb zu schaffen. Dies geschieht nicht nur zum Vorteil der ausländischen Firmen und Anbieter, sondern auch um Misswirtschaft und Korruption Einhalt zu gebieten, um *Good Governance* zu fördern und somit dem Verlust von riesigen Summen an (Steuer-)Geld vorzubeugen.

Der Zweck des GPA ist die weitest mögliche Öffnung dieser nationalen Märkte, um so den freien Wettbewerb auf internationalem Level für eine florierende Wirtschaft zu etablieren. Die von der WTO selbst definierte Funktion des Agreements ist:

„It is designed to make laws, regulations, procedures and practices regarding government procurement more transparent and to ensure they do not protect domestic products or suppliers, or discriminate against foreign products or suppliers.”¹³⁴

Das Übereinkommen wurde bis jetzt von 41 der 156 Mitgliedsstaaten der WTO unterzeichnet.¹³⁵ Obwohl die Anzahl der Mitglieder gering erscheint, gehören abgesehen von der russi-

¹²⁹ Vgl.: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html 13.01.2012 17:17

¹³⁰ Vgl.: S.435-440; Kunnert, Gerhard (1998): WTO-Vergaberecht; Annex UNCITRAL

¹³¹ http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html 13.01.2012 17:23

¹³² Vgl.: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm 16.01.2012 16:21

¹³³ Vgl.: S.279-283; Reich, Arie (1999): International Public Procurement Law

¹³⁴ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm10_e.htm#govt 16.01.2012 19:08

schen Föderation die erst am 22.08.2012 der WTO beigetreten ist dem Abkommen eigentlich alle größeren Industrieländer an. Korea als Einzelfall lehnt nach wie vor die Unterstellung von Bauaufträgen unter das Abkommen ab.¹³⁶ Arie REICH bemerkte 1999 schon dazu, dass ein Großteil der *Developing States* nicht dazu bereit ist die ‚protektionistische Beschaffungspolitik‘ aufzugeben: „(...) *to open up their public markets to international competition* (...)“¹³⁷ Die Entwicklungsländer verfolgen durch das Nicht-Beitreten bzw. die Herauszögerung des Beitritts eine ganz einfache, jedoch zumeist nicht funktionierende Strategie:

Die einheimische Wirtschaft soll durch Aufträge und Investitionen an nationale Firmen gestärkt werden. Wenn die Aufträge und infolge damit das schwer erwirtschaftete Staatsgeld an riesige *Transnational Corporations* (TNC) oder andere *multinationale Unternehmen* (MNU) überwiesen wird, landet es oftmals, nach Ansicht der Regierungen, auf ohnehin schon prall gefüllten Bankkonten im Ausland. National ausgegeben, könnten die einheimischen Firmen es aber wiederum für Investitionen auf den nationalen Märkten nutzen.

Tendenziell geht diese Rechnung aber nicht auf bzw. der Schuss geht nach hinten los. Dabei sollte man sich genau vor Augen halten in welcher Höhe sich die Beträge abspielen, von denen wir hier sprechen: Ein Land wie Nigeria hat im Jahr 2010 zirka 13,6% ihres BIP, das sind geschätzte 51 Milliarden US-Dollar¹³⁸, an Investitionen verausgabt. Dies ist international gesehen zwar nicht viel, aber trotzdem genügend um sich illegal daran zu bereichern. Im Vergleich dazu ergeben sich für die drei wirtschaftsstärksten Mitglieder des GPA (China, die Europäische Union und die Vereinigten Staaten) im Jahr 2010 zusammen ein geschätztes Investitionsvolumen von 9.106 Milliarden US-Dollar.¹³⁹ Es ist leicht ersichtlich warum die Relevanz des Übereinkommens für den internationalen Markt unter keinen Umständen unterschätzt werden sollte. Natürlich spielen sich nicht alle Investitionen von den Mitglieds-Staaten im vom GPA geregelten Bereich ab. Trotzdem wird die darunter fallende Geldmenge bei unkontrolliert-korrupten Investitionen, fehlerhafter Vergabe und inkonsequenter Richtlinienkontrolle groß genug sein, um in jedem Fall verheerende Schäden anzurichten. Das GPA wurde von Nigeria bis jetzt jedoch weder unterzeichnet noch ratifiziert, das Land hat bis dato nicht einmal einen Beobachterstatus.¹⁴⁰ Dies könnte sich für die Wirtschaft des westafrikanischen Riesen noch als großer Nachteil erweisen, zeigen die beiden Beispiele Korea und Indien doch, wie positiv sich die Anwendung des Agreements ausgewirkt hat.¹⁴¹

Die logische Schlussfolgerung musste sein, dass die Auftragsvergabe in Nigeria auf nationaler Ebene geregelt ist. Zur folgenden Analyse der Auftragsvergabe und des Beschaffungssys-

¹³⁵ Dazu gehören Armenien, Kanada, die 27 EU-Staaten, Hong Kong (China), Island, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, die Niederlande unter Berücksichtigung von Aruba, Norwegen, Singapur, Schweiz, Taipeh (Taiwan) und die USA. Vgl.: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm 16.01.2012 19:44

¹³⁶ Vgl.: S.105-109; Gaedtke, Jens-Christian (Diss.; 2004): Politische Auftragsvergabe und Welthandelsrecht

¹³⁷ S. 282; Reich, Arie (1999): International Public Procurement Law

¹³⁸ Vgl.: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ni.html> 18.01.2012 15:29

¹³⁹ Vgl.: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> 18.01.2012 16:13

¹⁴⁰ Vgl.: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm 12.01.2012 15:27

¹⁴¹ Vgl.: Srivastava, Vivek (2003): India's Accession to the Government Procurement Agreement; &Choi, Inbom (2003): The Long and Winding Road to the Government Procurement Agreement; In: Evenett, S.J. / Hoekman, B. (Edt.) (2006): The WTO and Government Procurement

tems werde ich meinen Fokus auf den offiziellen Gesetzestext des „*Public Procurement Act*“¹⁴² (kurz: PPA) legen. Hinzu kommen die „*Procurement Procedures Manual*“¹⁴³ (kurz: PPM), die auf Basis des PPA entstanden sind und als Erlass bzw. als eine SOP (deutsch: Arbeitsanweisung) für die beteiligten Beamten verstanden werden können. Dies aus dem einfachen Grunde, da offensichtlich nicht alle an den Beschaffungsvorgängen beteiligten Beamten eine juristische Ausbildung besitzen, mit der sie den Gesetzestext richtig auslegen könnten. Da der PPA aber oft nur Vorgaben nennt und nicht den faktischen Vorgang darstellt, wird die PPM bei der folgenden Erläuterung des Beschaffungsvorganges zur Hilfe gezogen. Somit soll eine korrekte Abbildung des gesamten Prozesses so gut als möglich dargestellt werden.

Ebenso muss gesagt werden, dass die Vollständigkeit aller Institutionen und Gesetze des PPA und der PPM unter der vorgegebenen Länge einer Masterarbeit leidet. Obwohl schon sehr lange und ausführlich, werden deshalb nur die grundlegenden und wichtigsten Institutionen und Gesetze für den Vorgang einer Beschaffung beschrieben, gibt es doch für fast jeden Schritt und jedes Gesetz eine Ausnahme.

...und Auftragsvergabe in Nigeria

Obwohl Nigeria seit dem Tod Sani Abachas 1998, spätestens aber mit der Übergabe der Staatsgeschäfte an die Zivilregierung Olusegun Obasanjos und dem Inkrafttreten der neuen Verfassung am 29. Mai 1999¹⁴⁴, „demokratisch“ geführt wird, gibt es das erste Gesetz zur öffentlichen Auftragsvergabe erst seit Juni 2007. Demnach vergibt die nigerianische Regierung ihre Aufträge für Waren, Güter und Dienstleistungen gemäß dem damals erlassenen *Public Procurement Act*.

Die Geschichte des *Public Procurement Act* (2007)

Im Sommer des Jahres 2000 gab es einen heftigen Aufschrei in der nigerianischen Politik. Der „*Nigerian Country Procurement Assessment Report*“¹⁴⁵ der „*African Development Bank Group*“¹⁴⁶ (kurz: ADB) war gerade veröffentlicht worden. Aufgrund der vielfach vorhandenen und langen Geschichte von Korruption in Nigerias öffentlichen Ämtern, wurde die Weltbank (kurz: WB) bzw. die dafür zuständige ADB vom Staat eingeladen einen *Assessment Report* mit einer Analyse der aktuellen Lage zu erstellen und Empfehlungen abzugeben.¹⁴⁷

Und es gab viele Empfehlungen. Empfehlungen deren Umsetzung wohl oder übel nicht mehr

¹⁴² <http://bpp.gov.ng/dyncnt/fileviewer.php?udsec=docs&fid=MzAy&ft=&tr=DD> 16.12.2011 18:01

¹⁴³ <http://bpp.gov.ng/dyncnt/fileviewer.php?udsec=docs&fid=Mjk%3D&ft=&tr=DD> 16.12.2011 18:01

¹⁴⁴ Vgl.: S.1; Musa, Sani (2006): *The Nigerian Political Economy in Transition*

¹⁴⁵ Vgl.: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/06/08/000094946_01053004005048/Rendered/PDF/multi0page.pdf 27.03.2012 13:43

¹⁴⁶ A.d.A.: Ein Teil der Weltbankgruppe, vgl. unter: <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/tools-reports/country-procurement-assessment-reports/> 27.03.2012 13:40

¹⁴⁷ Vgl. S.21-22; PPDC (2011): *Implementing the Nigerian Procurement Law*

weiter hinausgeschoben werden konnten. Der große Kernpunkt des Reports für Nigeria war es ein Gesetz zu verabschieden, welches auf dem vorhin schon genannten UNCITRAL *Model Law on Public Procurement* basieren sollte, um Korruption in diesem Bereich so gut wie möglich zu verhindern.¹⁴⁸

Das Ergebnis der nigerianischen Regierung als Reaktion auf den Assessment Report war der 2007 erlassene PPA. Ein Gesetz, dass sich mit einigen wenigen Ausnahmen stark am UNCITRAL Model Law anlehnt.

Ob und wie viel Einfluss das GPA der WTO bei der Entstehung des PPA hatte, ist unklar und müsste durch eine eigene Analyse genauer untersucht werden.¹⁴⁹

Public Procurement Act

Die nigerianische Nationalversammlung (*National Assembly of the Federal Republic of Nigeria*) definiert den *Public Procurement Act* als:

*“An act to establish the National Council on Public Procurement and the Bureau of Public Procurement as the regulatory authorities responsible for the monitoring and oversight of public procurement, harmonizing the existing government policies and practices by regulating, setting standards and developing the legal framework and professional capacity for public procurement in Nigeria, and for related matters.”*¹⁵⁰

Nach dem PPA zu handeln verpflichtet sind neben der nigerianischen Regierung, alle Ministerien und deren unterstellte Institutionen, öffentliche Ämter, Behörden, verstaatlichten Firmen bzw. Staatsbetriebe, ebenso alle Stellen die mindestens 35% ihrer finanziellen Mittel für Beschaffungen vom Staat erhalten:

*„(...) all entities outside the foregoing description which derive at least 35% of the funds appropriated or proposed to be appropriated for any type of procurement described in this Act from the Federation share of Consolidated Revenue Fund.(...)”*¹⁵¹

Ausgenommen hiervon sind Beschaffungsmaßnahmen und Aufträge der Polizei und des Militärs, bzw. anderer für die nigerianische Landesverteidigung und -Sicherheit wichtige Institutionen, es sei denn das Einverständnis des Staatspräsidenten zur gesetzlich geregelten Beschaffung liegt vor.¹⁵²

¹⁴⁸ Vgl.: S.8-9; Ekwewuo (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; [PPDC]

¹⁴⁹ Eine genauere Analyse und Ausarbeitung dessen wäre nicht nur wünschenswert, sondern eine ebenso gute Themenwahl für andere Arbeiten. Eine hier folgende Durchführung desselben würde den Rahmen dieser Diplomarbeit jedoch bei Weitem sprengen.

¹⁵⁰ S.3; Commencement; In: PPA (2007)

¹⁵¹ S.9-10; Scope of Application, Art.15; Part III; ebd.

¹⁵² Vgl.: S.9-10, ebenda

Das Bureau of Public Procurement

Zur korrekten Durchführung der Beschaffungsmaßnahmen und Auftragsvergabe und im Hinblick auf die Probleme eines falsch ausgelegten PPA und anderer relevanter nigerianischer Gesetze und Regelungen, hat das „**Nigerian Bureau of Public Procurement**“¹⁵³, (kurz: BPP) die sogenannten „*Procurement Procedures Manual for Public Procurement in Nigeria*“ erlassen. Diese stellt eine auf dem PPA aufbauende Anleitung und offiziellen Ratgeber zur Beschaffung und Auftragsvergabe für „*Procuring Entities*“, also staatliche Institutionen wie Behörden und andere Staatsbetriebe, dar.

Die Gründung des Büros geschah durch den PPA 2007, in welchem das BPP und dessen Aufgaben genau festgelegt sind. Mit seinen weitläufigen Befugnissen hat das BPP vier Grundaufgaben zu erfüllen:

- 1) Die Ausarbeitung der generellen Politik, Handhabung und Leitfäden für das öffentliche Beschaffungswesen.
- 2) Das Überwachen der Beschaffungs-Durchführung, sowie die Durchsicht und Kontrolle des Beschaffungs- und Auftragsvergabe-Prozedere für jedwede öffentliche Behörde oder staatlichen Betrieb. Dies beinhaltet die bundesweite Beglaubigung von Beschaffungen vor, während und nach der Vergabe eines Auftrags.
- 3) Das Ausformulieren der Beschaffungsrichtlinien und die darin enthaltene Herbeiführung von Änderungen in diesen. Beispielsweise: die Ausarbeitung und Ausgabe der PPM und von Standard-Verträgen und Standard-Angebots- & Bewerbungsunterlagen, die Evaluierungs-Methodik und weitere Spezifikationen.
- 4) Die informative Aufklärung von Problemen im Zusammenhang mit den PPM oder den zuvor genannten Dokumenten.¹⁵⁴

Dabei soll das Büro die sechs sogenannten „Hauptziele“ erreichen, nämlich:

- I. Die Harmonisierung und Standardisierung der verschiedenen Beschaffungsmaßnahmen und Regeln der einzelnen Regierungsabteilungen und öffentlichen Stellen.
- II. Die Sicherstellung von größerer Transparenz und *Good Governance* in der öffentlichen Auftragsvergabe.
- III. Die Anwendung von fairen und wettbewerbsfähigen Standards und Praxen zu fördern. Dies soll durch Chancengleichheit für alle Parteien sichergestellt werden, die für die Teilnahme an der öffentlichen Angebotseinholung als geeignet und erwünscht betrachtet werden.
- IV. Die Gewährleistung des für die Regierung besten Preis-Leistungs-Verhältnisses, in Bezug auf Preis, Qualität und zeitlicher Zustellung bzw. Übergabe der Beschaffung.

¹⁵³ <http://bpp.gov.ng/>

16.12.2011 17:32

¹⁵⁴ Vgl.: S.9; Procurement Procedures Manual; Section 2: Institutions, Procurement Committees and their Functions; 11.1

- V. Die Sicherstellung eines einfachen und effizienten öffentlichen Beschaffungssystems, um den Entwicklungs- und Forschungsbedarf des Landes zu fördern.
- VI. Der Aufbau eines Beobachtungs-, Kontroll- und Überwachungssystems für erfolgreiche Bieter und Zusagen der einzelnen Regierungsaufträge.¹⁵⁵

Um diese ihm auferlegten Aufgaben auch erfüllen zu können, wurde es mit eigenen „functions and powers“ ausgestattet. Die Schlüssel-Funktionen des Büros sind wie folgt:

- Die Ausarbeitung der generellen Politik, Handhabung und Leitfäden des öffentlichen Beschaffungswesens für Güter, Arbeiten und Dienstleistungen, zur Abstimmung im *National Council on Public Procurement*.
- Die Beglaubigung von öffentlichen Beschaffungen unter dem PPA, vor der Auftragsvergabe innerhalb der sogenannten *monetary and prior review thresholds*, welche dem von NCPP erstellten Bewertungsgrundlagen unterworfen sind.
- Die Beaufsichtigung und Leitung der üblichen Beschaffungspolitik und Richtlinien.
- Die Überwachung der Preise von angebotenen Waren und Gütern, sowie die Erhebung und Aktualisierung einer nationalen Datenbank für deren Standardpreise.
- Die **Gesamt**-Veröffentlichung von Großaufträgen in Beschaffungs-Journalen.
- Die Einführung und Aufrechterhaltung einer nationalen Datenbank der näheren Einzelangaben, Einteilungen und Kategorisierungen von bundesstaatlichen Lieferanten, Auftragnehmern und Dienstleistungsunternehmen.
- Das Aufrechterhalten und Sortieren aller bundesstaatlichen Pläne und Informationen in einem Archiv.
- Die Durchführung von Beschaffungs-Forschungen, -Gutachten und -Erfassungen.
- Das Organisieren von Ausbildungs- und Entwicklungsprogrammen für Beschaffungsexperten.
- Die Koordinierung relevanter Trainingsprogramme um institutionelle Kapazitäten aufzubauen.
- Das Erstellen und Aktualisieren von Standard-Verträgen und Standard-Angebots- & Bewerbungsunterlagen.
- Betrügerische und unfaire Beschaffung zu unterbinden und wenn nötig administrative Sanktionen anzuwenden.
- Die Durchsicht und Kontrolle von Beschaffungen und Auftragsvergaben für alle öffentlichen Stellen und Behörden, die dem PPA unterliegen.
- Beschaffungsrevisionen durchzuführen und deren Ergebnisse in einem Bericht der nigerianischen Nationalversammlung (*National Assembly*) zweimal jährlich zu übermitteln.
- Die Einführung, Entwicklung, Aktualisierung und Erhaltung von zugehörigen Datenbanken und Technologien.

¹⁵⁵ Vgl.: S.9-10; Procurement Procedures Manual, Section 2: Institutions, Procurement Committees and their Functions; 11.2

- Eine periodische Überprüfung der sozio-ökonomischen Auswirkungen der Beschaffungspolitik und -Praxen, sowie dem NCPP die dementsprechenden Verständigungen und Empfehlungen auszudrücken.
- Von Zeit zu Zeit die Vorgangsweise und Dokumentation, als Vorbedingung für die Erteilung eines „*Certificate of No Objection*“¹⁵⁶, mit allen öffentlichen Beschaffungsstellen zu vereinbaren.¹⁵⁷

Die noch spezielleren „Powers of the Bureau“ verleihen dem BPP aber noch viel tiefer gehende Rechte und Pflichten. Zu diesen gehört unter anderem, dass das BPP als direkt untergeordnetes Sekretariat für den NCPP arbeiten soll. Ebenso hat es die Macht, vorbehaltlich der Zustimmung des Rates, Verträge mit einem Unternehmen, einer Firma oder einer Person abzuschließen, wenn damit eine Erleichterung bzw. Förderung der ihnen zu erfüllenden Aufgaben und Funktionen einhergeht.

Das BPP hat auch das Recht um Berichte, Memoranda, geprüfte (Jahres-)Abschlüsse und andere relevante Informationsquellen für seine Funktionen unter dem PPA von allen beschaffenden, öffentlichen Stellen anzufragen und zu erhalten. Allerdings hat es auch die Möglichkeit mit allen zuständigen Stellen und Institutionen (sowohl national als auch international) in Kontakt zu treten, um eine effektive Erfüllung seiner Aufgaben gewährleisten zu können.

In weiterer Folge hat das BPP folgende „powers“ um seine Aufgaben und Funktionen erfüllen zu können:

1. Durchsetzung der vom Rat festgelegten monetären und Vorberichts-Grenzwerte (*monetary and prior review thresholds*) für die Beschaffungsstellen.
2. Ausstellung und Vergabe des *Certificate of No Objection* für alle Beschaffungen.
3. Festlegung des offiziellen Verfahrens und der Dokumentation der Beschaffung, als Voraussetzung für die Erteilung der in Punkt 2 genannten "Unbedenklichkeitserklärung" für alle Beschaffungsstellen.¹⁵⁸
4. Wenn ein Grund dafür vorhanden ist:
 - 4.1. Überprüfung oder Kontrolle jeder Beschaffungs-Transaktion um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen.
 - 4.2. Überprüfung und Feststellung, ob eine Beschaffungsstelle eine Bestimmung dieses Gesetzes verletzt hat.
5. Hinderung der Teilnahme von Lieferanten, Bauunternehmern und Dienstleistern am Beschaffungsverfahren, wenn diese eine oder mehrere Bestimmungen des Gesetzes verletzt haben.
6. Unterhaltung einer nationalen Datenbank aller bundesweiten Auftragnehmer und Dienstleister.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vgl. S.34, PRIOR REVIEW oder POST REVIEW

¹⁵⁷ Vgl.: S.10-11; Procurement Procedures Manual, Section 2: Institutions, Procurement Committees and their Functions; 11.3

¹⁵⁸ A.d.A.: Vgl. mit *Functions*

¹⁵⁹ A.d.A.: Vgl. mit *Functions*

7. Erstellung einer Liste von Firmen und Personen die an der Teilnahme bei öffentlichen Beschaffungsverfahren ausgeschlossen sind, sowie deren Veröffentlichung in einem Beschaffungs-Journal.
8. Anforderung von Informationen, Dokumenten, Protokollen und Berichten in Bezug auf gemeldete und/oder nachgewiesene Verletzungen, Fehlverhalten, Fahrlässigkeit, Misswirtschaft und/oder Absprachen einer Beschaffungsstelle oder eines Dienstleisters, während des gesamten Beschaffungsverfahrens.
9. Abgabe von folgenden Empfehlungen an den Rat, wenn es anhaltende oder schwerwiegende Verstöße gegen das Gesetz, Verordnungen oder Richtlinien gibt:
 - 9.1. Beurlaubung (vorläufige Amtsenthebung) des/der Verantwortlichen, welche/r mit dem in Frage gestellten Beschaffungs- bzw. Verkaufsverfahrens betraut ist.
 - 9.2. Ersetzung des Leiters oder der Mitglieder der beschaffenden oder verkaufenden Abteilung eines jeden staatlichen Betriebes bzw. (je nachdem) des Vorsitzenden des *Tenders' Board*.
 - 9.3. Disziplinierung des Chefbuchhalters der/des beschaffenden Behörde/Betriebs.
 - 9.4. vorläufigen Abgabe der Beschaffungs- und Verkaufstätigkeiten der Behörde/des Betriebs an einen Dritten (Beschaffungs-Agentur oder – Berater).
 - 9.5. oder zur Verhängung jeder anderer Sanktion, die das BPP für angemessen hält.
 - 9.6. Erstellung von Geschäfts- und Kontenbüchern, Plänen und Dokumenten, sowie zur Überprüfung von Personen und Parteien, welche im Zusammenhang mit dem Beschaffungsverfahren stehen.
 - 9.7. Ausführung von oben beschriebenen und im Gesetz festgelegten Handlungen auf Beschwerden.
 - 9.8. Annullierung und Aufhebung eines gesamten oder von Teilen eines Beschaffungs- oder Vergabeverfahrens, wenn dieses ein Zuwiderhandeln des Gesetzes darstellt.
 - 9.9. Ausführung von anderen Handlungen, wenn diese für die effiziente Durchführung der Funktionen des BPP in diesem Gesetz erforderlich sind.¹⁶⁰

Durch die Auflistung dieser Menge an Befugnissen, Funktionen und Aufgaben die das BPP innehat, ist seine zentrale Rolle als Regierungs- und Kontrollakteur des PPA klar ersichtlich.

¹⁶⁰ Vgl.: S.5-7; Powers of the Bureau, Art.6; In: Public Procurement Act (2007); Part II: Establishment of the BPP

National Council on Public Procurement

Die dem BPP einzig überstellte Institution ist das „**National Council on Public Procurement**“ (kurz: NCPP). Die Funktionen dieses Rates sind:

1. Die Überprüfung, Genehmigung und die eventuelle Berichtigung der monetären und vorherigen Überprüfungs-Grenzwerte für die Anwendung der Vorschriften des Gesetzes durch die Beschaffungsstellen.
2. Die Überprüfung und Genehmigung der Richtlinien und der allgemeinen Politik für das öffentliche Beschaffungswesen.
3. Die Bestätigung für Ernennungen der einzelnen Leiter des BPP.
4. Den zur Durchsicht und Bestätigung entgegengenommenen, geprüften Jahresabschluss des BPP.
5. Die Genehmigung von Veränderungen im Beschaffungsprozess, um sich Verbesserungen durch moderne Technologien besser anpassen und nutzen zu können.
6. Sowie das Erteilen von Weisungen und die Erfüllung anderer Aufgaben und generelle Ausführung anderer Funktionen, welche für das Erreichen der Ziele des PPA notwendig sind.

Der Vorsitzende und die übrigen Mitglieder des Rates werden vom Präsidenten ernannt. Den Vorsitz des Rates übernimmt generell der nigerianische Finanzminister. Die weiteren Mitglieder sind der Generalstaatsanwalt und Justizminister des Bundes, der Sekretär der Regierung, der Leiter des Dienstes des Bundes und der Wirtschafts-Berater des nigerianischen Präsidenten. Neben diesen wird der Rat mit sechs Teilzeit-Mitgliedern besetzt. Diese sind Vertreter aus den Büros des nigerianischen Instituts für *Purchasing and Supply Management*; der Rechtsanwaltskammer; dem Verband der Handelskammern für Industrie, Bergbau und Landwirtschaft; der nigerianischen Ingenieursgesellschaft; Vertretern der Zivilgesellschaft; der Medien und dem Generaldirektor des BPP.

Ungeachtet der Bestimmungen, ist es dem Rat erlaubt jedwede Person zur Teilnahme an den Sitzungen zu kooptieren. Diese haben jedoch kein Stimmrecht im Falle von Entscheidungen oder Abstimmungen zur Beschlussfähigkeit.¹⁶¹

Die Auftragsvergabe und weitere Institutionen

Mit dem PPA verpflichtet sich der nigerianische Staat zu kompetenter, öffentlicher (Auftrags-) Vergabe als Grundelement von *Good Governance*. Die Entscheidungen für bestimmte Handlungsweisen und Vergaben sollen nach den Grundsätzen:

- der Wirtschaftlichkeit,
- der Effizienz,

¹⁶¹ Vgl.: S.3-4; Establishment of National Council on Public Procurement; Art.1-2; In: PPA (2007); Part I

der Fairness,
der Zuverlässigkeit,
der Transparenz,¹⁶²

und unter Beachtung der Verantwortung gegenüber Betroffenen und ethischen Standards gefällt werden, um eine größtmögliche Reduzierung von Zeit und Kosten zu gewährleisten.¹⁶³ Ebenso ist das BPP unter Art.57 im PPA (2007) Part XI ermächtigt einen Verhaltenskodex (*Code of Conduct*) für alle in der Beschaffung tätigen Beamten und Privatpersonen einzuführen, der oben genannte Grundsätze gesetzlich festlegt und nötigenfalls durchsetzt.¹⁶⁴

Egal ob es um Beschaffungen von Waren & Gütern, Arbeiten oder spezielleren Dienstleistungen (beispielsweise die Anstellung oder Konsultation von Beratern) geht, gibt es eine grobe und generelle Vorgangsweise für alle staatlichen Stellen. Die einzelnen Schritte sind aber zu meist ohne Abgrenzung ineinander übergehend. Die Auftragsvergabe ist in vielen Bereichen ein dynamischer Prozess und daher nicht als ein statisches Programm zu verstehen, welches Punkt für Punkt einzeln abgehakt werden kann.

In der folgenden Erläuterung über den offiziellen Ablauf von Beschaffungen und Auftragsvergabe werden sowohl die PPM als auch der PPA analysiert. Jedoch dient die PPM als Hauptquelle, da die öffentlichen Stellen zur Beschaffung sich an dieser und nicht am PPA orientieren.¹⁶⁵

Als erster und einer der wichtigsten Schritte steht das sogenannte *Procurement Planning* oder *Procurement Scheduling* auf dem Programm. Die Schritte der Vertrags-Ausarbeitung zur Beschaffung sind mit dem Ablauf- & der Zeitplanung der Beschaffung und der richtigen Wahl der Beschaffungsmethode verknüpft. Deshalb ist es im Ablauf des *Procurement Planning* auch immer wieder nötig kleinere Veränderungen an diesen drei Ebenen vorzunehmen, bevor man die für die Beschaffung geeignetste Methode in der Praxis durchführen kann. Es ist beispielsweise unmöglich einen Vertrag mit einem Anbieter aufzustellen, geschweige denn zu unterzeichnen, wenn die Ausschreibungsmethode und der damit verbundene Zeitplan nicht fixiert sind.¹⁶⁶

Das Procurement Planning Committee

Diese Probleme zu erkennen und Veränderungen herbeizuführen bzw. besser an die neue Situation anzupassen, ist die Aufgabe des *Procurement Planning Committee* (kurz: PPC). Für

¹⁶² A.d.A.: "All unclassified procurement records shall be open to inspection by the public at the cost of copying and certifying the documents plus an administrative charge as may be prescribed from time to time by the Bureau." Vgl.: S.12; Fundamental Principles for Procurements; Art.16 §14; In: PPA (2007); Part IV

¹⁶³ Vgl. S.3; Procurement Procedures Manual

¹⁶⁴ Vgl. S.18; Ekwewuo (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; [PPDC]

¹⁶⁵ Vgl.: http://www.bpp.gov.ng/?ContentPage&sub_cnt=sectionpage&secid=29&sub_cntid=103

06.03.2012 16:34

¹⁶⁶ Vgl. S.51-52; Procurement Procedures Manual, (69.2), "Selecting the Method of Procurement"

jedes Geschäftsjahr muss die beschaffende Stelle ein aus sieben Personen bestehendes Komitee bilden, welches sich größtenteils aus Vertretern der Finanzabteilung, der Rechtsabteilung und mit Technikern der Stelle zusammensetzt.¹⁶⁷

Die Aufgaben dieses Komitees stellen im Großen und Ganzen die notwendigen Planungstätigkeiten vor der eigentlichen Beschaffung für die Stelle dar:

- Die Erstellung einer Liste für die Beschaffung aller notwendiger Güter & Waren, Arbeiten und Dienstleistungen im laufenden Geschäftsjahr.
- Die Evaluierung eben dieser Liste und die damit verbundene, vorläufige Erstellung eines Vertrags.
- Die Durchführung von statistischen und Marktforschungs-Erhebungen zur Beschaffung.
- Die Ausarbeitung einer Gesamt-Kostenanalyse der vorgeschlagenen Beschaffung.
- Eine Sammlung der oben genannten Listen der notwendigen Anforderungen für die Beschaffung. Dies sowohl innerhalb der beschaffenden Stelle, als auch zwischen anderen beschaffenden Stellen, um einen möglichen größten-/mengenbedingten Kostenvorteil (Mengenrabatt) zu erhalten und somit Kosten zu reduzieren.
- Eine Erklärung warum die ausgewählte Methode zum Beschaffungsabschluss angemessen ist.
- Die Aufnahme und Abrechnung der Beschaffungsausgaben ins jährliche Budget der beschaffenden Behörde.
- Sicherzustellen das keine Wertminderung oder ein sogenanntes Splitten der Auftragskosten während der Beschaffung geschieht.
- Sicherzustellen das der Behörde aus dem Bundesbudget eine entsprechende Zuwendung speziell für die Beschaffung zur Verfügung gestellt wird.
- Die Entwicklung und Aufstellung der Ausschreibung.
- Die Inserierung und „Kontaktanbahnung“ für Gebote, solange dies den Regeln des PPA entspricht.
- Die Bearbeitung und Evaluierung der erhaltenen Gebote.

Schon durch die Aufstellung der einzelnen Listen erhält das PPC eine grundlegende Basis für die Entscheidungen, welche Beschaffungen gemeinsam oder einzeln durchgeführt werden sollen, welche Methode sich am Passendsten herausstellt und damit eine ungefähre zeitliche Planung der Beschaffung erlaubt.¹⁶⁸

Bei der Auswahl der Methode gibt es mehrere Möglichkeiten, wobei die Wahl natürlich je nach Situation, also nach Größe und Dringlichkeit des Projekts, getroffen werden sollte. Zu berücksichtigende Faktoren sind unter anderem: die Art der beschaffenden Güter, Arbeiten oder Dienstleistungen; der finanzielle Wert und die Standortgröße eines Projekts; gibt es einen gewissen Zeitraum oder evtl. Zeitdruck für die Beschaffung; die lokale Verfügbarkeit des zu

¹⁶⁷ Vgl. S.15; Organisation of Procurements; Art.21.(1)-(2); In: PPA (2007); Part V

¹⁶⁸ Vgl. S.19-20; Procurement Procedures Manual, (32.3), "Preparing the Plan"

Beschaffenden und die durch einen eventuellen Import entstehenden Mehr-Kosten; etc.¹⁶⁹

Sowohl im PPA als auch in der PPM steht klar und deutlich geschrieben, dass alle Ausschreibungen im Sinne von „*Open Competitive Bidding*“ (kurz: OCB) durchgeführt werden sollen:

*“Subject to any exemption allowed by this Act, all public procurement shall be conducted (...) by **open competitive bidding**”*¹⁷⁰

Im Gegensatz zu OCB gibt es auch noch „*Special and Restricted Methods of Procurement*“, von denen nur in Ausnahmefällen mit gerechtfertigten Gründen und unter Einhaltung spezieller Kriterien Gebrauch gemacht werden soll.¹⁷¹ Die Anwendung dieser Ausschreibungsmethoden ist aber nur nach Zustimmung des BPP möglich.

Die Ausschreibungsmethoden

Die unterschiedlichen Ausschreibungsmethoden sind:

- *International Competitive Bidding* (kurz: ICB)
- *National Competitive Bidding* (kurz: NCB)
- *Limited International/National Bidding* (kurz: LIB/LNB)
- *Direct Contracting/Procurement*
- *Shopping (international and national)*
- *Force Account*¹⁷²

Es ist zu erwähnen, dass ICB und NCB unter die Standardbeschaffungsmethoden nach dem Prinzip von *open competitive bidding* fällt, während die restlichen als *Special and Restricted Methods of Procurement* zu verstehen sind.

International Competitive Bidding

ICB ist vor allem dann interessant, wenn die Kapazitäten die die Anschaffung benötigt von heimischen Anbietern nicht ausreichen bzw. wenn es sich um einen Großauftrag handelt, bei dem kleinste Abweichungen schon große Einsparungen bedeuten könnten. Natürlich ist es für die Entscheidung zu dieser Methode schon im Vorhinein hilfreich zu wissen, wenn ausländische Anbieter Interesse am Erhalt des Auftrags an den Tag legen würden und wenn die Ansprüche und Voraussetzungen für die Beschaffung weithin verfügbar sind. Obwohl eine größtmögliche Effizienz erreicht werden soll, darf keine besondere Dringlichkeit zur Durchführung der Beschaffung gegeben sein. Unabhängig davon ob es sich um Waren, Arbeiten oder Dienstleistungen handelt, muss bis zur Vertragsunterzeichnung jeder Beschaffung unter ICB nämlich eine Min-

¹⁶⁹ Vgl. S.51; Procurement Procedures Manual, (69.1), “Selecting the Method of Procurement”

¹⁷⁰ S.10; Fundamental Principles for Procurements; Art.16.(1).c; In: PPA (2007); Part IV

¹⁷¹ Vgl. S.24-28; Special and Restricted Methods of Procurement; Art. 39.(1) – Art. 43.(4); In: PPA (2007); Part VII

¹⁷² Vgl. S.20-23; Procurement Procedures Manual, (34.1; Table 1 – PTR), “Procurement Planning”

destanlaufzeit von 5-7 Monaten veranschlagt werden. Die wahre ‚Vorlaufzeit‘ ist bei einfachen Waren & Gütern naturgemäß kürzer als bei Dienstleistungen oder Bauarbeiten. Bei Letzteren ist, wenn es eine Vorauswahl für mögliche Bieter gibt, die Dauer dieser „*Prequalification Time*“ miteinzuberechnen.¹⁷³ Was noch in den zeitlichen Ablauf miteingeplant werden muss, ist der nur bei ICB vorhandene Unterschied zwischen einem „*One-Stage-Tendering*“ zu einem „*Two-Stage-Tendering*“, wobei Letzteres vor allem bei technisch anspruchsvollen Aufträgen oder Großprojekten zum Einsatz kommt.

Bei einem *One-Stage-Tendering* bereitet die beschaffende Stelle die Auftragsdokumente und Beschaffungspläne so auf, dass sowohl der detaillierte funktionale Bedarf als auch die technischen Voraussetzungen angegeben sind. Das heißt, die Behörde erwartet sich als Antwort der Bieter in einem Dokument das technische und das finanzielle Angebot, welches zur gleichen Zeit in einem sogenannten „*Single Public Opening*“ geöffnet wird. Danach wird der Bestbieter, entsprechend den zuvor festgelegten Kriterien, evaluiert und der Auftrag vergeben. Diese Methode ist vor allem bei gewöhnlichen Aufträgen vorzuziehen, wenn „nur“ Standard-Technologie eingesetzt wird.

Im Gegensatz dazu hat *Two-Stage-Tendering* den Vorteil, dass zuerst nur auf die Funktionalität und technische Ausführbarkeit des Vorhabens geachtet wird.

*„The first stage is the invitation document when the procuring entity requests for proposals relating to technical, quality, or other characteristics of the procurement, but not price. The invitation shall also stipulate the professional competence and technical qualifications of bidders.“*¹⁷⁴

Da bei der ersten Antwort der Firma noch kein finanzielles Angebot entgegengenommen wird, verstößt es nicht gegen den PPA, wenn die beschaffende Stelle nochmals mit dem Angebotssteller in Kontakt tritt, um technische Besonderheiten oder Probleme zu besprechen. Nun wird die Qualifikation des Anbieters mit dem vorerst nur technischen Angebot evaluiert. Erst im zweiten Schritt fordert die beschaffende Stelle nun zu einem technisch spezielleren Angebot und eventuellen funktionalen Veränderungen mit den dafür veranschlagten Kosten auf. Dies kann im besten Fall zu einer qualitativen Verbesserung sowie einer preislichen Minderung führen. Der Nachteil des *Two-Stage-Tendering* ist natürlich der Zeitfaktor. Die Zeitplanung von im Schnitt einem Jahr bei Bauaufträgen wenn *One-Stage-Tendering* verwendet wird, kann sich bei *Two-Stage-Tendering* im Allgemeinen auf 16 bis zu 20 Monate verlängern.¹⁷⁵

National Competitive Bidding

Für NCB gilt im Großen und Ganzen dasselbe wie für LIB. Es stellt vielmehr eine Option für den Ankauf von Waren und Gütern, als für (Bau-)Arbeiten und andere Dienstleistungen dar. Jedoch kann und wird es für Letzteres viel öfter als LIB angewandt. Dies erklärt sich dadurch,

¹⁷³ Vgl. S.21; Procurement Procedures Manual, (34.1; Table 1 – PTR), „Procurement Planning“

¹⁷⁴ S.38; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law; 3.86 *Procedure (Two stage tendering)*

¹⁷⁵ Vgl. S.52-54; Procurement Procedures Manual, (71.1 – 72.4) „Types of ICB“

dass NCB dann als Methode eingesetzt wird wenn: die Qualität und Wettbewerbsfähigkeit von lokalen (nationalen) Anbietern bzw. der Vertragswert die Bewerbung eines ausländischen Anbieters für einen Auftrag unattraktiv machen; die Güter und Arbeiten lokal zu einem deutlich niedrigeren Preis als auf dem internationalen Markt zu erhalten sind; im Falle von (Bau-)Arbeiten, die Durchführung eines Auftrags geografisch und zeitlich soweit auseinanderliegt, dass ein wie oben beschriebener „Mengenrabatt“ nicht gegeben werden kann. Auch bei NCB ist mit einer Beschaffungszeit von ca. 4-6 Monaten zu rechnen.¹⁷⁶

Limited International/National Bidding

Diese Art der Auftragsvergabe ist generell nicht für größere (Bau-)Arbeiten und Dienstleistungen vorgesehen, sondern ist eigentlich für den Kauf von Waren und Güter zu wählen. Voraussetzungen dafür sind: Das es nur eine bestimmte, kleine Anzahl von Anbietern der Ware gibt; es sich um kleinere Geldbeträge handelt, welche zumeist gerade noch die Grenzwerte überschreiten; und wenn außergewöhnlich Umstände (beispielsweise ein Naturkatastrophe) vorliegen, die den Verzicht auf ICB rechtfertigen. Dies erklärt natürlich auch die eher kurze Anwendungszeit von ca. 4-6 Monaten. Trotzdem ist LIB nur im Ausnahmefall zu wählen, deshalb kommt es auch dementsprechend selten vor.

Direct Contracting

Direkte Auftragsvergabe zählt zu einer der Methoden mit der kürzesten Bearbeitungszeit von 1-3 Monaten. Generell ist eine Anwendung für alle Arten von Aufträgen möglich. Sie sollte aber trotzdem nur im Notfall bei Vorliegen folgender Situationen eingesetzt werden, wenn:

- eine Verlängerung bzw. Erweiterung eines bereits bestehenden Vertrags anliegt, wobei die Arbeiten schon im Gange sind;
- dieselben Güter die bereits unter einem bestehenden Vertrag zugekauft wurden nochmals benötigt werden („where no benefit can be gained from competition“¹⁷⁷);
- eine Standardisierung bzw. Einheitlichkeit der Geräte und der Ersatzteile zur Kompatibilität mit bereits vorhandenen Gerät notwendig ist;
- Waren, Güter oder andere Geräte patentrechtlich geschützt sind und es nur einen Anbieter bzw. eine Quelle ohne Alternative für ein speziell arbeitendes Gerät oder Produkt gibt;
- der Kauf von entscheidenden Komponenten, Bauteilen oder Materialien von einem speziellen Anbieter oder einer bestimmten Firma als Voraussetzung für die Erfüllung des Vertrags bzw. als Bedingung und Garantie zur Durchführung von Seiten des Anbieters vertraglich festgelegt und gefordert wird;

¹⁷⁶ Vgl. S.21; Procurement Procedures Manual, (34.1; Table 1 – PTR), “Procurement Planning”

¹⁷⁷ S.21; ebd.

- oder wenn ein außergewöhnlicher Fall (beispielsweise eine Naturkatastrophe) vorliegt, die eine Verzögerung des Ankaufs von Waren & Gütern unmöglich macht.¹⁷⁸

Shopping (international & national)

Der einfache Einkauf ist anzuwenden bei benötigten Gütern, die in einfacher Lager- oder Standardmenge gekauft werden können, oder wenn die Einkaufsmenge von geringem Wert ist. In manchen Fällen auch, wenn es sich um einfache Arbeiten wie beispielsweise Reparaturen (oder Ähnliches) handelt und wenn deren Verzögerungen in größerem Schaden enden könnten. Wichtig dafür ist, dass diese angeforderten Waren, Arbeiten und Dienstleistungen einfach und alltäglich von mehr als einem Anbieter im Land beziehbar sind. Aufgrund dessen ist mit einer Anschaffungszeit von maximal 1-2 Monaten zu rechnen.¹⁷⁹

Force Account

Force Account bedeutet ins Deutsche übersetzt so viel wie Regiearbeit, also Vergütung nach Aufwand. Darunter werden im Baugewerbe „(...) jene Leistungen verstanden, welche nach Zeitanätzen bzw. als Stundenlohn-Arbeiten abgerechnet werden. Dies ist z.B. für Lohn-anteile, Geräteeinsatz, Transportleistung, Material-Lieferungen möglich und üblich.“¹⁸⁰ Dies ist deshalb sinnvoll, weil gewisse Arbeiten preislich nicht genau festgelegt werden können. Die Kosten werden, wie vertraglich festgelegt, nach Erfüllung des Auftrags und nach personellen und maschinellen Zeitaufwand und des Materialverbrauches berechnet. Für Regiearbeit sind im Allgemeinen nicht mehr als 1-3 Monate als Vorbereitungszeit einzuplanen, da situationsabhängig beispielsweise die Abrechnung, u.v.m. erst nach Beendigung der Beschaffung gemacht werden kann.

Regiearbeit ist einzusetzen wenn: die Kosten einer Beschaffung oder Arbeit, wie oben genannt, nicht im Vorhinein schon genau festgelegt werden können; es sich um kleinere Beschaffungen oder Arbeiten handelt, die sehr verstreut oder an sehr abgelegenen Orten durchgeführt werden müssen und wenn die Kosten für die Heranschaffung des Auftragnehmers zu groß wären; die Beschaffungen oder Arbeiten ohne Unterbrechung von bereits im Gange befindlicher Arbeiten durchgeführt werden sollen; kein Auftragnehmer daran interessiert ist die Beschaffung oder Arbeit zu einem angemessenen, begründbaren und vernünftigen Preis auszuführen; *Force Account* die einzig praktische Methode für Bau-, Reparatur- & Aufrechterhaltungsarbeiten unter speziellen Umständen darstellt; bei Wahl einer anderen Methode als Regiearbeit die nationale Sicherheit beeinträchtigt würde.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vgl. S.21-22; Procurement Procedures Manual, (34.1; Table 1 – PTR), “Procurement Planning”

¹⁷⁹ Vgl. S.22; ebd.

¹⁸⁰ <http://www.wohnnnet.at/regieleistungen.htm>

21.02.2012 13:40

¹⁸¹ Vgl. S.22-23; Procurement Procedures Manual, (34.1; Table 1 – PTR), “Procurement Planning”

PRIOR REVIEW oder POST REVIEW

Nach der Entscheidung für eine Methode wird nun festgestellt, ob die Beschaffung als Gegenstand einer „prior review“ (Vorbericht) oder einer „post review“ (Nachbericht) gegenüber dem BPP behandelt wird. Alle Verträge die mit einem Lieferanten abgeschlossen werden und die die vom NCPP festgelegten „monetary“ und/oder „prior review thresholds“ überschreiten, müssen Teil einer prior review sein. Diese thresholds sind Grenzwerte, welche bei preislicher und/oder organisatorischer/bautechnischer Überschreitung des Projekts zu gewissen Vorgaben führen. Beispielsweise kann das BPP für ein Bauprojekt aus dem Jahr 2011, welches den finanziellen Grenzwert von mehr als einer Milliarde Naira (~ 4,8 Millionen Euro¹⁸²) übersteigt, als Beschaffungsmethode ICB festlegen, unter anderem natürlich auch abhängig von den technischen Gegebenheiten des Projekts, dem Zeitfaktor, etc.

Alle anderen Beschaffungen, die zwar vertraglich fixiert werden aber unter die Grenzwertregelung fallen oder in seltensten Fällen jene, die nicht vertraglich mit dem Lieferanten abgeschlossen wurden, sind Teil einer post review. Angenommen eine post review ist durchzuführen, muss als erstes, vor Beginn des offiziell-vertraglichen Beschaffungsverfahrens, eine einfache (Bau-)Zulassung beantragt werden. Ebenso muss sichergestellt sein, dass nach Erhalt der Zulassung die Pläne zur Beschaffung von staatlichen Haushaltsmitteln unterstützt werden. Vor Vertragsabschluss ist dann noch zu gewährleisten, dass die geplanten zu Verfügung stehenden Mittel ausreichen um die vertraglichen Verpflichtungen auch erfüllen zu können. Danach kann die Angebotseinholung beginnen und im weiteren Verlaufe die Beschaffung durchgeführt werden. Im Zeitraum der gesamten Beschaffung müssen nun in nicht genau definierten, von Beschaffung zu Beschaffung unterschiedlichen, periodischen Abständen die Unterlagen, Aufzeichnungen und Dokumente derselben in Form von Berichten an das BPP übermittelt werden.¹⁸³

Der Rahmen einer post review ist der PPM nach „(...) similar [in scope] to prior review, but is carried out only on a sampling basis, on procurement documentation usually retained by the Procuring Entity.“¹⁸⁴ Beide Arten von Berichten beinhalten grundsätzlich:

- die Einladung bzw. Aufforderung zu Angeboten
- die Angebotsunterlagen
- eine Aufzeichnung der Öffnung/des Beginns der öffentlichen Ausschreibung
- den Bericht der Evaluierung der verschiedenen Angebote
- die (theoretisch) endgültigen Verträge
- andere vorhandene und der Kontrolle dienliche Dokumente, welche die Kongruenz oder die Differenz mit den Gesetzen, Regeln und Vorgaben der Beschaffung anzeigen

¹⁸² Wechselkurs von Citibank N.A. am 07.03.2012 13:44

¹⁸³ Vgl. S.24-25; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law

¹⁸⁴ S.66; Procurement Procedures Manual, (84.1), „Post Review of Procurement Documentation“

- ob dem niedrigsten Angebot (abhängig von Preis, Qualität oder anderen Vorgaben) auch wirklich der Zuschlag erteilt wurde¹⁸⁵

Wenn die Beschaffung als Gegenstand einer *prior review* durchgeführt werden muss, ist zu dem Zulassungs- und Gewährleistungsverfahren auch noch der Erhalt eines *Certificate of "no objection"* notwendig:

*„Where this is the case, apriori permission of Bureau and certificate of "no objection" are necessary conditions before acquiring maturing obligations by way of contract.“*¹⁸⁶

Das *Certificate of No Objection* ist eine vom BPP ausgestellte Unbedenklichkeitsbescheinigung, welche es erlaubt vertragliche Schritte mit dem Anbieter oder Lieferanten zur Beschaffung einzuleiten und die Beschaffung (evtl. die Bauarbeiten) zu beginnen.

Erst mit dem Erhalt dieser Bestätigung kann die Angebotseinholung beginnen, da alle Tätigkeiten und Aktivitäten ohne *Certificate* als null und nichtig zu betrachten sind. Des Weiteren erfolgt auch die Überweisung der staatlichen Mittel an die Dienststelle erst nach dem Erhalt.¹⁸⁷ Es steht dem Büro frei die Ausstellung eines Zertifikats zu verweigern, beispielsweise aufgrund eines exzessiven Vertragspreises.¹⁸⁸

Im Falle einer *prior review*, reicht das sogenannte „*Procurement Committee*“ (kurz: PC) nun diese (also die gesamte Planung der Beschaffung) beim BPP ein. Bei positivem Bescheid erhält die beschaffende Stelle die Unbedenklichkeitserklärung und darf vertraglich tätig werden. Wenn der Bescheid negativ sein sollte, muss die Beschaffung neu geplant oder im schlimmsten Falle abgebrochen werden.

Alle Unterlagen, Dokumente und Aufzeichnungen aller Beschaffungen des Kalenderjahres müssen mindestens drei Monate vor Ende des Geschäftsjahrs von der beschaffenden Stelle an das BPP übermittelt werden. Der Abschlussbericht (*post review*) muss, ebenso wie die *prior review*, für eventuelle Nachkontrollen des BPP für mindestens zehn Jahre aufbewahrt werden.¹⁸⁹

Diese umfassende Aufzeichnung des gesamten Beschaffungsvorgangs muss auf Nachfrage allen Personen zugänglich gemacht werden, die als Bieter, Auftragsnehmer, Zulieferer oder Berater tätig waren, sowie Personen die offiziell für das BPP tätig sind. Eine vorzeitige Offenlegung der Aufzeichnung vor Vertragsunterzeichnung kann nur von einem Gericht veranlasst werden.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Vgl. S.66-67; Procurement Procedures Manual, (84.1), „Post Review of Procurement Documentation“

¹⁸⁶ S.24; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law

¹⁸⁷ Vgl. S.10; Fundamental principles for procurements; Art.16.(2)-(4); In: PPA (2007); Part IV

¹⁸⁸ Vgl. S.13; Art.16.(18); ebd.

¹⁸⁹ Vgl. S.24-25; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law

¹⁹⁰ Vgl. S.24; Procurement Methods; Art.38.(1)-(5); In: PPA (2007); Part VI

Das Procurement Committee

Das oben genannte *Procurement Committee* repräsentiert die beschaffende Stelle und ist ebenfalls eine zur Beschaffung zuständige Institution. Seine Aufgaben gehen vom Bieterverfahren bis zur praktischen Durchführung der Beschaffung. Für die Aufgabe des *Procurement Committee* eine Beschaffung durchzuführen, gibt es von Seiten des BPP unter der direkten Leitung des NCPP klare Vorgaben. Diese sind jedoch stets veränderlich, weil sie auch abhängig von der Art der Beschaffung sind. Dazu gehören unter anderem: die Ankündigung, Werbung und Einholung der Gebote; die korrekt durchzuführende Dokumentation und Prüfung der erhaltenen Gebote; die Einholung des oben genannten *Certificate of No Objection*; das Unterbreiten und Vorlegen der notwendigen Dokument des *Tenders' Board*; auf Anfrage Nachbesprechungen mit den Firmen der nicht gewählten Gebote führen; das Aufklären von offiziellen Beschwerden, Disputen und Streits; das Einholen und Bestätigen der Gültigkeit einer eventuell vorhandenen „*performance guarantee*“¹⁹¹; die Ankündigung und öffentliche Bekanntmachung der Vertragsvergabe; sowie die Ausführung der vertraglich festgelegten Beschaffung.

Das PC setzt sich zusammen aus dem Chef der Planungs-, Untersuchungs- und Statistikgruppe der Beschaffung als Vorsitzenden; einer angemessenen Anzahl an technischem Personal der beschaffenden Stelle; dem von der beschaffenden Stelle designierten Offiziellen für Beschaffungen (*procurement officer*); einem gesetzlichen, rechtskundigen Vertreter; einem Vertreter der beschaffenden Stelle als Sekretär für das PC; sowie einem Beobachter einer weithin anerkannten Firma aus der Privatwirtschaft und einem Beobachter aus einer NGO, welche im Transparenz-, Haftungs- und Antikorruptions-Bereich tätig ist.¹⁹²

Das Tenders' Board

Die eigentlich Hauptfunktion der Auftragsvergabe, nämlich die Entscheidung über den Bieter oder Lieferanten, obliegt nun dem sogenannten *Tenders' Board* (kurz: TB; auch: *Tender Commission*) der jeweiligen beschaffenden Stelle. Bei diesem wird generell unterschieden zwischen einem ministeriellen Angebots-Ausschuss (*Ministerial Tenders' Board*) im Falle der Beschaffung innerhalb eines Ministeriums und eines halbstaatlichen Angebots-Ausschuss (*Parastatal Tenders' Board*) bei (halb-)verstaatlichten Betrieben oder anderen außer-ministeriellen Stellen oder Ämtern.¹⁹³

Es stellt die begutachtende und bestätigende Institution in der Leitung, Durchführung und

¹⁹¹ A.d.A.: Die Erbringung einer „*performance guarantee*“ (min. 10% des Vertragswertes) ist nach dem PPA eine mögliche Vorbedingung für die Vergabe von Beschaffungs-Verträgen. Sie ist immer dann fixer Bestandteil einer Beschaffung, wenn eine eventuell vorhandene „*mobilization fee*“ (diese darf nicht mehr als 15% des Vertragswertes entsprechen) an den Lieferanten zu zahlen ist. Letztere ist eine Gebühr oder Grundprovision für den Lieferanten, um mit der Beschaffung (grundsätzlich bei Bauaufträgen) zu beginnen. Vgl. S.23, Art.35-36; In: PPA (2007); Part VI

¹⁹² Vgl. S.13-14; Procurement Procedures Manual, (15), „The Procurement Committee“

¹⁹³ A.d.A.: Da das Prozedere innerhalb der unterschiedlichen Arten von Institution nur marginal-namentlich voneinander abweicht und aus Gründen des besseren Verständnisses und der Einfachheit, wird im Laufe dieser Arbeit nicht mehr zwischen dem ministeriellen und halbstaatlichen Ausschuss unterschieden, sondern nur mehr generell vom *Tenders Board* gesprochen.

Verwaltung der öffentlichen Beschaffung (vor allem der Auftragsvergabe) für die betreffende Stelle dar:

1. Es ist verantwortlich für die Vergabe der Beschaffung von Gütern, Arbeiten und anderen Dienstleistungen, innerhalb der vom BPP festgesetzten *thresholds* (Grenzwerte).
2. Sofern eine Bieter-Vorauswahl (*prequalification*) notwendig ist, muss der Vorsitzende des TB einen Unterausschuss zur technischen Evaluierung¹⁹⁴ der Angebote einsetzen.
3. Die Entscheidung des TB bezüglich der Vergabe der Beschaffung an den erfolgreichen Bieter wird an den jeweiligen Minister zur Durchführung weitergeleitet.¹⁹⁵

Demnach ist die Zusammensetzung dieses *Boards* essentiell für den Ausgang des Bieterverfahrens. Für die Zusammensetzung werden von Zeit zu Zeit neue Richtlinien von Seiten des BPP erteilt, allerdings sind diese nicht bindend. Der PPM empfiehlt dem „*best practice principle*“ nach insgesamt eine Gruppe von sieben Personen:

Es ist die Aufgabe des Rechnungsführers (*accounting officer*), also (nach nigerianisch-politischem System) des ständigen Staatssekretär des jeweiligen Ministeriums bzw. des Generaldirektors eines beispielsweise verstaatlichten Betriebs bzw. desjenigen Beamten, der mit der Aufgabe der Koordination seiner Behörde betraut ist, die Mitglieder des TB auszuwählen und zu ernennen, um mit den Beschaffungsmaßnahmen faktisch zu beginnen. Eben dieser *accounting officer* ist der verantwortliche und rechtlich haftende Leiter für alle Handlungen in Verbindung mit der Beschaffung (Planung, Organisation und Evaluierung der Angebote; Durchführung der Beschaffung)¹⁹⁶ und automatisch der Vorsitzende des TB. Bei den jeweiligen Treffen nimmt er jedoch nicht als Mitglied teil. Das heißt, er ist zwar Teil der oben genannten sieben Personen, darf allerdings nicht als Mitglied tätig werden.

Dasselbe gilt für den Sekretär des TB, ein Amt welches grundsätzlich vom ernannten Offiziellen für Beschaffungen (*procurement officer*) ausgeübt wird. Falls der *procurement officer* aus irgendeinem Grund nicht verfügbar ist, muss die Position von einem anderen leitenden Beamten oder Angestellten nachbesetzt werden.

Die restlichen fünf Personen sind bis auf eine einzige Vorgabe theoretisch frei vom *accounting officer* auszuwählen. Sie müssen mindestens staatliche Dienststellenleiter oder private Abteilungsleiter innerhalb der beschaffenden Stelle sein.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Vgl. S.12; Procurement Procedures Manual, (12.2.2 – 13.3), „Technical Evaluation Subcommittee of the Tenders’ Board”

¹⁹⁵ Vgl. S.16; Organisation of Procurements; Art. 22.(1)-(5); In: PPA (2007); Part V

¹⁹⁶ Vgl. S.13; Fundamental Principles for Procurements; Art.16.(21)-(22); In: PPA (2007); Part IV

¹⁹⁷ Vgl. S.11-12; Procurement Procedures Manual, (12.), „Ministerial or Parastatal Tenders’ Board”

Das Bieterverfahren

Grundsätzlich gilt noch vor Beginn des Bieterverfahrens:

„Timely appropriate notification of procurement opportunities for goods, works and consulting services is essential for economic and efficient project execution, and is the basis for eliciting maximum competition with fair opportunities for all potential bidders.“¹⁹⁸

Deshalb muss die Durchführung der Beschaffung immer in mindestens zwei Tageszeitungen bekannt gemacht werden. Das *Federal Ministry of Information and Communication* in Abuja veröffentlicht beispielsweise alle staatlichen Beschaffungen und Ausschreibungen ebenso in seiner mindestens vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift *Federal Tenders*.¹⁹⁹

Die Beschaffungsstelle muss für Verträge die durch ICB vergeben werden und deren Finanzierung geklärt ist oder in Betracht gezogen wird, eine „*General Procurement Notice*“ (kurz: GPN) zumindest acht Wochen vor dem ersten Termin zur Abholung der Beschaffungs- oder Bieter-Vorauswahlunterlagen (*prequalification*) an das BPP zur Überprüfung weiterleiten. Gedacht ist die GPN als vorläufige Nachricht und zur Bekanntmachung über den Hauptteil einer anstehenden Beschaffung für interessierte Bieter und Auftragnehmer. In der Notiz sind der Name der beschaffenden Stelle sowie eine Erklärung über deren Tätigkeitsbereich verzeichnet. Ebenso muss die Größe der Beschaffung mit allen dazu kommenden Beratungen in einem ungefähren Kostenwert (entweder in Nigerianischen Naira oder US-Dollar) klar und deutlich ausgedrückt werden und der geplante Zeitraum zur Abholung der Unterlagen angegeben sein (falls schon bekannt).²⁰⁰

Des Weiteren muss eine „*Specific Procurement Notice*“ (kurz: SPN) extra ausgestellt werden, die ebenfalls dem BPP zur Durchsicht gesendet wird. Diese dient als öffentliche Einladung für Angebote oder zur Vorauswahl für die verschiedenen Hauptteile einer Beschaffung und muss in mindestens zwei Tageszeitungen, dem *Federal Tenders Journal* und durch Bekanntmachung in einem staatlichen Amtsblatt angekündigt werden. Wie ihr Name schon sagt, enthält diese Notiz noch genauere Informationen zur Beschaffung für die Bieter (bzw. qualifizierte Bieter nach einer überstandenen Vorauswahl).²⁰¹

Für die Firmen sind die zur Angebotsstellung nötigen Beschaffungsunterlagen bzw. die Ausschreibung danach gegen die Entrichtung einer Gebühr bis zu einem gewissen, im Vorhinein festgelegten Zeitpunkt beim jeweiligen Ministerium oder Bundesstaat abzuholen. Ebenso muss das Angebot auch wieder bis zu einem bestimmten Zeitpunkt abgegeben werden.²⁰²

Zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens sollen die Namen der einzelnen Personen oder andere Informationen über die Zusammensetzung eines der verschiedenen Komitees an die Bieter

¹⁹⁸ Vgl. S.23; Procurement Procedures Manual, (36), „Advertising & Notification of Procurement Opportunities“

¹⁹⁹ Das *Federal Tenders Journal* ist die offizielle Zeitschrift für öffentliche Beschaffungen in Nigeria und enthält immer eine Auflistung aller geplanten staatlichen Beschaffungen für den Zeitraum bis zur nächsten Ausgabe des Journals. Vgl. unter: <http://www.nigeriafederaltenders.gov.ng/> 27.04.2012 11:05

²⁰⁰ Vgl. S. 23; Procurement Procedures Manual, (37.1-37.2), „General Procurement Notice“

²⁰¹ Vgl. S.23-24; ebd., (38.1-38.3), „Specific Procurement Notice“

²⁰² Vgl. Zeilennummer 200-203; Interview X

weitergegeben werden. Ebenso ist jedwede Kommunikation der Komitees mit den Bietern strikt untersagt, wobei die Möglichkeit von direkten Verhandlungen zwischen dem *Procuring Committee* der beschaffenden Stelle und den Bietern in unbedingt notwendigen Ausnahmefällen gestattet ist.²⁰³

Die beschaffende Stelle ist verpflichtet ein System aufzubauen, dass die kontinuierliche Überwachung der Beschaffungen und deren Finanzen auf allen Ebenen gewährleistet. Die Aufzeichnungen der Überwachung eines Finanzjahrs müssen in sowohl gedruckter als auch elektronischer Form innerhalb des ersten Quartals des Folgejahres dem BPP übermittelt werden. Unbedingt festzuhalten sind das offizielle Datum und der Wert des Vertrags, Informationen die die beschaffende Stelle sowie den Auftragnehmer klar ausweisen und natürlich die detaillierten Aufzeichnungen aller Maßnahmen, Vorgänge und Tätigkeiten im Rahmen der Beschaffung.²⁰⁴

Die Vorauswahl

Eine Vorauswahl oder Präqualifikation von Bietern im Bieterverfahren ist eine optionale, aber oftmals hilfreiche und gängige Praxis bei einer großen Anzahl an interessierten Bietern. Der dadurch entstehende Mehraufwand muss sich jedoch auch im Ergebnis widerspiegeln und ist deshalb nicht bei allen Arten von Beschaffungen empfehlenswert. Aus diesem Grund werden Vorauswahlen von Bietern generell dann durchgeführt, wenn es sich um große Arbeiten handelt die mit hohen Kosten verbunden sind. Beispiele hierfür sind Bauarbeiten, schlüsselfertige Anlagen, Betreibermodelle, sehr spezielle Güter und IT-Systeme, etc.

Es ist die Aufgabe der beschaffenden Stelle die notwendig zu erfüllenden Bedingungen und Kriterien selbst auszuarbeiten und an die jeweiligen Interessenten zu verteilen. Die Kosten bei der Abholung für die Dokumente entsprechen den Kosten für Druck und Bereitstellung.

Pflichtinhalt dieser Qualifikations-Dokumente sind: Anweisungen gemäß der Aufbereitung und Übermittlung der Bewerbung; eine Zusammenfassung der zu erfüllenden Hauptpunkte und Kriterien; eine Anleitung, sodass der Bieter dokumentiert beweisen kann, für die gewünschte Arbeit auch wirklich qualifiziert zu sein; die Art und Weise sowie der Ort, das Datum und die genaue Uhrzeit von Beginn der Einreichung der Bewerbungsunterlagen bis zur Deadline.

Welcher Bieter sich qualifiziert darf nach Verteilung jedoch nur mehr anhand dieser Qualifikations-Dokumente entschieden werden. Dadurch besteht natürlich die Möglichkeit, dass sich ebenso gut alle interessierten Bieter qualifizieren könnten.

Die beschaffende Stelle muss jeder Anfrage & Nachfrage innerhalb von maximal sieben Werktagen nachkommen, solange diese mehr als zehn Tage vor der Deadline gestellt wurde. Jede Antwort muss aus Prinzipien der Fairness und Gleichheit an alle Bieter gesendet werden, die im Besitz der Qualifikations-Dokumente sind.

Es ist die Pflicht der beschaffenden Stelle den Bieter so schnell als möglich über seine positive oder negative Bewerbung zu informieren und, wenn Nachfrage daran besteht, die qualifizierten

²⁰³ Vgl. S.15; Procurement Procedures Manual, (18), "Communication with Bidders"

²⁰⁴ Vgl. S.16; ebd., (25), "Procurement Monitoring and Evaluation"

Bieter öffentlich zu benennen. Die Gründe für den Ausschluss eines Bieters sind auf dessen Nachfrage zu beantworten, jedoch müssen keine Beweise oder genauen Begründungen zur Ergebnisfindung gemacht werden. Die beschaffende Stelle hat das Recht von jedem qualifizierten Bieter die genau gleiche Wiederholung seiner Leistung zur Qualifikation erneut zu verlangen.²⁰⁵ Falls dies dem qualifizierten Bieter nicht möglich sein sollte, behält sich die beschaffende Stelle das Recht vor, diesen Bieter vom neuen, also der zweiten und eigentlich entscheidenden Runde des Bieterverfahrens, wieder auszuschließen.²⁰⁶

Einladung zu Geboten

Die Gebotseinladung geschieht nur unter NCB oder ICB, wenn die vorgegebenen *monetary thresholds* eines dieser Auswahlverfahren vorschreiben.²⁰⁷ Bei ICB muss die Einladung sechs Wochen vor Ablauf der Angebotsabgabe in mindestens zwei nationalen Tageszeitungen, einer international bekannten und relevanten Zeitung, auf der offiziellen Website der beschaffenden Stelle und der offiziellen Website des BPP veröffentlicht werden. Dieselbe Frist gilt bei NCB, allerdings müssen die Veröffentlichungen der Einladung in mindestens zwei nationalen Tageszeitungen, auf dem Anschlag- und Informationsbrett der beschaffenden Stelle, der Website der beschaffenden Stelle sowie dem *Federal Tender Journal* angebracht werden.²⁰⁸

Diese Einladungen zu Geboten müssen unter allen Umständen folgende Punkte beinhalten:

- eine kurze Anweisung, dass alle Einreichungen nur in englischer Sprache akzeptiert werden
- den Namen und die Adresse der beschaffenden Stelle
- die Art, Kategorie, Menge, Größe und den Ort an dem die Beschaffung durchgeführt werden soll
- die Deadline bis wann die Beschaffung beendet (und übergeben) sein muss
- Informationen über die Bedingungen und Anforderungen die der Bieter erfüllen muss
- Angaben zum Erhalt/Erwerb und des Preises²⁰⁹ für die Dokumente, welche die genauen Ausführungen und Maße der entscheidenden Bestimmungen und Besorgungen für die Beschaffung enthalten
- den Ort und die Deadline für die Einreichung der Gebote
- den Ort, das Datum und die Uhrzeit für die Öffnung der Gebote
- ein Statement welche Faktoren und Kriterien (abgesehen vom Preis) für die Beschaffung und daher auch für das Angebot besonders zu beachten sind und eine

²⁰⁵ Vgl. S.17; Organisation of Procurements, Art.23.(12); In: PPA (2007); Part V

²⁰⁶ Vgl. S.25-26; Procurement Procedures Manual, (41.1-41.10), "Prequalification of Bidders"

²⁰⁷ Vgl. S.17-18; Procurement Methods, Art.25.(1)-(2).(ii); In: PPA (2007); Part VI

²⁰⁸ Vgl. S.34; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law, *Table 3.1*

²⁰⁹ A.d.A.: Der Preis für den Erwerb der Dokumente darf nicht die annehmbaren Kosten für Druck, Zusammenstellung und Zustellung plus einer angemessenen administrativen Gebühr überschreiten.

Vgl. unter: S.27; Procurement Procedures Manual, (42.6), "Invitations to Bid"

Erklärung zur Bevorzugung von Firmen mit Sitz in Nigeria (wenn sogenannte *domestic preferences* vorhanden sind)

Noch vor Beginn des Bieterverfahrens kann die beschaffende Stelle eine Konferenz zur Beantwortung von allgemeinen Fragen und Unklarheiten von Seiten der Bieter veranstalten. Es steht der beschaffenden Stelle zu jedem Zeitpunkt des Angebots-Verfahrens offen, die Beschaffung durch die Beifügung eines Addendums oder Anhangs abzuändern. Dabei wird die Angebotsfrist für den Bieter je nach Wirkungsgrad der Abänderung verlängert. Ebenso können die Bieter, falls es nach dem Erwerb der Dokumente bzw. zum Projekt selbst noch Fragen gibt oder Unklarheiten vorherrschen, die beschaffende Stelle bis zu zwei Wochen vor Ablauf der Angebotsfrist schriftlich kontaktieren. In beiden Fällen hat die beschaffende Stelle daraufhin die Pflicht, die neuen Informationen wiederum an alle Bieter gleichermaßen zu versenden bzw. in einem vernünftigen und annehmbaren Zeitraum von zumeist einer Woche zu antworten.²¹⁰

Die Einreichung der Gebote

Die Gebote werden nur in schriftlicher Form und in englischer Sprache, unterzeichnet von einem offiziell befugten und prokuristisch tätigen Mitarbeiter, in einem versiegelten Umschlag angenommen. Nach Einreichung erhält der Überbringer eine mit Datum und Uhrzeit versehene Bestätigung des Angebotseingangs. Die Gebote müssen in einem geschützten, manipulations-sicheren Behältnis aufbewahrt werden.²¹¹

Eine Ablehnung des Gebots oder Beendigung der Beschaffung im öffentlichen Interesse kann, wenn dadurch keine Haftpflicht, Schuld oder Verbindlichkeit zugunsten des Bieters schlagend wird, zu jedem Zeitpunkt vor der Annahme des Angebots gemacht werden.²¹²

Auch der Bieter hat die Möglichkeit sein Gebot noch zu ändern oder zurück zu ziehen, wenn die Veränderung vor Ablauf der Deadline bei der beschaffenden Stelle eingereicht wurde.²¹³

Die Öffnung und die Auswertung der Angebote

Um ihre Gültigkeit zu bewahren müssen alle Gebote vor Ablauf der Deadline abgegeben werden und die Öffnung der Angebote muss sofort danach durchgeführt werden. Kurz vor Öffnung ist es den Bieten erlaubt ihre noch immer versiegelten Angebote zu überprüfen, ob an diesen nicht etwas verändert oder sie gar geöffnet wurden. Das gesamte Prozedere ist für alle Personen öffentlich zugänglich zu veranstalten. Aufgrund dessen müssen die Namen und Adressen aller anwesenden Personen und deren Organisationen aufgenommen werden, deren Motivation für die Teilnahme an der Veranstaltung muss angegeben werden sowie ein auf die Minute genau geführtes Protokoll aufgezeichnet werden. Diese Informationen müssen dann für

²¹⁰ Vgl. S.26-27; Procurement Procedures Manual, (42.1-42.12), "Invitations to Bid"

²¹¹ Vgl. S.18; Procurement Methods, Art.27; In: PPA (2007); Part VI

²¹² Vgl. S.28; Procurement Procedures Manual, (43.1-44.1), "Submission of Bids", "Rejection of Bids"

²¹³ Vgl. S.19; Procurement Methods, Art.29.(4)-(5); In: PPA (2007); Part VI

zehn Jahre aufbewahrt werden, um im Falle des Falles Informationen für Ermittler zu liefern.²¹⁴ Bei der Veröffentlichung jedes Angebots sind Name, Adresse und der Angebotsbetrag (+Währung) laut und deutlich hörbar für jeden Anwesenden zu verkünden.²¹⁵

„Die Angebote werden, wie international auch üblich, an einem gewissen, bestimmten Tag geöffnet und an diesem Tag sind alle Anbieter vertreten. Sie müssen sich das so vorstellen: Das ist ein großer Raum, da sitzen dann eben wenn es zehn Anbieter sind, die zehn Anbieter in diesem Raum und da werden die zehn Umschläge, die abgegeben worden sind von diesen zehn Anbietern, gemeinsam geöffnet und die Angebotssumme verlesen. Das heißt (...) jeder Anbieter weiß den Preis des Anderen, sofort.“²¹⁶

Danach werden die Angebote zuallererst auf ordnungsgemäße Unterzeichnung und Übereinstimmung mit den gewünschten und wesentlichen Anforderungen der Ausschreibung und Beschaffungsunterlagen kontrolliert.

Ebenso muss darauf geachtet werden, dass die Gebote bis zur Öffnung ihre Gültigkeit bewahren. Dies sollte die beschaffende Stelle allerdings schon bei der Ausschreibung der Beschaffung bedacht haben.²¹⁷

Falls es zu Unklarheiten mit dem Angebot kommt, ist es der beschaffenden Stelle im Falle einer „*minor deviation*“²¹⁸ erlaubt in Kontakt mit den Bietern zu treten, um ihn vor einem Ausscheiden aus dem Bewerb bei Nicht-Korrektur zu informieren. Dazu zählen beispielsweise: alternative Designs, Baustandard-Unterschiede, rechnerische Fehler, Unterschiede bei den Baumethoden, dem (endgültigen) Lieferdatum, dem Zeitplan, usw. Allerdings sind dadurch entstehende Änderungen im Preis²¹⁹, dem wesentlichen Inhalt des Angebots oder Änderungen welche ein Angebot erst schlagend machen, nicht gefragt, nicht geboten und nicht erlaubt.

Bei einer „*major deviation*“²²⁰ muss das Angebot abgelehnt werden und ein Brief mit den Gründen dafür an den Bieter gesendet werden, welchem es nun nicht mehr erlaubt ist sein Angebot passend zu ändern. Beispiele für *major deviations* sind: nicht unterzeichnete Angebote, nach der Deadline abgegebene Angebote, unerwünschte oder nicht qualifizierte Bieter, aus bestimmten Gründe unakzeptierbare Designs, Preisanpassungen, Zeitpläne, usw.

Sofern es Zweifel daran gibt ob eine Abweichung *major* oder *minor* ist, gilt die Regel der Kostenauswirkung. Wenn diese hoch ist gilt die Abweichung als *major deviation*, wenn sie gering ist als *minor deviation*.²²¹

Um die verschiedenen Angebote nun evaluieren zu können, gilt nun auch hier wieder, dass das Angebot eine gewisse Zeit lang gültig sein muss. Generell gilt, dass das TB in Zusammen-

²¹⁴ Vgl. S.13; Ekwekwuo (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; [PPDC]

²¹⁵ Vgl.S.29; Procurement Procedures Manual, (46.1), „Bid Opening“

²¹⁶ Zeilennummer 122-127; Interview X

²¹⁷ Vgl. S.19; Procurement Methods, Art.29.(1); In: PPA (2007); Part VI

²¹⁸ A.d.A.: Einer kleinen Abweichung des Angebots von den Beschaffungsunterlagen bzw. der Ausschreibung.

²¹⁹ A.d.A.: Die Ausnahme sind rein kalkulatorische Fehler, welche nicht maßgeblich vom korrekten Preis abweichen.

²²⁰ A.d.A.: Demnach eine große Abweichung des Angebots von den Beschaffungsunterlagen bzw. der Ausschreibung.

²²¹ Vgl. S.28-31; Procurement Procedures Manual, (47.1-47.10), „Examination of Bids“

arbeit mit seinen technischen Unterausschüssen den Evaluierungs-Bericht innerhalb der halben Gültigkeitsdauer fertig gestellt haben sollte. Wenn dies aufgrund außergewöhnlicher Umstände nicht möglich sein sollte, gibt es die Möglichkeit eine kostenfreie Verlängerung des Angebots beim Bieter zu beantragen.²²²

Als oberstes Prinzip wird natürlich besonders auf die „*confidential nature of the evaluation process*“²²³ hingewiesen.

Bei der Auswertung der verschiedenen Angebote sind nun nur jene Kriterien anzuwenden, die offenkundig in der Ausschreibung und in den Beschaffungsunterlagen festgehalten wurden.²²⁴ Natürlich gibt es bei den Faktoren und Kriterien einzelne Punkte die schwerer wiegen als andere. Diese wurden aber im Statement der Einladung zu Angeboten bekannt gegeben. Auch die verschiedenen Ansätze & Abweichungen der einzelnen Bieter bei der Planung der Beschaffung sind bei der Evaluierung zu beachten. Dabei gilt:

*„Departures from the bidding documents are a common feature of the bids submitted by the bidders. (...) What is important is how critically the departure will affect the outcome [sic!] of the procurement.“*²²⁵

Gängige Kriterien neben dem Preis für die Anschaffung sind beispielsweise: die Erhaltungs- und andere etwaige Servicekosten; Transport- und Versicherungskosten; die kalkulierte Lebens-/Anwendungsdauer der Beschaffungen; die verschiedenen Zeitpläne, darunter Zeitpunkt der Auslieferung bzw. der Fertigstellung einer Beschaffung; die praktische Anwendbarkeit für den Gebrauch, also Effizienz, Sicherheit, Kompatibilität und Produktivität; umwelttechnische Überlegungen; etc.²²⁶; aber auch die Präferenz von heimischen Anbietern kann ausschlaggebend sein und ist bei eindeutiger Bekanntgabe innerhalb der Beschaffungsunterlagen nach dem PPA legal.²²⁷

Insgesamt wird die Überprüfung und Auswertung der Angebote nun in vier aufeinanderfolgenden Schritten durchgeführt:

Schritt 1 Vorausgehende Prüfung der Angebote

Darunter fallen die ersten, einfachen und schnellen Kontrollen: ist das Angebot formal korrekt? Ist der Bieter für Angebote geeignet/zugelassen/qualifiziert? Gibt es *minor* oder *major deviations*? usw.

Schritt 2 Detaillierte Evaluierung und Vergleich der Angebote

In diesem Schritt werden die anfallenden Gesamt-Kosten der Vergabe an den jeweiligen Bieter berechnet und miteinander

²²² Vgl. S.32-33; Procurement Procedures Manual, (49.1-49.3), „Bid Evaluation – Time Frame for Bid Evaluation & Extension of Bid Validity“

²²³ S.48; Procurement Procedures Manual, (66.), „Confidentiality“

²²⁴ Vgl. S.21; Procurement Methods, Art.32.(1); In: PPA (2007); Part VI

²²⁵ S.33; Procurement Procedures Manual, (50.1), „Bid Evaluation Stages“

²²⁶ Vgl. S.39; ebd., (52.2), „Detailed Bid Evaluation – Principles and Methodologies“

²²⁷ Vgl. S.23; Procurement Methods, Art.34.(1)-(2); In: PPA (2007); Part VI

verglichen. Dieser Vergleich der verschiedenen Angebote der Bieter anhand der angegebenen Kriterien findet nur zu diesem Zeitpunkt statt, um den geringsten Preis (gegenübergestellt der Leistung, also der Qualität des Angebots) zu ermitteln.

Schritt 3 Nachweis der Qualifikation des Bieters

Hiermit ist einfache Berufserfahrung gemeint. Wenn beispielsweise ein Ministerium ein neues Gebäude benötigt, muss der Bieter nachweisen können imstande zu sein ein solches zu bauen. Natürlich ist es hilfreich, wenn (in diesem Fall) eine Baufirma schon andere größere Projekte durchgeführt hat, um diese als Qualifikation vorlegen zu können.

Schritt 4 Das Schreiben des „*Bid Evaluation Report*“

Der sogenannte *Bid Evaluation Report* ist eine Zusammenfassung aller Informationen der verschiedenen Angebote mit all ihren Stärken und Schwächen. Er enthält jede Informationen bezüglich der Beschaffung, also von der Einladung zu den Geboten bis hin zu einer Empfehlung für die Vergabe, als auch ein schriftliches Statement zu allen Faktoren für die Entscheidung, um deren Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten.²²⁸

Nun gilt:

“The winning bid shall be that which is the lowest evaluated responsive bid which has been responsive to the bid with regards to work specification and standard.”²²⁹

“A contract shall be awarded to the lowest evaluated responsive bid from the bidders substantially responsive to the bid solicitation.”²³⁰

“The successful bid shall be that submitted by the lowest cost bidder from the bidders responsive as to the bid solicitation. (...) the selected bidder needs not be the lowest cost bidder provided the procuring entity can show good grounds derived from the provisions of this Act to that effect.”²³¹

Die Vergabe

Nach der sorgfältigen Überprüfung des *Bid Evaluation Report*, der positiven Entscheidung des TB und der Zustimmung des BPP, soll der erfolgreiche Bieter so bald als möglich über die

²²⁸ Vgl. S.34-45; Procurement Procedures Manual, (50.4-54.2), “*Bid Evaluation Stages*”

²²⁹ S.17; Procurement Methods, Art.24.(3); In: PPA (2007); Part VI

²³⁰ S.12; Fundamental Principles for Procurements, Art.16.(17); In: PPA (2007); Part IV

²³¹ S.22; Procurement Methods, Art.33.(1)-(2); In: PPA (2007); Part VI

Zusage seines Angebots informiert werden. Diese Zusage gilt in den meisten Fällen als Bekanntmachung für die Beschaffungsvergabe.

Bevor der Vertrag nun endgültig vergeben wird muss die beschaffende Stelle nun demnach gewährleisten können, dass genügend Budget vorhanden ist um die Kosten der Beschaffung zu tragen. Daraufhin muss:

- falls noch nicht vorhanden muss das *Certificate of No-Objection* vom BPP nun spätestens eingeholt werden
- eine Meldung der positiven Bewerbung zur Beschaffung und das Vertragsformular an den erfolgreichen Bieter gesendet werden
- der erfolgreiche Bieter zusagen indem er aufgefordert wird, den zu unterzeichnenden Vertrag zusammen mit der benötigten *performance guarantee* zu übermitteln
- den nicht erfolgreichen Mitbewerbern ihr Ausscheiden aus dem Wettbewerb mitgeteilt werden (erst nach Erhalt des unterzeichneten Vertrags und der *performance guarantee*)

Zu diesem Zeitpunkt darf nicht mehr über die Vergabe des Vertrags oder weitere, mehr als in den Beschaffungsunterlagen geforderte, Leistungen verhandelt werden. Wenn die Situation eintreten sollte, dass z.B. der erfolgreiche Bieter den Vertrag nicht unterzeichnet, tritt eine Verfallsklausel der Angebotssicherheit des Bieters ein und der Vertrag wird dem zweitgereihten Bewerber angeboten, wenn dieser die Beschaffung zufriedenstellend durchführen kann.

Falls alles wie geplant verläuft, wird innerhalb der Angebots-Gültigkeitsfrist ein „*Letter of Acceptance*“ als endgültige Entscheidung für die Auftrags- und Vertragsvergabe zugunsten des erfolgreichen Bieter übermittelt. In ihm wird die Gesamtsumme der Kosten für die Beschaffung angegeben, die der Unternehmer für die Durchführung der Beschaffung erhält. Es ist der beschaffende Stelle nicht gestattet im *Letter of Acceptance* neue Bedingungen oder Auflagen zu stellen.²³²

Danach erfolgt die formelle Unterzeichnung des Vertrags von beiden Parteien und die Beschaffung kann beginnen. Eine Veröffentlichung über die Vergabe des Auftrags muss in mindestens zwei nationalen Tageszeitungen erscheinen und das BPP muss ebenso benachrichtigt werden.²³³

Die Bezahlung für alle Arten der Beschaffungen muss unverzüglich und sorgsam getätigt werden. Jeder Zahlungsverzug von mehr als 60 Tagen gilt als verspätet. Der aufgesetzte Vertrag zwischen der beschaffenden Stelle und dem Auftragnehmer muss Bestimmungen zur Verzinsung bei verspäteter Bezahlung enthalten, nach der sich die beschaffende Stelle zu richten hat.²³⁴

²³² Vgl. S.45-46; Procurement Procedures Manual, (57.1-58.), „Award and Signing of the Contract“

²³³ Vgl. S.48; ebd., (65.), „Publication of Contract Awards“

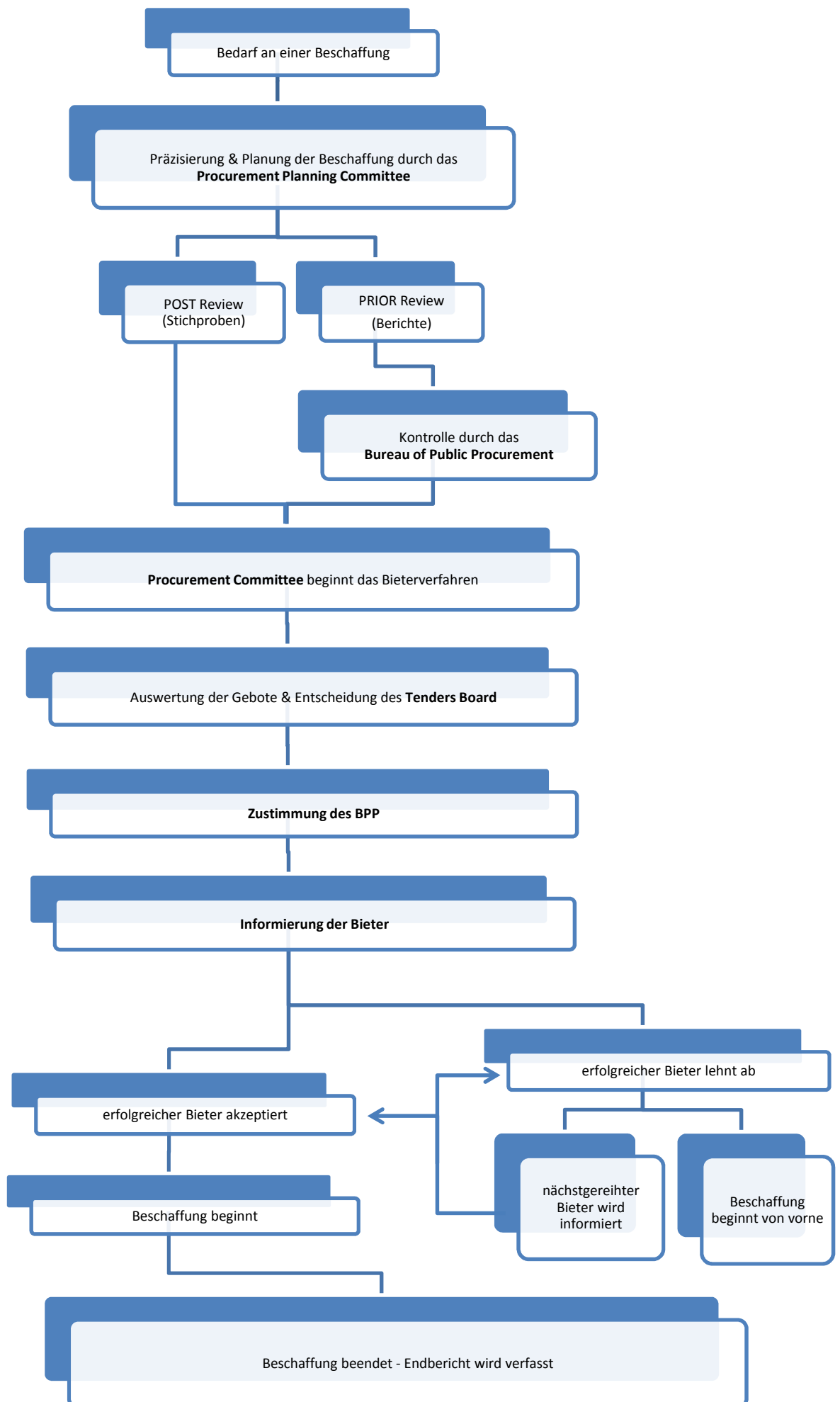
²³⁴ Vgl. S.23; Procurement Methods, Art.37.(1)-(4); In: PPA (2007); Part VI

Ausschluss von Bieter

Im Sinne von *Open Competitive Bidding* ist es generell nicht erlaubt einzelne Bieter vom Verfahren auszuschließen. Die Ausnahmen sind, wenn das BPP oder die beschaffende Stelle einen Nachweis für folgende Taten erbringen kann:

- Der Bieter gab finanzielle oder andere gleichwertige Anreize, um den Beschaffungsprozess zu beeinflussen.
- Der Bieter hat es innerhalb der letzten drei Jahre nicht geschafft eine öffentliche Beschaffung durchzuführen oder aufgrund seiner Sorgfalt in der Leistungserbringung sich für eine öffentliche Beschaffung zu bewerben.
- Es gibt Beweise dafür, dass der Bieter:
 - a. In Zwangsverwaltung, zahlungsunfähig oder in einem Konkursverfahren ist.
 - b. Insolvent ist oder innerhalb der letzten zwei Jahre mit seinen Gläubigern im Ausgleich war.
- Der Bieter hat Zahlungsverzug bei Steuern, Abgaben, Gebühren, Renten oder Sozialversicherungsbeiträgen.
- Der Bieter wurde aufgrund von Beschaffungs- oder Wirtschaftskriminalität rechtskräftig verurteilt.
- Der Bieter gehört teilweise oder wird von einer Person geleitet, die aufgrund von Beschaffungs- oder Wirtschaftskriminalität verurteilt wurde.
- Der Bieter hat es verabsäumt bekanntzugeben, dass sich eine andere Firma im Bieterverfahren/der Beschaffung beteiligt. Die beschaffende Stelle muss Informationen darüber schriftlich an das BPP weitermelden.
- Der Bieter konnte keinen Nachweis über die Bezahlung seiner Steuern oder Pensionsbeiträge erbringen.
- Der Bieter versäumte eine eidesstaatliche Erklärung abzuliefern, die keine Beziehung und kein Interesse seiner Mitarbeiter mit dem BPP oder der beschaffenden Stelle versichert.²³⁵

²³⁵ Vgl. S.26; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law; 3.43 *Conditions for disqualification of bids*



Probleme der Auftragsvergabe

Wie im Abschnitt der Auftragsvergabe nun aber schon beschrieben, werden Beschaffungen unter Zuhilfenahme eines Erlasses für die am Vorgang beteiligten Beamten durchgeführt. Dieser Erlass oder SOP (deutsch: Arbeitsanweisung) namens *Procurement Procedures Manual* (PPM) wurde auf Basis des 2007 erlassenen Gesetz namens *Public Procurement Act* (PPA) angefertigt und dient den Beamten als Hilfe um die komplexen und aus vielen Einzelschritten bestehende Beschaffung korrekt nach Angabe durchzuführen. Dies ist nichts Neues, auch andere Staaten besitzen solche Erlässe, um ihren Beamten eine klare Vorgabe zu bieten, wie sie eine Beschaffung durchführen müssen. Die Intention dahinter ist natürlich Beschaffungen im Verhältnis von Qualität zu Quantität so gut als möglich durchzuführen, ohne dabei Gesetze zu brechen, Fehler zu machen oder extra dafür einen Juristen anzustellen, die dem Staat unnötige Mehrkosten verursachen könnten.

Was aber geschieht nun, wenn Erlass (PPM) und Gesetz (PPA) in einigen Passagen nicht deckungsgleich sind oder sich sogar widersprechen? Die PPM erfüllen den PPA in vielen Bereichen, aber nicht in allen. Was passiert also, wenn die PPM zufällig andere oder mehrere Wege der Beschaffung kennt? Wenn es gewisse Institutionen in einem von beiden Dokumenten gibt, im anderen jedoch nicht? Wenn die Entscheidung welche Firma einen Bauauftrag zugesprochen bekommt, von jemand anderem als den offiziellen Gremien gefällt wird?

Diese Unterschiede existieren und werfen natürlich eine Menge Fragen auf. Es sollen nun zunächst die Unterschiede und Probleme der PPM mit dem PPA aufgezeigt werden.

Unterschiede in den Dokumenten

Die Rolle der Politik in der Auftragsvergabe

Ein ebenso starker als auch fragwürdiger Einfluss der nigerianischen Politik auf den Beschaffungsprozess ist faktisch gegeben. Nach der Gesetzgebung des *Public Procurement Act* (2007) heißt es wörtlich:

17. Subject to the monetary and prior review thresholds for procurement this Act as may from time to time be determined by the Council, the following **the approving authority for the conduct of public procurement**:

(A) **in the case of :**

- (i) **a government agency parastatal, or corporation, a Parastatals Tenders Board;**
and,
- (ii) **a ministry or extra-ministerial entity, the Ministerial Tender Board.**²³⁶

²³⁶ S.14; Approving authority, Art.17; In: PPA (2007); Part V – Organisation of Procurements

22.(3) The Tenders Board shall be responsible for the award of procurements goods, works and services within the threshold set in the regulations.²³⁷

22.(5) The decision of the Tenders Board shall be **communicated** to the Minister for implementation.²³⁸

Im Vergleich dazu steht in der *Procurement Procedures Manual* zuerst wie im Gesetz:

6.2 The Chief Executive of a government agency, parastatal or corporation or the Permanent Secretary or Accounting Officer in the case of a ministry or extra-ministerial entity has an obligation to commit adequate procurement resources for the proper performance of their respective responsibilities. **Subject to the monetary and prior review thresholds for procurements, the Parastatal Tenders' Board** a government agency, parastatal, or corporation or in the case of a ministry or extra-ministerial entity, **the Ministerial Tenders' Board shall be the Approving Authority for the conduct of public procurement.**²³⁹

Allerdings folgt 37 Seiten später dann ein Absatz, durch den die Funktion der *Approving authority* dann an einen Minister oder das *Federal Executive Council* abgegeben wird:

55.3 Notwithstanding the above, **where the procurement proceeding is with regard to a value for which approval should be sought from either the Minister or Federal Executive Council**, notice given to a successful bidder shall serve for notification purposes only and shall not howsoever be construed as a **procurement award until after all such approvals** have been obtained.²⁴⁰

Auf den ersten Blick scheint es nicht falsch zu sein, dass ein *Tenders Board* das Einverständnis der Politik einzuholen hat, wenn der Wert eines Projekts über den sogenannten *thresholds* (finanzielle und/oder bauliche Grenzwerte/Ausmaße) liegt. Allerdings wird dieser Vorgang mit keinem Wort im Gesetz erwähnt. Es ist zwar festgelegt, dass das *Tenders Board* bei der Überschreitung eines *thresholds* ein Einverständnis einholen muss, allerdings ist nicht geregelt ab wann ein *threshold* als überschritten gilt und wer die Pflicht der Entscheidung nun übernimmt. Obwohl das Gesetz schon seit 2007 besteht, gibt es bis heute keine Vorgaben für die *thresholds*, die, wie zuvor schon erwähnt, vom NCPP festgelegt werden sollten.

2. The Council shall:

(a) consider, approve and amend the monetary and prior review thresholds for the application of the provisions of this Act by procuring entities.

Es stellt sich nun aber die Frage, wie oft diese *thresholds* überhaupt bestimmt werden. Denn wenn sich deren Höhe innerhalb von zu kurzer Zeit (z.B.: vor jedem nächst größeren Projekt) ändert, kann dies einen immensen Unterschied in der Vergabe ausmachen. Und selbst wenn diese *thresholds* „richtig“ gesetzt und gewählt wurden, muss man sich vor Augen halten, dass die Zusammensetzung des NCPP wohl nicht als unpolitisch bzw. politisch ungefärbt bezeichnet werden kann.

Eine ebenso gängige Praxis in der Vergabe ist auch das sogenannte „*Splitten*“ oder Aufteilen

²³⁷ S.16; Tenders Board, Art.22.(3); In: PPA (2007); Part V – Organisation of Procurements

²³⁸ S.16; Tenders Board, Art.22.(5); ebd.

²³⁹ S.8; Procurement Procedures Manual, (6.2), “Roles and Responsibilities in Procurement”

²⁴⁰ S.45; ebd., (55.3), “Acceptance of Bids”

von Aufträgen in mehrere, kleinere Teilaufträge. Mit der Teilung des Auftrages werden dann natürlich auch dessen Kosten geteilt, die dann eventuell nicht mehr über den *thresholds* liegen und so eine andere Art der Ausschreibung und eigentlich des gesamten Beschaffungsprozesses durchgeführt werden kann. Dies ist unter § 20.(2).(e) im PPA aber klarerweise verboten.

Die PPM nennt für die Vergabeentscheidung daher, wahrscheinlich im Sinne der praktischen Anwendung, sogleich den zuständigen Minister oder das *Federal Executive Council*. Bei der Analyse des PPA kam heraus, dass der Begriff des „*Federal Executive Council*“ bzw. „*Executive Council*“ nicht einmal erwähnt wurde.

Ähnlich gestaltet sich die Situation beim Begriff des „*minister*“: Der *Minister of Finance* und der *Minister of Justice* werden einmal als Vorsitzender und einmal als Mitglied des *National Council on Public Procurement* erwähnt. Kein Minister nimmt dem Gesetz nach allerdings eine Position ein, die ihm erlauben würde die Vergabe einer Beschaffung zu genehmigen oder zu verweigern.

Der Erlass (PPM) entspricht demnach also nicht der Gesetzgebung (PPA). Schon im Interview findet sich ein Hinweis auf diese interessante Situation:

„Also diese Tender-Commission fällt dann mehr oder weniger die letzte Entscheidung wer für ein Projekt dann genommen wird?“

-

„Die empfehlen. Diese Tender-Commission empfiehlt den zuständigen Ministerien jeweils den Auftrag an diese und jene Firma zu vergeben.“²⁴¹

Dies deutet daraufhin, dass anscheinend bei jeder Beschaffung das Einverständnis des jeweiligen Ministeriums bzw. Ministers eingeholt werden muss. Die nigerianische NGO *Public and Private Development Centre* mit Sitz in Abuja veröffentlichte auf der Homepage des *Procurement Observatory Portal Nigeria* einen Bericht, der die Situation in Nigeria seit Bestehen des Gesetzes beschreibt:

“Under the new law, the tenders boards themselves are approving authorities and, within the limits of a threshold established by the Bureau, can approve and award contracts without approval of the political leadership. Where the sum involved is above its threshold, the tenders board should conclude the process (...) When awarded, the decision is then communicated to the accounting officer for implementation. There is no provision in the law requiring a minister or executive council approval of contracts prior to award, though this appears to be the practice till present.”²⁴²

Der Einfluss der Politik auf den Prozess ist hier nun schon äußerst konkret. Die Zustimmung des zuständigen Ministers bzw. des nigerianischen *Federal Executive Council* ist demnach eine grundlegende Voraussetzung für die Vergabe einer Beschaffung.

²⁴¹ Zeilennummer 33-36; Interview X

²⁴² S.10-11; Ekwewuo (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; [PPDC]

Ausschreibungsmethoden

Die Ausschreibungsmethoden des *Procurement Procedures Manual* unterscheiden sich mehr als bloß namentlich von denen des *Public Procurement Act* (2007). Der PPA kennt ebenso wie die PPM zwei Methoden zur Ausschreibung auf Basis von *Open Competitive Bidding*, nämlich *International Competitive Bidding* und *National Competitive Bidding*.

Die Ausnahmen für *open competitive bidding* finden sich in den sogenannten „*Special and Restricted Methods of Procurement*“, welche nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen angewendet werden dürfen.²⁴³ Hierbei gibt es große Differenzen innerhalb beider Dokumente. Das Gesetz kennt als spezielle & beschränkte Ausschreibungsmethode das *two-stage-tendering* und sogenannte *Emergency Procurements* als mögliche Vorgangsweisen. Die PPM nennt keine der Methoden als *special* oder *restricted*, erwähnt nicht einmal Voraussetzungen unter welchen diese gewählt werden dürfen. Zumindest wird angemerkt, dass *Limited International/National Bidding*, *Procurement Under Emergency*, *Direct Contracting/Procurement* und das *Shopping* nur in Ausnahmefällen angewendet werden sollten.²⁴⁴ Trotzdem bleiben diese Ausnahmefälle unerwähnt. Es sollte festgehalten werden, dass LIB/LNB zumeist dann gewählt wird, wenn es darum geht einheimischen Firmen den Vorzug zu geben (Schlagwort: *domestic preferences*).²⁴⁵

Nun könnte man sagen, dass *Direct Contracting* und *Shopping* im weitesten Sinne einer *Emergency Procurement* entsprechen. Dem soll prinzipiell auch nicht widersprochen werden, da es anhand der Definition und anhand des Vorgangs fast keine Unterschiede gibt. Es gibt wahrscheinlich sogar Situationen unter *Emergency Procurement*, in dem eine Direktbeschaffung oder -vergabe eines Auftrags oder der einfache Einkauf die beste Lösung darstellen. Allerdings sind das Motiv und die Intention von *Direct Contracting* und *Shopping*, wenn sie nicht im Sinne eines Notfalls durchgeführt werden, äußerst heikel. Das Wort „*emergency*“ besagt ja schon deutlich, dass es sich hierbei um einen Notfall handeln sollte und *Direct Contracting/Procurement* oder *Shopping* als Beschaffungsmethode nicht aus Gründen der Einfachheit oder Manipulation gewählt werden sollten. Dadurch lässt der PPA in Verbindung mit der PPM für Beamte sehr viel Spielraum offen, der sich im Falle eines Notfalls wenn die Zeit für schnelles und richtiges Handeln knapp ist, äußerst positiv auswirken könnte. Aber dieser Spielraum erlaubt ebenso ein einfaches und schnelles Manipulieren für die Vergabe der Beschaffung. Auch das sogenannte *Force Account*, im deutschen auch Regiearbeit genannt, bleibt im PPA unerwähnt und ist selbst in der PPM nicht leicht zu finden. Dies ist zwar ein weiterer Punkt der für die nur schlechte Umsetzung des Erlasses ausgehend vom Gesetz spricht. Dahingegen muss aber gefragt werden, ob Regiearbeit überhaupt als Ausschreibungsmethode und nicht viel mehr als eine Form der Abrechnung bei der Bezahlung verstanden werden sollte? Regiearbeit ist eine typische und oft verwendete Geschäftsart im Baugewerbe weltweit, sodass man sich hierbei eigentlich fragen muss warum es in Nigeria als *special* oder *restricted method of*

²⁴³ Vgl. S.24 – 28; Art.39 –Art.43; In: PPA (2007); Part VII – Special and Restricted Methods of Procurement

²⁴⁴ Vgl. S.52 – 58; Procurement Procedures Manual, (70.-77.)

²⁴⁵ Vgl. S.55; ebd., (74.3), „Limited / Restricted International & National Bidding“ & Vgl. S.23; Art.34.(1)-(4); In: PPA (2007); Part VI – Procurement Methods

procurement verstanden wird?

Weitaus problematischer gestaltet sich, dass die PPM *two-stage-tendering* erstaunlicherweise nicht als *exceptional case* erwähnt, sondern sie ganz normal unter den Ausschreibungsmethoden für *open competitive bidding* anführt. Dies könnte in manchen Fällen starke, wettbewerbsverzerrende Auswirkungen auf das Gebots und die Auswertung haben, da Erstere von Firmen durch einen zweiten Arbeitsgang nochmals stark zum Besseren oder Schlechteren verändert werden könnten.

Die Institutionen

Tenders Board

Unabhängig davon, ob nun dem Gesetz nach das *Tenders Board* oder dem Erlass nach die Politik die letztendliche Entscheidung obliegt, welcher Bieter den Zuspruch für sein Gebot erhält, ist die Position des *Tenders' Board* mit seinen wenigen aber doch entscheidenden Befugnissen essentiell für den Ausgang einer Beschaffung. Denn wenn das TB zwar schon nicht selbst die Beschaffung vergibt, so ist es doch jene Instanz, die den bevorzugten Bieter der Politik vorschlagen darf. Demnach ist seine Zusammensetzung ein pikantes Detail am Rande des Beschaffungsvorgangs.

Im PPA ist die Mitgliedschaft des TB folgenderweise geregelt:

22.(2) Subject to the approval of the Council, the Bureau shall from time to time prescribe guidelines for the membership of the Tenders Board.²⁴⁶

Die PPM nennt jedoch folgendes:

12.1.3 Subject to the approval of the National Council on Public Procurement, the Bureau of Public Procurement shall, from time to time, prescribe guidelines for the membership of the Tenders' Board. However, best practice principle is to have the membership limited to five as follows:

- (i) **The Permanent Secretary or the Director General shall be the Chairperson.**
- (ii) **Other Heads of Department within the Ministry or the Parastatal,**
- (iii) **The Procurement Officer of the Procuring Entity shall be the non-member Secretary to the Tenders' Board.** If the Procurement Officer is unavailable, a senior officer from the Ministry or Parastatal, not below the rank of an Assistant Director (or equivalent) may serve as the non-member Secretary.²⁴⁷

Obwohl das Gesetz klar die Richtlinien des *Bureau of Public Procurement* als Vorgabe nennt, verweist der Erlass schon auf den jeweiligen Staatssekretär oder Generaldirektor der

²⁴⁶ S.16; Tenders board; Art.22.(2); In: PPA (2007); Part V – Organisation of Procurements

²⁴⁷ S.11; Procurement Procedures Manual, (12.1.3 i-iii), "Composition of the Tenders' Board"

beschaffenden Stelle als Vorsitzenden und etwaige Abteilungs- & Sektionsleiter als Mitglieder des *Boards*.

Procurement Committee

Eine für den Beschaffungsprozess anscheinend wichtige Stellung nimmt das nicht mit dem *Procurement Planning Committee* zu verwechselnde einfache *Procurement Committee* ein. Jedoch ist dessen Rolle in der Form der ihm übertragenen Funktionen unklar.

Wiedermals enthält die PPM mehr Vorgaben als der PPA kennt. Im Gesetz wird das PC nur ein einziges Mal erwähnt, wobei hier weder die Konstituierung seiner Mitglieder noch die ihm übertragenen Funktionen erwähnt werden:

20.(2) The accounting officer of every procuring entity shall have overall responsibility for the planning of, organization of tenders, evaluation of tenders and execution of all procurements and in particular shall be responsible for:

(b) constituting the Procurement Committee and its decisions;²⁴⁸

Die PPM definiert Zusammensetzung (15.2 - 15.3) und Funktionen (15.4.1) jedoch folgend:

15.2 The membership of the Procurement Committee shall be as follows:

- (i) The Director in charge of the Planning, Research and Statistics Unit who shall be the Chairperson ;
- (ii) Technical personnel of the Procuring Entity (as may be appropriate) ;
- (iii) The designated Procurement Officer of the Procuring Entity ;
- (iv) A legal representative ;
- (v) A representative of the Procurement Unit of the Procuring Entity who shall be the Secretary ;

15.3 The Procurement Committee shall have, as observers, two non-member representatives, one each from a recognized private sector professional organisation and a Non- Government organisation working in any of the transparency, accountability and anti-corruption areas.

15.4.1 The Procurement Committee shall:

- (a) Advertise and solicit for bids in compliance with guidelines issued by the Bureau from time to time.
- (b) Receive and maintain appropriate documentation for bids received, examine bids received, obtain a “Certificate of ‘No Objection’ to Contract Award” from the Bureau of Public Procurement, and make submissions to the entity’s Tenders’ Board.
- (c) Debrief the bid losers on request.
- (d) Resolve complaints and disputes, if any.
- (e) Obtain and confirm the validity of any performance guarantee.
- (f) Announce and publicize Contract Awards.

²⁴⁸ S.15; Art.20.(2).(b); In: PPA (2007); Part V – Organisation of Procurements

(g) Execute all Contract Agreements.²⁴⁹

Hier ist es unbedingt notwendig aufs Detail zu achten: Die Funktionen die dem PC im PPM zugeteilt werden, sind dem PPA nach eigentlich die der beschaffenden Stelle und des dortigen Staatssekretärs oder Generaldirektors (*accounting officers*). Dieser hat nach oben angeführten Artikel 20.(2) das Recht und die Pflicht das PC zu gründen und deren Entscheidungen umzusetzen. Das bedeutet, dass der *accounting officer* verantwortlich ist ein PC zu gründen und zu respektieren, allerdings obliegt es der beschaffenden Stelle selbst Maßnahmen zu treffen um ihre Aufgaben zu erfüllen bzw. ihre Funktionen auszuüben. Die Rolle des PC durch den PPM ist damit vom gesetzlichen Standpunkt aus gesehen nicht gültig, auch wenn es der beschaffenden Stelle frei steht, die Aufgaben und Funktionen vom PC durchführen zu lassen oder ihm zu übertragen. Die Gründung eines Procurement Committee ist dem PPA nach zwar vorgeschrieben, aber seine Aufgaben sind äußerst unklar definiert.

Weitere Probleme

Natürlich besitzt der *Public Procurement Act* noch weitere Schwachstellen, die nicht unbedingt in Verbindung oder im Unterschied mit dem *Procurement Procedures Manual* stehen. Diese Schwachstellen können, wie fast überall auf der Welt, von Personen mit speziellen Kenntnissen über die Gesetzeslage natürlich zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden.

Die Vor-Qualifikation der Bieter

Ein Artikel der nigerianischen Organisation *Public and Private Development Centre* (PPDC) entdeckte als weitere Schwachstelle des PPA die *prequalification of bidders* (deutsch: Vorqualifikation von Bietern), die nicht mit dem Prozess des *two-stage-tendering* zu verwechseln ist. Das PPDC fand dabei folgendes heraus:

“Some procuring entities are still categorizing and registering contractors and service providers, contrary to provisions of the Act that assign that function to the Bureau. Procuring entities generate some revenues from this and in some cases high fees for bidding documents; (...)at least in some instances procuring entities deliberately manipulate the process of pre-qualifying bidders to exclude qualified contractors for less qualified ones who are allegedly ready to ‘play ball’.”²⁵⁰

Wie dies passieren kann, sieht man bei genauerer Betrachtung des Gesetzes. Hier findet sich folgender Absatz:

23.(2) Procuring entities shall supply a set of prequalification documents to each supplier, contractor or consultant that request them, and the price that a procurement

²⁴⁹ S.13-14; Procurement Procedures Manual, (15.1-15.4), “The Procurement Committee”

²⁵⁰ S.87; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law; 6.6

entity may charge for the prequalification documents shall reflect only the cost printing and provision to suppliers or contractors and consultants.²⁵¹

Nun stellt sich natürlich die Frage, wie diese Kosten berechnet werden. Die erforderlichen Druckkosten sind einfach auszuweisen, wohingegen die Kosten zur Bereitstellung („provision“) sich als problematisch darstellen können. Eine genaue Definition oder Erklärung was unter Bereitstellung zu verstehen ist, bzw. eine genauere Angabe für die Höhe der Kosten dafür weist der PPA nicht aus.

Im PPM findet sich unter Punkt 41.3 in genau gleichem Wortlaut derselbe Absatz. Allerdings wird darin weiters auch angemerkt:

42.6 The price to be stipulated for any tender documents must not exceed the reasonable cost of printing, compilation and delivery of the documents plus a commensurate administrative fee.²⁵²

Nun stellt sich aber wiederum die Frage wie viel die Kosten für Zusammenstellung, Zustellung und entsprechende administrative Gebühr ausmachen. Sowohl für Zusammenstellung, als auch für die Gebühr gibt es weder im Gesetz noch im Erlass Vorgaben. Es scheint also, dass die Höhe der Gebühr und deren Einhebung den zuständigen Beamten überlassen wird. Die Zustellung selbst muss dem Interview nach eigentlich eine Ausnahme bilden:

„Könnten Sie mir vielleicht kurz beschreiben wie Sie oder wie ihre Firma Aufträge generiert, also wie die Auftragsvergabe funktioniert? Also, stellt der Private oder die Regierung, gibt an wir bräuchten des und des und sie stellen dann ein Angebot und das wird eingereicht, oder wie funktioniert das denn genau?“

-

„Das funktioniert letztendlich genauso wie in der Weltwirtschaft üblich. Es werden Ausschreibungen von den Regierungsabteilungen an die Öffentlichkeit gegeben. Da kann sich jede Baufirma die sich, die interessiert ist ein Projekt abzuwickeln, eben einschreiben und diese Auftragsunterlagen oder Angebotsunterlagen abholen.“²⁵³

(...)

„Ich will jetzt ein letztes Mal zum Punkt des Angebots zurückführen, der Angebotsstellung. Diese öffentlichen Auftragsunterlagen, die..., wo holt man sich die ab?“

-

„Die sind in den jeweiligen Ministerien oder Bundesstaaten abzuholen. Die werden veröffentlicht jeweils in den Medien, wie Zeitschriften, das zu einem gewissen Zeitpunkt gegen eine Entrichtung einer Gebühr Angebotsunterlagen abzuholen sind und die Angebote abzugeben sind, bis zu einem gewissen Zeitpunkt.“²⁵⁴

Es ist deshalb fraglich ob die Kosten für die Ausgabe der Auftragsunterlagen wirklich immer den reellen Kosten für Druck und Bereitstellung entsprechen, oder ob sich einzelne Personen daran bereichern. Eine Untersuchung auf bestehende Listen von Anbietern in einigen beschaffenden Stellen konnte im Umfang dieser Arbeit leider nicht bewerkstelligt werden. Bei

²⁵¹ S.16; Prequalification of bidders; Art.23.(2); In: PPA (2007); Part V – Organisation of Procurements

²⁵² S.27; Procurement Procedures Manual, (42.6)

²⁵³ Zeilennummer 16-23; Interview X

²⁵⁴ Zeilennummer 198-203; Interview X

Existenz stellen diese aber sicherlich ein weiteres Problem im Prozess der *prequalification* dar und sollten bei weiteren themenähnlichen Forschungsarbeiten und der Bekämpfung von Korruption jedenfalls genauer untersucht werden.

Die Evaluierung der Angebote

Kompliziert scheint die Lage auch bei der Frage nach der Auswertung des besten Angebots, welches vom *accounting officer* oder von einem speziell zur Evaluierung vom *Tenders Board* eingesetzten technischen Unterkomitees durchgeführt wird. Wie zuvor schon beim *Tenders Board*, muss auch die Zusammensetzung dieses Komitees hinterfragt werden, da es dem Gesetz nach auch hier keine Vorgaben gibt. Besonders heikel gestaltet sich aber auch der Interpretationsspielraum welches Angebot einer Ausschreibung am ehesten entspricht, da es bei großen Projekten natürlich oftmals viele mit Folgen versehene Abweichungen von den Vorgaben gibt. Des Weiteren muss bei der Bearbeitung und Evaluierung ebenfalls der Sinn der Beschaffung im Hinterkopf bleiben: Beispielsweise verlangt der Straßenbau in Afrika aufgrund natürlicher Einflüsse wie der Regenzeit, andere Ansprüche an Material und Bauweise als in Europa. Dies kann sich verständlicherweise auch in den Kosten niederschlagen. Auf die komplizierte Lage der Auswertung der Gebote und deren Folgen für die Beschaffung wird im PPM hingewiesen:

50.1 Regardless of how well the other steps in the procurement process are conducted, if bids are not evaluated correctly and fairly, the process will fail. Unfortunately, bid evaluation is the step that is mostly manipulated if one wants to favour a particular bidder.²⁵⁵

Im PPA finden sich für den Schritt der Evaluierung eine Vielzahl an Gesetzen und Vorschriften. Hierfür sind vor allem die folgenden zu beachten:

32.(1) For the evaluation and comparison of bids that have been adjudged as valid for the purposes of evaluation, no other method or criteria shall be used except those stipulated in the solicitation documents.

(2) The objective of bid evaluation shall be to determine and select the lowest evaluated responsive bid from bidders that have responded to the bid solicitation.²⁵⁶

31.(6) A major deviation shall result in a rejection of bid while a minor deviation shall be subject to clarification.²⁵⁷

Die zur Auswertung herangezogenen Kriterien scheinen also in den Ausschreibungsunterlagen auf. Allerdings scheint die Gewichtung dieser einzelnen Kriterien in manchen Fällen unklar zu bleiben bzw. falschen Faktoren wie oftmals dem Preis ein gewisser Vorzug gegeben zu werden. Dies ließ sich im Interview bei insbesondere zwei Passagen zeigen:

²⁵⁵ S.33; Procurement Procedures Manual, (50.1), "Bid Evaluation Stages"

²⁵⁶ S.21; Art.32.(1)-(2); In: PPA (2007); Part VI – Procurement Methods

²⁵⁷ S.21; Art.31.(6); ebd.

„Glauben Sie, dass die Entscheidungen die dann getroffen werden, gegen die eine oder für die andere Firma, von Seiten jetzt der Regierung immer vernünftig ist? Also das man wirklich immer das beste Angebot nimmt, also jetzt beispielsweise nach einem Preis-Leistungsverhältnis? Oder glauben Sie gibt es da, teilweise auch, andere Interessen?“

-

„Also grundsätzlich..., da muss ich auch wieder ausschweifen: Genauso wie es auch international üblich ist, glaub ich nicht dass die Auswahlkriterien immer die Richtige ist für den Auftraggeber. Genauso wie in Nigeria passiert es auch in den internationalen Ländern, dass Aufträge vergeben werden an Billigstbieter, weil die Ausschreibung eben an Billigstbieter zu vergeben ist. Aber der Billigstbieter eben diese Kriterien einfach nicht erfüllen kann.“²⁵⁸

Zwischenfazit

Die aufgezeigten Unterschiede in den Dokumenten und deren daraus resultierende und weitere Probleme deuten in vielen Fällen auf die im Einführungskapitel typischen Schwierigkeiten des nigerianischen politischen Systems und Gesellschaft hin.

Allerdings wurde auch deutlich gezeigt, dass die meisten der erwähnten Probleme sich als Definitionsprobleme darstellen. Durch eine klarere Gesetzgebung oder einen Anhang an den *Public Procurement Act* mit den notwendigen Verbesserungen an jenen erwähnten Punkten, könnte man tiefgreifende Verbesserungen einführen.

Wie viele andere Gesetze weltweit hat auch der PPA seine Schwächen, die von findigen Personen zum eigenen Vorteil oder sogar zur persönlichen Bereicherung ausgenutzt werden könnten. Jedoch hat sich die Lage des Beschaffungswesens in Nigeria seit Beginn der vierten Republik mit der Einführung des PPA wesentlich verbessert, gab es davor doch keine rechtlichen Grenzen.

Von allen genannten ist und bleibt aber die anhaltende politische Einflussnahme auf den Beschaffungsvorgang bzw. den Entscheidungsfindungsprozess das am stärksten zu kritisierende Problem, welches nicht mit einfachen Bearbeitungen oder Erweiterungen im Gesetz gelöst werden kann. Je länger dieser *„lack of political will to implement the Act“*²⁵⁹ anhält, desto länger ist die korrekte Durchführung einer öffentlichen Beschaffung in Nigeria in Gefahr.

²⁵⁸ Zeilennummer 39-47; Interview X

²⁵⁹ S.88; PPDC (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law; 6.11

Kapitel 3 - Ergebnisse

„Listen to Nigerian leaders and you will frequently hear the phrase **this great country of ours**. Nigeria is **not** a great country. It is one of the most disorderly nations in the world. It is one of the most corrupt, insensitive, inefficient places under the sun. (...) It is dirty, callous, noisy, ostentatious, dishonest and vulgar. In short, it is among the most unpleasant places on earth.“²⁶⁰

Darstellung & Interpretation

Unter Zuhilfenahme der vorliegenden Literatur, durch die Analyse und den Vergleich des Beschaffungsvorganges zwischen *Public Procurement Acts 2007* (offizieller Gesetzestext) und der *Procurement Procedure Manual* (Erlass, SOP) und durch das geführte Interview konnten beide meiner Hypothesen im Lauf dieser Arbeit zwar nicht verifiziert werden, jedoch deuten einzelne Indizien, Parameter und aufgezeigte Probleme sehr stark auf deren Richtigkeit hin.

1. Die Auftragsvergabe läuft nicht nach Vorgabe des nigerianischen Gesetzes ab.
2. Die Auftragsvergabe folgt einem anderen, nicht gesetzlichen Ablauf.

Innerhalb der Dokumentenuntersuchung und deren Gegenüberstellung wurden nicht nur Unterschiede, sondern auch deren Schwachstellen ausgearbeitet.

Das Ergebnis ist, wie in Kapitel 2 dieser Arbeit schon gezeigt wurde, dass die Politik in Form eines Ministers²⁶¹, des Präsidenten oder des *Federal Executive Council* Einfluss auf den Beschaffungsprozess nehmen könnte. Die Regierungspraktiken und darunter das Finden und Treffen von Entscheidungen in der Bauauftragsvergabe basieren mitunter, wie im Einführungskapitel schon beschrieben, auf einem politischen Austauschprinzip durch Verbindungen des Schutzpatrons zu dessen Klient oder zwischen zwei Schutzpatronen. Diese Form der Herrschaft lässt sich in allen Ebenen der Gesellschaft finden, angefangen beim kleinsten Bauern bis hin zum Staatspräsidenten.²⁶² Die Voraussetzung dafür ist, dass der Schutzpatron gewisse Funktionen innehat bzw. „power“ oder Macht besitzt, die ihm dazu verhilft einen persönlichen Nutzen aus der ihm übertragenen Stellung zu beziehen.

Gerade der Präsident ist durch die Vielzahl der ihm durch das Gesetz übertragenen Funktionen im Stande eine Stellung einzunehmen, die es ihm erlauben würde den Vorgang zu seinem Gutdünken zu manipulieren. Daneben gibt es noch die einzelnen Minister und das *Federal*

²⁶⁰ S.9-10; Achebe, Chinua (1983):The trouble with Nigeria

²⁶¹ A.d.A.: Welcher vom Senat bestätigt auf Vorschlag des Präsidenten ernannt wird und daher auch als Person mit einer sicherlich vorhandenen Affinität zum Präsidenten, wie auch das *Federal Executive Council*, verstanden werden kann.

Vgl.: Constitution of the Federal Republic of Nigeria; Chapter VI , Part I: Federal Executive; A – The President of the Federation; §147 f.

²⁶² Vgl. S.185 ff.; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

Executive Councils, teilweise Mitglieder des *National Council on Public Procurement*²⁶³ und den Generaldirektor des *Bureau of Public Procurement*²⁶⁴, welche durch ihre hohe Position Einfluss auf die Beschaffung nehmen könnten und gleichzeitig aber vom Präsidenten ernannt werden.

Vor allem zeigt sich gerade in der nigerianischen Gesellschaft ein tiefes Misstrauen gegenüber Landsleuten bzw. Nigerianern die nicht der eigenen Familie zugehörig sind:

*„Die unter nigerianischen Unternehmern weit verbreitete negative Einstellung gegenüber Gemeinschaftsunternehmen mit anderen Nigerianern aufgrund fehlender Community- und Verwandtschaftsbeziehungen führt dazu, daß sie sich in der Regel lieber nach ausländischen Geschäftspartnern umsehen, statt in Nigeria nach Partnern für ein Joint-Venture zu suchen. Nigerianische Kleinunternehmer, die mich um Rat und Vermittlung baten, lehnten systematisch ab, wenn ich ihnen empfahl, zunächst einmal eine – jeweils genau spezifizierte – Firma in Nigeria zu kontaktieren. Das war auch der Fall, wenn ich ihnen anbot, Kontakte dorthin herzustellen. Die Antwort war jedesmal, daß die Firma von Nigerianern dominiert sei und man ihnen nicht trauen würde. Auch dieses notorische Mißtrauen sichert ausländischen Geschäftsleuten weiterhin Einfluß und Macht in der nigerianischen Wirtschaft.“*²⁶⁵

Auch wenn Nigeria in weltpolitischen Belangen eine eher geringe Rolle spielt, ist das Land neben diesem Misstrauen gegenüber anderen nigerianischen Unternehmen, speziell aufgrund des Erdöls und seines Bevölkerungsreichtums ein äußerst interessanter Markt für die Wirtschaft.²⁶⁶ Diese bleibt aber durch europäische, amerikanische und teils auch asiatische Firmen „kolonial“ beherrscht.²⁶⁷ Es muss festgehalten werden, dass der Handel in Afrika stark von Europa abhängig ist, während der europäische Handel umgekehrt wenig bis gar nicht von Afrika abhängig ist.²⁶⁸ Dies fördert offensichtlich ein Ungleichgewicht, in dem sich die afrikanischen Staaten und damit auch deren Bürger zumeist als Verlierer vom Verhandlungstisch erheben werden.

Gerade durch diese äußerst komplizierte Situation können große multinationale Konzerne eine Verhandlungsposition einnehmen, die ihnen großen Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik der Länder verschafft. Auf diese Veränderung müssen sich aber auch erst die meisten Staaten der Industrienationen einstellen, wie Dirk Messner schon erkannte: *„Auch Nichtregierungsorganisationen (...) und global agierende Medienkonzerne (...), aber auch Industrieunternehmen sind (...) zu wichtigen Einflussgrößen der internationalen Politik geworden.“*²⁶⁹

²⁶³ Vgl. S.3-4; Establishment of National Council on Public Procurement; Art.1-2; In: PPA (2007); Part I

²⁶⁴ Vgl. S.7; Establishment of the Bureau of Public Procurement; Art.7; In: PPA (2007); Part II

²⁶⁵ S.281; Dettmar, E.(2000): Markt-Macht-Moral - Interkulturelle Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und Europa

²⁶⁶ Vgl. S.370 ff.; Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa

²⁶⁷ Vgl. S.65; Durotoye, Adeolu (Diss.)(2001): Nigerian-German Relations – The Role of Political Culture

²⁶⁸ Vgl. S.53; ebd.

²⁶⁹ S.18; Messner, Dirk (2005): Wettstreit der Akteure – Die internationale Verflechtung revolutioniert das Regieren

Einer dieser an ‚Kooperation mit Afrika‘ interessierten Staaten ist natürlich Deutschland, wobei das Interesse klarerweise zum (wirtschaftlichen) Vorteil Deutschlands gereichen soll. Schon Otto von Bismarck erklärte einem Afrikaforscher in Berlin zu Ende des 19. Jahrhunderts:

„Ihre Karte von Afrika ist ja sehr schön, aber meine Karte von Afrika liegt in Europa. (...) und wir sind in der Mitte, das ist meine Karte von Afrika.“²⁷⁰ (Otto v. Bismarck, 1884)

Die Wiederentdeckung Afrikas für Deutschland im Jahr 1951 markierte einen außenpolitischen Wandel, verlor man doch alle kolonialen Ansprüche auf Afrika als Folge zweier verlorener Weltkriege. Speziell Nigeria allein erschien den Deutschen anziehend genug, um im schlimmsten Falle sogar mit der Alliierten- und Kolonialmacht England in Konflikt zu geraten.²⁷¹

Auch wenn manche Autoren die Interessen und Beiträge in vielen Bereichen liegen sahen und sehen,²⁷² ruht das Hauptaugenmerk Deutschlands in Afrika aber nach wie vor in den Verhandlungen auf der vorherrschenden ‚silent agenda‘ Wirtschaft.²⁷³

Die wirtschaftliche Entwicklung beider Länder seit 1951 kann als Abfolge von Hochs und Tiefs verstanden werden, wobei die Zahlen derzeit rücklaufend sind. Im Jahre 1968 lagen die Importe Deutschlands aus Nigeria bei ungefähr 192 Millionen DM, mehr als 40 Jahre später lagen sie 2010 bei 561 Millionen US-Dollar.²⁷⁴ Der Höhepunkt der Handelsbeziehungen war 1985 bei 6.343 Milliarden DM. Dieser Rückgang erklärt sich durch das Sinken des Weltölpreises zum damaligen Zeitpunkt und aufgrund der Abwertung der nigerianischen Währung Naira durch die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds.²⁷⁵

Deutschland war für den gesamten Bereich Afrikas südlich der Sahara die 90er Jahre hindurch der durchschnittlich zweitwichtigste Handelspartner.²⁷⁶ Die Situation von Nigeria und Deutschland konnte dabei am einfachsten mit einem afrikanischen Sprichwort erklärt werden: Wo Elefanten kämpfen leidet das Gras.²⁷⁷ Heutzutage versuchen die Länder untereinander wieder mehr oder weniger „sanfte“ Wirtschaftsbeziehungen aufzubauen und aufrechtzuerhalten, aber diese waren und sind größtenteils von deutscher Wirtschaftsdiplomatie und dem nigerianischen Präbendalismus bestimmt.²⁷⁸

Als Beispiel der deutsch-nigerianischen Wirtschaftsbeziehungen im Bausektor ist die Geschichte und das Geschäftsgebaren der real existierenden, aber hier anonym behandelten Firma X von größtem Wert. Wie in der Einleitung schon erwähnt dreht sich diese Arbeit, und damit die Untersuchung und Analyse, aber um die Entscheidungsfindungsprozesse der nigerianischen Regierung und nicht um das Verhalten und die Abläufe von Privaten. Allerdings ist ein

²⁷⁰ <http://www.zitate-online.de/stichworte/afrika/>

24.11.2012 15:12

²⁷¹ Vgl. S.31-33; Hargarten, Claudia (Diplomarbeit)(2010): Paradigmenwechsel in der deutschen Afrikapolitik?

²⁷² Vgl. S.247 f.; Pyne, Eric Peter (Diss. 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit

²⁷³ Vgl. S.153 ff.; Kappel, R.: Germany's economic interests in sub-Saharan Africa: The silent agenda; In: Engel, U./Kappel, R. (Eds.)(2002): Germany's Africa Policy Revisited

²⁷⁴ Vgl.: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Land/Afrika/Nigeria.html>

24.11.2012 18:00

²⁷⁵ Vgl. S.165 f.; Durotoye, Adeolu (Diss.)(2001): Nigerian-German Relations – The Role of Political Culture

²⁷⁶ Vgl. S.1; Engel, U./Kappel, R.: Introduction; In: Engel, U./Kappel, R. (Eds.)(2002): Germany's Africa Policy Revisited

²⁷⁷ S.91; Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika; engl. Original: „When two elephants fight the grass suffers.“

²⁷⁸ Vgl. S.192; Durotoye, Adeolu (Diss.)(2001): Nigerian-German Relations – The Role of Political Culture

Einblick in die Situation von Firma X ein gute Grundlage und erklärend für viele „typisch nigerianische Phänomene“.

Firma X ist eine seit 1965 in Nigeria tätige deutsche Baufirma, die Arbeiten und Dienstleistungen aller Sparten durchführt. Bereits ab 1970 wurde eine Tochterfirma des deutschen Mutterhauses in Nigeria gegründet und an der Börse in Lagos gehandelt.²⁷⁹ Ob diese Auslandsniederlassung freiwillig oder wegen des zum damaligen Zeitpunkt vorherrschenden politischen Drucks gegründet wurde konnte nicht eruiert werden. Dies würde aber sehr wohl der nigerianischen Geschichte der 60er & 70er Jahre mit den damals auftretenden ‚Indigenisierungs‘-Bestrebungen wie beispielsweise dem *Nigerian Enterprises Promotion Decree* entsprechen.²⁸⁰ Eine Umgehung der damaligen Gesetze wegen der vorherrschenden Nationalisierungstendenzen der Politik mit sogenannten *passive shareholders*, die die Kontrolle der Firma im europäischen Mutterhaus verankern würde, sind unbekannt. Es entspräche aber dem Vorgehen vieler multinationaler Konzerne in Afrika mit Wurzeln in Nordamerika und Europa.²⁸¹ Im Februar 2012 befanden sich jedenfalls nur knapp mehr als 60% der Firma im Besitz nigerianischer Aktionäre.

Die Firma in Form einer Aktiengesellschaft ist vom gesetzlichen Standpunkt aus zwar nigerianisch, allerdings wird deren Hauptanteil vom deutschen Mutterkonzern gehalten. Ebenso sind die fürs Geschäft grundlegenden Firmenpositionen, wie Geschäftsführer, Finanzdirektoren, sowie etliche Abteilungsleiter und Vorarbeiter in den Händen sogenannter *expatriates* (deutsch: ständig im Ausland lebender, Auswanderer), wobei deren Mehrheit neben österreichischen, italienischen, philippinischen und einigen wenigen französischen, türkischen, kroatischen, serbischen und rumänischen natürlich deutsche Staatsbürger stellen.

Die Firma stellt damit das Paradebeispiel eines multinationalen Unternehmens (kurz: MNU) dar, der nicht nur einen gewissen Einfluss auf die Politik in Nigeria nehmen kann, sondern auch auf die in Deutschland. Als Beispiel hierfür sei das Jahr 1997 genannt, in dem eine privatwirtschaftliche Lobby stellvertretend für mehrere deutsche MNUs wie eben Firma X, auf die Sanktionspolitik der deutschen Regierung gegen Nigeria aufgrund des damaligen Militärregimes erheblichen Druck ausübte.²⁸²

Vor allem durch ihre Qualität und ihre Pünktlichkeit konnte sich Firma X einen Namen in Nigeria machen, der ihr langes Bestehen bis heute mehr als rechtfertigt. Die große Menge an anspruchsvollen Projekten, die die Firma stets zur Zufriedenheit ihres zu Beginn meist staatlichen Kunden durchführen konnte und die oftmals intensive Zusammenarbeit mit der Regierung machte sich natürlich nicht nur finanziell bezahlt. Man knüpfte mit der Zeit private Kontakte und so entstanden für die Firma äußerst nützliche Verbindungen zur Politik. Dies war allerdings nicht nur das Ergebnis guter Arbeit allein. Notwendig für die gute Zusammenarbeit sind auch interkulturelle Vermittler, „die sowohl bei den nigerianischen Kunden als auch beim deutschen Mutterhaus Vertrauen genießen und die unterschiedlichen Regelerwartungen gegeneinander

²⁷⁹ Vgl. Zeilennummer 1-11; Interview X

²⁸⁰ Vgl. S.7 ff.; Gboyega, A. / Abubakar, Y. / Aliyu, Y. (Edt.) (1989): *Nigeria Since Independence: The First Twenty-Five Years – Vol. IV Government and Public Policy*

²⁸¹ Vgl. S.310; Chazan, Naomi (et al.) (1999): *Politics and society in contemporary Africa*

²⁸² Vgl. S.97-98; Hargarten, Claudia (Diplomarbeit)(2010): *Paradigmenwechsel in der deutschen Afrikapolitik?*

übersetzen können.“²⁸³ Dieses Vermittlungsproblem erklärt einer dieser Vermittler der Firma X bei Dettmar (2000) folgend:

*„Ich selbst habe ein gewisses Verständnis für die nigerianischen Gepflogenheiten, die Mentalität. Wenn sie gute persönliche Kontakte zum Minister oder jemanden anderen haben, ist eine gewisse Vertrauensbasis da. Aber das interessiert in Deutschland nicht. Wir haben es immer noch geschafft, daß wir Gelder, die schon abgeschrieben waren, nach Jahren bekommen haben. Das ist die andere Seite. Man muß hier mehr improvisieren, und die persönlichen Kontakte sind das A und O.“*²⁸⁴

Die Firma begann auch soziale Verantwortung zu übernehmen und als Folge entstanden ein Krankenhaus und eine Schule für die Kinder der Mitarbeiter. Des Weiteren wurde für die Mitarbeiter ein eigener Fußballclub gegründet und Bustransporte zur Arbeitsstelle wurden installiert:

„Hat ihre Firma vielleicht neben diesen wirtschaftlichen Interessen auch andere, also gibt's irgendwelche entwicklungs-unterstützenden Tätigkeiten, oder?“

*„Wir sind sozial (...) selbstverständlich verpflichtet auch in der AIDS-Frage was zu unterstützen. Da sind wir..., oder in den sogenannten kleinen und mittleren Schulen zu unterstützen, Universitäten. Da sind wir Vorreiter und das machen wir auch.“*²⁸⁵

Es entstand, wenn man es so nennen möchte, ein Naheverhältnis von Firma zur jeweiligen Regierung, welches sich bei auftretenden Problemen als gegenseitig hilfreich erweist. *„Geschäfte wurden nicht ausschließlich auf der Grundlage von Verträgen abgewickelt, sondern vor allem auf der Basis guter persönlicher Beziehungen und eines gewachsenen Vertrauens zwischen einzelnen Personen. Oft half die Firma der Regierung aus einer Notlage (...) Auch wurden nicht selten beträchtliche Vorleistungen erbracht, ohne daß das Geld dafür von der nigerianischen Regierung unmittelbar bezahlt wurde.“*²⁸⁶

Bezeichnend für dieses Naheverhältnis ist die Vergabe von Aufträgen im Zusammenhang mit dem Bau der „neuen Hauptstadt“ Abuja. Der Firma gelang es über lange Zeit gesehen in Abuja immer wieder Projekte an Land zu ziehen. Beispielsweise für den Aufbau von Wohnbezirken, Straßen, ein internationales Konferenzzentrum, Verwaltungsgebäude, Anbauten an die nigerianische Nationalversammlung, einen Flughafen, zwei Sportstadion, die Zentralbank, usw.²⁸⁷

Das Naheverhältnis ist auch aus dem Interview herauszulesen:

„Oder vielleicht könnte man sagen gibt es eine gewisse Tendenz oder Vorliebe eine Firma zu nehmen, zum Beispiel ihre? Die Firma ist ja schon recht lange im Land, man ist bekannt, man hat einen Namen. Glauben Sie es gibt eine Tendenz, wenn es um sogenannte Prestigeobjekte geht. Das man sagt: Nein, wir kennen die Firma, wir machen es lieber bei der, oder?“

²⁸³ S.334; Dettmar, E.(2000): Markt-Macht-Moral - Interkulturelle Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und Europa

²⁸⁴ S.334-335; ebd.

²⁸⁵ Zeilennummer 174-179; Interview X

²⁸⁶ S.336-337; Dettmar, E.(2000): Markt-Macht-Moral - Interkulturelle Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und Europa

²⁸⁷ Vgl. Firmenchronik, Quelle: anonym

-

„Ja natürlich, wie international auch üblich ist das ja auch Sinn und Zweck einer Auftragsvergabe. Wir haben seit 45 Jahren..., bauen wir qualitätsbewusst in Nigeria. Das ist unser höchstes Ziel Qualität herzustellen. Und der Kunde weiß mittlerweile, dass wenn ein Auftrag an Firma X vergeben wird, dann werden eben diese Aufträge in so einem Standard abgewickelt, dass sie auch nach 20 Jahren noch standhalten und nicht nach zwei Jahren kaputtgehen. Und aus diesem Grunde ist natürlich der Auftraggeber auch für sich selbst verpflichtet, ein Projekt an jemanden zu vergeben, wo er selbst weiß, dass dieses Projekt auch den Ansprüchen genügt.“

-

„Und weil Sie das jetzt gerade erwähnt haben: Mit Qualität arbeiten, also sich für Qualität entscheiden, bauen andere Firmen so viel schlechter? Das man sagt nach zwei Jahren ist dieses Gebäude oder diese Straße oder was auch immer unbrauchbar?“

-

„Ja klar, es gibt ja unterschiedliche Auffassungen wie man ein Projekt abwickelt. Es gibt auch unterschiedliche Ausschreibungen von Kunden. Zum Teil schreibt der Kunde ja auch einen gewissen Standard aus, den wir so nicht bauen werden. Weil wir genau wissen, dass dieser Standard den er ausschreibt den Qualitätsmerkmalen unserer Firma nicht genügt.“²⁸⁸

Ein weiterer Vorteil der die Vormachtstellung der Firma in Nigeria über Jahrzehnte festigte, ist dass sie vom gesetzlichen Standpunkt aus gesehen einheimisch (also nigerianisch) ist. Damit ist es gesetzlich gedeckt nämlich möglich, andere Firmen ausländischer Herkunft auszustechen. Das Gesetz selbst besagt, dass bei gleichwertigen Angeboten im ICB einheimischen Firmen der Vorzug vor ausländischen Firmen zu geben ist:

- 34. (1) A procuring entity may grant a margin of preference in the evaluation of tenders. when comparing tenders from domestic bidders with those from foreign bidders** or when comparing tenders from domestic suppliers offering goods manufactured locally with those offering goods manufactured abroad.
- (2) Where a procuring entity intends to allow domestic preferences, the bidding documents shall clearly indicate any preference to be granted to domestic suppliers and contractors and the information required to establish the eligibility of a bid for such preference.
- (3) Margins of preference shall apply only to tenders under international competitive bidding.**

Daneben hatte Firma X aber einen weiteren elementaren Wettbewerbsvorteil gegenüber den Konkurrenten, nämlich Mitarbeiter mit deutscher Staatsbürgerschaft. Dies scheint auf den ersten Blick zwar eher irrelevant, kann wie weiterführend gezeigt wird aber erhebliche Auswirkungen haben.

In Deutschland gab es bis 1999 ein rechtliches Schlupfloch, dass es deutschen Staatsbürgern erlaubte Politiker und Beamte anderer Staaten zu bezahlen oder besser gesagt zu bestechen. Jeder Geschäftsmann mit deutschem Pass konnte ganz einfach jeden Politiker mit nicht-deutscher Staatsbürgerschaft für Aufträge, Beratungen, für spezielle Dienste oder wahrscheinlich sogar auch ohne Leistung entlohnen bzw. kaufen. Und als ob dies noch nicht schlimm ge-

²⁸⁸ Zeilennummer 74-92; Interview X

nug gewesen wäre: Die getätigten Zahlungen waren von der Steuer absetzbar.

Falls innerhalb eines Staates gegen diesen befähigten Mitarbeiter deutscher Herkunft dann doch einmal rechtliche Schritte eingeleitet wurden, setzte man diesen sofort in ein Flugzeug in die Heimat oder in eine andere Auslandsniederlassung seiner Firma, wo seine ‚Talente‘ ebenfalls gebraucht und eingesetzt wurden.

Eines schönen Tages im Jahr 1997 war der Druck auf Deutschland der zum damaligen Zeitpunkt anderen 29 Mitgliedsländer innerhalb der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (kurz: OECD) mit Sitz in Paris²⁸⁹ aber zu groß. Am 21. November 1997 wurde das „Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“²⁹⁰ von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnet.

Diese besagte unter Artikel 1.1:

*„Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen Maßnahmen, um nach ihrem Recht jede Person mit Strafe zu bedrohen, die unmittelbar oder über Mittelspersonen einem ausländischen Amtsträger vorsätzlich, um im internationalen Geschäftsverkehr einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten, einen ungerechtfertigten geldwerten oder sonstigen Vorteil für diesen Amtsträger oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit der Amtsträger in Zusammenhang mit der Ausübung von Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.“*²⁹¹

Zwei Jahre vergingen bis die Konvention ratifiziert und in deutsches Recht umgesetzt wurde.²⁹²

In dieser Arbeit konnte und soll der Nachweis der Bestechung oder von gekauften Aufträgen nicht erbracht werden. Allerdings liegt die Vermutung dazu recht nahe. Wieso auch nicht? In der Privatwirtschaft streben Firmen nach Umsatz und damit verbunden vor allem nach Gewinn. Man muss deshalb davon ausgehen, dass Firmen nach dem sogenannten Bernoulli-Prinzip handeln. Dieses besagt: *„Wähle diejenige Alternative, für die der erwartete Nutzen maximal ist.“*²⁹³

Ausgehend davon ist der Umstand, dass Bestechung ausländischer Amtsträger für deutsche Staatsbürger rechtlich gedeckt war, ein beträchtlicher Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten aus anderen Ländern. Diesen Vorteil ließen sicher nur wenige Firmen ungenutzt, war es zum damaligen Zeitpunkt (in Deutschland) ja legal. Der ethische Standpunkt und damit natürlich

²⁸⁹ Die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) wurde 1961 als Nachfolgeorganisation der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet und hat derzeit 34 Mitgliedsländer. Die OECD ist dabei nicht eine überstaatliche Organisation im herkömmlichen Sinne, sondern eher eine ständige Konferenz in deren Mittelpunkt Demokratie und Marktwirtschaft steht.

Vgl. unter: <http://www.oecd.org/> 28.11.2012 17:31

²⁹⁰ Im englischen Original die „Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions“. Vgl. unter: <http://www.oecd.org/daf/bribery/internationalbusiness/anti-briberyconvention/38028044.pdf> 28.11.2012 17:48

²⁹¹ <http://www.oecd.org/berlin/themen/konventiongegenbestechungauslandischeramtstraegerart1straftatbestandderbestechungauslandischeramtstraeger.htm> 28.11.2012 18:08

²⁹² Vgl. S.65-73; Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption

²⁹³ S.39; Litschka, M.(et.al.) (2011): Managemententscheidungen in moralischen Dilemma-Situationen

auch die Definition von Fairness und Gleichheit sind im Kontext der Privatwirtschaft zu sehen. Einige interessante Konzepte der Fairness und Gleichheit für Manager, Wirtschaftskonzerne und auch für weitere Überlegungen zu diesem Thema wären:

- a) **Verfahrensorientierte Verteilung:** Erträge werden nach Spielregeln verteilt
- b) **Rechte-basierte Fairness:** Man bekommt worauf ein Anspruch/Recht besteht
- c) **Skalare Verteilung:** Wer härter arbeitet bekommt auch mehr
- d) **Vertragsmäßige Verteilung:** Man bekommt worauf man sich geeinigt hat²⁹⁴

Die ethische Frage von Geschäftsgebaren ist essentiell und die verschiedenen Konzepte von Fairness in der Privatwirtschaft wurde schon bei LITSCHKA et.al.(2011) behandelt.

Dass Firma X im Jahr 2011 in zahlreichen deutschen Magazinen wie DER SPIEGEL, der FAZ, der Süddeutschen Zeitung, dem Handelsblatt, der Wirtschaftswoche, usw. bezüglich internationaler Korruptionsvorwürfe und Bestechungszahlungen in den Medien war und sowohl die deutsche Staatsanwaltschaft als auch das US-Justizministerium sich einschalteten und ermittelten, bestärkt nur die hierzu getroffenen Annahmen und Vermutungen.

Es scheint, dass Baufirmen in Nigeria, solange sie Interesse daran haben in der Wirtschaft mitzuspielen, Einfluss auf die Politik als informellen Entscheidungsträger der Auftragsvergabe nehmen müssen. Dieses Vorgehen ist nicht zuletzt auch deshalb erfolgreich, weil sich auch immer wieder offene Hände von nigerianischen Politikern finden lassen, die mit größtem Vergnügen gefüllt werden wollen.

Diskussion

Grundlegend für das Finden dieser Unterschiede und Probleme waren die drei Theoriemodelle von *Allison & Zelikow*. Obgleich sich nicht eines der drei Modelle als gesamt oder ausschließlich anwendbar für den Entscheidungsfindungsprozess bei Regierungen erwies, stellen sie als Ganzes dennoch die beste Wahl für die Thematik dar.

Dem ersten Modell des rationalen Akteurs gelingt es dabei am wenigsten die Praxis der Entscheidungsfindung am Beispiel der öffentlichen Beschaffung von Bauaufträgen wiederzugeben. Wie schon im Kapitel der Entscheidungsfindungsmodelle beschrieben, ist zu hinterfragen von wessen Rationalität (Person) wir sprechen. Es scheint sowohl rational als auch nachvollziehbar und daher auch mehr als verständlich, dass eine Firma einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren konkurrierenden Mitbewerbern ausnützt.

Die Entscheidung der Vergabe fällt nach dem ersten Modell eine (einheitliche) Institution. Dies wäre im Falle der Bauauftragsvergabe in Nigeria ebenfalls der Staat oder zumindest die jeweilig auftragsvergebende Behörde als Ganzes. Die Entscheidung wird als Antwort auf ein Problem getroffen und ist im Hinblick auf das zu erreichende Ziel, die zur Verfügung stehenden Optionen mit ihren einzelnen Konsequenzen und jene Wahl mit den maximalen Erfolgchancen

²⁹⁴ S.58 f.; Litschka, M.(et.al.) (2011): Managemententscheidungen in moralischen Dilemma-Situationen

rational. Entscheidend ist wie viele Informationen über das Problem, in unserem Falle die Notwendigkeiten, Minimalanforderungen und Kriterien eines Projekts, bekannt sind. *Allison & Zelikow* gehen bei ihrem ersten Modell davon aus, dass der Entscheidungsträger absolut alle Informationen besitzt und auch jede mögliche Folge seiner Handlungen berücksichtigen kann.²⁹⁵

Die Situation gestaltet sich aber sehr viel komplizierter. Es ist faktisch unmöglich alle notwendigen Informationen für die Entscheidung zu besitzen. Die Regierung kann alleine beispielsweise nur sehr schwer herausfinden wie der Untergrund 30 Meter unter der Oberfläche für den Bau beschaffen ist und ob die gewählte Firma das technische Equipment besitzt um diesen richtig zu bearbeiten. Sie kann ebenfalls nicht wissen wie geeignet der Bauleiter einer Firma ist, wie viel Erfahrung er hat oder ob er im Gegenteil vielleicht sogar schwerer Alkoholiker ist und deshalb eigentlich eine Gefahr für das Projekt darstellt.

Bei der Ausschreibung eines Auftrags gibt es jedoch gewisse Kriterien, die die Qualität des Angebots ausmachen und ausschlaggebend für den Zuschlag sind. Diese Reihung der Kriterien kategorisiert dabei auch Informationen, was bedeutet, dass für die Entscheidungsfindung einige Informationen wichtiger sind als andere. Die Information über den veranschlagten Preis ist ein selbstverständlich viel wichtigeres und in der Ausschreibung immer genanntes Kriterium, als die beispielsweise viel selten und weniger stark gewichtete ökologische Qualität und Arbeitsweise der fürs Projekt einzusetzenden Baumaschinen.

Ebenso geht die Entscheidung, welchem Bieter ein Projekt zugesprochen wird, nicht von einer einzelnen Institution aus. Auch wenn nur eine die Entscheidung treffen kann, sind doch sehr viele verschiedene Institutionen beteiligt und beeinflussen somit das Ergebnis (z.B.: das Erkennen des Problems bzw. das Formulieren der Notwendigkeit eines Projekts; die Ausschreibung; die Einholung der Gebote; die Auswertung; die Vergabe). Die Rationalität hinter dem Handeln einzelner Politiker ist, wenn er den Wettbewerbsvorteil von Firma X annimmt oder sogar die Entscheidung für den Beschaffungsvergabeprozess beeinflusst, gleichermaßen nur bedingt rational. Auch hier dreht sich wieder alles um die Frage der Definition von Rationalität. Ist es rational Geld für Bestechung anzunehmen um jemanden zu bevorzugen? Die Frage dahinter ist das Wissen darum, was jene Person möchte oder wünscht. Sowohl für den Politiker selbst, als auch für den Staat und im weitesten Sinne für die Bürger wäre es aber besser wenn der Politiker nicht darauf eingeht. Vor allem die Glaubwürdigkeit und das Image, also zwei der beiden wichtigsten Merkmale eines Politikers, könnten irreparable Schäden davontragen. Das könnte ihn wiederum sein Amt kosten, was seine Existenz auf lange Zeit gesehen bedroht, aber auch nachteilige Folgen für den Staat haben könnte.

Auch zu erwähnen ist, dass selbst wenn die bevorzugte Firma qualitativ besser arbeitet, die Ausschreibung an jenen mit dem besseren Angebot zugesprochen werden soll. Ebenso dann wenn Gefahr besteht, dass Ausschreibungskriterien falsch gewählt wurden und damit dem billigeren anstelle des besseren Angebots der Zuschlag gegeben wird.

Das Modell des rationalen Akteurs ignoriert ebenso das System in dem es eingebettet ist. Sowohl Verhalten als auch Entscheidungen sind von der Außenwelt beeinflusst, sie sind ein Spiegel der wie in Kapitel 1 beschriebenen Gesellschaft, in dem sich der nigerianische Akteur be-

²⁹⁵ Vgl. S.24-26; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

wegt. Dieses ist nicht, kann nicht und hegt auch keinen Anspruch darauf rational sein. Für eine Erklärung der Entscheidungsfindung die das gesellschaftliche Umfeld miteinbezieht, eignet sich, hier schon vorweg genommen, vor allem das dritte Modell der Regierungspolitik.

Eine weitaus bessere Erklärung für die Entscheidungsfindung bietet das zweite Modell des Organisatorischen Verhaltens. Dessen Stärke ist die Möglichkeit der äußerst präzisen Darstellung der einzelnen Vorgänge und der Abläufe der Informationsaufbereitung und -bearbeitung im Beschaffungsprozess. Das zweite Modell besagt, dass die Entscheidung ein Produkt der Organisationen bzw. Institutionen ist, die von Seite der Regierung aus am Beschaffungsprozess teilnehmen. Wer auch immer die Entscheidung über die Vergabe des Projekts trifft, kann nur auf die von den Organisationen bzw. Institutionen gebotenen Auswahlmöglichkeiten für die Entscheidung zurückgreifen. Das heißt, dass zum Beispiel nur jene Firmen ein Projekt zugesprochen bekommen können, die bestimmte Mindeststandards der Ausschreibung erfüllen und sich dadurch zur Teilnahme an den Gebotsprozess auch qualifizierten. Dies bedeutet im Weiteren aber auch, dass die Entscheidungsmöglichkeiten als organisatorisches Produkt den engen Raum des Entscheidungsfinders konstruieren, indem er zu handeln imstande ist. Das heißt, dass die Organisation bzw. Institution im Rahmen ihrer Arbeiten und Pflichten die Ergebnisse filtern und der Entscheidungsfinder eigentlich nur sehr wenige Möglichkeiten besitzt, aus diesem Raum der Entscheidungsmöglichkeiten auszubrechen. Der Entscheidungsfinder ist mehr oder weniger dazu genötigt, eine der ihm vorgelegten Möglichkeiten der Entscheidung zu wählen, ohne es selbst beeinflussen zu können.

Der Entscheidungsfinder, wie das Tenders Board, der Präsident, ein Minister, etc., trifft seine Wahl also aus mehreren, ihm von der Institution ‚Beschaffungsprozess‘ vorgelegten Alternativen. Welche Alternativen ihm vorgelegt werden, in unserem Falle Gebote, ist aber Sache der einzelnen & unterschiedlichen Organisationen, die den Beschaffungsprozess von der Ausschreibung bis zur Evaluierung bearbeiten. Die Arbeitsteilung von verschiedenen Akteuren geschieht verständlicherweise deshalb, weil der Arbeitsaufwand für einen Akteur, eine Institution oder Organisation zu viel wäre. Ein Techniker mag zwar eine technisch korrekte Evaluierung des Angebots ausführen, hat aber kaum das wirtschaftliche Know-how um zu verstehen, wie hoch die finanziellen Mittel sein sollten, können und dürfen. Für den geregelten Ablauf der Beschaffung besitzen die unterschiedlichen Organisationen und Akteure die beteiligt sind, ein klar definiertes Ziel und ihre eigene Art von Arbeitskultur, die den Erfolg, die Informationsbeschaffung & -aufbereitung, die Arbeitsweise, u.v.m. definiert. Sie handeln dabei, um die Zusammenarbeit der vielen einzelnen Akteure zu erleichtern, nach sogenannten SOPs (*Standard Operating Procedures*), also einer Standardarbeitsweise. In einem Café bedient der Kellner, die Küche bereitet die Speisen zu und am Ende des Arbeitstages reinige die Putzkräfte das Lokal. Jeder weiß ohne Absprache mit dem Anderen was er wann und wie zu erledigen hat, wenn nicht gerade ein neues, unbekanntes Problem auftaucht, welches anders zu bearbeiten ist und damit wieder neu abgesprochen werden muss. Über Zeit entstehen viele verschiedene Arbeitsprogramme und je nachdem welches Problem gerade gelöst werden muss, werden diese auch eingesetzt. Die verschiedenen Akteure, Organisationen und Institutionen befinden sich in einem

steten Lernprozess. Sie werden zentral koordiniert und arbeiten problemorientiert.²⁹⁶

Wenn zum hundertsten Mal eine Schule oder ein Bürogebäude in einer gewissen, bekannten Dimension mit einem bestimmten Budget gebaut werden soll, kennen alle beteiligten Akteure genau ihre Aufgabe im Beschaffungsprozess und erledigen diese, von der Ausschreibung bis zur Auswahl des besten Gebots, nach ihren jeweils dafür eingeübten SOPs. Die zur Beschaffung in Nigeria angewandte SOP ist die für Beamte geschaffene *Procurement Procedures Manual* (PPM), die wie gezeigt aber nicht in allen Punkten den Prinzipien des dazugehörigen Gesetzestextes *Public Procurement Act 2007* (PPA) entspricht.

Diese Abweichung und ein weiterer essentieller Bestandteil der Auftragsvergabe, nämlich die Entscheidungsfindung der Bauauftragsvergabe in Nigeria, können mit dem dritten Modell der Regierungspolitik erläutert werden.

Hier wird davon ausgegangen, dass das Ergebnis ein politisches Resultat, also ein Produkt bzw. ein Kompromiss von Verhandlungen der am Prozess beteiligten Organisationen/Institutionen bzw. deren Vertretern ist. Diese Akteure sind im Verhandlungsraum hierarchisch positioniert und besitzen die Möglichkeit der Einflussnahme auf das Ergebnis der Entscheidungsfindung. Die Stärke, Intensität und das Ausmaß ihres Einflusses ist ungleich, mancher Akteur kann mehr beeinflussen als ein anderer. Ausschlaggebend für das Ergebnis ist demnach die Frage welche Akteure an den Verhandlungen beteiligt sind. Der Präsident, einzelne Minister, das *Federal Executive Council*, das *Tenders Board*, der NCPP, das BPP, die beschaffende Stelle, usw. Sie alle können Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen. Ebenso interessant ist zu wissen, warum ein Akteur wie der Präsident Einfluss nimmt, wieso er eine gewisse Entscheidung bevorzugt bzw. wessen Position er einnimmt und was den Einfluss der Akteure auf das Ergebnis bestimmt. Zuletzt noch wichtig ist herauszufinden wo und wie verhandelt wird und wie sich die einzelnen Positionen der vielen Akteure gegenseitig auswirken. In Nigeria hat der Präsident beispielsweise einen größeren Einfluss als ein Minister, allerdings könnte im Beschaffungsprozess das *Tenders Board* wiederum mehr Einfluss nehmen als der NCPP. Diese Vielzahl der Kräfte wirken und die gefundene Entscheidung wird das Produkt der Wechselwirkungen dieser Machtverhältnisse sein. *Allison & Zelikow* definieren die für die Verhandlungen notwendige Macht als eine Dreier-Mischung aus dem jeweiligen Verhandlungsvorteil eines Akteurs, sowie dem Können und dem Willen diesen einzusetzen.

Das Modell beschreibt das Ergebnis der Entscheidungsfindung als den Erfolg eines Akteurs über die anderen, also nicht der Präsident hat entschieden oder die Arbeitsgruppe des Präsidenten, sondern nur die vielen einzelnen Abläufe, Spielchen und ebenso Verhandlungen der Beschaffung werden dargestellt.²⁹⁷

Ausgehend von einer in Kapitel 1 beschriebenen Gesellschaft (in der das Konzept des Präbendalismus ausgeübt wird) muss nach dem dritten Modell davon ausgegangen werden, dass die Politik bei Interesse Einfluss auf die Entscheidungsfindung nimmt. Die Entscheidung fällt dann klarerweise zugunsten jener Gruppe aus, die die meisten Akteure hinter sich zu bringen vermag. Im Gegensatz zu Modell 1 stellt die gesellschaftlich beeinflusste Handlung hier keinen

²⁹⁶ Vgl. S.164-185; Allison, Graham & Zelikow, Philip (1999): *Essence of Decision*

²⁹⁷ Vgl. S.294-313; ebd.

Widerspruch zum Modell selbst dar, da die betroffenen Akteure ihre Entscheidungen und Handlungsweisen auf Basis ihrer aus der jeweiligen Gesellschaft stammenden Erfahrungen treffen.

Der Einfluss der Politik ist durch das Phänomen des Præbendalismus gegeben, selbst wenn diese nicht direkt eingreifen würde. Dies hängt mit der Ernennung der jeweiligen Posten innerhalb des Beschaffungsprozesses zusammen. Die Politik setzt die beteiligten Akteure im *Tenders Board*, dem BPP, dem NCPP, usw. in ihre Ämter ein. Dieses gefährliche Naheverhältnis ist sicherlich nicht in allen Fällen problematisch, wird aber zweifellos in einigen Situationen für ungerechte Einflussnahme sorgen.

Je mehr Akteure im System für dieselbe Entscheidung stimmen, das heißt je mehr Macht sie besitzen und dazu einsetzen die Entscheidung ihrem Wunsch nahezubringen, desto mehr Einfluss können sie ausüben. Natürlich könnte ein starker Einzel-Akteur wie der Präsident mehr Macht besitzen, als die vielen anderen Akteure mit nur kleinem Einfluss. Dann jedoch würde sich der Beschaffungsprozess selbst *ad absurdum* führen und man müsste über das politische System des jeweiligen Landes diskutieren. Einem einzelnen Akteur eine solche Macht zuzuschreiben zeigt autokratische Verhältnisse an. Da Nigeria aber demokratisch geführt wird und der Präsident alle vier Jahre gewählt wird, muss davon ausgegangen werden, dass der Präsident als stärkster Akteur theoretisch überstimmt werden könnte. Wenn nun ein Schutzpatron seine Klienten in für ihn wichtige Positionen innerhalb dieses Verhandlungsraumes zu hieven vermag und diese ihn im Sinne des Austauschprinzips unterstützen, kann er sich des Erfolges seines Anliegens und damit seines präferierten Ergebnisses gewiss sein.

Wenn es einer Firma also gelingen würde einen einflussreichen Schutzpatron dazu zu bringen für ihr Anliegen zu verhandeln und jener wiederum seine ebenso einflussreichen Klienten dazu bringt ihn zu unterstützen, dann besäßen Firmen die Möglichkeit das für sie gewünschte Ergebnis herbeizuführen.

Allison & Zelikow's Modelle entsprechen dem Rahmen dieser Arbeit weitestgehend, auch wenn es keines allein vermag die Entscheidungsfindungsprozesse der nigerianischen Regierung bei Bauaufträgen darzustellen. Einige Abläufe und Aspekte des zweiten und dritten Modells eignen sich dafür dennoch besonders gut. Das Modell des Rationalen Akteurs spielt bis zu einem gewissen Maße zwar auch eine tragende Rolle, ist den beiden anderen Modellen im Vergleich aber deutlich untergeordnet.

Zusammenfassung

„The trouble with Nigeria is simply and squarely a failure of leadership. (...) The Nigerian problem is the unwillingness or inability of its leaders to rise to the responsibility, to the challenge of personal example which are the hallmarks of true leadership.“²⁹⁸

Der Fokus dieser Arbeit lag auf der Untersuchung der Entscheidungsfindungsprozesse der Regierung im öffentlichen Beschaffungswesen in Nigeria. Die Analyse findet dabei nur im Rahmen des Regierungsverhaltens statt und nicht im Rahmen der Auftragnehmer, da Letztere nur bis zu einem gewissen Grad Anteil am Prozess haben und alleine das Ergebnis nicht beeinflussen könnten. Trotzdem gibt es sehr viele Indizien von Auftragnehmer-Seite, die sehr stark für die Richtigkeit der getroffenen Hypothesen wiegen. Als Fallstudie wurde aus mehreren Gründen die Vergabe von Bauaufträgen gewählt.

Nach der Einleitung stellen die drei Entscheidungsfindungsmodelle aus Allison & Zelikow's Buch „*Essence of Decision*“, zusammen mit den notwendigen Begriffsdefinitionen, den Beginn meiner Arbeit dar.

Danach wurden im ersten Kapitel dieser Arbeit die äußeren Umstände, wie das politische System und der gesellschaftliche Rahmen der Entscheidungsfindungsprozesse in Nigeria erläutert. Auch nigerianische Politiker können sich nicht, so wie alle anderen Menschen die Teil einer Gemeinschaft sind, vor den Auswirkungen und dem Einfluss des sie umgebenden sozialen Gefüges schützen.

Das zweite Kapitel widmet sich den Entscheidungsfindungsprozessen selbst. Die gesetzlichen Grundlagen und die Durchführung der Vergabe werden analysiert und die Probleme und Unterschiede zwischen dem Gesetz und dem Erlass bzw. der SOP werden aufgezeigt.

Die Ergebnisse dieser Forschung und deren Interpretation und Diskussion, sowie die Übereinstimmung mit den Theoriemodellen sind Teil des dritten Kapitels.

Als Ausblick für die Zukunft der politikwissenschaftlichen Forschung in diesem Gebiet gibt es speziell für Nigeria noch sehr viele unerforschte Felder. Gerade im Bereich der Entscheidungsfindungsprozesse gibt es noch viele offene Fragen die untersucht werden könnten. Beispielsweise wäre eine Untersuchung der vielen Faktoren für Bestechung aus Geber- und Nehmerseite in Nigeria, neben der gesellschaftlichen Komponente, ein weites und unglaublich reiches Feld an Forschung. Oder auch die Frage, warum sich gerade die öffentliche Bauwirtschaft und die Waffenindustrie immer wieder in Schlagzeilen bezüglich Korruption und Bestechung finden, im Gegensatz zur Landwirtschaft oder Leichtindustrie.

Natürlich wäre, auch im Zusammenhang mit dieser Arbeit, eine bessere Kooperation mit den nigerianischen Behörden und damit verbunden auch die Durchführung mehrerer Interviews

²⁹⁸ S.1; Achebe, Chinua (1983): The trouble with Nigeria

wünschenswert gewesen. Aber auch mehrere Stimmen aus der Privatwirtschaft wären für ein Forschungsprojekt größeren Umfangs nötig. Glücklicherweise genügte im Rahmen dieser Master-Arbeit ein Interview, um alle fraglichen Bereiche und die notwendigen Informationen abzudecken.

Das Ergebnis dieser Arbeit ist, dass Entscheidungsfindungsprozesse, also die Abläufe der Vergabe von Bauaufträgen in Nigeria, anscheinend nicht den gesetzlichen Grundlagen entsprechend durchgeführt werden. Der *Public Procurement Act 2007* als Gesetz und vor allem die *Procurement Procedures Manual* als Erlass und SOP beinhalten zu große Differenzen, zu viele Schwachstellen und rechtliche Schlupflöcher, als dass sie eine korrekte Beschaffungspolitik gewährleisten könnten.

Damit soll aber nicht gesagt werden, dass das öffentliche Beschaffungswesen in Nigeria gar nicht funktioniert, oder dass jede in Nigeria tätige Firma die Aufträge von der Regierung erhält sich Politiker mit Geldern hörig macht oder sogar Aufträge erkauft. Ob dieser Umstand von einigen Privaten ausgenutzt wird ist unklar, aber jene hätten durchaus die Möglichkeiten sich Aufträge auf anderen als den gesetzlich vorgeschriebenen Wegen zu sichern. Wie hoch die Wahrscheinlichkeit liegt, dass die gewählte Firma X heutzutage Aufträge kauft ist ungewiss. Es gibt sowohl Anzeichen die dafür, wie auch Anzeichen die dagegen sprechen. Im Gegensatz dazu gilt die Zeit bis zum Jahr 1998, also vor dem Inkrafttreten der OECD-Konvention zur *Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger*, als Periode in der die Wahrscheinlichkeit für Bestechung als erdrückend hoch empfunden werden kann.

Transparency International zeigt durch seine Arbeiten wie beispielsweise den *Bribe Payers Index* immer wieder auf spezielle Probleme in Zusammenhang mit Bestechung und Korruption. Darunter fällt, wie vormals schon erwähnt, dass vor allem zwei Branchen besonders hervorstechen: Nämlich die Waffenindustrie und die öffentliche Bauwirtschaft.²⁹⁹ Im Gegenzug zeigte der *Bribe Payers Index* von 2011 aber auch, dass sich gerade deutsche Firmen heutzutage nur sehr wenig bis gar nicht an Bestechung und Korruption beteiligen.³⁰⁰

Wie am Beispiel der Entwicklung von Firmen in Nigeria dargestellt, also beispielsweise den Verkauf von Staatsbetrieben an ausländische Investoren, ist festzuhalten dass Korruption primär ein globales Problem darstellt und deshalb auch auf internationaler Ebene bekämpft werden muss. Versuche von einzelnen Staaten im Alleingang gegen multinationale Konzerne vorzugehen sind oftmals im Vorhinein schon zum Scheitern verurteilt.³⁰¹

Aber was kann ein Staat nun tun, um seine politische Sicherheit zu gewährleisten und den Weg einer glücklichen Zukunft für das Land und seine Bevölkerung zu ebnen? Natürlich wird wie in fast allen anderen Länder Afrikas auch in Nigeria Hilfe benötigt. Aber nicht jene Art von Hilfe die zu Abhängigkeit führt, sondern Hilfe zur Selbsthilfe. Ein wichtiger Baustein dieser Selbsthilfe muss ein Umdenken in Kultur und Gesellschaft sein, um Normen und Werte zu verändern. Dazu zählt aber leider auch die alten Strukturen von Familie, Ethnizität und Präsidentschaft.

²⁹⁹ Vgl. S.123; Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption

³⁰⁰ Vgl.: <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>

³⁰¹ Vgl.: Achathaler, L. (et.al.) (2011): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung

lismus in der Politik und im Arbeitsalltag der Bürger aufzubrechen. Nigeria benötigt ein neue nationale Kultur und ein Nationalgefühl, einen neuen Pathos, der die Menschen des Landes ohne Vorbehalte zusammen arbeiten und aneinander glauben lässt.

Nur unter diesen Umständen kann sich das Prinzip von *good governance* entfalten und damit die Folgeprobleme falscher politischer Entscheidungen, sowohl in Nigeria wie auch in vielen anderen Staaten Afrikas, beheben:

„Revolutionizing our culture – and thus our political culture – is the only way to obtain the desired change. To deny that is to accept that we be marginalized: not only in economic terms – that is clear! – but also in psychological and moral terms“³⁰²

³⁰² S.57; Dettmar, E.(2000): Markt-Macht-Moral - Interkulturelle Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und Europa

Bibliografie

Literaturverzeichnis

- Achathaler, L. / Hofmann, D. / Pázmándy, M (Hrsg.) (2011): Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung – Beiträge aus Praxis und Wissenschaft; 1. Auflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften – Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH
- Achebe, Chinua (1983): The trouble with Nigeria; Ibadan, Oxford, uvm.; Heinemann Educational Books
- Agubuzu, L.O.C. / Ajakaiye, O. / Amaizo, Y.E. (et.al.) (2004): African Development and Governance Strategies in the 21st Century – Looking Back to Move Forward, Essays in Honour of Adebayo Adedeji at Seventy; The African Centre for Development and Strategic Studies (ACDESS), Ijebu-Ode, Nigeria; printed by Zed Books LTD. London/New York
- Alade Fawole, W. (2003): Nigeria's external relations and foreign policy under Military rule, 1966 – 1999; Obafemi Awolowo University Press Ltd., Ile-Ife, Nigeria
- Allison, Graham T. / Zelikow, Philip D. (1999): Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis; 2nd Edition; Addison-Wesley Longmann Inc.
- Brunner, Markus (2002): The Unfinished State – Demokratie und Ethnizität in Nigeria; Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, 71; Hamburg: Institut für Afrika Kunde
- Brunold, Georg (1994): Afrika gibt es nicht; Korrespondenzen aus drei Dutzend Ländern; herausgegeben von Enzensberger, H.M.; Frankfurt/Main, Eichborn Verlag
- Chazan, Naomi (et al.) (1999): Politics and society in contemporary Africa; 3rd Edition; Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Dettmar, Erika (2000): Markt-Macht-Moral – Interkulturelle Wirtschaftsbeziehungen zwischen Afrika und Europa; Campus Forschung Band 810; Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Durotoye, Adeolu (Dissertation) (2001): Nigerian-German Relations – The Role of Political Culture; Leipzig, LIT-Verlag Hamburg, Politikwissenschaft Band 76
- Eigen, Peter (2003): Das Netz der Korruption – Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft; Campus Verlag GmbH; Frankfurt/Main

Ekwekwuo, Chibuzo C. (Eds.) (2008): Non State Actors and Procurement Watch in Nigeria; In: [PPDC] Public and Private Development Centre Ltd By Guarantee; Central Business District Abuja

zu finden unter:

<http://library.procurementmonitor.org/files/Non%20State%20Actors%20and%20Procurement%20Watch%20in%20Nigeria.pdf>

07.03.2012 14:14

Engel, Ulf / Kappel, Robert (Eds.) (2002): Germany's Africa Policy Revisited – Interests, images and incrementalism; Politics and Economics in Africa, Volume 4; Münster: LIT-Verlag

Engel, Ulf / Kappel, Robert (Eds.) (2000): Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999 – Rollen und Identitäten; Politics and Economics in Africa, Volume 2; Hamburg: LIT-Verlag

Engel, U. / Jakobeit, C. / Mehler A. / Schubert, G. (Hrsg.) (2005): Navigieren in der Weltgesellschaft – Festschrift für Rainer Tetzlaff; Münster; LIT-Verlag; In: Tetzlaff, R. / Jakobeit, C. (Hrsg.): Demokratie und Entwicklung, Band 58; Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hamburg

Evenett, S.J. / Hoekman, B. (Edt.) (2006): The WTO and Government Procurement – Critical Perspectives on the Global Trading System and the WTO; Elgar Reference Collection; Edward Elgar Publishing Limited; MPG Books Ltd

Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (et.al.) (2000): Qualitative Forschung – Ein Handbuch; 6. Durchgesehene und aktualisierte Auflage 2008; Rowohlt Taschenbuch Verlag; rowohlts enzyklopädie; Reinbek bei Hamburg

Gaedtke, Jens-Christian (Dissertation) (2004): Politische Auftragsvergabe und Welthandelsrecht; Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen Recht; Band 81; Tübingen; Duncker & Humblot GmbH Berlin

Gboyega, A. / Abubakar, Y. / Aliyu, Y. (Edt.) (1989): Nigeria Since Independence: The First Twenty-Five Years – Volume VIII Public Administration, Panel on Nigeria Since Independence History Project; Heinemann Educational Books (Nigeria) LTD., Ibadan

Hargarten, Claudia (Diplomarbeit; 2010): Paradigmenwechsel in der deutschen Afrikapolitik? – Anspruch und Wirklichkeit der gegenwärtigen afrikapolitischen Neuausrichtung am Beispiel Nigerias; Wien: Institut für Afrikanistik

- Hartmann, Jürgen (2011): Staat und Regime im Orient und in Afrika – Regionenporträts und Länderstudien; VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Wiesbaden
- Holley, Heinz / Zapotoczky, Klaus / Ibe, Polycarp A. (Hrsg.) (2010): Ojemba – Grenzüberschreitende Freundschaft; Linzer Schriftenreihe für Entwicklungszusammenarbeit, Band 11; Johannes Kepler Universität Linz, Trauner Verlag
- Joseph, Richard A. (1987): Democracy and prebendal politics in Nigeria – the rise and fall of the second republic; 1st published, Cambridge University Press, Cambridge
- Kunnert, Gerhard (1998): WTO-Vergaberecht – Genese und System sowie Einwirkungen auf das EG-Vergaberegime – Mit einem Annex zum UNCITRAL-Mustergesetz über die Beschaffung von Waren sowie Bau- und Dienstleistung; 1. Aufl.; Baden-Baden; Nomos Verl.-Ges.; In: Mestmäcker/Möschel/Streit (Hrsg.): Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik; Band 153
- Litschka, M. / Suske, M. / Brandtweiner, R. (2011): Managemententscheidungen in moralischen Dilemma-Situationen – Fragen der Organisation und Kommunikation wirtschaftsethischer Konzepte; 1. Auflage 2011, facultas.wuv Universitätsverlag
- Mazama, Ama (Ed.) (2007): Africa in the 21st Century – Toward a New Future; New York (u.a.): Routledge
- Mair, Peter (2000): The limited Impact of Europe on National Party Systems; In: West European Politics, Vol. 23(4)
- Messner, Dirk (2005): Wettstreit der Akteure – Die internationale Verflechtung revolutioniert das Regieren; In: Internationale Politik (Zeitschrift): Alles ist Außenpolitik; Nr. 1, Januar 2005
- Michler, Walter (1988): Weißbuch Afrika; Verlag J.H.W. Dietz Nachf. GmbH, Berlin/Bonn
- Musa, Sani (2006): The Nigerian Political Economy in Transition; In: Hintergrundinformationen aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit;
zu finden unter:
<http://library.fes.de/pdf-files/iez/03522.pdf>
- Neustadt, Richard E. (1961): Presidential Power – The politics of leadership; 2nd Print, John Wiley & Sons Inc. – Verlag; London/New York
- Nosakhare-Omono-Ovoramwen-Erhunse, Godwin (Dissertation) (2007): Western Democratic Models and Political Realities in Africa – The Case of Nigeria; Universität Wien

13.01.2012 14:51

Odionikhere, Patrick (2008): Bringing Down this house; African Politics/Politiques Africaines; Wien: LIT-Verlag

Okonkwo, Jude Okechukwu (Diplomarbeit) (2007): Nigeria: Schutzmacht Afrikas mit inneren Konflikten – Unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Vorreiterrolle und des außenpolitischen Engagements in Afrika; Wien: Institut für Politikwissenschaft

Onuoha, Freedom C. (2009): Corruption and National Security – The Three-Gap Theory and the Nigerian Experience; In: Nigerian Journal of Economic and Financial Crimes; Vol.1, No.2, Jan-Apr 2009; p.1-13

Pähler, Klaus (2011): Nigeria wählt – mehr good luck für Jonathan?; Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Auslandsbüro Nigeria; April 2011, Abuja (Nigeria)

zu finden unter:

http://www.kas.de/wf/doc/kas_22432-1522-1-30.pdf?110404095904

24.09.2012 12:28

PPDC [Public and Private Development Centre Ltd By Guarantee] (2011): Implementing the Nigerian Procurement Law – Compliance with the Public Procurement Act, 2007 - A Survey Of Procuring Entities, Civil Society Observers, Bidders And Contractors, Legislators, And The Bureau Of Public Procurement; An Initiative of PPDC; Central Business District Abuja zu finden unter:

<http://library.procurementmonitor.org/files/Implementing%20the%20Nigerian%20Procurement%20Law.pdf>

06.03.2012 16:19

Pyne, Eric Peter (Dissertation; 2006): Die Bildung von guten Regierungen und Verwaltungen in den heutigen Gesellschaften und Staaten Afrikas und die Wahrung ihrer Sicherheit; Schriften zur internationalen Politik, 18; Hamburg: Verlag Dr. Kovač

Reich, Arie (1999): International Public Procurement Law – The Evolution of International Regimes on Public Purchasing; In: Horn, N. / Buxbaum, R.M. (Edt.): Studies in Transnational Economic Law; Volume 12; Kluwer Law International Ltd.

Simon, Herbert A. (1997): Administrative Behavior – A study of decision-making processes in administrative organizations; 4th Edition; The Free Press; New York

Simon, Herbert A. (1982): Models of bounded rationality - Economic analysis and public policy; Vol. 1; MIT Press; Cambridge/Massachusetts

Smith, Daniel Jordan (2007): A Culture of Corruption – Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria; Galliard, Princeton & Oxford; Princeton University Press

- Tamuno, T.N. / Atanda, J.A. (Edt.) (1989): Nigeria Since Independence: The First Twenty-Five Years – Volume IV Government and Public Policy, Panel on Nigeria Since Independence History Project; Heinemann Educational Books (Nigeria) LTD., Ibadan
- Ziegler, Jean (2009): Der Hass auf den Westen – Wie sich die armen Völker gegen den wirtschaftlichen Weltkrieg wehren; 1. Auflage Taschenbuchausgabe April 2011; Goldmann-Verlag; München

Online-Ressourcen

African Development Bank Group (ADB)	
http://www.afdb.org/en/	27.03.2012 13:30
CIA – The World Factbook	
https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/	18.01.2012 15:31
Commonwealth of Nations	
http://www.commonwealthofnations.org/	28.09.2012 16:58
Constitution of the Federal Republic of Nigeria [1999] – Die nigerianische Verfassung (1999)	
http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm	31.05.2011 16:14
DESTATIS – Statistisches Bundesamt Wiesbaden	
https://www.destatis.de/DE/Startseite.html	24.11.2012 17:34
Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO)	
http://www.fao.org/index_en.htm	16.10.2012 12:55
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)	
http://www.faz.net/	29.10.2012 14:44
Friedrich Ebert Stiftung (FES)	
http://www.fes.de/	13.01.2012 14:46
The Goldman Sachs Group, Inc.	
http://www2.goldmansachs.com/	19.01.2012 15:19
Das Handelsblatt (Zeitschrift)	
http://www.handelsblatt.com/	29.10.2012 14:46

Independent National Electoral Commission Nigeria (INEC) http://www.inecnigeria.org/	24.09.2012 12:30
Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) Auslandsbüro Nigeria http://www.kas.de/nigeria/	24.09.2012 12:23
Nigerian Bureau of Public Procurement (NBPP) http://www.bpp.gov.ng/	12.01.2012 15:31
Nigerian Federal Tenders Journal http://www.nigeriafederaltenders.gov.ng/	27.04.2012 11:07
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) http://www.oecd.org/	28.11.2012 17:31
Public and Private Development Centre (PPDC) http://www.ppdncg.org/	19.08.2012 18:22
PPDC Procurement Observatory Portal Nigeria http://www.procurementmonitor.org/index.php	06.03.2012 16:10
Homepage welche die Staatsoberhäupter aller Länder zeitlich auflistet http://rulers.org/	01.10.2012 19:15
DER SPIEGEL (Zeitschrift) http://www.spiegel.de/	29.10.2012 14:45
Die Süddeutsche Zeitung (SZ) http://www.sueddeutsche.de/	29.10.2012 14:50
Transparency International (TI) http://www.transparency.org/	19.08.2012 19:28
Transparency International (TI) in Österreich www.ti-austria.at/	19.08.2012 19:39
United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) http://www.uncitral.org/	12.01.2012 12:27

United Nations Organization (UNO)	
http://www.un.org/	12.01.2012 12:23
Weltbank (WB)	
http://www.worldbank.org/	27.03.2012 13:37
Wirtschaftswoche (Zeitschrift)	
http://www.wiwo.de/	29.10.2012 14:48
Wohnnet.at (Österreichische Homepage über Wohnen, Mieten, Hausbau, etc.)	
http://www.wohnnat.at/	21.02.2012 13:42
World Trade Organization (WTO)	
http://www.wto.org/	12.12.2011 12:17

Quellenverzeichnis: Interview

Interview: **X**; Person: **ANONYM**; durchgeführt am 05.08.2011; Steiermark, Österreich um 10:21 Uhr; Interviewer: Gerrit SEIDL
 Die Person ist leitender Angestellter im höheren Managementbereich einer der größten in Nigeria ansässigen Baufirmen.

Abstract

Das Ziel der vorliegenden Master Thesis ist die Entscheidungsfindungsprozesse der nigerianischen Regierung anhand der Auftragsvergabe im öffentlichen Beschaffungswesen darzustellen. Obwohl Korruption hierbei einen einflussreichen Stellenwert einnimmt und ebenso thematisiert wird, fokussiert sich die Arbeit primär auf die Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der Regierung.

Als theoretische Grundlage basiert die Arbeit auf den drei Entscheidungsfindungsmodellen von Allison & Zelikow. Die drei Modelle beschreiben die Entscheidungsfindungen der Regierung dabei als das Handeln eines rationalen Akteurs, als organisatorisches Verhalten oder als das Resultat politischer Verhandlungen. Für jedes Modell wurde dabei eine andere Methode angewandt: eine Literaturrecherche, eine Organisationsanalyse und ein qualitatives Interview.

Neben den Entscheidungsfindungsprozessen selbst, wird innerhalb des ersten Kapitels auch das Gesellschaftssystem und dessen teils vorhandene Hierarchien berücksichtigt.

Das Ergebnis der Arbeit ist, dass Entscheidungsfindungsprozesse, also die Abläufe der Vergabe von Bauaufträgen in Nigeria, den gefundenen Indizien und aufgelisteten Ergebnisse nach anscheinend nicht den gesetzlichen Grundlagen entsprechend durchgeführt werden.

Lebenslauf

Gerrit SEIDL

geboren am 10.11.1986 im LKH Feldbach

Nationalität: Österreich

2010 Sep	Praktikum in der steirischen Landesregierung am Referat für Protokoll und Auszeichnungen
2010 Mär-Apr	Studienreise nach Havanna, Kuba Verschiedene Zertifikate der <i>Cátedra Humboldt</i> und der <i>Facultad de Filosofia e Historia, Universidad de la Habana, Cuba</i>
2009 Jul-Sep	Praktikum in Nigeria
2007 Jul-Sep	Praktikum in Nigeria
2006 – 2012	Bachelor of Arts am Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
2005 – 2006	Österreichischer Grundwehrdienst Assistenzeinsatz an der österreichisch-ungarischen Grenze
2003	Verleihung der “Wartinger-Medaille” in Silber (1.Platz) für besondere Kenntnisse aus steiermärkischer Landeskunde
2001 – 2005	BORG Feldbach mit Matura als Abschluss (Informatikzweig)
1997 – 2001	HS St. Stefan/Rosental
1993 – 1997	VS St. Stefan/Rosental