



Lokale Wahlen – ja oder nein? Nigerianer rufen die Gerichte an

Eine wichtige Entscheidung des Obersten Gerichtshofes in Nigeria beendete einen Rechtsstreit über den Zeitpunkt lokaler Rätewahlen.

THEMA III: KOMPETENZVERTEILUNG UND FINANZFÖDERALISMUS

VON JOHN A. A. AYOADE

Die lokalen Regierungen in Nigeria haben zahlreiche Phasen durchlaufen. Während der Kolonialzeit waren die lokalen Regierungen lediglich Agenten der Zentralregierung. Sie hatten keine eigene Identität. Sie waren nur das Sprachrohr der zentralen Regierung auf lokaler Ebene. In der Zeit unmittelbar nach dem Erlangen der Unabhängigkeit befand sich das lokale Regierungswesen im Übergang. Manche Nigerianer versuchten, es zum Instrument der Entwicklung zu machen, während andere es als Instrument zur Verwaltung betrachteten.

Die Probleme der lokalen Regierungen erschwerten jedoch die Verwirklichung der Zielstellungen. Zu den gravierendsten Problemen zählten hierzu die Finanzen und die Verwaltungskapazitäten. Beide sind in gewisser Weise verbunden; ohne Finanzierung kann kein kompetentes Personal angeworben werden.

Die ersten Reformen

In den 70er Jahren erfuhr Nigeria plötzlichen Reichtum aus Erdölvorkommen, deren Gewinne die Neustrukturierung der lokalen Regierungen möglich machten. Im Jahre 1976 bildete Nigeria eine dritte Regierungsform auf lokaler Ebene. Die föderale Regierung bestätigte diese Entscheidung durch eine Zuwendung von 100 Millionen Naira an die lokalen Regierungen Nigerias. Dieses Stipendium half den lokalen Regierungen, überlebensfähig zu werden und die ihnen zugewiesenen gesetzlichen Funktionen zu erfüllen.

Dies bewirkte in den Einrichtungen der lokalen Regierungen Nigerias große Veränderungen, besonders weil deren interne Einnahmen äußerst niedrig waren. Das Stipendium war aber gleichzeitig auch eine neue Quelle möglicher Konflikte zwischen den Regierungen, da das Verleihen von föderalen Stipendien an lokale Regierungen auch die Notwendigkeit einer föderalen Kontrolle darüber erforderte, wie das Geld ausgegeben werden sollte.

Nach der Wiederherstellung der Demokratie

Die Verfassung der Föderativen Republik Nigeria von 1999 sprach das Thema der

Beziehungen zwischen den einzelnen Regierungsebenen in mehreren Klauseln an. Obwohl die lokalen Regierungen seit 1976 föderale Stipendien erhielten, übten die Staaten immer noch die Kontrolle über sie aus. Die Verfassung von 1999 unterstrich dies mit folgender Bestimmung: „die Regierung eines jeden Staates soll, in Übereinstimmung mit Abschnitt 8 dieser Verfassung, ihre Existenz gemäß dem Gesetz sichern, das die Etablierung, Struktur, Zusammenstellung, Finanzierung und die Funktionen solcher Räte vorsieht.“

Leider ist die Verfassung selbst etwas widersprüchlich. Artikel 11 der parallelen legislativen Liste steht im offensichtlichen Widerspruch zum Abschnitt 7, der die lokalen Regierungen ausdrücklich unter die Verwaltung der Regierungen der Staaten stellt. Der Artikel besagt: „die Nationalversammlung hat das Recht, Gesetze für die Föderation hinsichtlich der Wählerregistrierung und die Verfahren zu erlassen, welche die Wahlen der lokalen Regierungen regulieren.“

Die lokalen Regierungen wurden in Nigeria im Jahre 1999 unter einem Gesetz gewählt, das eine Amtszeit von 3 Jahren vorsah. Die Verfassung jedoch schrieb andererseits für die föderale Regierung und die Regierungen der Staaten eine Amtszeit von vier Jahren vor. Die Vorsitzenden der lokalen Regierungen waren der Meinung, dass die Amtszeiten von Symmetrie und Gleichheit geprägt sein sollten und setzten sich für eine 4-jährige Amtszeit ein. Um dieses Ziel zu erreichen, bildeten sie die Vereinigung der Lokalen Regierungen Nigerias.

Diese Vereinigung wandte sich an die Nationalversammlung, die letztendlich den Wahlakt verabschiedete, der die längere Amtszeit bestätigte. Die Regierungen der Staaten meinten jedoch, dass damit Abschnitt 7 der Verfassung verletzt wurde, und die 36 Staaten der Föderation wandten sich mit einer gemeinsamen Erklärung an den Obersten Gerichtshof, um den Abschnitt über das Wahlrecht als ungültig zu erklären. In einer Grundsatzentscheidung verkündete der Oberste Gerichtshof, dass die Nationalversammlung keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Gesetzgebung über die Amtszeit der lokalen Regierungen hatte und dies im Widerspruch

zum Abschnitt 7 stand. Dieses Urteil ist eine der wichtigsten Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes der letzten Jahre.

Auswirkungen des Gerichtsurteils

Dieses Grundsatzurteil bedeutete, dass die Amtszeit der lokalen Regierungen am 29. Mai 2002 zu Ende ging. Leider sah die Verfassung keine Situation vor, in der die lokalen Regierungen aufgelöst werden konnten, ohne eine Nachfolgeregierung gewählt zu haben. Diese Situation hätte zu einem Vakuum geführt, und um dieses Vakuum zu vermeiden, hätten entweder Wahlen abgehalten oder ein Übergangskomitee eingesetzt werden müssen, das die Geschäfte der lokalen Regierung weiterführen konnte.

Die erste Option (das Abhalten von Wahlen) brachte einige Schwierigkeiten mit sich, die sich ausgerechnet aus den verknüpften Vereinbarungen des Wahlgesetzes ergaben. Obwohl Abschnitt 197 der Verfassung vorsieht, dass die Wahlen der lokalen Regierungen durch unabhängige Wahlkommissionen der Staaten durchgeführt werden, fällt das Befugnis zum Registrieren der Wahlberechtigten in den Machtbereich der Unabhängigen Nationalen Wahlkommission.

Die Kommissionen der Staaten können Wahlen also erst dann durchführen, wenn sie von der nationalen Kommission das Wählerregister erhalten haben.

Zum Zeitpunkt des Grundsatzurteils hatte die politische Partei, welche die föderale Regierung stellte, keine Macht über fünfzehn der staatlichen Regierungen. Aus diesem Grund meinte die nationale Kommission, die ein föderales Organ ist, dass sie in diesen Staaten die Wahlen durchführen sollte. Da dies eine unerwünschte Option war, verzögerten sie die Registrierung der Wähler. Die Nationale Kommission behauptete, dass die föderale Regierung kein Geld für die Registrierung der Wähler zur Verfügung gestellt hatte. Daraufhin entgegneten die Regierungen der Staaten, dass das vorhandene Wahlregister seine Gültigkeit behalten sollte, bis ein neues Register erstellt ist.

Sie begründeten dieses Argument mit der Behauptung, dass – da die Nationale Kommission Nebenwahlen mit dem vorhandenen Register durchgeführt hatte – auch die Wahlen lokaler Regierungen mit dem selben Register möglich wären. Am Ende der Debatte stimmte die Nationale Kommission zu, dass eine Registrierung der Wähler stattfinden sollte, um den Staaten das Ausführen lokaler Regierungswahlen zu ermöglichen.

Das zweite Problem blieb jedoch bestehen. Abschnitt 7 der Verfassung, der von den Staaten zur Rechtfertigung ihrer Kontrollansprüche über die lokalen Regierungen zitiert wurde, wird nun als Begründung dafür genannt, dass sie keine Übergangskomitees berufen dürfen. Der relevante Teil besagt: „das System der lokalen Regierungen wird durch demokratisch gewählte Regierungsräte unter dieser Verfassung garantiert“. Übergangskomitees jedoch werden nicht gewählt und stehen daher im Widerspruch zur Verfassung.

Verschiedene ausgesprochene Mitglieder der Vereinigung der Lokalen Regierungen bestanden auf Verfassungstreue und weigerten sich, ihre lokalen Regierungen an nicht gewählte Übergangskomitees zu übergeben. Die Situation hatte alle Fallstricke einer möglichen Verfassungskrise.

Obasanjo schreitet ein

Der Präsident der Föderativen Republik Nigeria, Chief Olusegun Obasanjo, ergriff die Initiative, indem er eine Versammlung aller Staatsgouverneure einberief, um über die politische Krise zu beraten. Es wurde geschlussfolgert, dass die lokalen Regierungsräte am 29. Mai 2002 in wesentlicher Übereinstimmung mit der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes aufgelöst werden konnten.

Zusätzlich entschieden die Gouverneure und Obasanjo, dass die Zeit zum Abhalten von Neuwahlen für die lokalen Räte zu kurz war und empfahlen, die Wahlen für den 10. August 2002 anzuberaumen. Die Nationale Wahlkommission wurde angewiesen, die Registrierung der Wähler vor diesem Datum vorzunehmen.

Auf dem Treffen der Staatsgouverneure mit dem Präsidenten wurde außerdem beschlossen, Übergangskomitees zu berufen, um die Periode zwischen dem Ende der Amtszeit der verabschiedeten Räte und der Wahl neuer Räte zu überbrücken. Zu diesem Zeitpunkt schien das Problem gelöst.

Die weiteren Ereignisse und Ankündigungen zeigten jedoch, dass das Problem immer noch existierte.

Der Justizminister und Oberstaatsanwalt der Föderation, Herr Kanu Agabi, gab sich mit der Entscheidung, die auf dieser Versammlung gefällt wurde, nicht einverstanden und erklärte, dass sich diese Entscheidung im Widerspruch zur Verfassung befand. Verschiedene Mitglieder der Vereinigung der lokalen Regierungen setzten ihren Widerspruch mit der selben Ansicht fort und strengten bei mehreren höheren Gerichten Verfahren gegen das Berufen der Übergangskomitees an.

Der Oberste Gerichtshof von Abuja verbot den Regierungen der Staaten das Berufen von Übergangskomitees. Auf ähnliche Weise wurden die staatlichen Regierungen von mehreren staatlichen Gerichtshöfen in die Schranken gewiesen. Die Gouverneure jedoch bestanden auf der Berufung von Übergangskomitees, da dies der Beschluss der Versammlung der Gouverneure mit dem Präsidenten war.

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes besagte, dass eine Verlängerung der Amtszeit der lokalen Regierungen im Widerspruch zur Verfassung stehen würde. Obwohl die Gouverneure einwarfen, dass die Winkelzüge der Vereinigung der Lokalen Regierungen und die Ausnutzung von Justizbesonderheiten nicht zum Überstimmen einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes missbraucht werden dürfen, ergab es sich später, dass alle Staaten nach dem Ablauf der Amtszeit der lokalen Regierungen Übergangskomitees berufen hatten.

Die föderale Regierung aber verlängerte die Amtszeit der sechs Gebietsräte im Territorium der Föderationshauptstadt.

Eine weitere föderale Kommission wird einbezogen

Als bereits ein Ende der Verfassungskrise angenommen wurde, setzte die Kommission zur Einkommensverteilung und Mobilisierung den Kampf fort. Diese Kommission war immer noch der Ansicht, dass die Übergangskomitees im Widerspruch zu Abschnitt 7 der Verfassung standen. Sie wand daher ein, dass sie keine föderalen Stipendien an lokale Regierungen überweisen würde, die von Übergangskomitees geführt wurden. Dies bedeutete, dass nur die Gebietsräte im Territorium der Föderationshauptstadt Anspruch auf die Stipendien hatten.

Das Gesetz, das die Amtszeit der lokalen Räte festlegt, enthält keine Klauseln zur Verlängerung derselben, und die Verfassung enthält keine Bestimmungen für die Verlängerung der Amtszeit der Nationalversammlung, außer wenn sich das Land im Kriegszustand befindet und das Territorium Nigerias physisch beteiligt ist und der Präsident entscheidet, dass die

Durchführung von Wahlen nicht möglich ist (Abschnitt 64 (2)). In Anbetracht dessen steht die Verlängerung der Amtszeit der föderalen Bereichsräte ebenfalls im Widerspruch zur Verfassung.

Es erwies sich jedoch nicht als notwendig, dieses Argument einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen, da die Kommission zur Einkommensverteilung und Mobilisierung ihre Entscheidung, föderale Stipendien auf der Grundlage der Verfassungswidrigkeit der Übergangskomitees zurückzuhalten, später widerrief.

Das Problem, das durch die Amtszeit der lokalen Regierungen entstanden war, nahm einen sehr hohen politischen Bedeutungsgrad an – aus mehreren Gründen. Erstens bilden die lokalen Regierungen das Rückgrat einer jeden Nation. Die politischen Parteien waren der Meinung, dass die Staaten – wenn ihnen die Durchführung lokaler Wahlen erlaubt worden wäre – unerlaubten Einfluss geübt hätten.

Zweitens sind die Mechanismen der lokalen Regierungen wichtig für die Organisation und Verwaltung zukünftiger Wahlen. Es wird angenommen, dass dies zu einer Art Regierungsamtszeit führen kann, die eventuell Wähler Vorteile bringt.

Die hier beschriebenen Ereignisse verdeutlichen bestimmte Gesichtspunkte des politischen Verhaltens der Nigerianer, besonders solche, die lange als politische Provokation bezeichnet wurden. Nigerianer sind bekannt dafür, dass sie sich heftig über bestimmte Sachen streiten, um dann plötzlich zu einem abrupten Einverständnis zu gelangen. Diese 180-Grad-Wende erstaunt politische Beobachter häufig.

Nigerianer haben jetzt gelernt, den in der Verfassung festgelegten Rechtsprozess auszunutzen. Das Bemühen der Gerichtshöfe zu diesem Zweck ist eine wichtige Entwicklung in der nigerianischen Politik.

Die Gouverneure der Staaten erklärten sich ungeachtet ihrer politischen Zugehörigkeiten einverstanden, das Wahlrecht gerichtlich herauszufordern. Dies ist eine besonders willkommene Entwicklung, da sie ein Zeichen dafür ist, dass der politische Konsens zur Verteidigung der Verfassung angewendet wird.

Auf der anderen Seite zeigt das Vorgehen der Vereinigungen der Lokalen Regierungen, dass sie die in der Verfassung verankerte prinzipielle Teilung der Macht nicht akzeptierten. Diese Ideale können nur dann verwurzelt werden, wenn das Volk die Möglichkeit hat, sich von Zeit zu Zeit einer Herausforderung zu stellen. 