

weltwirtschaftliche und geopolitische Marginalisierung mittelfristig wird überwinden können.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*

*Andrew Reynolds*

**Electoral Systems and Democratization in Southern Africa**

Oxford University Press, Oxford, 1999, 341 S., £ 48,00

Mit dem Sturz der autoritären Regime seit Anfang der 1990er Jahre wurden in vielen afrikanischen Staaten demokratische Verfassungen in Kraft gesetzt oder schon vorhandene Verfassungen demokratisiert. Von essentieller Bedeutung für die politische Stabilität in den häufig ethnisch fragmentierten Gesellschaften ist das Wahlsystem, nach dem die Parlamente und Staatschefs gewählt werden. Im Gegensatz zu Osteuropa spielte die Frage des Wahlsystems in den meisten Staaten Afrikas in der öffentlichen und politischen Diskussion keine Rolle. Häufig wurde das System der ehemaligen Kolonialmacht übernommen, woraus zu erklären ist, daß in den meisten afrikanischen Staaten bei den Wahlen der Parlamente das Mehrheitswahlrecht nach britischem ("relatives Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen") oder französischem Muster (absolutes Mehrheitswahlrecht in Einer- oder Mehrpersonenwahlkreisen) Anwendung findet, wobei diese Systeme in zahlreichen Varianten bestehen. Insgesamt wird in 25 Staaten Afrikas nach dem Mehrheitswahlrecht und in 17 Staaten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. In den 37 afrikanischen Staaten, in denen direkte Präsidentschaftswahlen durchgeführt werden, wird das Staatsoberhaupt in 30 Fällen mit absoluter und in acht Ländern mit relativer Mehrheit gewählt. In Südafrika, Botswana und Eritrea wird der Staatspräsident, der exekutive Vollmachten besitzt, indirekt von den jeweiligen Parlamenten gewählt. Parlamentarische Regierungssysteme finden sich nur in Äthiopien, Lesotho, Mauritius und Marokko.

Andrew Reynolds untersucht in seiner Studie anhand der Staaten Malawi, Zambia, Zimbabwe, Namibia und Südafrika, welche Auswirkungen die Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem auf die Zusammensetzung der Parlamente hat. Dabei geht es ihm um die Zusammenhänge von Wahl- und Parteiensystem, um die Einbeziehung von Mehrheits- und Minderheitsinteressen in den politischen Entscheidungsprozeß und um die Beziehungen zwischen der Exekutive und Legislative. Darüber hinaus diskutiert er die Frage, ob ein Präsidial- oder ein parlamentarisches System für die untersuchten Länder vorteilhafter wäre und in wie weit Mehrheits- oder Konkordanzsysteme zur Konsolidierung des demokratischen Regierungssystems beitragen können.

Reynolds bearbeitet eine zunehmend wichtiger werdende Problematik: In Anbetracht der in vielen Staaten Afrikas unübersehbaren Tendenzen von einem relativ demokratischen Regie-

rungssystem hin zur Verfestigung autoritärer Strukturen innerhalb formal fortbestehender demokratischer Verfassungen kommt der Frage nach dem Wahlsystem eine herausragende Bedeutung zu. Das gilt um so mehr für Staaten, die ethnisch fragmentiert sind.

Das Wahlsystem ist keine unveränderliche Komponente in den Regierungssystemen. Obwohl die unterschiedlichen Systeme oftmals wesentlichen Einfluß auf die Kräfteverhältnisse im Parlament haben können, wurden sie in den meisten Staaten von den politischen Akteuren nicht ausführlich diskutiert oder gar zur Disposition gestellt.

Die untersuchten Staaten haben außer ihrer geographischen Nähe zueinander kaum Gemeinsamkeiten, was den vergleichenden Anspruch der Studie beeinträchtigt. Die Beispiele für ein Verhältniswahlrecht (Südafrika und Namibia) sind Sonderfälle. Beide Staaten haben erst mit der Abschaffung des Apartheidsystems 1994 bzw. mit der Erlangung der völkerrechtlichen Unabhängigkeit 1990 ihr politisches Selbstbestimmungsrecht verwirklichen können. Auch Zimbabwe ist erst 1980 – nach einem blutigen Krieg gegen das weiße Siedlerregime – unabhängig geworden, während Zambia und Malawi bereits seit 1964 staatlich eigenständig sind. Sowohl die ethnische Komponente als auch die sozioökonomischen Bedingungen sind in den genannten Staaten überaus unterschiedlich. Auffällig ist, daß die Verhältniswahlsysteme in Südafrika, Namibia und Zimbabwe (bis 1980) im wesentlichen eingeführt wurden, um den zahlenmäßig nicht unbedeutenden weißen Minderheiten eine Repräsentation in den Parlamenten zu ermöglichen. In dieser Hinsicht stellen diese Staaten ebenfalls Sonderfälle dar, die nicht auf den Kontinent übertragbar sind. Ähnliches gilt auch für den Ausgang der untersuchten Wahlen. Während in Namibia, Zimbabwe und Zambia die Regierungspartei über verfassungsändernde Parlamentsmehrheiten verfügte, hatte der ANC in Südafrika 63% der Mandate erzielt. Im Falle Zambias hätte die regierende MMD auch bei Anwendung des Verhältniswahlrechts die klare Regierungsmehrheit bei den Wahlen von 1991 und 1996 erreicht. Nur in Malawi verfehlte die regierende UDF bei den Wahlen von 1994 trotz des relativen Mehrheitswahlrechts die parlamentarische Mehrheit der Mandate knapp.

Das in der Wahlsystemdebatte oft angeführte Argument, Proporzsysteme seien wegen ihrer unklaren Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten weniger effizient und stabil, läßt sich anhand der gewählten Fallbeispiele nicht überprüfen, da sowohl in Südafrika als auch in Namibia die Regierungsparteien über dominierende Mehrheiten verfügen. Der Fall Malawi ist ebenfalls wenig ergiebig, da das Ergebnis der Mehrheitswahlen von 1994 fast proportional auf die Zusammensetzung der Nationalversammlung abgebildet worden war. Daraus wird deutlich, daß die Auswahl der Fallbeispiele nicht sehr gelungen ist.

Die wesentliche Frage, der der Autor nachgeht, ist die der Integration von Minderheiten in das Regierungssystem. Er unterstellt, daß das mit dem Mehrheitswahlrecht verbundene Prinzip "*the winner takes it all*" ethnische oder religiöse Minderheiten permanent von der Repräsentation in den Parlamenten und damit vom politischen Entscheidungsprozeß ausschließt. Diese desintegrierten Minderheiten fühlten sich an die Verfassung möglicherweise nicht gebunden und könnten versuchen, das demokratische Regierungssystem mit illegalen Mitteln zu bekämpfen (S. 234). Reynolds empfiehlt deshalb nachdrücklich für Afrika das

Verhältniswahlrecht, da es auch Minderheiten eine Repräsentation in den Parlamenten ermögliche und ihnen zudem eine Chance auf eine Regierungsbeteiligung über Koalitionsvereinbarungen einräume.

Wengleich die untersuchten Wahlen keinen komparativen Charakter für den gesamten Kontinent haben können, sind die Schlußfolgerungen des Autors für die Wahlsystemdiskussion in Afrika durchaus interessant. In vielen Fällen kann dem Problem der Desintegration von Minderheiten mit Hilfe eines Verhältniswahlsystems Abhilfe geschaffen werden. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, daß eine weitreichende Integration aller Minderheiten auch Nachteile aufweisen kann. So könnte sie eine Vergangenheitsaufarbeitung erschweren oder sogar verhindern. Beispielsweise ist kaum vorstellbar, daß in Malawi einige Menschenrechtsverletzungen untersucht worden und die Verstaatlichung des Firmenimperiums des Ex-Diktators Hastings Banda möglich gewesen wären, wenn der UDF-Präsident Bakili Muluzi nach seinem Wahlsieg 1994 die ehemalige Einheitspartei MCP, die über knapp ein Drittel der Parlamentssitze verfügte und überwiegend die Ethnie der Chewa repräsentierte, in eine seinerzeit häufig geforderte Regierung der nationalen Einheit einbezogen hätte. Mit Blick auf dieses Beispiel ist dem Autor zu widersprechen, daß desintegrierte Minderheiten das demokratische Regierungssystem sabotieren könnten. Das wäre nur möglich, wenn diese über geeignete Mittel (z.B. Waffen, Privatarmee) verfügten, was meistens nicht der Fall ist. Eine Integration der Vertreter des ehemaligen autoritären Regimes scheint nur dann geboten, wenn dieses in der Lage wäre, die Macht gewaltsam zu übernehmen.

Es darf zudem nicht übersehen werden, daß die Leistungsfähigkeit von Parlamenten, in denen es keine klaren Mehrheitsverhältnisse gibt, gering sein kann. Das liegt nicht selten an fehlenden Erfahrungen der politischen Akteure mit einer demokratischen Streitkultur. Führer kleiner Parteien könnten aus rein machtpolitischen Erwägungen mit ihrem Abstimmungsverhalten inhaltlich sinnvolle und sachlich nicht umstrittene Entscheidungen im Parlament zu Fall bringen oder dem großen Koalitionspartner überzogene materielle Zugeständnisse abverlangen. Das wäre um so mehr möglich, wenn der Regierungschef nicht direkt, sondern vom Parlament gewählt wird, wie Reynolds empfiehlt (S. 275). Gerade bei den Präsidentschaftswahlen scheinen klare Mehrheitsverhältnisse vorteilhaft, denn es kann nur einen Regierungschef geben. Nicht zufällig gibt es nur fünf parlamentarische Regierungssysteme in Afrika, drei von ihnen in konstitutionellen Monarchien.

Dem Resümee des Autors ist zuzustimmen, wenn er konstatiert, daß das Wahlverhalten in vielen afrikanischen Staaten von ethnischen Aspekten terminiert wird. Seine Hoffnung, daß sich das ändert und die ethnischen hinter die programmatischen Aspekte zurücktreten, ist zu teilen. Kurz- und mittelfristig jedoch wird die ethnische Komponente wohl weiter im Vordergrund stehen.

*Heiko Meinhardt, Hamburg*