

1. Problemstellung*

In der Debatte um die Chancen der Demokratisierung im subsaharischen Afrika dominiert nach einer kurzen Welle der Begeisterung über die eingeleiteten Reformen wieder allgemeine Skepsis. Die zwischenzeitliche wissenschaftliche Betonung demokratischer Akteure und kontingenter Faktoren ist seit Mitte der 90er Jahre einer Analyse der strukturellen Hindernisse gewichen, die seit jeher die Diskussion über Demokratie in Afrika bestimmt hatte. Als ein solches prinzipielles Hindernis für die Einführung (oder Konsolidierung) demokratischer Regierungssysteme wurde und wird neben den neopatrimonialen Strukturen der afrikanischen Agrargesellschaften und der extremen wirtschaftlichen Abhängigkeit immer wieder die bleibende Bedeutung ethnischer Loyalitäten ins Feld geführt.

Der Kolonialismus, so das Argument, habe durch willkürliche Grenzziehungen Staaten ohne Nation geschaffen, in denen bis heute ein stark ausgeprägter ethnisch-sozialer Pluralismus die Legitimität der Regierungen und die Loyalität der Bevölkerung zum Staat grundsätzlich in Frage stelle. In Ermangelung ideologischer *cleavages* und unter den eingeschränkten Möglichkeiten zur Formulierung konkurrierender programmatischer Vorstellungen müsse sich der politische Wettbewerb zwangsläufig entlang ethnischer Grenzen strukturieren. Politisierung von Ethnizität, Gewaltausbrüche im Vorfeld und während Wahlen und das stark ethnisch bestimmte Wahlverhalten in einer Reihe afrikanischer Länder haben die diesbezügliche Skepsis eher noch verstärkt.¹ Der Rekurs auf ‚Tribalismus‘ und Ethnizität bleibt jedoch auch in der wissenschaftlichen Diskussion oft vereinfachend und nimmt die von Staat zu Staat sehr unterschiedli-

* Die empirischen Daten zu präsidentiellen Wahlsystemen und Präsidentschaftswahlen fußen auf einem unter der Leitung von Prof. Dieter Nohlen mit Unterstützung der DFG am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg durchgeführten Projekt über Wahlen und Demokratieentwicklung in Afrika. Erste Ergebnisse werden in dem von Dieter Nohlen, Michael Krennerich und Bernhard Thibaut herausgegebenem Band ‚Elections in Africa. A Data Handbook‘ (Oxford UP 1999) erscheinen. Ich danke den Herausgebern für die Erlaubnis, die Datensätze zu verwenden, und Florian Grotz für hilfreiche Anregungen.

1 Vgl. für skeptische Einschätzungen zur Demokratisierung in nicht-konsolidierten Nationalstaaten aus der deutschen Debatte Rainer Tetzlaff: Demokratisierung unter Bedingungen von Armut und Unterentwicklung: Probleme und Perspektiven der demokratischen Transition in Afrika. Das Beispiel Äthiopien - das erzwungene Experiment einer verfrühten Demokratie, in: Gunter Schubert/Rainer Tetzlaff/Werner Vennwald (Hrsg.): Demokratisierung und politischer Wandel, Münster/Hamburg 1994, S.351-408; und aus der internationalen Diskussion Goran Hyden: Democratization and the liberal paradigm in Africa, in: Africa Insight 27 (1997) 3, S.162-63, der von der "re-communalization of African politics" durch die Demokratisierung spricht.

che Bedeutung ethnischer Faktoren für die politische Entwicklung kaum zur Kenntnis.

Die Frage, ob und wie politische Institutionen auf das Zusammenspiel von Ethnizität und Demokratisierung Einfluß nehmen, wird in der Afrikaforschung selten diskutiert. Dies ist kaum überraschend, wo es doch prinzipiell an Untersuchungen über die Bedeutung institutioneller designs für die Chancen der Demokratisierung fehlt. Bratton und van de Walle haben sich jüngst zwar um eine Rehabilitierung institutioneller Variablen für die Erklärung unterschiedlich erfolgreicher Demokratisierungs'experimente' bemüht, sich dabei aber aus einer neo-institutionalistischen Perspektive auf die Ausprägung *informeller* Arrangements in der postkolonialen Ära konzentriert, die für die Dynamik, den Verlauf und die Konsolidierung der einzelnen Demokratisierungsprozesse entscheidend wären. Ihre Behauptung, daß die Debatten über *formale* Institutionen im politischen Kontext Afrikas „hardly relevant“ seien², würde auf einer theoretischen Ebene zwar von einer Vielzahl von Afrikanisten unterschrieben. Bei der Erklärung einzelner Länderfälle wird dann aber doch oft wieder auf die herausragende Position des Präsidenten, ein ungerechtes Wahlsystem oder ein mutiges Verfassungsgericht abgestellt.

Diese ambivalente Haltung zeigt sich insbesondere in der Beschäftigung mit Wahlen. Das große Interesse, das diese seit den ersten Machtwechseln Anfang der 90er Jahre fanden, konzentrierte sich zumeist auf den unmittelbaren wahlorganisatorischen Kontext. Dabei wich die anfängliche Beschäftigung mit den Standards und Möglichkeiten einer *internationalen* Wahlbeobachtung, die freie und faire Wahlen von außen erzwingen sollten, in den letzten Jahren zunehmend Diskussionen um die Neutralität *nationaler* Wahlbehörden. In vielen Ländern stehen die Bestellung und die Kompetenzen von unabhängigen Wahlkommissionen, die Ausbildung und Zulassung nationaler Wahlbeobachter, oder die Möglichkeiten der Überprüfung von Wahlergebnissen durch Oberste Gerichte oder Verfassungsgerichte weiter im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen.³ Die sehr berechtigte Aufmerksamkeit, die diesen Fragen zuteil kam, hat jedoch kaum ein entsprechendes Interesse für wahlsystematische Variablen nach sich gezogen.

Daß unterschiedliche Wahlsysteme für die Entwicklung und Konsolidierung junger Demokratien von großer Bedeutung sein könnten, gehört jedoch zu den meistuntersuchten Arbeitshypothesen der internationalen vergleichenden De-

2 Michael Bratton/Nicolas van de Walle: *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge 1997, S.43.

3 Vgl. als Übersicht den vom Afrika-Institut herausgegebenen Band Ulf Engel/Rolf Hofmeier/Dirk Kohnert/Andreas Mehler (Hrsg.): *Deutsche Wahlbeobachtung in Afrika* (= Arbeiten aus dem Institut für Afrika-Kunde; 91), Hamburg ²1996.

mokratisierungsforschung, die zunächst den Zusammenhang von parlamentarischen Wahlsystemen und Parteiensystemen, und später, insbesondere aus der Perspektive der lateinamerikanischen Demokratieerfahrung, auch den Einfluß des Präsidentialismus und verschiedener präsidentieller Wahlsysteme für die Konsolidierung neuer Demokratien untersucht hatte.⁴ Wenn solche Fragen überhaupt mit Blick auf Afrika diskutiert wurden, so im übrigen auch in zwei Aufsätzen dieser Reihe, ging es praktisch ausschließlich um parlamentarische Wahlsysteme, und insbesondere um die Frage, wie sich die beiden großen Alternativen der Mehrheits- und Verhältniswahl in den afrikanischen Kontext einfügen.⁵ In einigen Ländern wurde, aus einer stark normativen Perspektive, die ungerechte Aufteilung der Wahlkreise in Systemen der Mehrheitswahl debattiert.⁶ Daß es in Afrika auch unterschiedliche präsidentielle Wahlsysteme gibt, wurde von diesen Autoren kaum oder gar nicht berücksichtigt.⁷

Es gibt jedoch jenseits internationaler Forschungstrends auch afrikaspezifische Gründe, sich dieser Frage etwas ausführlicher zuzuwenden. Die große politische Bedeutung, die Präsidentschaftswahlen (im Vergleich zu Parlaments- oder Kommunalwahlen) in Afrika zukommt, verdeutlichen die Siege der Opposition bei Parlamentswahlen (in Sao Tomé 1994, Niger 1995, Benin 1995,) die von der interessierten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und jedenfalls nicht als Machtwechsel oder Anzeichen einer erfolgten Transition gewertet wurden. Welch große Schwierigkeiten andererseits die demokratische Organisation von

-
- 4 Vgl. zum Zusammenhang von Wahl- und Parteiensystem Dieter Nohlen: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen ³1999 und zur Rolle des Präsidentialismus und präsidentieller Wahlsysteme auf die demokratische Entwicklung Dieter Nohlen/Mario Fernández (Hrsg.): *Presidencialismo versus Parlamentarismo: América Latina*. Caracas 1991; dies. (Hrsg.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas 1998; Matthew S. Shugart/John M. Carey (Hrsg.): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge 1992; Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.): *The Failure of Presidential Democracies*, Baltimore 1994; Mark P. Jones: *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Ind. 1995; Bernhard Thibaut: *Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika*, Opladen 1996.
 - 5 Andreas Mehler: 'Gründungswahlen' und 'Fassadenwahlen'. Plädoyer und Skizze für eine künftige Wahlforschung in Afrika südlich der Sahara (Focus Afrika 1), Hamburg 1994 und Wolfgang Fengler/Palamagamba John Kabudi: Tanzania 1995: Wie unschuldig sind Wahlsysteme? Hintergründe und Simulationen zu den Mehrparteienwahlen (Focus Afrika 7), Hamburg 1996. Vgl. auch Richard Vengroff: The Impact of the Electoral System on the Transition to Democracy in Africa: The Case of Mali, in: *Electoral Studies* 13 (1994) 1, S.29-38, Andrew Reynolds: Constitutional Engineering in Southern Africa, in: *Journal of Democracy* 6 (1995) 2, S.86-99, und die Replik von Joel D. Barkan: Elections in Agrarian Societies, *Journal of Democracy* 7 (1996) 1, S.106-116.
 - 6 So z.B. für Kenia die korrigierenden Berechnungen bei Roddy Fox: Bleak Future for Multi-Party Elections in Kenya, in: *Journal of Modern African Studies* 34 (1996) 4, S.597-607 und Ralph-Michael Peters: Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Kenya 1997: Hintergründe, Verlauf, Resultate und politische Folgen (Focus Afrika 10), Hamburg 1998.
 - 7 Mehler (1994, S.9) präsentiert auch ein Tableau präsidentieller Wahlsysteme.

Präsidentschaftswahlen aufzuwerfen scheint, läßt sich *prima facie* bereits daran ablesen, daß bis Anfang der 90er Jahre demokratische Institutionen in Afrika nur dort überlebten (Mauritius, Botswana, Gambia), wo die Bestellung des höchsten exekutiven Amtes nicht in direkten Wahlen erfolgte.⁸ In einigen Fällen war die Rückkehr zum *constitutional government* mit der Durchführung semi-kompetitiver Parlamentswahlen verbunden, in denen die Regierung bewußt nicht zur Wahl stand. Demokratische Experimente wurden oft gerade dann auf die härteste Probe gestellt (oder scheiterten wie in Nigeria 1993, wo kompetitive Parlamentswahlen vorher erfolgreich durchgeführt worden waren), wenn es darum ging, einen Präsidenten in freien Wahlen zu bestellen. Präsidentschafts- sind im Gegensatz zu Parlamentswahlen klassische "winner-takes-all"-Wahlen. Sie können daher ein besonderes Hindernis auf dem Weg der Institutionalisierung demokratischer Entscheidungsregeln darstellen

Trotzdem ist die Rückkehr zu demokratischen Institutionen in Afrika seit Beginn der 90er Jahre mit der massiven Durchsetzung präsidentieller Regierungssysteme einher gegangen. Vor vierzig Jahren hatten die beiden wichtigsten Kolonialmächte Frankreich und England ihre ehemaligen Territorien noch mit parlamentarischen Regimen in die Unabhängigkeit entlassen, die dann bald durch präsidentielle Einpartei- oder Militärsysteme abgelöst wurden. Im Gegensatz dazu stellt die jüngste Phase der politischen Entwicklung in Afrika den Versuch dar, das präsidentielle Erbe der autoritären Phase unter demokratischen Bedingungen weiterzuführen oder neu zu begründen (ganz explizit in Ländern wie Uganda, die bereits mit einer Rückkehr zur parlamentarischen Demokratie gescheitert waren). Am Ende der 90er Jahre verbleiben in Afrika nur drei klassische parlamentarische Systeme (Mauritius, Lesotho, Äthiopien) und zwei Regierungssysteme, in denen der Präsident nicht aus direkten Wahlen hervorgeht, sondern aus den Reihen des Parlaments gewählt wird (Botswana, Südafrika).⁹ Reformbemühungen in Richtung parlamentarischer Regierungssysteme lassen sich kaum entdecken, weder in der politischen Praxis noch übrigens in der wissenschaftlichen Diskussion. Auch in den semi-präsidentiellen Systemen des franko- und lusophonen Afrikas, die ohnehin durch eine stark

8 Damit soll nicht in alt-institutionalistischer Manier unterstellt werden, daß dies die Hauptursache für die politische Stabilität war. Zahlreiche andere parlamentarische Systeme brachen zusammen, Gambias Demokratie aber immerhin erst *nach* dem Wechsel zum Präsidentialismus. In den erfolgreichen Fällen kommen zusätzliche Variablen (u.a. kleine Größe der Länder, später Zeitpunkt der Unabhängigkeit) zum Tragen. Im Gegensatz zu den Bedingungen in den meisten anderen Staaten Afrikas verhinderten dominierende *cleavages* die Möglichkeit eines oppositionellen Wahlsieges, so daß die Regierung Opposition nicht unterdrücken mußte. (Ausnahme Mauritius).

9 Zimbabwe (1987) und Namibia (1994) wechselten vom parlamentarischen zum präsidentiellen Regierungssystem. Zu diesen Entwicklungen vgl. Christof Hartmann/Bernhard Thibaut: Regierungssysteme in Afrika und Lateinamerika, in: Michael Krennerich/Bernhard Thibaut (Hrsg.): Demokratie und politische Institutionen in Afrika und Lateinamerika, Opladen (in Vorb.).

geschwächte Rolle des Premiers gekennzeichnet sind, lassen sich eher Bemühungen in Richtung einer stärkeren 'Präsidentialisierung' erkennen. So wurden in Niger (1996) und Madagaskar (1998) 'rein' präsidentielle Verfassungen eingeführt.¹⁰

Wir wollen daher im folgenden nicht auf einer abstrakten Ebene erörtern, ob parlamentarische oder präsidentielle Systeme, oder ob Mehrheits- oder Verhältniswahl die ideale institutionelle Option für Afrika darstellen. Selbst unter den schwach institutionalisierten Bedingungen Afrikas haben in den letzten Jahren die politischen Spielräume für diese großen Entscheidungen zumeist gefehlt. Es soll auch nicht der Nachweis geführt werden, daß unterschiedliche präsidentielle Wahlsysteme von überragender Bedeutung für die Demokratisierung afrikanischer Länder gewesen sind.

Es geht vielmehr aus einer historisch-empirischen Perspektive¹¹ um eine Bestandsaufnahme der derzeit geltenden präsidentiellen Wahlsysteme und die Klärung der Frage, inwiefern sich in der Entwicklung und derzeitigen Ausdifferenzierung der Wahlsysteme afrikaspezifische Ausprägungen und eine Berücksichtigung der ethnisch-pluralen gesellschaftlichen Strukturen feststellen lassen. Dabei soll der Funktionslogik der Territorialklauseln in den Präsidentschaftswahlsystemen Nigerias und Kenias besonderes Augenmerk geschenkt werden. Institutionen werden in diesem ersten Schritt nicht als unabhängige Variablen betrachtet, sondern als das Produkt spezifischer historischer Bedingungen und Anforderungen, im besonderen variierender ethnischer Konstellationen. Dabei wird deutlich werden, daß in einigen Fällen die institutionellen *outcomes* stark von diesen unterschiedlichen Konstellationen bestimmt waren, daß sich aber andererseits der sozio-kulturelle Anpassungsdruck oft weniger auf der Ebene der formalen Institutionenordnung als der informellen Handhabung der einzelnen Bestimmungen ausgewirkt hat.

In einem zweiten Schritt soll es nicht mehr um die Entwicklung und Ausprägung, sondern um die politischen Auswirkungen der verschiedenen präsidentiellen Wahlsysteme gehen. Institutionen fungieren nun als unabhängige Variablen. Dabei sollen freilich nicht die aus der komparatistischen Literatur bekannten Hypothesen nach dem Einfluß auf die Ausprägung der Parteiensys-

10 Die Verfassungsdiskussionen in Kongo-Brazzaville lassen auch dort eine Abkehr vom semi-präsidentiellen hin zum präsidentiellen Modell erkennen.

11 Für die theoretische Grundlegung einer solchen Ansatzes vgl. Dieter Nohlen: Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering, Heidelberg (Arbeitspapiere Lateinamerikaforschung Nr.14) 1994; Sofía Monsalve/Susana Sottoli: Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas, in: Dieter Nohlen/Mario Fernández (Hrsg.): El presidencialismo renovado, Caracas 1998, S.41-56 und Martín Lauga: Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften, Opladen 1999.

teme und die Zahl der Kandidaten diskutiert werden. Im afrikanischen Kontext, - und hier haben Bratton/van de Walle sicherlich recht – geht es oft noch nicht um Konsolidierung, sondern eher um Transition. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, daß unterschiedliche institutionelle Optionen keinen Unterschied ausmachen. Föderalismus oder Dezentralisierung verbessern ja vermeintlich auch die Aussichten der Demokratie in Afrika. Wir müssen daher unsere institutionalistische Fragestellung eher auf spezifische Probleme der Transitionsetappe hin ausrichten. In diesem Sinne soll einmal nach dem Zusammenhang zwischen präsidentiellem Wahlsystem und den Siegchancen oppositioneller Kandidaten und zum anderen nach Auswirkungen unterschiedlicher Wahlsysteme auf die Entwicklung der interethnischen Beziehungen in den jeweiligen Staaten gefragt werden. Zur Klärung dieser Fragen wird auf ein Datenset zurückgegriffen, das sämtliche Präsidentschaftswahlen erfaßt, die zwischen 1990 und 1998 in Afrika abgehalten wurden. Abschließend sollen vor diesem Hintergrund Spielräume für institutionelle Reformen ausgelotet werden.

2. Ethnizität und politische Institutionen

2.1 Ethnizität in Afrika: Zur Begriffsbestimmung

Das Nachdenken über Ethnizität und ihre Bedeutung für die politische Entwicklung in Afrika ist von einem Paradox gekennzeichnet. Während sich theoretische Untersuchungen oft schwer tun, genau zu präzisieren, was eigentlich unter Ethnizität zu verstehen ist, und statt objektiver Kriterien den stark kontextuellen Charakter von ethnischen Faktoren betonen, haben Fallstudien einzelner Länder in der Regel keine Mühe, die wichtigsten ethnischen Gruppen als voneinander abgegrenzte Einheiten zu benennen, und ethnische Eliten genau wie Parteien oder Interessengruppen als politische Akteure zu identifizieren. Geht es freilich darum, den Einfluß ethnischer Faktoren über lange Zeit hinweg oder im Vergleich verschiedener Länder herauszuarbeiten, trägt der Augenschein des politischen Beobachters nicht sehr weit.

Die ethnologische Forschung hat die Nachfrage politikwissenschaftlicher Forschung nach operationalisierbaren Konzepten kaum befriedigen können. Die *essentialistischen* Konzepte der Modernisierungstheoretiker, die die Bedeutung primordialer, gegebener Bindungen und Gemeinsamkeiten von Abstammung, Kultur und Sprache betont hatten, werden von der ethnologischen Forschung seit langem zurückgewiesen. Stattdessen wird ein *konstruktivistisches* Verständnis von Ethnizität postuliert, das sie als eine in spezifischen historisch-

politischen Konstellationen konstruierte soziale Identität von Gruppen auffaßt, die nicht einfach gegeben ist, sondern in einem dynamischen Prozeß ständig neu geschaffen und definiert wird, und sich im Wechselspiel von Selbst- und Fremdzuschreibung konstituiert.¹² Da politische Akteure in Afrika Ethnizität als politische Ressource betrachteten, seien sie ständig darum bemüht, ethnische Unterschiede durch die Konstruktion von Herkunftsmythen oder das Herausstreichen physischer Differenzen zu "objektivieren". Der Eifer, mit dem die historische Forschung die 'Erfindung' von ethnischen Gruppen durch das Zusammenwirken von kolonialer Administration und kooperationswilligen afrikanischen Eliten betont hat¹³, ließ dabei andererseits in den Hintergrund treten, daß gerade die so kreierten Ibo oder Kikuyu nach der Unabhängigkeit reale Akteursgruppen waren und im Mittelpunkt von politischen und gewalttätigen Auseinandersetzungen standen, die die Geschichte der jeweiligen Länder nachhaltig prägte.

Der größte analytische Gewinn der konstruktivistischen Konzeptualisierung bestand zweifelsohne in der Herausstellung des dynamischen und kontextuellen Charakters von Ethnizität sowie der Betonung von Akteuren und Institutionen. Viele Untersuchungen zeigten, wie sehr Ethnizität erst unter den institutionellen Bedingungen des postkolonialen Staates relevant geworden war.¹⁴ Ethnische Loyalitäten wurden in den neugeschaffenen Staaten die unausweichliche Ressource in den Verteilungskämpfen zwischen konkurrierenden politische Eliten um Macht, Einfluß und staatliche Leistungen. Dieser oft materialistisch verengte Erklärungsstrang sah konsequenterweise in Ethnizität kein kulturelles, sondern ein politisches, eng mit dem Klientelismus verbundenes Phänomen.¹⁵

-
- 12 Diese Formulierungen entlehne ich dem sehr nützlichen Aufsatz von Carola Lentz: 'Tribalismus' und Ethnizität in Afrika, ein Forschungsüberblick (Sozialanthropologische Arbeitspapiere; 57), Berlin 1994.
 - 13 Vgl. u.a. John Iliffe: A Modern History of Tanganyika, Cambridge 1979; Terence Ranger: The Invention of Tradition in Colonial Africa, in: Eric Hobsbawm/Terence Ranger (Hrsg.): The Invention of Tradition, Cambridge 1983, S.211-262; John Lonsdale: Staatsgewalt und moralische Ordnung. Die Erfindung des Tribalismus in Afrika, in: der überblick (1993) 3, S.5-10 und ders./Bruce Berman: Unhappy valley: Conflict in Kenya & Africa, London 1992.
 - 14 Von Bedeutung sei dabei nicht die Künstlichkeit der kolonialen Grenzziehungen gewesen. "What the colonialists did that was truly profound, and far more important for ethnicity, was to change the scale of the polity by several fold. The colonies were artificial, not because their borders were indifferent to their ethnic composition, but because they were, on the average, many times larger than the political systems they displaced or encapsulated" (Donald L. Horowitz: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley 1985, S.66).
 - 15 Vgl. zusammenfassend zum konstruktivistischen Ansatz Jean-Francois Bayart: L'état en Afrique. La politique du ventre, Paris 1989, Martin Doornbos: Linking the Future to the Past: Ethnicity and Pluralism, in: Review of African Political Economy 52 (1991), S.53-65, Naomi Chazan/Robert Mortimer/John Ravenhill/Donald Rothchild: Politics and Society in Contemporary Africa, Boulder, Col. 21992 sowie Rainer Tetzlaff: Politisierte Ethnizität-eine unterschätzte Realität in nachkolonialen Afrika, in: Afrika Spectrum 26 (1991) 1, S.5-28.

Die Konstruktion ethnischer Grenzen beruhe selten auf der Unvereinbarkeit von kulturellen oder ideologischen Systemen, und sei, anders als z.B. in Asien, auch kein Problem unterdrückter Minderheiten, die ihre kulturelle Autonomie gegenüber einer 'modern'-homogenisierenden Herrschaftskultur verteidigen müßten. "What this implies is a shift in emphasis from culturally-based conflict that frequently marks non-African ethnic encounters to conflict that involves collective struggles in the marketplace for an increased group share of scarce political, economic and social resources."¹⁶

Wenn ethnische Identität jedoch ausschließlich eine kontingente Variable, weil letztlich situationsgebundene Ressource war, ließen sich Unterschiede in der Bedeutung ethnischer Variablen für die politische Entwicklung in z.B. Rwanda und Tansania kaum mehr objektivieren. Daher behauptete sich in der empirisch-vergleichenden Forschung ein pragmatischer Ansatz, der zwar Ethnizität prinzipiell auch als sozial konstruierte und kontextuelle Identität auffaßte, aber zugleich die Grenzen der situationsgebundenen und strategischen Wahl einer ethnischen Identität betonte. Young etwa unterstrich, daß Ethnizität genau wie Rasse und Religion nicht frei wählbar sei, sondern "shaped by the initial resources which the individual acquires by birth."¹⁷ Ethnische Identitäten könnten sich zwar durch Heirat oder Migration verändern, hätten sich aber im Kontext des seit dreißig Jahren stabilen staatlichen Rahmens in gewissem Maße 'essentialisiert'. Mozaffar betonte ähnlich aus einer neo-institutionalistischen Perspektive, wie sehr sich die politischen Eliten als Akteure bei der Mobilisierung und Politisierung von Ethnizität in institutionell strukturierten Kontexten bewegten. "The form, intensity, and outcome of ethnic politics have varied with variations in the institutional configurations in these countries."¹⁸

Eine solche Konzeptualisierung ethnischer Variablen hat den Vorteil, für typologische Unterscheidungen offen zu sein, ohne in die essentialistischen Kategorien zurückzufallen, unter denen die ethnische Zusammensetzung eines Landes als objektive und zeitlose 'Struktur' betrachtet wurden. Die Aufteilung eines Landes nach ethnischen Gruppen hatte suggeriert, daß diese vergleichbar

16 So Donald Rothchild: *Hegemonial Exchange: An Alternative Model for Managing Conflict in Middle Africa*, in: Dennis L. Thompson/Dov Ronen (Hrsg.): *Ethnicity, Politics and Development*, Boulder, Col. 1986, hier S.66. Demgegenüber muß freilich festgehalten werden, daß es vor allem im Sahelgürtel in einer Reihe ethnischer Auseinandersetzungen sehr wohl um einen auch kulturellen Konflikt geht, so z.B. in der Casamance, in Mauretanien oder im Tuareg-Konflikt.

17 Crawford Young: *The Politics of Cultural Pluralism*, Madison 1976, S.65. Vgl. auch Horowitz, (1985), S.70: "Wholly new ethnic groups do not come into being overnight. There can be no 'bigbang' theory of ethnogenesis."

18 Shaheen Mozaffar: *The Institutional Logic of Ethnic Politics: A Prolegomenon*, in: Harvey Glickman (Hrsg.): *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, Atlanta 1995, S.33-69, hier S.54.

kompakt sind und es nur eine Ebene ethnischer Identifikation gibt, wohingegen Identitäten tatsächlich je nach politischem Kontext auf der Ebene des Familienverbandes, des Clans, der Ethnie oder regionaler Einheiten (Nord versus Süd) mobilisiert werden. Außerdem wurde zumeist übersehen, daß "levels of ethnic consciousness and political mobilisation differ among groups, for reasons of different perceptions of relative privileges or deprivation, history of inter-group relations, effects of state policies or actions, dispositions and strategies adopted by other competing groups".¹⁹ Die Baganda, die als potentiell unabhängige 'Nation' in den 60er Jahren mit Sezession gedroht hatten, haben einen offenkundig anderen Typ politisch-ethnischer Identität als die nomadischen Karamajong Nordugandas.

Afrikanische Staaten lassen sich deswegen hinsichtlich unserer Fragestellung auch kaum entlang einer Achse ethnischer Homo-, bzw. Heterogenität unterscheiden. Kulturell-sprachliche Homogenität auf der staatlichen Ebene hat in einem Land wie Somalia nicht verhindert, daß sich der politische und wirtschaftliche Wettbewerb bis hin zum Bürgerkrieg entlang subethnischer Identitäten ausbildete. Sicherlich macht es einen Unterschied, ob die interethnischen Beziehungen über lange Zeit hinweg durch einen bipolaren Konflikt charakterisiert sind (wie z.B. in Burundi), sich traditionell drei ethnische Großgruppen gegenüberstehen (Benin) oder die politische Dynamik durch eine Vielfalt kleiner Ethnien bestimmt wird (wie z.B. in Tansania). Entscheidend ist freilich die Konzentration oder Dispersion der politisch relevanten ethnischen Einheiten, und nicht die objektiven Indikatoren kultureller Homo- oder Heterogenität.

Eine Typenbildung ethnischer Variablen, die politische Auswirkungen im Blick hat, sollte vielmehr mit der unterschiedlichen Rolle des Staates für die interethnischen Beziehungen beginnen. Young ging aus von der Frage, ob sich der Staat neutral gegenüber den ethnischen Gruppen verhalten habe, oder historisch von einer Gruppe in Besitz genommen worden sei. Die meisten afrikanischen Staaten gehörten als koloniale Gebilde dem ersten Typus an und waren mit ganz wenigen Ausnahmen nicht von einer klaren Mehrheitsethnie dominiert. Es entstand daher ein Wettbewerb von nebeneinander agierenden nicht-hierarchischen ethnischen Gruppen. "While ethnicity has been a frequently utilized political weapon and charges have filled the air of ethnic domination of one or another state institutions, state power has never been placed behind cultural ideology building, even when in the hands of a single group."²⁰

Demgegenüber folgte in Äthiopien, Burundi, Liberia, Rwanda und Südafrika die postkoloniale Staatsbildung historischen Vorläufern, in denen - in sicherlich

19 Eghosa E. Osaghae: Managing Multiple Minority Problems in a Divided Society: The Nigerian Experience, in: Journal of Modern African Studies 36 (1998) 1, S.1.

20 Young (1976), S.511.

unterschiedlicher Weise - eine Gruppe ihre kulturelle, bzw. rassische Identität zur ideologischen Grundlage des Staates gemacht hatte, andere Gruppen politisch unterdrückte, und in denen sozialer Status mit ethnischer Zugehörigkeit korrespondierte.²¹ Die ethnisch-sozialen Beziehungen setzten in der Regel voraus, daß im Gegensatz zu den geschlossenen, und prinzipiell territorial abgegrenzten Siedlungsgemeinschaften der kolonial geschaffenen Staaten, alle ethnische Gruppen auf dem gleichen Territorium zusammenlebten. Die ethnischen Beziehungen in der letztgenannten Gruppe sind daher, um eine von Horowitz eingebrachte Unterscheidung aufzugreifen, nicht horizontal (*unranked*), sondern vertikal (*ranked*) strukturiert. Während die interethnische Dynamik in vertikal strukturierten Staaten um die Fortschreibung, Beendigung oder Umkehrung der ethnischen Unterwerfung kreist, sind horizontal strukturierte Beziehungen durch das Problem der Inklusion, bzw. Exklusion von der Macht geprägt.²²

2.2 Die informelle Regulierung von Ethnizität im postkolonialen Afrika

Viele afrikanischen Staatschefs hatten darauf vertraut, daß 'Modernisierung' und die Unterdrückung des Parteienwettbewerbs zur Überwindung ethnischer Loyalitäten führe. Tatsächlich wurde Ethnizität jedoch zu einem "basic constitutive element prevalent in and throughout virtually all societies"²³.

Nun mußten die postkolonialen Regime versuchen, Ethnizität institutionell zu ‚domestizieren‘.²⁴ Dabei vertrauten sie freilich nicht auf verfassungs- oder wahlpolitische *designs*, sondern auf informelle Pakte und Arrangements. Die mit den Kolonialmächten ausgehandelten Verfassungsmodelle hatten kulturelle Unterschiede nur bei der Verankerung von Sonderrechten für europäische oder asiatische Minderheiten berücksichtigt. Die Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts war insofern eng mit der Abschaffung dieser rassischer Sonder-

21 Auch Lesotho und Swaziland hatten historische Vorläufer, können aber als ethnisch homogen gelten. Mit einigem Recht ließe sich auch Sansibar, das als eigenständiger Bestandteil von Tansania unabhängig wurde, hierzu zählen. Liberia, wo die afro-amerikanische Elite 1985 gestürzt wurde, hat sich, vor allem aufgrund des Bürgerkriegs, in dem der ursprüngliche ethnische *cleavage* keine Rolle mehr spielte, zu einem im wesentlichen horizontal strukturierten Land verändert. In Rwanda stürzte 1959 zwar die Hutu-Mehrheit die Tutsi-Elite, der Konflikt bleibt aber die alles dominierende Konfliktlinie.

22 Vgl. ausführlich Donald L. Horowitz: Three Dimensions of Ethnic Politics, in: World Politics 23 (1971) 2, S.232-244, und ders. (1985), S.17.

23 So Doornbos (1991), S.58.

24 So Peter P. Ekeh (The Structure and Meaning of Federal Character in the Nigerian Political System, in: ders./Eghosa Osaghae(Hrsg.): Federal Character and Federalism in Nigeria, Ibadan 1989, S.19-44) mit Blick auf Nigeria.

rechte verbunden gewesen. Es war dann das Paradigma der Modernisierung, das zusammen mit der Idee des *nation-building* Ethnizität als ein rückständiges und auszurottendes Übel erscheinen ließ. Die fragilen Nationalstaaten beanspruchten nun das Monopol kultureller Loyalität. "To a degree unique to Africa, among world regions, the stigmatization of ethnic expression in the public realm sank roots."²⁵ Unter den Kontextbedingungen des postkolonialen afrikanischen Staates wurde Ethnizität dennoch zur Grundlage des politischen Wettbewerbs. Militär- oder Einparteiensysteme konnten zwar diesen Wettbewerb aus der formalen politischen Arena verbannen, Elitenkonkurrenz entlang ethnischer Linien verlagerte sich daher auf die informelle Ebene. In den wenigsten Fällen führte dies zur öffentlichen Propagierung von ethnischen Anliegen; explizite ethno-regionale Parteien waren die große Ausnahme (*Kabaka Yekka* in Uganda, *Northern People's Congress* in Nigeria).

Einigen Staaten gelang es relativ gut, ein informelles Kartell ethnischer Eliten zu institutionalisieren, in dem die Repräsentanten (*ethnic intermediaries*) austauschbar blieben, die proportionale Berücksichtigung verschiedener Gruppen in der Regierung, der Verwaltung und bei der Zuteilung staatlicher Ressourcen aber *grosso modo* gewahrt blieb. Dieses System, das Rothchild als *hegemonial exchange* bezeichnete, funktionierte freilich nur in einigen Staaten und unter spezifischen Bedingungen.²⁶ Es setzte einen unbestrittenen Staatschef voraus, der als vermeintlich neutraler Mittler die verschiedenen ethnisch-regionalen Ansprüche kontrollieren und gegeneinander ausbalancieren konnte. Es verlangte nach einem politisch autonomen Zentrum, das tatsächlich materiell in der Lage war, Ressourcen im Tausch gegen politische Anerkennung zu verteilen. Und schließlich mußten die ethnischen Forderungen prinzipiell verhandelbar sein, d.h. Verteilungs- und nicht Identitätskonflikte betreffen.

25 So Young (1997) S.7. Letzlich wurden auch alle nicht-kulturellen *cleavages* und Konflikte als illegitim und subversiv betrachtet. Gerade die *modernizers* unter den afrikanischen Staatschefs wie Rawlings und Museveni bleiben, im Einklang mit großen Teilen der internationalen *donor community*, noch ganz diesem Denkmuster verhaftet.

26 Dies hat Rothchild (1986) selbst eingeräumt und betont, daß ihm Kenia, Kamerun und Côte d'Ivoire als Hauptbeispiele gedient hätten. In der Côte d'Ivoire waren die ethno-regionalen *intermediaries* bereits Mitte der 60er Jahre von Aristide R. Zolberg (*One-Party Government in the Ivory Coast*, Princeton 1966) als "Botschafter ihrer ethnischen Gruppen" bezeichnet worden. Emmanuel Terray (*Le climatisateur et la véranda*, in: *Afrique plurielle, Afrique actuelle*, Hommage à Georges Balandier, Paris 1986, S.37-44, hier S.39) bezeichnete die jährlichen Regierungsumbildungen (*remaniement ministériel*) als Höhepunkte des politischen Geschehens, weil der Staatschef dabei die notwendigen interethnischen Anpassungen und Ausbalancierungen vornahm. Die Regierung erschien ihm als eine Art UN-Sicherheitsrat, in dem einige ethnische Gruppen ständige Mitglieder mit Veto-Rechten seien, andere rotierten, aber keiner jemals völlig ausgeschlossen sei. Der anschauliche Vergleich hinkt ein wenig, weil dem UN-Sicherheitsrat ein Houphouët-Boigny fehlte.

Bereits Mitte der 80er Jahre, als Rothchild seine Theorie entwickelte, galten diese Bedingungen nur noch in den wenigsten afrikanischen Staaten. Die meisten Gründerväter der Unabhängigkeit waren gestorben oder abgetreten, und ihren Nachfolgern fehlte die allseitige Anerkennung und Machtbasis. Zudem waren die Verteilungsspielräume enger geworden und die ethnischen Forderungen beschränkten sich nicht mehr auf regionale Investitionsquoten oder Infrastrukturprojekte, sondern drehten sich z.B. auch um die Nutzung der geringer werdenden natürlichen Lebensgrundlagen. In anderen Staaten wie z.B. Benin, Ghana, Nigeria oder Uganda war es ohnehin nie zur Etablierung des *hegemonial exchange* gekommen. Entweder hatte sich seit der Unabhängigkeit kein allseitig respektierter politischer Führer durchgesetzt, oder Staatschefs hatten es mit der Zeit bei der Verteilung der knappen Ressourcen zu offensichtlich an Gerechtigkeit fehlen lassen. Daneben gab es schließlich auch autoritäre Systeme, in denen die ethno-regionale Arithmetik des *hegemonial exchange* gar nicht angestrebt wurde. Dies gilt insbesondere für die marxistischen Regime, die jedenfalls anfänglich versuchten, die ethnischen 'Botschafter' auch auf der informellen Ebene auszuschalten, und für diktatorische Systeme, die - oft mit sehr schmaler ethnischer Basis - weitgehend auf Gewalt ruhten.²⁷

2.3 Demokratisierung und die institutionelle 'Domestizierung' von Ethnizität

Die Wahl des Staatschefs war ausdrücklich nicht Teil des *hegemonial exchange* gewesen. Demokratisierung verlangte nun jedoch nach einem Wettbewerb um das höchste Staatsamt, wobei der Wechsel von einem autoritären Präsidialsystem zu einem demokratisch-parlamentarischen System nirgendwo ernsthaft diskutiert wurde.

Unabhängig von den afrikanischen Versuchen einer informellen Regulierung politisierter Ethnizität hatten Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler im Gefolge der Konfliktforschung seit Mitte der 70er Jahre Strategien zur Eindämmung ethnischer Konflikte erarbeitet, die auf formale Institutionen setzten, die gleichwohl auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt waren.²⁸ Dies betraf die Ebene der Staatsorganisation (Sezession, Föderalismus, Dezentralisierung), die des Regierungssystems (Konkordanzsysteme, Bildung von zweiten Kammern mit Vertretern traditioneller Autoritäten), des Wahlsystems, die Ebe-

27 Vgl. zur Ausbildung autoritärer Regimetypen besonders Bratton/van de Walle (1997), S.61-82.

28 Vgl. grundlegend hierzu neben den bereits zitierten Werken von Young (1976), und Horowitz (1985) noch Arend Lijphart: *Democracy in Plural Societies*, New Haven 1977 und Theodor Hanf: *Vielfalt als politische Herausforderung*, in: ders./Dieter Oberndörfer (Hrsg.): *Entwicklungspolitik*, Mainz/Stuttgart/Köln 1986, S.78-91.

ne des Militärs, oder des Parteiensystems (Beschränkung der Parteienzahl, gesetzliche Vorschriften über multiethnische Parteiverfassung).²⁹ Ausgangspunkt blieb dabei in der Regel die Suche nach Wegen zur Beendigung von langwierigen militärischen Auseinandersetzungen, und Ethnizität blieb ein politischer Störfaktor, der zu neutralisieren oder zu 'domestizieren' war.

Das Aufleben kompetitiver Politik in Afrika stieß viele dieser Diskussionen neu an.³⁰ In Ländern, in denen ethnischer Wettbewerb zu Bürgerkriegen oder latenten militärischen Auseinandersetzungen führte, dienen politische Strategien zunächst einmal der Beendigung des Krieges, und erst in einem zweiten Schritt der Konsolidierung einer neuen politischen Ordnung. In der großen Mehrzahl der afrikanischen Staaten kam es seit Beginn der 90er Jahre trotz der Ausbildung ethnischer Parteiensysteme und ethnisch gefärbter Proteste nicht zur militärischen Eskalation. Auch dort mußte freilich geklärt werden, wie unter den Bedingungen des freien politischen Wettbewerbs die Tendenz zur Ethnisierung der staatlichen Institutionen aufgehalten oder reguliert werden konnte.

Viele institutionelle Reformvorschläge (die anhand außer-afrikanischer Beispiele entwickelt worden waren) blieben jedoch einem implizit primordialen Verständnis von Ethnizität verhaftet und setzten auf die formale Anerkennung von Gruppenrechten, die die Identität ethnischer, religiöser oder rassischer Gruppen schützen mußten. Institutionen durften solche kulturelle Vielfalt gerade nicht 'überwinden', sondern mußten Differenz widerspiegeln. Das Modell der Konkordanzdemokratie (*consociationalism*) ist ein gutes Beispiel.³¹ Obwohl die Bedingungen, die Lijphart selbst für die erfolgreiche Durchsetzung seines Modells herausgearbeitet hatte (hierzu gehörten neben dem Elitenkonsens und -kontrolle über die Segmente vor allem die Präsenz ungefähr gleich großer, stabiler, formaler *und* kohärenter kultureller Segmente) in Afrika offensichtlich nicht gegeben waren, geistert es noch immer durch fast jede Aufzählung möglicher institutioneller *designs*. Wenn die ethnische Mobilisierung in Afrika nun aber tatsächlich in vielen Fällen eine Frage konkurrierender Interes-

29 Daneben wurden selbstverständlich nicht-institutionelle Strategien, etwa gezielte policies für benachteiligte Regionen vorgeschlagen.

30 Speziell zu Afrika vgl. Donald L. Horowitz: A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society, Berkeley 1991; René Lemarchand: Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi and South Africa in Comparative Perspective, in: Journal of Modern African Studies 32 (1994) 4, S.581-604; Stefan Mair: Klientelismus als Demokratiehemmnis in Afrika, in: Europa-Archiv 48 (1994) 8, S.231-238; Harvey Glickman (ed.): Ethnic Conflict and Democratization in Africa, Atlanta 1995 und Crawford Young: Democracy and the Ethnic Question in Africa, in: Africa Insight 27 (1997) 3, S.4-14.

31 Hierzu zählt Lijphart (1977) vor allem eine große Elitenkoalition in Verbindung mit Verhältniswahlrecht, proportionaler Beteiligung aller Gruppen an Regierung und Verwaltung und dem Vetorecht in wichtigen Entscheidungen (konsensuelle Entscheidungsfindung).

sen und nicht konkurrierender Identitäten war, mußte die Einführung konkordanzdemokratischer Elemente eher zur Verschärfung ethnischer Gegensätze beitragen.

Zweitens übersahen viele Reformvorschläge die grundsätzlich unterschiedlichen ethnischen Ausgangskonstellationen zu Beginn der politischen Öffnung. Interventionen auf der Ebene der Staatsorganisation (etwa Föderalismus) und des Wahlsystems hätten aber eigentlich berücksichtigen müssen, ob Volksgruppen relativ geschlossene Siedlungsgemeinschaften bildeten (wie es bei ethnisch-horizontalen Gruppenbeziehungen üblich ist) oder nicht (wie bei vertikalen Gruppenbeziehungen, religiösen Konflikten oder Ländern mit starker Migration).³² Sie mußten zudem einkalkulieren, daß es in der autoritären Phase oft zu konfliktiven Beziehungsmustern zwischen verschiedenen Volksgruppen gekommen war, die das Regime bewußt angestachelt oder geduldet hatte. In einigen Staaten hatten informelle Konkordanzsysteme bereits existiert, in anderen nicht. Reformer befanden sich also **keineswegs** in einer institutionellen Stunde Null, in der ethnische Identität allein durch kulturelle oder soziale Variablen beeinflußt worden war.³³

2.4 Im Besonderen: Präsidentielle Wahlsysteme

Unter den verschiedenen institutionellen Ebenen wird das Wahlsystem von vielen als "the most powerful lever of constitutional engineering for accomodation and harmony in severely divided societies" angesehen.³⁴ Die üblichen Funktionen, die Wahlsystemen zukommen, wie z.B. Entscheidungs- oder Problemlösungskapazität zu garantieren, müßten hier, so die herrschende Meinung, zurücktreten hinter der Inklusion aller ethnischen Gruppen, oder darüberhinausgehend, der Unterstützung interethnischer Verständigung.³⁵ Im Rahmen der parlamentarischen Wahlsysteme wurde hieraus eine klare Option für die Verhältniswahl abgeleitet, selbst wenn die ersten empirischen und kontrafaktischen Untersuchungen für die Parlamentswahlen seit Beginn der 90er Jahre nicht darauf hindeuteten, daß dem Wahlsystem für die parteipolitische Zusammensetzung

32 Ausnahmen sind Horowitz (1985), der sich auf horizontale Konflikte beschränkt, und Lemarchand (1994), der die Probleme politischer Transition in drei vertikal strukturierten ethnischen Konflikten vergleicht.

33 Vgl. ausführlich hierzu Mozaffar (1995), S.34ff.

34 So Horowitz (1991), S.163. Eine ganz ähnliche Formulierung findet sich bei Reynolds (1995), S.86. W. Arthur Lewis (Politics in West Africa, London 1965) hatte darauf bereits in den 60er Jahren hingewiesen.

35 Letzterer Punkt wird besonders von Horowitz betont.

zung der Parlamente und politische Repräsentation ethnischer Minderheiten eine entscheidende Bedeutung zukam.

Präsidentielle Regierungssysteme wurden von Lijphart, Reynolds und anderen Autoren prinzipiell abgelehnt, da ein Präsident immer nur eine Gruppe repräsentieren könne und Aussichten auf eine Machtteilung zwischen den ethnischen oder religiösen Gruppen eines Landes damit zerstören würde.³⁶ Einige wenige Autoren (Horowitz, Nohlen) haben demgegenüber unterstrichen, daß die pauschale Presidentialismuskritik die Varianz und Kombinationsvielfalt institutioneller Einzelelemente insbesondere präsidentieller Wahlsysteme übersehe, die im günstigsten Fall sogar interethnisches Konfliktpotential besser zu 'domestizieren' vermöge als parlamentarische (Wahl-) Systeme.

Aber welche Wahlsysteme stehen denn überhaupt für Präsidentschaftswahlen zur Verfügung und aus welchen Elementen setzen sie sich zusammen? Personenwahlen können nur nach der Mehrheitsformel abgehalten werden und schließen daher a priori alle Verhältniswahlsysteme (oder Systeme, die beide Entscheidungsregeln zu kombinieren suchen) aus.³⁷ Demnach verbleiben zwei verschiedene Entscheidungsregeln: Die einfache und die qualifizierte Mehrheit. Einfache oder relative Mehrheit (*plurality*) bedeutet, daß der Kandidat mit den meisten Stimmen gewinnt, unabhängig davon, welchen Anteil an den abgegebenen Stimmen oder registrierten Wählern er auf sich vereinigt. Je mehr Kandidaten antreten, desto weniger Stimmen benötigt - tendenziell - der siegreiche Kandidat zum Erreichen einer solchen relativen Mehrheit.

Von einer qualifizierten Mehrheit läßt sich hingegen sprechen, wenn der siegreiche Kandidat neben der relativen Stimmenmehrheit zusätzliche Bedingungen erfüllen muß. Die geläufigste Form ist die absolute Mehrheitswahl, derzufolge der Sieger 50% +1 der gültigen Stimmen erreichen muß. Denkbar sind aber eine Reihe anderer Kriterien, etwa 45% oder 55% der gültigen Stimmen, oder (zusätzlich) eine Mindestanzahl der Stimmberechtigten.

Da bei allen Formen der qualifizierten Mehrheitswahl mit der Möglichkeit gerechnet werden muß, daß der erste Wahlgang keine Entscheidung bringt, bleibt zudem die Frage offen, auf welchem Weg weiterverfahren wird. Hier besteht die gängigste Lösung in einer Stichwahl zwischen den bestplatzierten Kandidaten (gebunden an einen bestimmten Wähleranteil im ersten Wahlgang,

36 Die traditionelle Presidentialismuskritik (Rigidität von festgelegten Amtszeiten, doppelte demokratische Legitimität, schwache Kabinette, Gefahr des Amtsmissbrauch, vgl. Linz 1994) spielte hingegen in dieser Diskussion nur eine untergeordnete Rolle.

37 Vgl. ausführlich Dieter Nohlen, *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina*, in: ders./Fernández (1991), S.50-70; ders.: *Elections and Electoral Systems*, New Delhi/London 1996, Shugart/Carey (1992) sowie André Blais/Louis Massicotte/Agnieszka Dobrzynska: *Direct Presidential Elections: a World Summary*, in: *Electoral Studies* 16 (1997) 4, S.441-455.

Stichwahl mit den drei/zwei besten Kandidaten). Möglich ist aber auch eine unbegrenzte Wiederholung der absoluten Mehrheitswahl, ein Wechsel zur einfachen Mehrheit im zweiten Wahlgang oder die Entscheidung zwischen den bestplatzierten Kandidaten durch ein anderes Organ (z.B. das Parlament oder einen eigens dafür gebildeten Wahlkörper).

Nohlen hat aus einer historisch-empirischen Perspektive, die im Unterschied zur deduktiven Logik bei Lijphart oder Reynolds die Option für ein präsidentielles System in vielen Ländern als historisch gegeben ansieht, drei institutionelle Alternativen diskutiert, wie Präsidentschaftswahlen den Bedingungen pluraler Gesellschaften angepaßt werden könnten: Einmal gäbe es die Möglichkeit, das Mehrheitserfordernis über die absolute Mehrheit hinaus weiter heraufzuschrauben (entsprechend den erschwerten Mehrheitserfordernissen bei der Gesetzgebung oder Verfassungsänderung), wie es in Afrika Sierra Leone (im ersten Wahlgang) mit 55% getan hat.³⁸ Auf diese Weise könnte freilich eine Wahlentscheidung unter Umständen verhindert und politische Unsicherheit verlängert werden.

Zum zweiten könnte man, wie in Sri Lanka (seit 1982) ein *alternative vote* einführen, d.h. ein System, bei dem der Wähler Präferenzen zum Ausdruck bringt, und falls die Erstpräferenzen keine absolute Mehrheit erreichen, die Zweitpräferenzen zum Tragen kommen. Eine solche Lösung wäre technisch relativ kompliziert (und würde einen einzigen Wahlzettel erforderlich machen), würde aber andererseits maximalen ethnienübergreifenden Konsens in einem einzigen Wahlgang ermöglichen.³⁹ Horowitz' Plädoyer für die Einführung eines präsidentiellen Regierungssystems in Südafrika war eng verknüpft mit der Empfehlung für das *alternative vote*, da es *vote-pooling* über ethnische Grenzen hinweg notwendig mache.⁴⁰ Die dritte von Nohlen und Horowitz erwähnte Variante kombiniert das Erfordernis der absoluten oder relativen Mehrheit auf nationaler Ebene mit einem bestimmten Prozentsatz, der in der Mehrheit der Teil-

38 In Lateinamerika, in der die relative Mehrheit bei den Präsidentschaftswahlsystemen dominierte, wurden in einer Reihe von Ländern entsprechende Reformen unternommen: So muß der siegreiche Kandidat in Argentinien 45% der gültigen Stimmen erreichen, oder ein Minimum von 40% und gleichzeitig 10% mehr Stimmenanteile als der zweitplatzierte Kandidat. In Nicaragua und Costa Rica wurden die Grenzwerte auf 45%, bzw. 40% festgelegt, vgl. hierzu insgesamt Nohlen/Fernández (1991). Horowitz (1991) läßt diese Option im Gegensatz zu den beiden folgenden nicht als brauchbares Modell gelten, da es ihm weniger um möglichst große, ethnienübergreifende Allianzen geht, sondern um die wahlsystematische Begünstigung von Kandidaten, die ethnienübergreifende Koalitionen aufbauen.

39 In Sri Lanka kam es bisher nicht wirklich zum Tragen, da die siegreichen Kandidaten jeweils mit ihren Erstpräferenzen die absolute Mehrheit erreichten.

40 Horowitz (1991), S.184ff.

staaten, Regionen oder Wahlkreise zu erreichen ist.⁴¹ Wie wir im folgenden sehen werden, ist diese Lösung in Afrika zuerst von Nigeria eingesetzt, und während der 90er Jahre in Kenia übernommen worden.⁴²

Zu präsidentiellen Wahlsystemen gehört jedoch mehr als nur die Entscheidungsregel. Zur institutionellen 'Feinmechanik' zählen auch Bestimmungen über Wiederwahlverbote, die Gleich- oder Ungleichzeitigkeit von Präsidentschafts- und Parlamentswahlsystemen sowie die Länge der präsidentiellen Amtszeit.⁴³ Diese Regelungen kommen nicht bei der Bestimmung des siegreichen Kandidaten zum Tragen, wohl aber bei der Untersuchung möglicher Auswirkungen für die politische Dynamik von Demokratisierungsprozessen. Wahlorganisatorische Bestimmungen, also insbesondere die Frage nach den Modalitäten der Wählerregistrierung, der die Wahl organisierenden Behörde und ihrer Unabhängigkeit sowie der Möglichkeit zur rechtlichen Überprüfung der Wahlergebnisse gehören hingegen nicht zum präsidentiellen Wahlsystem.

3. Präsidentielle Wahlsysteme in Afrika

3.1 Die Entwicklung der präsidentiellen Wahlsysteme in Afrika

In Afrika hatten bis Anfang der neunziger Jahre die wenigsten Staaten Erfahrungen mit der Abhaltung von Präsidentschaftswahlen, bei denen mehr als ein Kandidat zur Wahl stand. Die meisten Länder waren mit parlamentarischen Systemen unabhängig geworden und zu verschiedenen Formen präsidentieller Herrschaft bereits unter Bedingungen der Einparteiherrschaft übergegangen. In der demokratischen Experimentierphase nach der Unabhängigkeit war es nur in drei Staaten zu kompetitiven Präsidentschaftswahlen gekommen (Äquatorialguinea 1968, Benin 1968, 1970 und Zambia 1968), die aber durch Militärputsche rückgängig gemacht oder durch präsidentielle Referenden abgelöst wur-

41 Auch im präsidentiellen Wahlsystem der USA kommt es, falls kein Kandidat die absolute Mehrheit der Wahlmänner auf sich vereinigt, zu einem zweiten Wahlgang, in dem die Mitglieder des Repräsentantenhauses zwischen den drei bestplatzierten Kandidaten entscheiden. Hierbei werden nur die Stimmen der Einzelstaaten gezählt, d.h. es geht für die Kandidaten darum, das Votum von 26 der 50 Bundesstaaten zu erhalten.

42 Darüber hinausgehend ließe sich unabhängig vom Modus der Präsidentenwahl auch an die Möglichkeit denken, [wie z.B. in Ghana] den Vizepräsidenten auf einem *ticket* mit dem Präsidenten zu wählen, mit der zusätzlichen Bedingung, daß dieser einer anderen ethnischen oder religiösen Gruppe angehört.

43 Vgl. für Einzelheiten die Übersicht in Dieter Nohlen/Michael Krennerich/Bernhard Thibaut: Elections and Electoral Systems in Africa, in: dies. (Hrsg.), Elections in Africa. A Data Handbook, Oxford 1999, S.30.

den. In vielen Staaten wurde am Prinzip der Präsidentenwahl festgehalten, fast immer in Form eines Plebiszits, bei dem oftmals nicht einmal die Möglichkeit zur Ablehnung des einzigen Kandidaten gegeben war.

Seit Ende der 70er Jahre wurden in einigen Ländern im Rahmen der 'Zivilisierung' von Militärregimen oder der zögerlichen Liberalisierung von Einparteiensystemen Präsidentschaftswahlen abgehalten, bei denen die bisherigen Amtsinhaber erneut andere Kandidaten zuließen, aber sämtlichst die Macht behielten (Burkina Faso 1978; Liberia 1985, Madagaskar 1982, 1989, Senegal 1978, 1983, 1988, Zentralafrikanische Republik 1981).⁴⁴ In Ghana (1979) und Nigeria (1979, 1983) gingen der Redemokratisierung nach langen Phasen der Militärherrschaft umfangreiche verfassungspolitische Diskussionen voraus, die schließlich in Abkehr von den demokratischen Experimenten der 60er Jahre zur Einführung von präsidentiellen Regimen und Präsidentschaftswahlen führten, bei denen Vertreter der Militärregierungen nicht antraten. Gambia war das einzige Land, das ohne Umweg über einen Militärputsch vom parlamentarischen zum präsidentiellen Regierungssystem wechselte und seit 1982 kompetitive Präsidentschaftswahlen durchführte.

Welche präsidentiellen Wahlsysteme finden wir nun im Afrika der 90er Jahre? Relative Mehrheit als Entscheidungsregel gilt lediglich in fünf afrikanischen Staaten: Äquatorialguinea, Kamerun, Kenia, Malawi und Zambia. In Kenia muß der siegreiche Kandidat zusätzlich ein Quorum von 25% der gültigen Stimmen in fünf der acht Provinzen des Landes erreichen. Eine vergleichbare Regelung hatte auch bei den Präsidentschaftswahlen in Nigeria 1979 und 1983 gegolten.

Alle anderen Staaten Afrikas, in denen Präsidentschaftswahlen stattfinden⁴⁵, verwenden Systeme qualifizierter Mehrheit: Dabei dominiert die absolute Mehrheit mit Stichwahl der beiden bestplatzierten Kandidaten im zweiten Wahlgang. Von diesem Grundtypus weichen nur fünf Länder ab: In Sierra Leone müssen Präsidentschaftskandidaten eine Mehrheit von 55% im ersten Wahlgang erreichen (im zweiten Wahlgang reicht in der Stichwahl dann die Stimmenmehrheit). In Senegal und Côte d'Ivoire entscheidet im zweiten Wahlgang die einfache Mehrheit (ohne Begrenzung der Kandidaten), in Namibia finden solange Wahlgänge statt, bis ein Kandidat die absolute Mehrheit erreicht hat, in Zambia schließlich entscheidet das Parlament mit relativer Mehrheit,

44 In Burkina Faso (1978) waren diese Wahlen immerhin so fair, daß der durch einen Militärputsch an die Macht gekommene Staatschef Lamizana einen zweiten Wahlgang benötigte.

45 In Äthiopien, Botswana, Eritrea, Lesotho, Mauritius, Südafrika und Swaziland wurden seit der Unabhängigkeit keine Präsidentschaftswahlen abgehalten. In Rwanda, Somalia und Zaire (DR Kongo) wurden zwar bis in die 80er Jahre hinein Präsidentschaftswahlen unter den Bedingungen des Einparteiensystems abgehalten, seit Beginn der 90er Jahre aber nicht mehr.

falls nach zwei Wahlgängen (ohne Begrenzung der Kandidatenzahl) kein Bewerber die absolute Mehrheit erreicht hat.⁴⁶

Relative Mehrheit		Qualifizierte Mehrheit (Absolute Mehrheit)			Qualifizier- te Mehrheit
reine Form	Regional- Quorum	Relative Mehrheit im 2. Wahlgang	Stichwahl zwischen den 2 bestpla- zierten Kandidaten	wiederholte Wahlgänge	55% im 1. Wahlgang
Äquatorial- guinea, Kamerun, Malawi, Zambia (96)	Kenia, <i>Nigeria</i> (79-83)	Côte d'Ivoire, Senegal	Angola, Benin, Burkina Faso, <i>Burundi</i> , Djibouti, Gabun, Gam- bia, Ghana, Guinea, <i>Guinea-</i> <i>Bissau</i> , Kapverden, Komoren, <i>Kongo-Brazzaville</i> , Liberia, Mali, Mauretanien, Mozambik, Niger, Sao Tomé, Sudan, Tanzania, Togo, Tschad, Uganda, ZAR, Zimbabwe	Namibia, Zambia (91)	Sierra Leone

Kursiv gesetzte Länderfälle beziehen sich auf durch Militärputsch beendete Phasen kompetitiver Wahlpolitik (Stand 31.12.1998). Zambia taucht in der Tabelle zweimal auf, da es zwischen der ersten und zweiten Präsidentschaftswahl der 90er Jahre seinen Wahlsystemtypus änderte.

Seit Beginn der 90er Jahre kam es in einer Reihe von Staaten, in denen absolute Mehrheit erforderlich ist, zu Stichwahlen zwischen den beiden bestplatzierten Kandidaten (siehe dazu im einzelnen Kapitel 4.1). Im Übrigen sind die qualifizierenden Strukturelemente der afrikanischen Präsidentschaftswahlsysteme nicht zur Anwendung gekommen. In Côte d'Ivoire und Senegal gewannen die Sieger jeweils im ersten Durchgang, wie auch in Namibia und Zambia, so daß sich keinerlei Schlüsse über die Funktionsbedingungen der jeweiligen institutionellen Besonderheiten ziehen lassen.⁴⁷ In Sierra Leone verfehlte der später siegreiche Kandidat Kabbah nicht nur die notwendige 55%-Hürde, sondern blieb mit 35,8% der gültigen Stimmen im ersten Wahlgang auch weit unter dem Erfordernis der absoluten Mehrheit.

Im Unterschied zu den parlamentarischen Wahlsystemen, in denen es seit der Unabhängigkeit gerade in den frankophonen Staaten zum Wechsel im Grundtypus (Mehrheits- oder Verhältniswahl) oder in den Subtypen (relative oder absolute Mehrheitswahl, Verkleinerung oder Vergrößerung der Wahlkreise bei der Verhältniswahl) gekommen war⁴⁸, zeigt sich hinsichtlich der präsidentiellen Wahlsysteme eine große Konstanz. Alle Staaten, in denen es vor 1990 kompetitive Präsidentschaftswahlen gegeben hatte, behielten den bei früheren Wahlen geltenden Wahlsystemtyp bei⁴⁹, d.h. in aller Regel die absolute Mehrheitswahl. Auch dort, wo es nie einen offenen Wettbewerb um die Präsi-

46 Diese Regelung galt nur für die ersten Präsidentschaftswahlen 1991. Vor den Präsidentschaftswahlen 1996 erfolgte der Wechsel zur relativen Mehrheit.

47 Sicherlich wäre theoretisch zu prüfen, ob Koalitionsbildungsprozesse und Wählerentscheidungen nicht dennoch durch die besonderen institutionellen Bedingungen beeinflusst wurden. Die genannten Fälle bieten für solche Wirkungsbeziehungen jedoch keinen Anhaltspunkt.

48 Vgl. hierzu Nohlen/Krennerich/Thibaut (1999), S.16ff.

49 Die beiden einzigen Ausnahmen sind Äquatorialguinea und Gambia.

denschaft gegeben hatte, war zumeist während der Einparteiära die Möglichkeit zur Kandidatur bei Präsidentschaftswahlen verfassungsrechtlich garantiert worden (selbst wenn etwaige Bestrebungen politisch oder administrativ verhindert wurden oder so illusorisch waren, daß niemand den Versuch unternahm). Insofern sahen die Verfassungstexte auch ein Wahlsystem für Präsidentschaftswahlen vor, das nun in aller Regel weiter galt, d.h. erstmals tatsächlich zur Anwendung kam.

Sofern es im Zusammenhang mit der Liberalisierung auch zu entsprechenden Verfassungsreformen kam, bestand der Trend in der Anpassung an das in Afrika dominierende System der absoluten Mehrheitswahl (so etwa in Tansania und Togo, wo bis 1990 formal die relative Mehrheitswahl gegolten hatte). Auch in Gambia wurde im Rahmen der Verfassungsgebung nach dem Militärputsch der Wechsel von der relativen Mehrheitswahl (die bei den Präsidentschaftswahlen 1982, 1987 und 1992 gegolten hatte) zur absoluten Mehrheitswahl beschlossen. Lediglich Äquatorialguinea, das 1968 nach absoluter Mehrheit gewählt hatte, und Zambia vollzogen die umgekehrte Entwicklung: Hin zur relativen Mehrheit (jeweils 1996).

3.2 Nigeria und Kenia: Zur Funktionslogik der Territorialklauseln

Zwei Fälle lassen sich finden, in denen der ethnische Pluralismus Afrikas im Rahmen von präsidentiellen Wahlsystemen thematisiert wurde. Dabei handelt es sich einmal um die von der nigerianischen Verfassung vorgesehene Regelung für die Wahlen 1979 (und 1983), sowie das seit 1992 in Kenia geltende System.⁵⁰

50 In Uganda sollte 1971 bei den anstehenden Einpartei-Parlamentswahlen, die wegen des Militärputsches nicht stattfanden, ein vergleichbares Territorialprinzip angewandt werden, das von Präsident Obote in seinem berühmten *Document No.5* vom 17.7.1970 entwickelt worden war. Danach mußten sich Parlamentskandidaten in jeweils einem Wahlkreis der vier von Obote gebildeten Großregionen des Landes zur Wahl stellen, wobei in jedem Wahlkreis mindestens zwei, aber nicht mehr als drei Kandidaturen möglich sein sollten. Die Stimmenmehrheit der vier addierten Wahlkreise sollte ausschlaggebend sein. Die Funktionsfähigkeit eines solchen stark regulierten Systems konnte nicht erprobt werden. Für das Ringen um die Präsidentschaft, die Obote selbst betraf, sollte die Regelung zudem nicht gelten. Es ist freilich richtig, daß Obote immerhin versuchte, dem "pull of the tribal force" durch eine institutionelle Regelung zu begegnen, einem für die damalige Zeit tatsächlich innovativen Vorgehen, vgl. A. Milton Obote, *Proposals for New Methods of Election of Representatives of the People to Parliament*, Kampala 1970, hier zitiert nach Omari H. Kokole/Ali A. Mazrui, *Uganda: The Dual Polity and the Plural Society*, in: Larry Diamond/Juan J. Linz/Seymour M. Lipset (Hrsg.), *Democracy in Developing Countries*, Bd. II, Boulder, Col. 1988, S.290-292. Im Rahmen seiner zweiten Präsidentschaft (1980-85), die nun unter den Vorzeichen formaler Mehrparteienkonkurrenz stattfand, kam Obote nicht auf das System zurück.

Nigerias Rückkehr zum *constitutional government* Ende der 70er Jahre war nach dem gescheiterten Experiment der parlamentarisch-föderalen Demokratie der ersten Republik (1960-1966) ein intensiver verfassungsgebender Prozeß (und die massive Erhöhung der Zahl der Bundesstaaten) vorausgegangen. Nun wurde Nigeria "the first state to consciously address cultural diversity in defining a democratic constitutional order."⁵¹ Der "föderale Charakter" bekam den Rang eines verfassungsrechtlichen Grundprinzips zugesprochen, das sich in der Zusammensetzung der Föderationsregierung und ihrer Verwaltung sowie in den nationalen *policies* widerspiegeln müsse (Art.14). Das Territorialprinzip, das bei den Präsidentschaftswahlen zur Anwendung kam, war daher Bestandteil einer umfassenden Verfassungspolitik, die die "affirmation and recognition of ethnicity as an organizing principle" verbinden wollte mit dem "attempt to blunt the divisiveness", die einer solchen affirmativen Politik inhärent war.⁵²

Zu den wesentlichen Neuerungen der Verfassung von 1979 gehörte die Einführung der Direktwahl von Präsident und Vizepräsident, die das Problem der Berücksichtigung ethnischer Interessen viel stärker akzentuierte als die bisherigen parlamentarischen Wahlsysteme. Um eine 'multiethnische' Wahl zu garantieren, mußte der siegreiche Bewerber daher nicht nur die relative Stimmenmehrheit auf sich vereinigen, sondern außerdem 25% der gültigen Stimmen in wenigstens 2/3 der Staaten der Föderation. Sollte es nur zwei Kandidaten geben, mußte der Sieger die Stimmenmehrheit in mehr als der Hälfte der Staaten erreichen. Falls dies keinem der beiden Bewerber gelang, sollte ein für diesen Zweck konstituiertes *electoral college* aus Bundes- und Staatenparlamenten die Entscheidung herbeiführen.

1979 stellten sich fünf Kandidaten zur Wahl. Shagari siegte im ersten Wahlgang mit 34% der Stimmen knapp vor Awolowo (29%). Über das territoriale Quorum entbrannte eine juristische Kontroverse, denn Shagari hatte die 25% der Stimmen nur in 12, nicht aber in den notwendigen 13 (der 19) Staaten erreicht.⁵³ Die föderale Wahlkommission entschied schließlich, daß 2/3 im Sinne

51 So Young (1997), S.7. Eghosa E. Osaghae (Federal Character: Past, Present and Future, in: ders./Peter P. Ekeh (Hrsg.): Federal Character and Federalism in Nigeria, Ibadan 1989, S.441-457) hat freilich unterstrichen, daß die ethnische, religiöse und geopolitische Diversität des Landes "has informed the structural organisation of the country since amalgamation", d.h. seit der administrativen Schaffung des heutigen Staatsgebiets durch Großbritannien im Jahre 1906.

52 Peter P. Ekeh: Social Anthropology and Two Contrasting Uses of Tribalism in Africa, in: Comparative Studies in Society and History 32 (1990) 4, S.686. Denn trotz der Anerkennung von Ethnizität als politischem Organisationsprinzip wurden 'ethnische Parteien' verboten und die Verfassungsbestimmungen über den föderalen Charakter des Landes stark mit Begriffen des *nation-building* ergänzt.

53 Vgl. die entsprechende regionale Aufschlüsselung bei Petra Bendel, Nigeria, in: Dieter Nohlen/Michael Krennerich/Bernhard Thibaut (eds.), Elections in Africa. A Data Handbook, Oxford 1999, S.718.

der Verfassung 25% Stimmenanteile in zwölf und 25% von 2/3, d.h. 1/6 in einem dreizehnten Staat bedeute. Der Einspruch des zweitplatzierten Kandidaten Awolowo - der in lediglich sechs Staaten 25% erreicht hatte - wurde zunächst von einem *Special Election Tribunal* und schließlich vom Obersten Gericht zurückgewiesen.⁵⁴ Bei den nachfolgenden Präsidentschaftswahlen 1983 stand die Regelung hingegen nicht mehr im Mittelpunkt der Diskussionen. Die von Gewaltausbrüchen überschatteten Wahlen, deren Ergebnisse wiederholt in Frage gestellt wurden, weisen Shagari nicht nur als deutlichen Sieger nach relativer Mehrheit (mit 47,5%) aus, er übersprang auch in 17 der nunmehr 20 Staaten der Föderation die 25%-Hürde.

Die Verfassungsberatungen während der 80er Jahre, mit denen der erneute Rückzug der Militärs aus der Politik eingeleitet werden sollte, resultierten in einem staatlich weitaus stärker kontrollierten Wettbewerb.⁵⁵ Die Militärregierung, die auch die Option eines *no-party government* ins Spiel gebracht hatte, wies schließlich alle weitergehenden Reformvorschläge hinsichtlich des Wahlsystems zurück, die u.a. die Rotation zwischen verschiedenen Zonen oder die Wahl von drei Vizepräsidenten nach dem *zoning*-Prinzip vorgesehen hatten (um die Vertretung der vier Großregionen in der föderalen Exekutive zu garantieren). Sie verfügte administrativ ein Zweiparteiensystem und einen Wettbewerb um die Präsidentschaft, bei dem sich maximal zwei Kandidaten gegenüberstehen würden, von jeder der beiden zugelassenen Parteien. Zwar mußte der siegreiche Kandidat die relative Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreichen und zugleich mindestens ein Drittel der Stimmen in zwei Drittel der Staaten der Föderation erreichen⁵⁶, doch konnte diese Regel unter den veränderten institutionellen Bedingungen kaum mehr die gleiche Rolle spielen. Denn der Gefahr

54 Vgl. zur juristischen Kontroverse um die Erreichung des Quorums den Beitrag von Oyeleye Oyediran: Presidential Election Result Controversy, in: ders. (Hrsg.) *The Nigerian 1979 Elections*, London/Basingstoke/Lagos 1981, S.139-152 sowie Benjamin Nwabueze, *The Presidential Constitution of Nigeria*, London 1983, S.190ff., der unterstreicht, daß die Zustimmung von 2/3 der Föderationsstaaten eine allgemeine Verfassungsnorm darstellt und auch in anderen Bereichen gilt, etwa bei Verfassungsänderungen oder Ratifizierungen von internationalen Verträgen, und sich daraus ergebe, daß es nicht verfassungsmäßig sein könne, beim präsidentiellen Wahlsystem vom Quorum der *physical states* abzugehen: "For while this is true in a literal sense, it is hardly practicable, particularly in the circumstances of this case, to demarcate two-thirds of the thirteenth state for purposes of apportioning the votes" (S.195).

55 Vgl. hierzu Peter Koehn: Competitive Transition to Civilian Rule: Nigeria's First and Second Experiments, in: *Journal of Modern African Studies* 27 (1989) 3, S.401-430 und Kola Olugbade: The Nigerian State and the Quest for a Stable Polity, in: *Comparative Politics* 24 (1992) 3, S.293-316.

56 Wäre dies nicht gelungen, so hätte in einem weiteren Wahlgang ein Drittel der Stimmenanteile in der Hälfte der Staaten gereicht. Letzte Instanz wäre erneut ein *electoral college*, zusammengesetzt aus sämtlichen Parlamenten, gewesen, daß zwischen den beiden Kandidaten zu entscheiden hatte.

eines Präsidenten ohne breite ethnische Unterstützung wurde nun nicht mehr mit dem Wahlsystem, sondern einer vom Militärregime verordneten Begrenzung der Kandidatenzahl vorgebeugt.⁵⁷ Tatsächlich hatte Wahlsieger Abiola 1993 den nicht offiziellen Ergebnissen zufolge in 29 der 31 Bundesstaaten die 33%-Schwelle überschritten.

In Kenia hatten nach der Zulassung des Mehrparteiensystems im Dezember 1991 Diskussionen über eine Verfassungsänderung begonnen, die ein demokratisches *setting* für die ersten freien Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember 1992 schaffen sollten. Letztlich wurden dabei weitergehende Hoffnungen der Opposition z.B. auf Veränderungen im Regierungssystem und durchgreifende wahlorganisatorische Reformen enttäuscht. Am Ende der Verfassungsdebatte beschloß das Parlament im August 1992 drei wahlssystemrelevante Verfassungsänderungen: Die Begrenzung der präsidentiellen Amtszeit auf zwei mal 5 Jahre, ein Stimmenquorum von 25%, das ein siegreicher Kandidat neben der relativen Stimmenmehrheit auf nationaler Ebene in fünf der acht Provinzen erzielen muß, sowie schließlich ein Verbot der Koalitionsregierung.⁵⁸

Die Idee eines Stimmenquorums, die formal der nigerianischen Regelung der zweiten Republik entsprach (fünf von acht Provinzen entsprachen den 2/3 Nigerias), hätte einem unbeteiligten Beobachter als sinnvolles Instrument zur Sicherung einer breiten ethnischen Unterstützung für den siegreichen Kandidaten erscheinen können. Tatsächlich entlarvte die begleitende Verfassungsbestimmung, mit der eine Koalitionsregierung untersagt wurde, diese Bestimmung als ziemlich durchsichtiges Manöver von Staatschef Moi, seine Wiederwahl doppelt abzusichern. Seit seiner Amtsübernahme Ende der 70er Jahre hatte der Präsident seine Herrschaft auf eine informelle Koalition der peripheren Ethnien gegen die bisher dominierenden beiden größten Volksgruppen der Kikuyu und Luo gestützt, die zusammen mehr als die Hälfte der Bevölkerung ausmachen. Trotz der vielen Manipulationen im Vorfeld der Wahlen konnte sich Moi daher nicht sicher sein, eine relative Stimmenmehrheit zu erzielen, vor allem, wenn die Kikuyu und Luo gemeinsam für einen Gegenkandidaten stimmen würden. Der Staatschef wußte jedoch, daß er mit dem Verbot der Koalitionsregierung Wahlabspraken der Oppositionskandidaten verhindern könnte, von denen keiner allein in fünf der acht Provinzen das notwendige Stimmenquorum erreichen würde.

57 Insgesamt bedeutete die verlängerte Militärrherrschaft auch außerhalb der Wahlpolitik eine tendenzielle Entwertung des in der Verfassung festgeschriebenen föderal-ethnischen Prinzips, vgl. hierzu Osaghae (1998).

58 Regierungsmitglieder müssen in Kenia aus den Reihen des Parlaments ernannt werden. Zu den Verfassungsberatungen vgl. Daily Nation (Nairobi), 4.3.1992 und die Berichterstattung von Ralph-Michael Peters im Afrika-Jahrbuch 1992, Opladen 1993, S.241.

Die Einteilung der Provinzen war in der Verfassung nicht geregelt und tatsächlich von der Verwaltung während der 80er Jahre zugunsten der kleineren ethnischen Gruppen manipuliert worden.⁵⁹ Kenia war im Unterschied zu Nigeria kein Bundesstaat, in dem die Etablierung und Grenzziehung der Staaten in der Föderation Gegenstand langer und öffentlicher politischer Auseinandersetzungen war. Während in Nigeria jeder Bundesstaat über einen eigenständigen politischen Prozeß verfügte (Wahlen, Staatsregierungen), waren die kenianischen Provinzen keine Arena, in dem sich politische Kräfte autonom organisierten oder in Wettbewerb traten. Zudem veränderte die geringe Zahl der Einheiten die institutionelle Logik, denn statt in 12 (von 19) oder 20 (von 31) mußte nur in 5 (von 8) Provinzen das Quorum erreicht werden. Indem Moi zwei der drei großen Zentralprovinzen von vornherein an die Opposition verloren gab, konnte er all seine politischen und finanziellen Bemühungen darauf richten, in vier Provinzen (außer seiner eigenen Heimatprovinz Rift Valley) die notwendigen 25% der Stimmen zu sichern.⁶⁰ 1992 und 1997 ging Moi als Sieger aus den Präsidentschaftswahlen hervor. Er erreichte nicht nur jeweils die relative Stimmenmehrheit, sondern war auch der einzige Kandidat, der die Bedingungen des Stimmenquorums erfüllte.⁶¹

Da alle oppositionellen Versuche, Wahlbündnisse im Vorfeld der Wahlen zu schließen, vergeblich waren, und sich, insbesondere bei den Wahlen 1992, die Kikuyu-Stimmen zwischen zwei Kandidaten splitteten, blieben die oppositionellen Kandidaten weit davon entfernt, das Territorialquorum zu erreichen. Wie von Moi richtig vorhergesehen, wäre es - vor allem bei den 1992er Wahlen - weitaus wahrscheinlicher gewesen, von einem der Oppositionskandidaten in der Gesamtstimmenzahl überholt zu werden als hinsichtlich der Überschreitung der 25%-Grenze in fünf Provinzen. Es läßt sich sogar vermuten, daß selbst kompetitive Bedingungen (d.h. insbesondere eine korrekte Wählerregistrierung und ein geregelter Wahlablauf) an dieser Konstellation nichts geändert hätten. In diesem kompetitiven Alternativszenario hätte Moi freilich mit großer Wahrscheinlichkeit in einer Stichwahl keine Chance gegen den verbliebenen Spitzenkandidaten der Opposition gehabt, der nun tatsächlich auf die Stimmen der Kikuyu-Luo-Allianz hätte vertrauen können.

59 Kenias Nordostprovinz hatte zum Beispiel mit ihren sieben Wahlkreisen zusammen gerade genauso viele registrierte Wähler (1997 waren es 115.000) wie der größte Wahlkreis in der Provinz Nairobi (1997 insgesamt 725.000).

60 Für eine Analyse der kenianischen Wahlen 1992 aus einer solchen ethnopolitischen Sichtweise vgl. bes. Gero Erdmann, Ethnizität und Wahlen. Weshalb die Opposition verloren hat, in: Blätter des iz3W 190 (1993), S.37-42, für 1997 vgl. 'The race goes into top gear' in Weekly Review (Nairobi), 5.12.1997 und Wachira Maina: Exploding myths the opposition hold dear, in: Daily Nation (Nairobi), 14.12.1997

61 Vgl. die regionale Aufschlüsselung der Präsidentschaftswahlen bei Dirk Hartmann: Kenya, in: Elections in Africa. A Data Handbook (1999), S.490.

3.3 Die Zurückweisung von Ethnizität als formalen Organisationsprinzip

Außer in Kenia hat das nigerianische Modell keine Nachahmung gefunden. Insgesamt sind seit Beginn der 90er Jahre Diskussionen um die präsidentiellen Wahlsysteme ausgeblieben, obwohl nach der Abhaltung der zweiten Wahlen seit dem Ende der Einparteiherrschaft fast überall eine diffuse Unzufriedenheit mit dem Modus der Präsidentenbestellung vorherrscht. Die Opposition sah völlig zurecht in der Herstellung fairer *wahlorganisatorischer* Rahmenbedingungen ihr primäres Anliegen. Lediglich in den Ländern, die, wie Côte d'Ivoire oder Kenia, von der 'Norm' der absoluten Mehrheitswahl abweichen, lassen sich immer wieder oppositionelle Forderungen nach einer entsprechenden Angleichung des präsidentiellen Wahlsystems vernehmen.⁶² In Senegal wurde per Verfassungsänderung im August 1998 das bisher notwendige Quorum von 25% Stimmenanteilen der *registrierten* Wähler auf den siegreichen Kandidaten abgeschafft. Der allgemeine Trend geht daher keineswegs zur Übernahme von Territorialklauseln oder zur Erprobung von innovativen Wahlsystemen wie der alternativen Mehrheitswahl.

Es ist vielmehr auffällig, daß die wenigen afrikanischen Staaten, die das Problem der Ethnizität, bzw. Rasse bewußt aufgegriffen haben, sich ganz im Gegenteil explizit gegen eine Direktwahl des Staatsoberhauptes entschieden haben. Dies gilt vor allem für Äthiopien und Südafrika. In beiden Fällen war die langjährige Unterdrückung der peripheren Ethnien, beziehungsweise der schwarzen Bevölkerungsmehrheit zu evident, als daß das Problem im Rahmen der Verfassungsgebung hätte übergangen werden können. Es ist in diesem Zusammenhang überaus bemerkenswert, daß die äthiopische Verfassung (genau wie die neue Verfassung Eritreas) nicht von ethnischen Gruppen spricht, sondern von *nationalities*, denen politische Mitsprache und letztlich das Recht auf Eigenstaatlichkeit zugebilligt wird.⁶³ Die Aufwertung von Ethnien zu *nationalities* ist freilich zunächst einmal ein terminologischer Trick und keine kategoriale Un-

62 In Kenia gehörten diese Forderungen zum Katalog fast aller unabhängigen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, zuletzt auch der Kirchen und des National Convention Executive Council; in der Côte d'Ivoire machte sich vor allem, zuletzt im Rahmen der Verfassungsänderungen, die größte Oppositionspartei FPI für entsprechende Reformen des Wahlsystems stark, vgl. Notre Voie (Abidjan), 4.6.1998.

63 Die territoriale Abgrenzung der *nationalities* war heftig umstritten und wurde nicht per Konsens, sondern von der Regierung im Alleingang entschieden. Vgl. zu Äthiopien J. Abbink: *Ethnicité et démocratisation: Le dilemme éthiopien*, in: *Politique Africaine* 57 (1995), S.135-141 und Thierry Vircoulon: *Ethiopie: Les risques du fédéralisme*, in: *Afrique Contemporaine* 174 (1995), S.35-50.

terscheidung, auch wenn von der Idee des nation-building Abschied genommen und die ethnische Vielfalt verfassungsrechtlich festgeschrieben wird.⁶⁴

Die Durchsetzung einer föderal-parlamentarischen Ordnung in Äthiopien und Südafrika folgte unterschiedlichen politischen Interessen und historischen Erfahrungen. Sie resultierte in Äthiopien aus dem Sieg peripherer ethnischer Gruppen über die politisch und kulturell dominante Herrschaftsethnie. Vor diesem Hintergrund war die Schaffung ethnisch möglichst homogener Einzelstaaten nicht nur die nachträgliche Ratifizierung der eritreischen Unabhängigkeit, sondern der Versuch der an die Macht gelangten Koalition ethnischer Minderheiten, einem möglichen politischen Scheitern auf der zentralstaatlichen Ebene vorzubeugen und die *exit option* offenzuhalten. Südafrika hatte hingegen mit dem Erbe künstlich geschaffener, "ethnisch homogener" *bantustans* zu kämpfen. Auch wenn die Bildung der **Provinzen** ethnischen Gruppen die Möglichkeit zur politischen Kontrolle auf regionaler Ebene eröffnete⁶⁵, ging die verfassungspolitische Tendenz hin zur Überwindung ethnisch-rassischer Unterschiede, und nicht zu ihrer Zementierung wie in Äthiopien. Die Fixierung ethnischer Gruppenrechte war in Südafrika ja die Position der nun unterlegenen weißen Minderheit und ihrer schwarzen Verbündeten gewesen.

Äthiopien entschied sich hinsichtlich des parlamentarischen Wahlsystems für die relative Mehrheitswahl im Einerwahlkreis, während an der Option Südafrikas für die Verhältniswahl nie Zweifel bestanden hatten. Beiden Ländern war jedoch gemeinsam, daß eine Direktwahl des Präsidenten als zu gefährlich für die Konsolidierung der neuen Ordnung angesehen wurde. In Südafrika hatte nur die kleine *Democratic Party* für die Einführung eines präsidentiellen Systems votiert, während nicht nur die NP, sondern auch der ANC von Beginn der Verfassungsberatungen an zwar für einen starken Regierungschef eingetreten waren, nicht aber für einen direkt vom Volk gewählten und vom Vertrauen des Parlaments unabhängigen Präsidenten.⁶⁶ In Äthiopien hätte eine direkte Wahl des Präsidenten zudem die stark politisch-militärisch abgesicherte Dominanz von ethnischen Minderheiten offensichtlich gemacht.

Im Unterschied zu Südafrika und Äthiopien wurde in den Reformdiskussionen der meisten afrikanischen Länder weder Ethnizität explizit als formales

64 Wir hatten im Fall Nigerias gesehen, daß dort die Anerkennung des ethnischen Pluralismus in der *federal character* - Klausel mit dem ausdrücklichen Bekenntnis zur nigerianischen Nation einher gegangen war.

65 Die Einteilung der Provinzen war freilich trotz des Widerstands von Inkatha und den weißen Nationalisten gerade nicht ethnisch-rassischen Kriterien gefolgt.

66 Vgl. zur Verfassungsgebung in Südafrika Siegmund Schmidt: Südafrika: Demokratisierung als Verfassungsgebungsprozeß, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.): Systemwechsel 2, Opladen 1996, S.341-380 und Michael Krennerich/Jacques de Ville: A Systematic View on the Electoral Reform Debate in South Africa, in: Verfassung und Recht in Übersee 30 (1997) 1, S.26-41.

Gestaltungskriterium thematisiert, noch die Direktwahl des Präsidenten in Frage gestellt. Föderalen Staatsreformen wurde zumeist eine Dezentralisierung vorgezogen, die auf der Stufe der administrativen Devolution verbleibt. Auch die Einrichtung von zweiten Kammern und Senaten, zumeist mit ernannten Mitgliedern, führte nicht, wie in anderen Regionen der Dritten Welt, zur Aufwertung oder formellen Anerkennung traditioneller Führer oder ethnischer Repräsentanten.

Dies gilt für die frankophonen Nationalkonferenzen⁶⁷ genauso wie für den sonst als vorbildlich geltenden verfassungsgebenden Prozeß Ugandas. Das in Uganda verabschiedete Regierungssystem verbindet die Zurückweisung der Mehrparteienkonkurrenz bei der Wahl von Legislativorganen (mit der Begründung, Parteienkonkurrenz würde unter den vorherrschenden gesellschaftlichen und kulturellen Bedingungen zum Wiederaufflammen von ethnischen Konflikten und Bürgerkrieg führen) mit der Direktwahl des Staatspräsidenten (Personenwahl). Die Möglichkeit einer ethnischen Zuspitzung auch durch Präsidentschaftswahlen wurde im Rahmen der umfangreichen Beratungen nicht erörtert. An der Option für ein Präsidialsystem hatte in dem von Staatschef Museveni stark beeinflussten Verfassungsgebungsprozeß ohnehin nie Zweifel bestanden. Die ethnisch motivierten, aber universalistisch als 'Föderalismus' chiffrierten Forderungen der Baganda setzten sich hingegen in den Verfassungsberatungen nicht durch. Die Verfassung sieht als Ausgleich eine Kombination von relativ weitgehender Dezentralisierung mit Anerkennung der Königtümer als kultureller Einrichtungen (ohne politische Kompetenzen) vor.⁶⁸

Auch wenn wir festhalten können, daß der dynamische und sehr unterschiedliche Charakter von Ethnizität in den afrikanischen Ländern eine konstitutionelle oder wahlssystematische Regulierung problematisch macht, überrascht es zunächst, daß die Bandbreite der Möglichkeiten, die sich mit Blick auf andere außereuropäische Kontexte angeboten hätten, nicht ausgenutzt wurden, und auch die ‚Zwischenlösung‘ des Territorialquorums kaum Nachfolger fand. Dafür gibt es jedoch einen relativ einfachen Grund. Denn die institutionelle Regu-

67 In den Diskussionen der Nationalkonferenz von Benin finden sich z.B. keinerlei Anzeichen für die Thematisierung ethnischer Anliegen, vgl. Fondation Friedrich Naumann (Hrsg.): *Les Actes de la Conférence Nationale*, Cotonou 1994.

68 Das Beispiel Ugandas ist in mehrfacher Hinsicht lehrreich: Es zeigt auf der theoretischen Ebene die Schwierigkeiten, die gerade marxistisch inspirierte Modernisierer – mit ihrem ernsthaften Bemühen um Partizipation und Demokratisierung der ländlichen Bevölkerung – mit der Anerkennung ethnisch-religiöser Interessen ebendieser Bevölkerungsmehrheiten haben. Und auf der praktisch-politischen Ebene demonstriert die Verfassungsdebatte, inwiefern Forderungen nach Einführung von Föderalismus vor dem Hintergrund spezifischer historischer Erfahrungen das ethnische Zusammenleben nicht fördern, sondern auch belasten können Vgl. hierzu ausführlich den Abschnitt zu Uganda in: Christof Hartmann: *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Länder*, Opladen 1999, S.221-274.

lierung von Ethnizität, auf welcher Ebene auch immer, setzt voraus, daß die konkurrierenden Gruppen klar erkennbar sind, und ihre Ansprüche auch klar gegenüber anderen Gruppen formulieren können. Dies ist überall dort, wo es um rassische Unterschiede geht, unbestritten der Fall. Es gilt auch für vertikale Gruppenbeziehungen wie in Äthiopien, Südafrika, Burundi oder Rwanda.⁶⁹

In der Mehrheit der afrikanischen Staaten dominieren jedoch horizontale Gruppenbeziehungen, und ethnische Identifikation rekurriert, wie wir gesehen haben, kaum auf stabile und homogene Gruppen. Institutionelle Regelungen laufen daher immer Gefahr, Identitäten zu verstärken und zu verfestigen. "One may doubt the wisdom of committing the state through its own structuration to formalizing, constituting and rigidifying a given temporal pattern of identity, rather than preserving the large degree of flux and fluidity which now exists."⁷⁰ Eine Reihe von Autoren hat daher davor gewarnt, Ethnizität zur Grundlage alternativer Verfassungsmodelle zu machen.⁷¹

Entscheidender als wissenschaftliche Zweifel war jedoch die unter den afrikanischen Eliten weiterhin dominierende Stigmatisierung von Ethnizität als rückständigem ‚Tribalismus‘, die eine institutionelle 'positive' Verankerung unmöglich machte. Die meisten afrikanischen Verfassungsgeber (und Wahlsystemdesigner) haben den ethnischen Besonderheiten ihrer Gesellschaften daher nicht Rechnung getragen, weil sie in ihren Augen keine Realität haben durften oder sollten.⁷² In dieser Position waren sich die Regierungen mit den Oppositionsgruppen völlig einig, was externe *would-be engineers* freilich oft nicht zur Kenntnis nehmen. Denn während viele europäische Berater auf den Schutz von

69 In den beiden letztgenannten Fällen kam es im Rahmen von Übergangsverfassungen oder außerkonstitutionellen Abmachungen zur Machtteilung entlang ethnischer Kriterien; in Rwanda bis 1993 im Rahmen des Arusha-Abkommens. In Burundi führte die Ernennung von Hutu Premierministern seit Ende der 80er Jahre sowie die Verabschiedung einer ‚Charta der nationalen Einheit‘ zur informellen Einbindung der Hutu-Eliten. Seit dem Militärputsch von 1993 wurde in mehreren Abkommen versucht, die prozentuale Beteiligung der beiden Volksgruppen an der Regierung durch formale Vereinbarungen zu fixieren. Diese Quotenregelungen entsprachen dabei prinzipiell nicht den realen Anteilen an der Gesamtbevölkerung, sondern liefen auf eine überproportionale Berücksichtigung der unter Mehrheitsgesichtspunkten chancenlosen Tutsi-Minderheit hinaus. Zu Burundi vgl. Andreas Mehler: Burundi: Das Scheitern einer Demokratisierung ‚von oben‘, in: Institut für Afrika-Kunde und Rolf Hofmeier (Hrsg.): Afrika-Jahrbuch 1993, Opladen 1994, S.24-34.

70 So Young (1997), S.13.

71 Vgl. z.B. Doornbos (1991), S.65 ("However, if ethnicity were to be assigned any paramount 'constitutional' role in this scheme of things, renewed disillusionements would be difficult to avoid: ethnicity can only provide an alternative basis for political organisation at the cost of a whole new wave of misrepresentations, distortions and inequities") oder Basil Davidson: The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State, London 1992, S.197ff.

72 Dies schließt nicht aus, daß einzelne Regierungen, etwa bei der Wahlkreiseinteilung für Parlamentswahlen, institutionelle Regelungen zugunsten ihrer eigenen oder verbündeter ethnischer Gruppen manipuliert haben.

Minderheiten, die Berücksichtigung von intermediären Akteuren, die Regulierung der ethnischen Konflikte, und - ganz allgemein - eine spezifisch afrikanische Verfassungsordnung drängten, waren es, in einer bizarren Umkehrung der Verhältnisse, die afrikanischen Verfassungsgeber, die sich um eine möglichst perfekte Übernahme oder Synthese europäischer Modelle der Gewaltenteilung und der Kontrolle des Präsidenten durch Verfassungsgerichte bemühten.⁷³

Zu klären bliebe dann freilich noch, warum es in den ebenfalls horizontal strukturierten Fällen Nigerias und Kenias dennoch zur quasi-formalen Anerkennung von Ethnizität kommen konnte. In Nigeria war aufgrund des Bürgerkriegs und der schieren Größe des Landes die multi-ethnische Natur des Staates nicht zu leugnen. Dort wird die Anerkennung von Gruppenrechten und die Bildung von *ethnic states* offen diskutiert. Und es ist sicherlich kein Zufall, daß sich nigerianische Sozialwissenschaftler im Plädoyer für eine Berücksichtigung von Ethnizität als politischem Gestaltungskriterium stets von anderen Afrikanern unterschieden haben.⁷⁴ Kenia hingegen kann als Beispiel dienen für den potentiell manipulativen Charakter von institutionellen Regelungen. Die Territorialklausel diente hier nicht mehr zur Verbreiterung der ethnischen Unterstützung, sondern zur Verteidigung einer ethnischen Minderheitskoalition.

4. Zu den Auswirkungen präsidentieller Wahlsysteme

Bis jetzt haben unsere Überlegungen sich mit der historischen Entwicklung (Genese) und möglichen Ursachen für die Ausprägung institutioneller Sonderwege beschäftigt. Nun wollen wir uns der Frage zuwenden, welche politischen Konsequenzen die Einführung kompetitiver Präsidentschaftswahlen und die Anwendung unterschiedlicher Wahlsystemtypen (relative, absolute Mehrheitswahl, Territorialklauseln) gehabt haben.

Der Zusammenhang von Wahl- und Parteiensystemen gehört sicherlich zu den meistuntersuchten Fragestellungen der institutionalistischen Politikwissenschaft. Während dabei traditionellerweise die Auswirkungen von parlamentari-

73 Diese Einschätzung gilt sicherlich vor allem für die Staaten des frankophonen Afrika.

74 Vgl. etwa Claude Ake: *The Unique Case of African Democracy*, in: *International Affairs* 69 (1993) 3, S.239-244; Emeka Nwokedi: *The Politics of Democratization*, Münster/Hamburg: Lit 1995, bes. S.223 "A re-orientation equally means that the emphasis on primordial identities as the basis for political participation and competition should be used creatively, perhaps, in a consociational manner to foster the evolution of a national outlook instead of an exclusive or a functionalist sub-national orientation that has led to the tragic situations in non-democratic regimes (...) in recent times") oder Esagha Osaghae (1998). Auch Mozaffar (1995) betont die Unterschiede zwischen Nigeria und der ethnischen Politik im Rest des Kontinents.

schen Wahlsystemen auf Parteiensysteme im Mittelpunkt standen, ist mit den lateinamerikanischen Demokratisierungsprozesse seit Mitte der 70er Jahre auch die Diskussion über den Zusammenhang von Präsidialismus und demokratischer Entwicklung stark aufgelebt.⁷⁵ Daß die konkrete Ausprägung des präsidentiellen Wahlsystems, die Möglichkeit der Wiederwahl, sowie die Gleichzeitigkeit, bzw. Ungleichzeitigkeit von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen einen formierenden Einfluß auf die Struktur des Parteiensystems hat, wird dabei von den wenigsten Autoren bestritten. Streit gibt es eher um die konkrete Art dieser Auswirkungen.

All diese Fragen sind bisher mit Blick auf Afrika nicht diskutiert worden. Dies liegt nicht nur an der Geringschätzung institutioneller Variablen in der Afrikaforschung, sondern auch an der tatsächlich geringen Institutionalisierung der afrikanischen Parteiensysteme, die eine sinnvolle Untersuchung dieses Zusammenhangs schwierig erscheinen lassen, zumal in vielen Ländern Präsidentschaftskandidaten als unabhängige Bewerber antreten.⁷⁶ Die politisch-strukturellen Kontextbedingungen Afrikas lassen es daher geboten erscheinen, auf einer theoretisch niedrigeren Stufe anzusetzen und Auswirkungen präsidentieller Wahlsysteme zu thematisieren, die in den lateinamerikanischen Fällen als selbstverständlich vorausgesetzt wurden: Einmal soll gefragt werden, ob bestimmte Typen präsidentieller Wahlsysteme die Ablösung der amtierenden Präsidenten favorisieren,⁷⁷ und zweitens, ob bestimmte Wahlsysteme die inter-ethnische Stabilität gefährden oder befördern.

4.1 Die Übertragung von politischer Macht

Die wichtigste Funktion, die kompetitiven Wahlen zugeschrieben wird, besteht in der Zuweisung von Herrschaft an die zur Wahl stehenden Kandidaten, bzw. Parteien.⁷⁸ Gerade in Afrika ist der Erfolg von Transitionsprozessen daran gemessen worden, ob die vormals autoritären Herrscher in den Wahlen abgelöst

75 Vgl. hierzu Fn 3 sowie Scott Mainwaring/Matthew S. Shugart (Hrsg.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge 1997.

76 Gleichzeitigkeit von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gibt es nur in einer Handvoll afrikanischer Staaten (Ghana, Kenia, Liberia, Malawi, Mosambik, Namibia, Sierra Leone, Tanzania, Zambia) und dann zumeist in einer moderaten Variante (d.h. Wahlen am gleichen Tag, nicht aber ein Stimmzettel oder gar eine Stimme).

77 In Lateinamerika war den Amtsinhabern in fast allen Fällen untersagt, sich erneut zur Wahl zu stellen.

78 Vgl. für eine Übersicht der Funktionen kompetitiver Wahlen in Afrika und Lateinamerika Michael Krennerich: Funktionen und Funktionswandel von Wahlen in Afrika und Lateinamerika, in: ders./Bernhard Thibaut (Hrsg.), *Demokratie und politische Institutionen in Afrika und Lateinamerika*, Opladen (in Vorb.).

werden konnten. Diesem Machtwechsel wuchs in der afrikanischen Diskussion vor allem deswegen besondere Bedeutung zu, da, anders als z.B. in Lateinamerika, die bisherigen Machthaber in aller Regel erneut kandidierten.⁷⁹ Ob die Wahlen oppositionellen Kandidaten zum Sieg verhalfen, hing selbstverständlich nicht ausschließlich vom Wahlsystem ab. In einer ganzen Reihe von Staaten ließen die organisatorischen Rahmenbedingungen der Opposition keine Chance; in anderen Staaten konnten Staatschefs, die sich bisher keiner fairen Wahl gestellt hatten, dennoch auf die mehrheitliche Unterstützung der Bevölkerung zählen.⁸⁰

Im folgenden soll daher lediglich gefragt werden, ob unterschiedliche präsidentielle Wahlsysteme die Chancen auf einen Machtwechsel signifikant beeinflußt haben. Dazu haben wir in vier Tabellen alle Präsidentschaftswahlen im Zeitraum 1990-1998 aufgelistet, und dabei nach relativer Mehrheitswahl mit und ohne Territorialklausel sowie absoluter Mehrheitswahl mit einem oder zwei Wahlgängen unterschieden.⁸¹ Denn im Gegensatz zu den Erwartungen der theoretischen Wahlsystem-Literatur wurde die absolute Stimmenmehrheit in der Mehrzahl der Fälle bereits im ersten Durchgang erreicht.

Absolute MW (1 WG)			N ^a
Burkina Faso 1991	Compaoré 100,0%	<i>Boykott</i>	1 (1)
Burkina Faso 1998	Compaoré 87,5%	<i>Boykott</i>	3 (3)
Burundi 1993	Ndadaye 65,7%	Buyoya 32,9%	2 (3)
Côte d'Ivoire 1990	Houphouët-B. 81,7%	Gbagbo 18,3%	2 (2)
Côte d'Ivoire 1995	Bedié 96,0%	<i>Boykott</i>	1 (2)
Djibouti 1993	Gouled 60,7%	Elabe 22,0%; Awaleh 12,3%	3 (5)
Gabun 1993	Bongo 51,2%	Mba 26,5%	3 (13)
Gabun 1998	Bongo 66,6%	Mamboundou 16,5%; Mba 13,4%	3 (?)
Gambia 1992	Jawara 58,5%	Dibba 22,2%	3 (?)
Gambia 1996	Jammeh 55,8%	Darbo 35,8%	3 (4)
Ghana 1992	Rawlings 58,4%	Boahen 30,3%	3 (5)
Ghana 1996	Rawlings 57,4%	Kufour 39,7%	2 (3)
Guinea 1993	Conté 51,7%	Conde 19,6%; Ba 13,4%; Diallo 11,9%	4 (8)
Guinea 1998	Conté 56,1%	Ba 24,6%; Conde 16,6%	3 (5)
Kapverden 1991	Monteiro 73,4%	Pereira 26,6%	2 (2)
Kapverden 1996	Monteiro 92,1%	<i>Präsidentielles Plebiszit</i>	1 (1)

79 Von allen hier berücksichtigten Ländern traten die bisherigen Machthaber lediglich in fünf Fällen nicht mehr an: In Sao Tomé 1991, Mali 1992, Niger 1993, Sierra Leone 1996 und Liberia 1997. In Liberia war der bisherige Staatschef ermordet worden, in Niger trat statt des Staatschefs ein Kandidat der ehemaligen Einheitspartei an.

80 Weitere Variablen mußten berücksichtigt werden. Sicherlich spielten neben strukturellen und institutionellen Variablen (Mobilisierung der Zivilgesellschaft, Ressourcenbasis des bisherigen Präsidenten, Militarisierung und ethnische Basis des Vorgängerregimes) auch eher kontingente Faktoren eine Rolle (Disposition des Präsidenten, Fragen des timing).

81 Letztere ist selbstverständlich eine empirische, keine systematische Unterscheidung. Wir berücksichtigen im folgenden (und in der Tabelle) weder den Sonderfall der Präsidentschaftswahlen in Nigeria 1993 (bei dem nur zwei Kandidaten zugelassen waren), noch die annullierten Präsidentschaftswahlen in der ZAR 1992 noch die Präsidentschaftswahlen in Sudan 1996, bei denen keine freie Kandidatur möglich war.

Liberia 1997	Taylor 75,3%	Johnson-Sirleaf 9,6%	2 (13)
Mali 1997	Konaré 84,8%	<i>Boykott</i>	1 (10)
Mauritanien 1992	Taya 62,7%	Daddah 32,8%	2 (4)
Mauritanien 1997	Taya 91,0%	<i>Boykott</i>	2 (5)
Mosambik 1994	Chissano 53,3%	Dhlakama 33,7%	2 (12)
Namibia 1994	Nujoma 76,3%	Muyongo 23,7%	2 (2)
Niger 1996	Baré 52,2%	Ousmane 19,8%; Tanja 15,7%	5 (5)
Sao Tomé 1991	Trovoado 100,0%	<i>Präsidentielles Plebiszit</i>	1 (1)
Senegal 1993	Diouf 58,4%	Wade 32,0%	2 (8)
Seychelles 1993	René 58,8%	Mancham 36,3%	2 (3)
Seychelles 1998	René 66,7%	Ramkawalan 19,5%; Mancham 13,8%	3 (3)
Tanzania 1995	Mkapa 61,8%	Mrema 27,8%	3 (4)
Togo 1993	Eyadema 96,5%	<i>Boykott</i>	1 (3)
Togo 1998	Eyadema 52,1%	Olympio 34,1%	3 (6)
Uganda 1996	Museveni 74,2%	Ssemogerere 23,7%	2 (3)
Zambia 1991	Chiluba 75,8%	Kaunda 24,2%	2 (2)
Zimbabwe 1990	Mugabe 83,0%	Tekere 17,0%	2 (2)
Zimbabwe 1996	Mugabe 92,7%	<i>Boykott</i>	2 (3) ⁸²

^a Zahl der relevanten Kandidaturen (d.h. über 4,0%) / Gesamtzahl der Kandidaturen

Die der absoluten Mehrheitswahl zugeschriebene Proliferation von Kandidaturen, - da im ersten Wahlgang das eigene Gewicht für eine mögliche (ethno-regionale) Koalition 'frei' ausgetestet werden kann⁸³ -, läßt sich mit Blick auf Afrika nicht bestätigen. Relative Mehrheitswahl als Entscheidungsregel führte nicht zur Formierung breiterer Koalitionen. Hinsichtlich der Kandidatenzahl läßt sich kein empirisch signifikanter Effekt zwischen Wahlen nach relativer und absoluter Mehrheitswahl feststellen.

Als wichtigste empirische Erkenntnis kann gelten, daß in der überragenden Mehrzahl aller Wahlen die Entscheidung bereits im ersten Wahlgang herbeigeführt wurde, und zwar unabhängig vom jeweiligen Wahlsystemtyp. Daß auch bei absoluter Mehrheitswahl zumeist ein Wahlgang ausreichte, läßt sich freilich auf zwei intervenierende Variablen zurückführen. Einmal zählten hierzu eine Reihe von Präsidentschaftswahlen, die von der Opposition boykottiert wurden. In einigen dieser Fälle wäre der konkurrenzlos siegende Kandidat mit einiger Wahrscheinlichkeit in einen zweiten Wahlgang gezwungen worden (so in Côte d'Ivoire 1995 oder Togo 1993), in anderen Fällen hätte er voraussichtlich dennoch im ersten Durchgang gesiegt (Burkina Faso 1991/1998, Mali 1997, Mauritien 1997). Die große Zahl von bereits im ersten Durchgang siegreichen Kandidaten schließt zudem eine Reihe von Fällen ein, in denen die wahlorganisatorischen Kontexte nicht kompetitiv waren und die Gewinnmarge höchst knapp ausfiel, so daß mit großer Wahrscheinlichkeit ein zweiter Wahlgang nur

82 Der Boykott wurde administrativ unterlaufen, indem Stimmzettel für Oppositionskandidaten ausgezählt wurden

83 Vgl. z.B. Shugart/Carey (1992) und Linz (1994).

durch Manipulation vermieden wurde (Gabun 1993 /51%; Guinea 1993 /52%; Guinea 1998 /56%; Niger 1996 /52%; Togo 1998 /52%).⁸⁴

Mit ganz wenigen Ausnahmen finden wir in dieser Gruppe all jene Länder, in denen die vormaligen autoritären Herrscher, Führer militärischer Befreiungsbewegungen oder Putschistenregime ihre Präsidentschaft in den Wahlen der 90er Jahre verteidigen konnten. Ihnen gelang es in der Regel dank ihres Amtsvorteils, der administrativen und/oder militärischen Macht der ehemaligen Einheitsparteien, in einzelnen Fällen auch durch Einschüchterung oder offene Gewalt gegen Oppositionsparteien oder Wahlbehörden, einen zweiten Wahlgang zu vermeiden und sich gegenüber den Oppositionsparteien und -politikern als Symbol nationaler Einheit und Stabilität zu profilieren. Bei den Wahlsiegern im ersten Durchgang handelte es sich nur in fünf (von 41) Fällen um oppositionelle Kandidaten⁸⁵: Zu diesen Ausnahmen gehören die ersten Wahlen in Sao Tomé (1991), wo der bisherige Machthaber nicht mehr antrat, die Kapverden (1991), wo der Präsidentschaftswahl eine vernichtende Niederlage der vormaligen Einheitspartei bei den Parlamentswahlen voranging, Zambia (1991), wo der Überraschungseffekt (und eine nach afrikanischen Maßstäben ungewöhnlich gut organisierte oppositionelle Massenbewegung) zu Buche schlug, und Burundi (1993), wo der oppositionelle Kandidat Ndadaye durch die ethnische Unterstützung der bis dahin unterdrückten Hutu bereits im ersten Wahlgang siegte.⁸⁶

Absolute MW (2 WG)			N ^a
Angola 1992 ^b	dos Santos 49,6%	Savimbi 40,1%	2 (11)
Benin 1991	Soglo 36,2%	Kérékou 27,2%; Tevoedjere 14,3%	5 (13)
	Soglo 67,5%	Kérékou 32,5%	
Benin 1996	Soglo 35,7%	Kérékou 33,9%, Houngbedji 19,7%	4 (7)
	Kérékou 52,5%	Soglo 47,5%	
Guinea Bissau 1994	Vieira 46,2%	Yala 21,9%, Gomes 17,4%	4 (8)
	Vieira 52,0%	Yala 48,0%	
Komoren 1990	Taki 24,4%	Djohar 23,1%; Eddine 13,7%	7 (8)
	Djohar 55,1%	Taki 44,9%	
Komoren 1996	Taki 21,3%	Djoussof 15,7%	4 (15)
	Taki 64,3%	Djoussof 35,7%	
Kongo-Brazzaville 1992	Lissouba 35,9%	Kolélas 20,3%, Sassou-Nguesso 16,9%	5 (16)
	Lissouba 61,3%	Kolélas 38,7%	
Madagaskar 1992	Zafy 45,9%	Ratsiraka 28,6%, Rakotonirina 10,1%	3 (8)
	Zafy 66,7%	Ratsiraka 33,3%	

84 In den letzten beiden Fällen (Niger und Togo) war diese Einmischung ganz offensichtlich: Der Innenminister löste die organisierende Wahlbehörde auf.

85 Vier unter den verschärften Bedingungen der absoluten, einer (Mulozi in Malawi) unter relativen Mehrheit.

86 Freilich gewann Buyoya mit 33% (und UPRONA mit 40% der Stimmen bei den Parlamentswahlen) weit mehr als seiner/ihrer *ethnic constituency* von offiziell 15% entsprochen hätte (vgl. hierzu insbes. Filip Reyntjens: *The Proof of the Pudding is in the Eating: The June 1993 Elections in Burundi*, in: *Journal of Modern African Studies* 31 (1993) 4, S.563-583). Auch in Malawi (1994) siegte Mulozi im ersten Wahlgang, allerdings mit 47,2%, und hätte folglich unter den Bedingungen der absoluten Mehrheitswahl auch einen zweiten Wahlgang benötigt.

Madagaskar 1996	Ratsiraka 36,6% Ratsiraka 50,7%	Zafy 23,4%, Razafimahelo 15,1% Zafy 49,3%	5 (15)
Mali 1992	Konaré 45,0% Konaré 69,0%	Konate 14,5%, Tall 11,4% Konate 31,0%	6 (9)
Niger 1993	Tanja 34,3% Ousmane 54,4%	Ousmane 26,6%, Issoufou 15,9% Tanja 45,6%	4 (8)
Sao Tomé 1996	Trovoado 41,4% Trovoada 52,7%	Pinto da Costa 37,7%; Bandeira 16,1% Pinto da Costa 47,3%	3 (5)
Sierra Leone 1996	Kabbah 35,8% Kabbah 59,5%	Smart 22,6%, Bangura 16,1% Smart 40,5%	6 (12)
Tschad 1996	Deby 43,8% Deby 71,6%	Kamougué 12,4% ^c Kamougué 28,4%	5 (15)
ZAR 1993	Patassé 37,3% Patassé 53,5%	Goumba 21,7% Dacko 20,1% Goumba 46,5%	4 (8)

^a Zahl der relevanten Kandidaturen (d.h. über 4,0%) / Gesamtzahl der Kandidaturen

^b Ein zweiter Wahlgang wurde nicht mehr organisiert, nachdem die UNITA mit Savimbi an der Spitze den Bürgerkrieg wiederaufgenommen hatte.

^c Fünf Oppositionellen (darunter den beiden aussichtsreichen Kandidaten Moungar und Hel Bongo) wurde die Teilnahme verweigert.

Läßt sich denn andererseits behaupten, daß überall dort, wo zweite Runden stattfanden, die Amtsinhaber letztlich unterlagen? Tatsächlich finden wir in dieser Gruppe die meisten Staaten, in denen oppositionelle Kandidaten gewannen. Sie brauchten (mit Ausnahme der oben genannten Ausnahmen) mindestens einen zweiten Wahlgang, um sich mit Unterstützung der anderen oppositionellen Stimmen durchzusetzen. Dies gilt insbesondere für die ersten Wahlen in Benin (1991), Madagaskar (1992), Mali (1992), Kongo-Brazzaville (1992), Niger (1993) und ZAR (1993). In all diesen Fällen gelang es den autoritären Herrschern nicht mehr, die notwendige Mehrheit im ersten Durchgang zu sichern.⁸⁷ Dies besiegelte ihr Schicksal genauso wie das ihrer demokratisch gewählten Nachfolger in Benin (1996) und Madagaskar (1996), die ebenfalls im zweiten Durchgang dem Spitzenkandidaten der Opposition denkbar knapp unterlagen. In Guinea-Bissau (1994) und im Tschad (1996) konnten hingegen autoritäre Machthaber unter z.T. fragwürdigen Umständen ihren Stimmenvorsprung aus dem ersten Wahlgang so weit vergrößern, daß es zur absoluten Mehrheit reichte. Die beiden letzten Fälle widerlegen freilich sicherlich nicht die allgemeine Regel, die sich aus den Präsidentschaftswahlen seit Beginn der 90er Jahre ableiten läßt. Amtsinhaber haben "nur eine Kugel im Colt". Verfehlen sie ihr Ziel im ersten Wahlgang, heißt dies, daß sie ihre ethno-regionalen Koalitionen nicht mehr ausreichend mobilisieren konnten. Sie können dann nicht darauf hoffen, im zweiten Wahlgang Unterstützung von einem Oppositionskandidaten zu erhalten.⁸⁸

87 In Mali (1992) trat der autoritäre Präsident nicht mehr bei den ersten freien Wahlen an, in Niger (1993) ein Vertreter der ehemaligen Einheitspartei.

88 In zwei Fällen erreichten die Amtsinhaber nicht einmal die Stichwahl: In der ZAR (1993) und Kongo-Brazzaville (1993).

Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen nach relativer Mehrheitswahl belegen diesen Trend: Diese Option bewahrte mit großer Wahrscheinlichkeit Moi (Kenia) und Biya (Kamerun) vor einer Niederlage im zweiten Wahlgang. Die relative Mehrheitswahl war insofern sehr funktional für den Machterhalt der autoritären Präsidenten.⁸⁹

Relative MW			N ^a
Äquatorialguinea 1996	Nguema 97,8%	<i>Boykott</i>	1 (5)
Kamerun 1992	Biya 40,0%	Fru Ndi 36,0%, Maigari 19,2%	3 (6)
Kamerun 1997	Biya 92,6%	<i>Boykott</i>	1 (7)
Malawi 1994	Mulozi 47,2%	Banda 33,5%; Chihana 18,9%	3 (4)
Zambia 1996	Chiluba 73,0%	Mung'omba 12,6% ^b	4 (5)
Mit Territorialklausel			
Kenia 1992	Moi 35,5%	Matiba 25,0%, Kibaki 19,1%	4 (8)
Kenia 1997	Moi 40,4%	Kibaki 30,9%, R.Odinga 10,8%	5 (15)

^a Zahl der relevanten Kandidaturen (d.h. über 4,0%) / Gesamtzahl der Kandidaturen

^b Kenneth Kaunda, dem vielversprechendsten Oppositionskandidaten, wurde die Teilnahme verweigert.

Es ist andererseits nicht nachzuweisen, daß ihre Kollegen Ratsiraka, Sassou-Nguesso, Kérékou oder Kolingba unter den Bedingungen einer relativen Mehrheit ihre Macht bei den ersten Wahlen hätten erhalten können. Unter allen hier untersuchten Präsidentschaftswahlen der 90er Jahre, die nach absoluter Mehrheitswahl erfolgten, verfehlte nur in drei Fällen der Erstplazierte des ersten Wahlgangs den Sieg in der Stichwahl: Dabei handelte es sich einmal um Mohammad Taki bei den komorischen Wahlen 1990 (er hatte freilich mit 24% der Stimmen im ersten Wahlgang nur 1% vor Djohar gelegen), um den Wahlsieg Ousmanes und seiner oppositionellen Allianz bei den Präsidentschaftswahlen 1993 in Niger gegen den Kandidaten der vormaligen Einheitspartei MNSD Tanja, der im ersten Wahlgang noch 7 Prozentpunkte vor Ousmane gelegen hatte (34%-27%), dann aber mit 46%-54% deutlich verlor, und schließlich um die zweiten Präsidentschaftswahlen in Benin 1996, als Soglo eine knappe Führung nach dem ersten Wahlgang (36%-34%) durch die Wahlempfehlung des Drittplazierten Houngbedji noch einbüßte. In allen anderen Fällen bestätigte die Stichwahl den Sieger des ersten Wahlgangs.⁹⁰

Das präsidentielle Wahlsystem war somit von großer Bedeutung für den Machtwechsel nur in ganz wenigen Fällen: In Niger verhinderte die absolute Mehrheitswahl 1993 den Sieg des Kandidaten der vormaligen Einheitspartei, dessen Präsidentschaft die politische Entwicklung des Landes vermutlich in eine entgegengesetzte Richtung geführt hätte. In Kenia oder Kamerun hätte eine Wahl mit absoluter Mehrheit unter Umständen den Sieg eines oppositionel-

89 Darauf hatte bereits Mehler (1994), S.9 hingewiesen. Malawis Präsident Banda schützte freilich auch die relative Mehrheitswahl nicht vor dem Machtverlust.

90 Hieran läßt sich deutlich ablesen, wie wenig die afrikanischen Parteiensysteme auf die spezifischen institutionellen Anreize der absoluten Mehrheitswahl reagierten.

len Kandidaten herbeigeführt.⁹¹ Es ist freilich mehr als fraglich, ob die organisierenden Innenministerien und Präsidentialämter dieser beiden Länder einen solchen möglichen Sieg nicht durch administrative und politische Manipulation verhindert hätten.

In Malawi schließlich hätte Mulozi in einem zweiten Wahlgang eine informelle Allianz mit dem anderen Oppositionskandidaten Chihana eingehen müssen, ähnlich wie dies Kérékou 1996 mit Houngbedji in Benin tat. Daß sich Chihana in einem zweiten Wahlgang tatsächlich mit Banda verbündet hätte, ist mehr als unwahrscheinlich, auch wenn eine solche Allianz ein Jahr später – nach dem Abtritt Bandas – in der parlamentarischen Opposition erfolgte. Denn gerade die Wähler der Nordregionen Malawis hatten unter der Herrschaft Bandas am stärksten gelitten. Der Vergleich zwischen Benin und Malawi ist übrigens sehr anschaulich. In beiden Ländern strukturierte sich der politische Wettbewerb weitgehend entlang der drei in der (vor-)kolonialen Zeit entstandenen und seit der Unabhängigkeit noch verstärkten ethnisch mehr oder weniger homogenen Großregionen. In beiden Staaten kam es bei den Präsidentschaftswahlen zu einem Dreikampf, in dem keiner der drei Kandidaten eine absolute Stimmenmehrheit erreichen konnte. Während sich in Benin 1991 und 1996 die beiden bestplatzierten der drei Kandidaten um den Drittplatzierten Tevoedjere, bzw. Houngbedji bemühten, kam es unter den Bedingungen der relativen Mehrheitswahl in Malawi nicht zu einem solchen Wettbewerb zwischen Mulozi und Banda um das Wählerpotential Chihanas. Die in Benin durch Wahlabsprachen konstruierte absolute Mehrheit erwies sich freilich im Verlauf der beiden Legislaturperioden (1991-1996; 1996ff) als ähnlich fragil wie die Machtposition Mulozis gegenüber einer oppositionellen Mehrheit im Parlament.⁹²

4.2 Auswirkungen auf die interethnischen Beziehungen

Der in Afrika sicherlich meistgenannte Grund gegen die Einführung von Mehrparteiensystemen ist die vermeintliche Gefahr, die aus der mit Wahlen einher-

91 Solch kontrafaktische Überlegungen müssen freilich immer als wichtigstes *caveat* mitberücksichtigen, daß veränderte institutionelle Bedingungen sowohl Eliten- als auch Wählerverhalten entsprechend beeinflussen können. Es ist daher nur bedingt zulässig, vorauszusetzen, daß die Stimmenergebnisse einzelner Kandidaten analog ausgefallen wären.

92 Vgl. zu Malawi Deborah Kaspin: The Politics of Ethnicity in Malawi's Democratic Transition, in: Journal of Modern African Studies 33 (1995) 4, S.595-620 und die regionale Aufschlüsselung der Wahlergebnisse bei Heiko Meinhardt, Malawi, in: Elections in Africa, A Data Handbook (1999), S.562; zu Benin vgl. Christof Hartmann: Benin—Die Rückkehr des Chamäleons: Bekommen Afrikas gestürzte Diktatoren eine zweite Chance? in: Blätter des iz3W 218 (1996), S.4-6 und die regionale Aufschlüsselung bei ders., Benin, in: Elections in Africa. A Data Handbook (1999), S.96f.

gehenden Politisierung von Ethnizität auf das friedliche Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen ausgeht. Autoritäre Herrscher haben immer wieder prognostiziert, die Zulassung des Parteienwettbewerbs führe unweigerlich zum ethnischen Bürgerkrieg. Es ist freilich auch betont worden, daß ganz im Gegenteil sozialer und ethnischer Konflikt kein Hindernis, sondern eine zwangsläufige und notwendige Bedingung für die Durchsetzung demokratischer Herrschaft sei.⁹³ Der Befund acht Jahre nach der afrikaweiten Einführung von Mehrparteiensystemen ist nicht eindeutig, und empirisch schwierig zu bestimmen. Denn Einigkeit über zuverlässige Indikatoren für eine Verbesserung oder Verschlechterung der ethnischen Beziehungen innerhalb eines Staates wird kaum herzustellen sein.

Sicher ist, daß die gewalttätigsten Konflikte in Afrika (Somalia, Rwanda, Liberia, Angola, Sudan, Burundi, Sierra Leone) weder ihre Ursache noch ihren Anlaß in der Einführung kompetitiver Wahlen hatten. In Äthiopien, Mali/ Niger (Tuareg), Mosambik, Südafrika und Tschad konnten langwierige Konflikte unter Bedingungen der politischen Öffnung beendet werden, auch wenn Demokratisierung nicht in allen Fällen ein zentrales Element der Friedenslösung war und abzuwarten bleibt, ob der militärische Wettbewerb auf Dauer durch Formen der friedlichen Konfliktaustrags ersetzt werden kann. Allein in Kongo-Brazzaville, Zaire, Togo, Kamerun und Kenia kamen latente ethnische Konflikte im Zusammenhang oder Gefolge von Wahlen und politischen Öffnungsprozessen zum Ausbruch.⁹⁴ Gemessen an der Vielzahl von friedlichen Transitionsfällen in Afrika ist dies keine Bilanz, die den Skeptikern recht geben kann.

Auch die These, Demokratisierung würde Staatszerfall heraufbeschwören, weil die Loyalität der konkurrierenden ethnischen Gruppen dem Nationalstaat gegenüber zweifelhaft sei, und Wahlen die *cleavages* fragmentierter Nationalstaaten öffentlich machen und bestärken würden,⁹⁵ hat sich nicht bestätigt. Der Konsens über die *fundamentals*, der bereits von Rustow als erste Bedingung für den Erfolg von Demokratisierungsprozessen genannt worden war, scheint weniger eine strukturelle Requisite als vielmehr ein mögliches Produkt von Demokratisierung. Und Wahlen scheinen ganz im Gegenteil, vor allem dort, wo es zu einer hohen Wahlbeteiligung kam, die Anbindung großer Bevölkerungs-

93 Vgl. Glickman (1995), Lemarchand (1994) und Doornbos (1991) sowie Renée de Nevers, *Democratization and Ethnic Conflict*, in: *Survival* 35 (1993) 2, S.31-48.

94 Vgl. Andreas Mehler: Kamerun in der Ära Biya. Bedingungen, erste Schritte und Blockaden einer demokratischen Transition, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde 1993, S.382, Carol Lancaster: *Democratisation in Sub-Saharan Africa*, in: *Survival* 35 (1993) 3, S.45f. und die entsprechenden Länderbeiträge des Verf. in Frank R. Pfetsch (Hrsg.): *Globales Konfliktpanorama 1990-1995*, Münster/Hamburg: Lit. 1996.

95 Denn, so das Argument, Wahlen können ethnischen Gruppen gegenüber ihren Konkurrenten ihre zahlenmäßige Unter- oder Überlegenheit demonstrieren.

gruppen an den nationalen politischen Prozeß wiederhergestellt zu haben. "It is likewise the case that fair and open multi-party elections have strengthened national identities within African states and enhanced their prospects of survival as viable territorial units."⁹⁶

Uns ging es freilich nicht um die allgemeinen Auswirkungen von Demokratisierungsprozessen, sondern um die Untersuchung bestimmter institutioneller Elemente, nämlich präsidentieller Wahlsysteme. Die Frage wäre daher so zu formulieren: Haben unterschiedliche präsidentielle Wahlsysteme die interethnischen Beziehungen unterschiedlich beeinflußt? In Einzelfällen wirkte sich die Entscheidung für absolute oder relative Mehrheitswahl auf den ethnischen Wettbewerb aus. So reduzierte in Benin und Kongo-Brazzaville die absolute Mehrheitswahl im zweiten Wahlgang den traditionellen tripolaren Wettbewerb auf einen bipolaren *run-off*; in Ghana oder Togo wurde hingegen der traditionell bipolare Konflikt durch die Entscheidungsregel nicht ent-, sondern verschärft. Uns geht es jedoch vor allem um die Wirkung der Territorialklauseln in Nigeria und Kenia und die Frage, inwiefern sie auch in anderen afrikanischen Staaten einsetzbar wäre.

Die nigerianische Lösung eines Präsidentialismus mit Territorialklausel ist in der internationalen Diskussion insgesamt sehr positiv eingeschätzt worden. Anders als die erste Republik, so Diamond, sei die zweite Republik nicht an den überbordenden ethnischen Konflikten gescheitert, und der Militärputsch sei nicht ethnisch motiviert gewesen. Gerade das präsidentielle Wahlsystem habe stark zur Bildung von *cross-cutting identities* beigetragen und Spielräume für Kompromiß und Koalitionsbildung eröffnet.⁹⁷ Auch Horowitz hat das nigerianische Modell als optimale Lösung für all jene Staaten angeführt, in denen ethnische Segmentierung mit territorialen Grenzen übereinstimmt.⁹⁸

96 Christopher Clapham/John A. Wiseman: Conclusion: Assessing the Prospects for the Consolidation of Democracy in Africa, in: John A. Wiseman (Hrsg.): Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa, London 1995, S.223. Vgl. für ein ganz ähnliches Statement auch Patrick Quantin: Pour une analyse comparative des élections africaines, in: Politique Africaine 69 (1998), S.12-28.

97 Larry Diamond, Nigeria: Pluralism, Statism and the Struggle for Democracy, in: ders./Juan J. Linz/ Seymour M. Lipset (Hrsg.), Democracy in Developing Countries, Vol.II Africa, Boulder, Col. 1988, S.395.

98 Die Schuld für den Zusammenbruch der demokratischen Ordnung wurde daher undemokratischen Traditionen, Militärputschen, einer zu großen Armee und der Korruption angelastet, sowie dem Umstand, daß das Parlament nach einem Wahlsystem gewählt worden sei (relative Mehrheitswahl im Einerwahlkreis), das die Abgeordneten zu Delegierten ihrer ethnischen Gruppe gemacht und interethnischer Verständigung entgegengearbeitet habe: "The two electoral systems pushed those subject to them in different directions. Parties, which aimed to elect both legislators and presidents, were simultaneously pulled both ways. Electoral engineering in the Nigerian Second Republic modified but did not obliterate the ethnic basis of the party system. That was to

Dabei läßt sich aus den Wahlergebnissen ablesen, daß sich Shagari nicht etwa deswegen durchsetzte, weil er auch für einen Teil der Yoruba oder Ibo ein akzeptabler Kandidat war, sondern weil es ihm im Gegensatz zu seinen beiden Hauptrivalen Awolowo und Azikiwe gelang, die politische Unterstützung derjenigen sechs Staaten zu gewinnen, in denen nicht die drei großen Volksgruppen, sondern ethnische Minderheiten dominierten.⁹⁹ Anders ausgedrückt, fand zwischen den drei vormals antagonistischen Gruppen keine Koalitionsbildung statt. Ohne die schrittweise Erhöhung der Staatenzahl seit den 60er Jahren, die eine ganze Reihe von 'ethnisch neutralen' Staaten schuf, die nun das Zünglein an der Waage spielen konnten, hätte auch das innovative Wahlsystem keinen Effekt erzielt. Nur im Zusammenwirken mit dem föderalen System der Zweiten Republik konnte die Territorialklausel ethnienübergreifend wirken.¹⁰⁰ Es war eine Allianz dieser Minderheiten, die später mitverhinderte, daß sich in der Verfassungsdiskussion der achtziger Jahre Reformvorschläge in Richtung einer offiziellen *zoning policy* durchsetzten, derzufolge die Präsidentschaft nach einem in der Verfassung vorgesehenen Rhythmus zwischen den Repräsentanten der vier *areas* rotieren sollten.¹⁰¹ Die Grenzen der ethnienübergreifenden Kompromißbildung wurden noch stärker deutlich, als bei den darauffolgenden Wahlen 1983 die beiden 1979 unterlegenen Kandidaten des Südens sich trotz größter Bemühungen im Vorfeld nicht auf eine gemeinsame Kandidatur einigen konnten, ohne die unter den geltenden Bedingungen gegen Shagari nicht zu gewinnen war.

In Nigeria selbst vertraute man anlässlich der zweiten Rückkehr zur Demokratie, wie bereits erläutert wurde, zur Domestizierung der Ethnizität nicht mehr auf die Territorialklausel, sondern griff auf andere, weitaus intensivere Formen der politischen Regulierung zurück. Insgesamt wurde die Umsetzung

be expected, since the engineers went to work only on the election of the president" (Horowitz (1985), S.638).

99 Die Hausa kontrollierten sechs, die Yoruba fünf und die Ibo zwei Staaten. Vgl. für einen ausführlichen empirischen Nachweis Toyin Falola/ Julius E. Ihonvbere: *The Rise and Fall of Nigeria's Second Republic 1979-1984*, London 1985.

100 Das föderale System der ersten Republik mit seinen drei Bundesstaaten hätte logischerweise auch die Anwendung einer Territorialklausel verhindert. Offensichtlich war der Wechsel vom parlamentarischen zum präsidentiellen System institutionell weniger bedeutsam als die Erhöhung der föderalen Einheiten, vgl. Horowitz (1985), S.603.

101 Es war nicht zuletzt die Frage, aus welchen Bundesstaaten diese vier Zonen genau zusammengesetzt werden sollten, die das Projekt zum Scheitern brachte. Die Idee des *zoning* war von der NPN eingeführt wurde, die mit diesem Schema die Wahlen 1979 und 1983 gewonnen hatte. Die Parteikandidaten für das Amt des Präsidenten und Vizepräsidenten waren Repräsentanten der Nord- und Ostzone, der Partei-*chairman* aus der Westzone und der Kandidat für die Präsidentschaft des Senats aus dem Süden. Bereits anlässlich der Nominierungen für die Wahlen 1983 wurde freilich das Prinzip der Rotation aufgegeben, denn Shagari kandidierte erneut als NPN-Kandidat für die Präsidentschaft, vgl. hierzu Olugbade (1992), S.302.

der Verfassungsbestimmungen über den 'föderalen Charakters' kritisch gesehen. Zwar galt die Berücksichtigung ethnischer Interessen auf der institutionellen Ebene als völlig legitim, doch die Pflicht zur proportionalen Berücksichtigung aller Gruppen habe ethnische Identitäten verstärkt und zur Aufgabe der Idee einer nigerianischen Nation geführt. *Nation-building* werde dabei nicht primär durch ethnische Loyalitäten gefährdet, sondern durch eine ausgeprägte ‚Staatskinderpolitik‘, die ökonomische und politische Beteiligungschancen nicht mehr an ein gemeinsames *citizenship*, sondern an die Zugehörigkeit zu einem der Bundesstaaten binde.¹⁰²

Was Kenia betrifft, so wurden bereits die völlig unterschiedlichen Kontextbedingungen erwähnt, unter denen die Territorialklausel dort zur Anwendung kam. Es entbehrt nicht der Ironie, daß das einzige derzeit geltende präsidentielle Wahlsystem Afrikas, das formal eine breite ethnische Unterstützung des Präsidenten garantieren soll, unter höchst manipulativen Umständen zustande kam, und dem Staatschef daher auch keine multiethnische Legitimität zusicherte. Formal garantiert das Wahlsystem tatsächlich, daß Staatschef Moi die Unterstützung seiner Koalition der *ethnic have-nots* nicht einbüßen darf. Daß sich die meisten kleinen ethnischen Gruppen gegen die beiden größten und reichsten ethnischen Gruppen zusammentun, hat selbstverständlich nichts Undemokratisches und ist zudem vor dem Hintergrund der vorherigen Förderung der Kikuyu und Luo unter Kenias erstem Präsident Kenyatta auch nachzuvollziehen. Ohne die zusätzliche Verfassungsbestimmung über das Koalitionsverbot hätte die Territorialklausel zudem besser funktionieren, und institutionelle Anreize zur Koalitionsbildung in der Opposition geben können.

Was für 'perverse' Konsequenzen die Territorialklausel unter kenianischen Bedingungen produzierte, wurde jedoch im *Rift Valley* deutlich. Denn die Wahlen gingen dort mit ethnischen Vertreibungen von vermeintlich oppositionsfreundlichen Kikuyu- und Luo-Bauern einher, die vor Jahrzehnten ins fruchtbare *Rift Valley* migriert waren, und deren latenter Konflikt mit der ansässigen nomadischen Bevölkerung nun, von Regierungskreisen gesteuert und politisiert, zahlreiche Todesopfer und hunderttausende Flüchtlinge forderte. Denn unter den nun geltenden Bedingungen galt es, nicht nur Parlamentsmandate zu sichern, sondern auch zu verhindern, daß oppositionelle Präsidentschaftskandidaten dort die 25%-Marke überschreiten würden.¹⁰³ Die gewalttätigen Aus-

102 Vgl. insgesamt Ekeh (1989). Die Durchsetzung des föderalen Prinzips habe "tended to increase the segmentation of the Nigerian polity, instead of contributing to the overcoming or stabilisation of its plural nature" (So Daniel C. Bach: *Managing a Plural Society: The Boomerang Effects of Nigerian Federalism*, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 17 (1989) 2, S.219).

103 Sicherlich fürchteten die Maasai auch einfach, die Wahlen würden ihre numerische Unterlegenheit gegenüber der zugewanderten Kleinbauernbevölkerung in Zahlen deutlich machen. Vgl.

schreitungen gegen die Kikuyu und Luo waren selbstverständlich keine direkte Konsequenz wahlssystematischer Regelungen, aber die institutionellen Regeln wirkten dennoch gerade nicht ethnienübergreifend, sondern konfliktverschärfend.

Wir können das Fazit ziehen, daß unter den für die politischen Reformprozesse Afrikas relativ typischen Bedingungen Kenias - der Teilnahme des autoritären Herrschers und der ehemaligen Einheitspartei an den Wahlen - Territorialklauseln zwangsläufig die herrschenden Kräfte favorisieren: Denn die Einheitspartei und ihr Kandidat können sich auf ein über Jahre hinweg konstruiertes Netz von politischen und administrativen Strukturen stützen, das gerade in den peripheren Regionen Oppositionskreise stark benachteiligt, und vielfältigen Manipulationen Tür und Tor öffnet. Kenias Parteien hatten in diesem Sinne nicht die gleichen Ausgangsbedingungen, um in allen Provinzen innerhalb relativ kurzer Zeit (und unter schweren Behinderungen durch die KANU-treue Administration) ein Netzwerk von lokalen Kräften aufzubauen. Da Opposition, die sich allein auf die ‚modernen‘ städtischen Interessengruppen stützt, keine Chancen auf eine Stimmenmehrheit hat, standen Oppositionsführer für die Regionen, aus denen sie stammen, und in denen sie ihre primäre Anhängerschaft mobilisieren konnten. In ganz Afrika dürfte sich kaum ein Fall finden, in dem Amtsinhabern ernsthafte präsidentielle Gegenkandidaten aus der eigenen Volksgruppe erwachsen.

Indem Territorialklauseln genau wie föderale Reformen auf die offizielle Designation von Gruppenidentitäten und -rechten verzichten, bleiben sie gerade im afrikanischen Kontext eine diskutierenswerte institutionelle Innovation. Es dürfte dennoch schwer fallen, die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen Territorialklauseln greifen, und z.B. zu bestimmen, wie hoch genau die Prozenzhürde sein sollte. "In short, distribution requirements can be so supereffective or so ineffective that they still leave many groups out in the cold."¹⁰⁴ Sicherlich müßte das Land eine bestimmte Größe haben und sich in eine hinreichende Anzahl von administrativen oder föderalen Einheiten aufteilen lassen, deren politische Willensbildung von der Zentralgewalt nicht manipulierbar sein darf.

hierzu Christof Hartmann: Ethnische Konflikte in Kenia, in: Frank R. Pfetsch (Hrsg.): Globales Konfliktpanorama 1990-1995, Münster/Hamburg: Lit 1996, S.113-115 und Johannes Harnischfeger, 'Ethnische Säuberungen in Kenia', in: Internationales Afrikaforum 30 (1994) 3, S.261-273.

104 So Horowitz (1991), S.187f.

5. Ethnischer Kontext und Institutionendesign in Afrikas Demokratisierungsprozessen

Die Fälle Kenias und Nigerias zeigen anschaulich, wie sehr die gleiche institutionelle Regel in verschiedenen Ländern ganz unterschiedliche politische Auswirkungen nach sich zieht. Dennoch müssen wir beim Versuch, die Bedeutung institutioneller Variablen zu ermitteln, nicht vor der historischen Singularität jedes einzelnen Falles kapitulieren. Denn es scheint relativ einfach zu bestimmen, in welchen Fällen Territorialklauseln nicht hilfreich sein dürften, nämlich in allen vertikal-strukturierten Konflikten.

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt wurde, haben sich diese Länder freilich ohnehin in aller Regel für ein parlamentarisches System entschieden. Burundis gescheiterter Versuch einer direkten Präsidentschaftswahl nach absoluter Mehrheitswahl mag als Indiz dafür gelten, daß tatsächlich, wie Lemarchand darzulegen versucht hat, in vertikal-ethnischen Konflikten nur konkordanzdemokratische Formeln greifen, da hier das Hauptproblem darin besteht, die Ansprüche einer politisch dominanten Minderheit mit den Erfordernissen der Mehrheitsherrschaft zu vereinbaren, und ethnische Minderheiten, die einer Mehrheit chancenlos gegenüberstehen, von Radikalisierung und Konflikteskalation abzuhalten.¹⁰⁵ Mit anderen Worten, die institutionelle Entscheidung für Föderalismus oder Dezentralisierung und für einen bestimmten Typus des Regierungssystems dürfte hierarchisch der Frage nach dem Design des Wahlsystems vorangehen.

Sollte in Ländern wie Burundi der Präsidentialismus dennoch der unverrückbare Ausgangspunkt institutioneller Reformdebatten sein, wäre ein System des *alternative vote*, in dem mehrere Hutu-Kandidaten um die Zweitpräferenzen der Tutsi konkurrieren, weitaus geeigneter als die Einführung einer Territorialklausel oder einer qualifizierten Mehrheit (von 55% oder 60%), die unter den gegebenen Bedingungen für einen einzigen Kandidaten der ethnischen Mehrheit leicht zu erreichen wäre.¹⁰⁶

Tabellarische Übersicht: Ethnische Konfliktstruktur, Regierungssystem und institutionelle Strategien

	Rolle von Ethnizität ^a	Regierungssystem	Institutionelle Strategien
Vertikale Konfliktstruktur			
Äthiopien	Kodifiziert	Parlamentarisch	Ethnischer Föderalismus
Südafrika	Anerkannt ^b	Parl.-Präsidentiell	Nicht-ethnischer Föderalismus
Burundi	Negiert	Präsidentiell	ad hoc accomodation (bis 1993) transitorische Quotenregelung

¹⁰⁵ Lemarchand (1994).

¹⁰⁶ Horowitz hatte aus ähnlichen Gründen Südafrika die Übernahme des *alternative vote* für die Präsidentschaftswahlen angeraten.

Horizontale Konfliktstruktur			
Nigeria	Kodifiziert	Präsidentiell	Ethnischer Föderalismus; Territorialklausel
Kenia	Anerkannt ^b	Präsidentiell	Territorialklausel Majimboism
Uganda	Negiert	Präsidentiell	Nicht-ethnische Dezentralisierung
Côte d'Ivoire	Negiert	Präsidentiell	Hegemonial exchange

^a auf der formal-institutionellen Ebene

^b implizit anerkannt.

Was Länder mit horizontaler Konfliktstruktur betrifft, so bleiben Kenia und Nigeria die Ausnahme. Die formale Negierung von Ethnizität bleibt hier die dominante Strategie. Als Ausweg wird entweder auf umfassende Dezentralisierungsprogramme zurückgegriffen (wie in Uganda) oder es werden, wie in einer Reihe frankophoner Staaten, Ansätze des *hegemonial exchange* wiederbelebt. Da man jedoch unter den vorherrschenden internationalen Bedingungen vom Prinzip des Wettbewerbs um das höchste Staatsamt nicht wieder abrücken kann, müssen die Regeln in verfassungsmäßig einwandfreier Weise den eingespielten Bedürfnissen der ethno-regionalen Koalitionsbildung angepaßt werden. Wenn es einen Bereich gibt, in dem die afrikanischen Präsidentschaftswahlsysteme im globalen Vergleich entschieden innovativ sind, so ist es die Ausweitung der Amtsdauer und der Abbau von Beschränkungen der Wiederwählbarkeit.

Denn während z.B. in Lateinamerika in der ersten Hälfte des Jahrhunderts gerade vor dem Hintergrund der lebenslangen Herrschaft von Diktatoren die Möglichkeit der Wiederwahl völlig abgeschafft wurde¹⁰⁷, existiert in keinem einzigen Präsidialsystem Afrikas eine solche Beschränkung. Wir finden ganz im Gegenteil allein sechs Staaten, in denen der Wiederwahl überhaupt keine Grenzen gesetzt sind.

Maximale konstitutionelle Amtsdauer afrikanischer Präsidenten

Maximale Amtsdauer		Amtsperiode	Anzahl der terms
8 Jahre	Ghana, (Nigeria)	4 Jahre	2 terms
10 Jahre	Angola, Benin, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kapverden, Kenia, Kongo Br., Madagaskar, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Niger, Sierra Leone, Togo, Tschad, Uganda, Zambia	5 Jahre	2 terms
12 Jahre	Djibouti, Liberia, ZAR	6 Jahre	2 terms
14 Jahre	Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun	7 Jahre	2 terms
15 Jahre	Sao Tomé, Tanzania	5 Jahre	3 terms

107 Vgl. Dieter Nohlen: La reelección, in: ders./Sonia Picado/Daniel Zovatto (Hrsg.): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, San José/Heidelberg/Mexiko, D.F. 1998, S.140-144.

Unbegrenzt	Komoren	5 Jahre	unbegrenzt
	Mauretanien, Zimbabwe	6 Jahre	unbegrenzt
	Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Senegal	7 Jahre	unbegrenzt

Stand: 31.12.1998

In dem Maße, in dem sich die zweiten Amtsperioden der seit Beginn der 90er Jahren gewählten Präsidenten dem Ende entgegen neigen, stellt sich die Frage, ob sich die Staatsscheffs dieser konstitutionellen Begrenzung ihrer Amtszeit tatsächlich beugen werden. Sollten Ghanas Staatsschef Rawlings und Benins Präsident Kérékou, wie von ihnen angekündigt, verfassungsgemäß in den Jahren 2000, bzw. 2001 abdanken, wäre dies tatsächlich eine 'Premiere'. In Namibia und Zambia haben intensive Diskussionen eingesetzt, ob die Verfassung geändert werden soll, um den Präsidenten Nujoma und Chiluba eine dritte Amtszeit zu ermöglichen. In fünf Staaten wurde in den letzten beiden Jahren die Verfassung bereits entsprechend abgeändert. Es handelt sich dabei ausnahmslos um frankophone Staaten, in denen die Einführung kompetitiver Politik die vormalig autoritären Präsidenten bestätigt hatte und damit Beschränkungen der Wiederwahl, normativ betrachtet, um so notwendiger gewesen wären.

In Kamerun, wo Biya seit 1982 regiert hatte, wurde im Dezember 1995 im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen die Amtsdauer von fünf auf sieben Jahre erweitert. Damit muß sich Biya nach der von der Opposition boykottierten Präsidentschaftswahl erst 2004 wieder dem Votum der Wähler stellen. In Gabun, wo sich die innenpolitische Machtbasis des seit 1967 regierenden Omar Bongo bedenklich verengt hatte, sorgte eine ähnliche Verfassungsänderung vor der letzten möglichen Wahl (zu diesem Zeitpunkt regierte Bongo seit *dreißig* Jahren) für eine Verlängerung der Amtsperiode Bongos bis 2005. In Burkina Faso und Senegal sorgten Verfassungsänderungen für die Abschaffung der Wiederwahlbeschränkungen. Compaoré und Diouf, die im Jahr 2005, bzw. 2007 am Ende ihrer bisher legalen Amtsdauer bereits 18 Jahre (Compaoré), bzw. 26 Jahre (Diouf) regiert hätten, können nun *ad infinitum* kandidieren. In der Côte d'Ivoire schließlich, wo Houphouët-Boigny seit der Unabhängigkeit bis zu seinem Tod im Dezember 1993 unangefochtener Staatsschef gewesen war, versuchte sein Nachfolger Bedié, sich durch die gleichzeitige Ausweitung der Amtszeit auf sieben Jahre und die Abschaffung aller Amtszeitbeschränkungen als würdiger Nachfolger zu profilieren.

Die Tendenzen zu einer monarchischen Amtsführung, die Herrschaft nicht als Mandat auf Zeit auffaßt, sondern den Präsidenten als unverrückbaren Garanten der nationalen Einheit über den Parteien und ethnischen Gruppen sieht, werden damit wenige Jahre nach der Rückkehr zur kompetitiven Wahlpolitik überdeutlich. Einmal im Amt bestätigt, können die Präsidenten auch Parlamentswahlen zustimmen, bei denen Ethnoparteien unter relativ kompetitiven Bedingungen über den Einzug ins Parlament streiten. Nach den Wahlen kann

der Präsident dann Parteiführer zur Mitwirkung in der Regierung einladen, ohne daß diese substantielle Mitspracherechte über die Regierungspolitik erlangen. Parlamentswahlen verdeutlichen dem Präsident vor diesem Hintergrund die Popularität der ethno-regionalen Barone und das Gewicht der einzelnen Gruppen.¹⁰⁸ Eine solche Institutionalisierung von ethno-politischen Klientelen in relativ flexiblen informellen Konkordanzsystemen (*hegemonial exchange*) war und bleibt notwendigerweise mit der Negierung von Ethnizität als formalen politischem Organisationsprinzip verbunden. Denn nur auf der informellen Ebene ist es dem Staatsherrn möglich, rasch und flexibel auf ethnopolitische Anliegen zu reagieren.¹⁰⁹ Vor diesem Hintergrund ist es nun überhaupt nicht erstaunlich, daß die meisten afrikanischen Staaten (mit vertikaler ethnischer Konfliktstruktur) im Rahmen der Demokratisierung bei der Wahl ihrer Regierungs- und Wahlsysteme dieser Linie treu blieben: Einem präsidentiellen System und der Umwandlung des informellen Konkordanzsystems in ein ethno-regionales Parteiensystem, in dem regionale Unterstützung für Regierungsbeteiligung eingetauscht wird.

Auch vielen afrikanischen Autoren schwebt eine 'Regierung der nationalen Einheit' als Lösung bei der Deeskalation politisierter Ethnizität vor. Dabei wird jedoch nicht an eine Koalitionsregierung im Rahmen eines parlamentarischen Systems gedacht, sondern an die sog. 'senegalesische Option', bei der der Staatsherr die wichtigsten Oppositionsführer in die Regierung kooptiert oder zu machtlosen "Premierministern" ernennt.¹¹⁰ Dieses Politikmuster gilt hauptsächlich für diejenigen afrikanischen Staaten, in denen autoritäre Staatsherrscher die freien Wahlen überlebten. Solche Kontinuitäten in der Regulierung von Ethnizität aufzuzeigen, bedeutet im übrigen nicht, die gravierenden Veränderungen zu leugnen, die die Einführung kompetitiver Wahlen auch in diesen afrikanischen Ländern mit sich gebracht hat. Deutlich wird lediglich, warum die ethnische Frage in diesen Systemen nicht im Rahmen formaler Institutionen thema-

108 Teilen wir aus Gründen der Einfachheit die afrikanischen Parteien in drei Kategorien, nämlich ehemalige Einheitsparteien, aus der vormaligen Einheitspartei ausgetretene Ethnoparteien und aus zivilgesellschaftlichen Gruppen entstandene Anwaltparteien, so können wir mit Blick auf eine ganze Reihe von Ländern die Hypothese wagen, daß sich nur der letzte Typ einer solchen Wiederbelebung des *hegemonial exchange* entgegenstemmt.

109 In Kenia hatte Präsident Moi zum Beispiel "traditionell" einen Kikuyu als Vizepräsidenten ernannt, ohne daß dies irgendwo geregelt oder fixiert war. Moi war daher frei, im Mai 1989 plötzlich den Maasai Saitoti zum Vizepräsidenten zu ernennen, weil ihm dies aus innenpolitischen Gründen gelegen kam.

110 Es ist ein Präsidialismus, der meilenweit entfernt ist von jenem Idealtypus, an dem sich die Kritik von Linz und anderen entzündet hatte (u.a. *dual democratic legitimacy, elections for a fixed term*). Der schwächende Effekt dieses afrikanischen Präsidialismus für die Institutionalisierung des Parteiensystems liegt auf der Hand, vgl. zur Analyse der Kombination von Präsidialismus und fragmentierten Mehrparteiensystemen unter den institutionalisierten Parteiensystemen Lateinamerikas Nohlen/Fernández (1991; 1998) und Mainwaring/Shugart (1997).

tisiert wird, es sei denn im Rahmen manipulativer Strategien, wie im Falle Kenias. In den Ländern, in denen die ersten freien Präsidentschaftswahlen zum Sieg von Oppositionspolitikern führten, ist hingegen ein signifikanter Unterschied festzustellen. In Benin oder Mali z.B. sind Verfassungsmanipulationen ausgeblieben. Soglo wurde 1996 abgewählt, weil er sich in den fünf Jahren seiner Amtszeit *gegen* die Einbindung eines Großteils jener ethnoregionalen Parteien gestemmt hatte, mit deren Hilfe er gewählt worden war.

Aus dem Vorhergesagten würde sich auch erklären, warum es bei Präsidentschafts- und nicht Parlamentswahlen immer wieder zum Boykott der Oppositionsparteien und Gewaltausbrüchen kommt. Gerade die Amtsinhaber scheuen nicht vor dem Einsatz von Gewalt zurück. Einer machtlosen Opposition bleibt nur noch der Boykott oder die Konfrontation. Das Instrumentarium hat sich freilich im Lauf der letzten Jahre verfeinert. Zunächst in Côte d'Ivoire und dann in Zambia wurden durch erschwerende Kandidaturbestimmungen in Wahlgesetzen und Verfassungen die jeweils vielversprechendsten Oppositionspolitiker an der Kandidatur gehindert. Staatschef wie Bongo oder Bedié wissen dabei westliche Geber und Entwicklungsagenturen durchaus auf ihrer Seite, wenn sie kompetitive Standards im Namen des ethnischen Friedens zurückschrauben. Fraglich bleibt nur, ob mit der Wiederbelebung dieser institutionellen Arrangements das Zusammenleben der ethnischen Gruppen tatsächlich dauerhaft gewährleistet werden kann¹¹¹

Institutional engineering in Afrika muß sich daher zweierlei immer wieder ins Bewußtsein rufen: Demokratie in Afrika ist nicht ‚verfrüht‘, aber ohne ein Beharren auf der Herstellung eines fairen *playing field* können institutionelle Reformen des Regierungs- oder Wahlsystems nicht greifen. Und zweitens sollten nicht die vermeintlichen kulturellen Traditionen¹¹², mit denen demokrati-

111 In der Côte d'Ivoire etwa hatte die wahlstrategische Reduzierung, bzw. Umdefinierung der politischen Gemeinschaft (*ivoirité*) gravierende Folgen für die interethnischen Beziehungen.

112 Die prinzipielle Infragestellung des universalen Demokratieprinzips wurde im Afrika der neunziger Jahre abgelöst durch eine Skepsis gegenüber der Übernahme konkreter westlicher Institutionen. Nicht die konkrete Form, nur die Substanz habe universellen Geltungsanspruch. Unter dem Deckmantel dieser Konversion zum universalen Demokratieprinzip, dessen definitorische Bestandteile freilich immer weiter reduziert wurden, kam es zur Propagierung afrikanischer Sonderwege, die sich in der Zurückweisung des Parteienwettbewerbs trafen, im übrigen aber wenig vorzuweisen hatten, was 'afrikanischer' gewesen wäre als das geltende Institutionenset westlicher Provenienz, das ja bekanntlich auch eine große Bandbreite unterschiedlicher institutioneller Lösungen bereithält. Ich habe an anderer Stelle die Bedeutung dieser Debatte für die afrikanischen Demokratisierungsprozesse ausführlich nachgezeichnet, vgl. Christof Hartmann: Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß, Opladen 1999. Vgl. außerdem Cathérine Coquery-Vidrovitch: Histoire et Historiographie du politique en Afrique. La nécessité d'une relecture critique (a propos de la démocratie), in: Politique Africaine 46 (1992), S.31-42 und Gero Erdmann: Demokratie, Kultur und Tradition. Zum Problem vorkolonialer Herrschaft in der afrikanischen Demokratiedebatte (Focus Afrika-11), Hamburg 1998.

sche Herrschaft in Afrika in Übereinstimmung gebracht werden muß, sondern die tatsächlichen politisch-kulturellen Realitäten der realistische Ausgangspunkt reformerischer Überlegungen sein. Denn trotz der oft wiederholten Klage afrikanischer Eliten über die ausgebliebene Anpassung der politischen Institutionen an die sozialen und kulturellen Gegebenheiten Afrikas scheinen die importierten Institutionen mit der politischen Kultur der afrikanischen Elite (*winner takes all*) sehr vereinbar und ihre vermeintliche Dysfunktionalität in vielen Fällen genauso beabsichtigt wie erduldet. Daß die Kluft zwischen den Idealen von Gewaltenteilung, fairem Wettbewerb um politische Ämter und unabhängiger richterlicher Kontrolle einerseits und einer weiterhin oft durch neopatrimoniale Politikmuster geprägten Wirklichkeit in der politischen Arena kaum zur Erprobung von institutionellen Mechanismen führte, die diesen soziokulturellen Traditionen besser entsprochen hätten, ist kein Zufall. Für die herrschenden Politiker ist es einfacher, das Zurückbleiben hinter demokratischen Standards damit zu rechtfertigen, eine "schlüssselfertige Demokratie" sei ihnen vom Ausland im Rahmen politischer Konditionalitäten aufgezwungen worden. Tatsächlich hatten jedoch viele westliche Politiker und Entwicklungsexperten weit mehr Zweifel an der Einführung von Mehrparteiensystemen gehabt als die oppositionellen Bewegungen Afrikas. Vor diesem Hintergrund finden fast zehn Jahre nach Beginn der jüngsten Demokratisierungswelle die Forderungen afrikanischer Politiker nach Einführung politischer Institutionen die "*serait plus adaptée aux contextes, réalités et mentalités de nos peuples*"¹¹³ zwar selten Widerspruch, haben aber viel an Glaubwürdigkeit eingebüßt.

In diesem prinzipiellen Dilemma, und nicht der technischen Kompliziertheit eines bestimmten Wahl- oder Regierungssystems liegen die Grenzen des *institutional engineering* in Afrika. Da sich jedoch politische Institutionen im Gegensatz zu wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schneller ändern lassen, werden sie weiter im Mittelpunkt von Reformdiskussionen stehen. Daß institutionelle Reformen des Regierungs-, Wahl- oder Parteiensystems politische Stabilität nicht einfach generieren können, und daß „das Scheitern solcher Vorkehrungen in Afrika Legion“ ist¹¹⁴, muß Ansporn zu weiterer Reflexion sein, die sich zwar der weltweiten Erfahrung mit institutionellen Reformen bedienen, ihren Ausgangspunkt aber bei der historisch-empirischen Erfahrung des jeweiligen Landes nehmen sollte.

113 So Idriss Deby, Präsident des Tschad, am 2.5.1998, zit. nach Marchés Tropicaux et Méditerranéens vom 8.5.1998, S.976.

114 Mair (1994), S.238.

Angaben zum Autor

Christof Hartmann, Dr. phil, **ist wissenschaftlicher** Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg. Nach Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Internationalem Recht in Freiburg, Aix-en-Provence und Heidelberg hat er mit einer vergleichenden Arbeit über ‚Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß‘ (Opladen 1999) promoviert, in deren Mittelpunkt die Transitionsprozesse in Benin, Côte d’Ivoire, Kenia und Uganda stehen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören neben der politisch-institutionellen Entwicklung im frankophonen und anglophonen Afrika auch die Entwicklung afrikanischer Demokratiediskurse sowie Fragen der Entwicklungspolitik und internationalen Beziehungen Afrikas.

Anschrift des Autors: Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Marstallstraße 6, 69117 Heidelberg,
e-mail: christof.hartmann@urz.uni-heidelberg.de