

Präsidentialismus in Afrika

Stroh, Alexander; Klotz, Johanna

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stroh, A., & Klotz, J. (2011). *Präsidentialismus in Afrika*. (GIGA Focus Afrika, 9). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-287039>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Präsidentialismus in Afrika

Alexander Stroh und Johanna Klotz

Die letzte der fünfzehn Präsidentschaftswahlen des Jahres 2011 im subsaharischen Afrika fand am 28. November in der Demokratischen Republik Kongo statt; Amtsinhaber Joseph Kabila gewann mit zweifelhaften Mitteln. Nachdem im März in Niger und im September in Sambia jeweils neue Staatschefs einen Wahlsieg erringen konnten, hofft man hier auf Beispiele für besseres Regieren aus zwei der mächtigen Präsidentenpaläste Afrikas.

Analyse

Afrika gilt als Kontinent der notorisch übermächtigen Staatspräsidenten. Die präsidentiellen Regierungssysteme südlich der Sahara werden oft als Hemmschuh für Demokratisierung und Entwicklung gesehen. Allerdings ist der formale Präsidentialismus nicht das zentrale Problem. Es mangelt insbesondere an wirksamen politischen Gegengewichten, an handlungsfähigen Parlamenten und einer starken Justiz.

- Es gibt keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der formalen Macht des Präsidenten und der Herrschaftsform. Oft ist der Präsidentialismus nicht Ursache fehlender Demokratie, sondern Folge von autoritärer Herrschaft.
- „Ewige“ Präsidenten stützen ihre autoritäre Herrschaft zumeist auf andere Machtmittel als das Regierungssystem. Formal haben sie in vielen Fällen weniger Kompetenzen als einige demokratisch gewählte Kollegen.
- Große Reformen zu einem parlamentarischen Regierungssystem, in dem es keinen direkt gewählten Präsidenten gibt, sind schwer durchsetzbar und kein Garant für mehr Demokratie.
- Vielversprechender ist eine Stärkung des Parlaments und der Verfassungsjustiz innerhalb des Präsidentialismus. Oft ist dazu gar keine Verfassungsreform nötig, da viele afrikanische Parlamente ihre vorhandenen Machtbefugnisse nicht effektiv nutzen.
- Eine institutionelle Ordnung kann Demokratie nur dann unterstützen, wenn der politische Kontext stimmt. Endemische Korruption, geringe Akzeptanz formaler Verfahren oder autoritäre Einschüchterung unterlaufen auch parlamentarische Regierungssysteme.

Schlagwörter: Regierungssystem, Präsidentialismus, Gewaltenteilung, Macht

Machtkonzentration im Präsidentenpalast

Eine übermäßige Machtkonzentration in den Händen des Staatspräsidenten gilt vielen Beobachtern als Hindernis auf dem Weg zu mehr Demokratie und Entwicklung in Afrika (z.B. Gerring, Thacker und Moreno 2009). Nicht zuletzt deshalb versuchte eine unabhängige Expertenkommission, der Republik Kenia nach den blutigen Unruhen zum Jahreswechsel 2007/2008 einen Wechsel von einem präsidentiellen zu einem parlamentarischen Regierungssystem zu verordnen. Dieser Versuch ist gescheitert. Doch die Forderung nach einer Schwächung afrikanischer Präsidialmacht blieb erhalten. Besonderes Aufsehen erregen langjährige Präsidenten wie José Eduardo dos Santos (Angola, seit 1979 an der Macht), Robert Mugabe (Simbabwe, seit 1980) oder Paul Biya (Kamerun, seit 1982), die ihre Machtfülle derart auszunutzen scheinen, dass an einen Amtsverzicht oder eine Abwahl einstweilen nicht zu denken ist. Allerdings sind diese Staatsoberhäupter weder repräsentativ für das heutige Subsahara-Afrika, noch steht ihre „ewige“ Präsidentschaft in eindeutiger Beziehung zu verfassungsmäßiger Machtfülle. Sie stehen noch nicht einmal alle an der Spitze eines präsidentiellen Regierungssystems. Es lohnt sich also, die vermeintlich systembedingten Schwächen des Präsidentialismus in Afrika genauer zu betrachten.

Präsidenten, Premierminister und Parlamente

Politische Systeme unterscheiden sich in zahlreichen institutionellen Details, keines gleicht vollständig dem anderen. Dies gilt auch für ehemalige Kolonialgebiete, deren verfassungsmäßige Ordnung sehr stark an die der jeweiligen Kolonialmacht angelehnt wurde. Dennoch können grob drei Grundentscheidungen ausgemacht werden, die Staatsstruktur, Wahlsystem und Regierungssystem betreffen: Soll der Staat föderal oder zentral organisiert werden? Soll das Wahlsystem das Verhältnis der Stimmengewichte abbilden oder einer klaren Mehrheitsbildung dienen? Und soll die Regierung mit einem starken Präsidenten ausgestattet oder stark vom Parlament abhängig sein?

Von einem präsidentiellen Regierungssystem wird üblicherweise dann gesprochen, wenn der Staatspräsident direkt gewählt wird, wie in Frankreich oder den USA. Durch die Direktwahl entsteht eine starke direkte Legitimierung der Macht einer

Einzelperson und die gegenseitige Kontrolle gleichrangiger Parlamentsmitglieder entfällt. Die Kritiker des Präsidentialismus verbinden mit der Direktwahl einer Einzelperson an die politische Spitze des Staates deshalb mehrere Gefahren (Linz 1994: 6-25):

- Die unmittelbare Legitimierung durch den Volkswillen lege zu viel Macht in die Hände einer Einzelperson.
- Die festgelegte Wahlperiode begrenze die Fähigkeit zur Fehlerkorrektur. Einmal ins Amt gebracht, könne ein starker Präsident seine Macht fast ungestört ausüben, wenn er nicht vom Parlament abgewählt werden darf. Insbesondere, wenn seine Wiederwahl ausgeschlossen sei, sanken die Anreize, sich um das Allgemeinwohl zu sorgen.
- Die Politik werde durch die sogenannte *winner-takes-all*-Mentalität konfrontativer. Dadurch würden schwer lösbare Konflikte wahrscheinlicher. Die Ausgrenzung der Opposition falle starken Präsidenten leichter.
- Die genannten Punkte könnten die Vereinbarkeit von parteipolitischer Interessenvertretung mit der Integrationsaufgabe, als „Staatsoberhaupt für das ganze Volk“ zu wirken, erschweren.

Die USA sind freilich ein Beispiel dafür, dass ein präsidentielles System mit all diesen Gefahren eine stabile Demokratie ausbilden kann, wenn die sonstigen Rahmenbedingungen stimmen. Starke Präsidenten können durch ein System der sogenannten *checks and balances* – der Kontrollen und Gegengewichte – eingehegt werden. Das US-amerikanische System profitiert also besonders von einem mächtigen Parlament, dem der „mächtigste Mann der Welt“ ein großes Maß an Rechenschaft schuldet – in Fragen der Politikinhalt ebenso wie bei Personalangelegenheiten.

Das Beispiel Frankreich zeigt wiederum, dass sich auch Mischformen zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystemen ergeben können. In diesen sogenannten „semi-präsidentiellen“ Regierungssystemen soll die Machtbalance zwischen dem direkt gewählten Staatsoberhaupt und einem vom Parlament kontrollierten Premierminister hergestellt werden (Elgie, Moestrup und Wu 2011). Machtbalance und politische Kontrolle in beiden Systemen leben freilich von regelmäßig wechselnden Machtverhältnissen im Parlament. Wenn die Partei des Präsidenten dauerhaft das Parlament kontrolliert und die Opposition weitgehend aussichtslos zum Zuschauen verdammt ist, verstärken sich die oben genannten Gefahren des Präsidentialismus.

Wechselwirkungen mit anderen Elementen des politischen Systems, wie dem Parteiensystem oder dem historischen Erbe, haben zusätzlich einen erheblichen Einfluss auf die Wirkung eines starken Präsidentialismus (Cheibub 2007; Elgie 2011).

Wie präsidentialistisch ist Afrika?

Die vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten präsidentieller Regierungssysteme zwingen zur genaueren Unterscheidung. Die Politikwissenschaft hat mehrere Vorschläge entwickelt, wie die Machtfülle direkt gewählter Präsidenten gemessen und eingeteilt werden kann. Eine Möglichkeit ist der Alan-Siaroff-Index (ASI; Siaroff 2003), der null bis neun Punkte vergibt, wobei neun Punkte die stärksten Präsidenten kennzeichnen. Siaroffs Kriterienkatalog enthält neun verfassungsmäßig verankerte Kompetenzen: 1. Direktwahl, 2. Regierungsvorsitz, 3. Gleichzeitigkeit von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, 4. zentrale Rolle bei der Regierungsbildung und 5. der Außenpolitik, 6. Vetorecht, 7. weitreichende Ernennungs- und 8. Verordnungsrechte, 9. Parlamentsauflösungsrecht. Besitzt der Präsident die Kompetenz, wird jeweils ein Index-Punkt vergeben.

Eine zweite Möglichkeit bietet der Shugart- und Carey-Index (SCI), hier ebenfalls nach den Urhebern benannt (Shugart und Carey 1992), dessen komplexere Messung Machtwerte von null bis 40 ermöglicht. Der SCI konzentriert sich inhaltlich auf zwei Aspekte, einerseits bewertet er den Einfluss des Präsidenten auf den Gesetzgebungsprozess (24 von 40 Punkten) und andererseits die materielle Abhängigkeit der Regierung und des Parlaments, ob also der Präsident die Regierung berufen und entlassen oder das Parlament auflösen darf. Tabelle 1 nennt die aktuellen ASI-Werte für 34 Staaten Subsahara-Afrikas; für 16 Staaten werden auch die aufwendiger zu bestimmenden SCI-Werte angegeben.

Die Tabelle verdeutlicht, dass die meisten afrikanischen Präsidenten hohe Machtwerte erreichen. 24 von 34 Staaten liegen in der Siaroff-Bewertung bei sieben oder mehr Punkten. Nur vereinzelt kommen Werte unter sechs Punkten vor (Angola, Mauritius, Südafrika). Zum Vergleich: die USA und Frankreich liegen gleichauf mit jeweils sieben Punkten (Siaroff 2003). Demnach wären afrikanische Präsidenten also nicht mächtiger als ihre Gegenüber in Washington oder Paris.

Allerdings sind sich die Messinstrumente nicht einig. Die Auswahl einzelner Länder mit Shugart-

Tabelle 1: Machtindex für afrikanische Präsidenten

| | ASI | SCI | | ASI | SCI |
|-------------------|-----|------|--------------|-----|------|
| Angola | 5 | 29 | Mauretanien | 7 | |
| Benin | 6 | 20 | Mauritius | 3 | |
| Botswana | 6 | | Mozambique | 8 | 23 |
| Burkina Faso | 7 | 21 | Namibia | 8 | |
| Djibouti | 6 | | Niger* | 8 | |
| Gabun | 7 | | Nigeria | 7 | |
| Gambia | 7 | | Rwanda | 7,5 | 20 |
| Ghana | 7 | 15 | Sambia | 7 | 23 |
| Guinea | 6 | 14,5 | Senegal | 8 | 21 |
| Kamerun | 8 | 25 | Seychellen | 7 | |
| Kenia | 8 | 12 | Sierra Leone | 7 | |
| Komoren | 6 | | Simbabwe | 8 | 19,5 |
| Kongo-Brazzaville | 6 | | Südafrika | 4 | |
| Kongo-Kinshasa | 5,5 | 12 | Tansania | 8 | 15 |
| Madagaskar | 7 | | Togo | 7 | 13 |
| Malawi | 7 | | Uganda | 7 | |
| Mali | 8 | 19 | ZAR* | 8 | |

Quelle: Eigene Darstellung, ASI-Erhebung überwiegend von Cranenburgh (2008: 959) übernommen. Abkürzungen: ASI = Siaroff-Index (0-9); SCI = Shugart-Cary-Index (0-40); ZAR = Zentralafrikanische Republik; *Niger bezieht sich auf die Verfassung von 1999.

Carey-Punktzahlen zeigt viel größere Unterschiede. Hier schwanken die Werte zwischen zwölf (Kenia, Kongo-Kinshasa) und 29 Punkten (Angola). Mit Angola bekommt ausgerechnet das Land den höchsten SCI-Wert in der Auswahl, das im ASI mit nur fünf Punkten zu den Ausreißern nach unten zählt.

Angola

Angola ist ein gutes Beispiel für die Fallstricke eines nur scheinbaren Wechsels zu einem stärker parlamentarischen Regierungssystem. 2010 reformierte eine Verfassungsänderung die Beziehungen zwischen Parlament und Präsident. Dieser wird seither nicht mehr direkt gewählt. Es handelt sich formal also um ein parlamentarisches Regierungssystem. Zudem darf der Staatschef das Parlament nicht mehr auflösen. Diese beiden Veränderungen lassen den ASI von ehemals 7 auf nun 5 Punkte fallen. Der umfangreichere SCI-Wert zeigt jedoch, dass bestimmte Befugnisse des Präsidenten sogar noch ausgeweitet wurden, beispielsweise in den Bereichen der Vetorechte gegen Gesetzesvorhaben und bei Volksbefragungen. Somit

steigt der SCI mit der neuen Verfassung von ehemals 25 auf nun 29 Punkte. Die vermeintlich stärkere Parlamentsbindung des Präsidenten entpuppt sich als Tuschenspielertrick. Der seit 1979 autoritär regierende Staatspräsident Dos Santos konnte durch die Reform vermeiden, dass ihn eine Amtszeitenbeschränkung trifft (Stroh und von Soest 2011). Bei einer Fortführung der Direktwahl hätte er nach zwei Amtszeiten abtreten müssen. Nun darf ihn das Parlament beliebig oft wiederwählen. Die parlamentarische Mehrheit ist ihm bis auf Weiteres sicher. Die Partei des Präsidenten sitzt fest im Sattel und erzielt sichere Mehrheiten – offenbar auch mit unlauteren Mitteln (Campos 2008; Roque 2008). Als demokratischer Fortschritt kann die Reform nicht gesehen werden.

Kenia

Kenia ist ein weiteres Beispiel dafür, wie schwer eine große Reform durchsetzbar ist (Cheibub 2007), mit der die einst zugeteilte Präsidialmacht beschnitten werden soll. Kenia hatte nach den umstrittenen Wahlen vom Dezember 2007 eine Welle der Gewalt erlebt. Eine der politischen Folgewirkungen war die neuerliche Einsetzung einer Expertenkommission zur Reform der Verfassung (Committee of Experts, CoE). Seit der Jahrtausendwende waren bereits drei Kommissionsvorsitzende an dieser Aufgabe gescheitert. Nimmt man den „harmonisierten Entwurf“ der CoE aus dem Jahre 2009 und den „revidierten harmonisierten Entwurf“ aus dem Jahre 2010 hinzu, zielten alle fünf Kommissionsentwürfe auf eine Verminderung der präsidentiellen Macht; der Expertenentwurf von 2009 ging am weitesten.

Wäre es nach den Experten gegangen, hätte der Präsident viele seiner Kompetenzen zugunsten des Parlaments verloren, darunter die zentrale Rolle bei der Regierungsbildung und seine Verordnungsrechte. Er hätte deutlich Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess eingebüßt und das Parlament nicht mehr auflösen dürfen. Die im August 2010 verabschiedete Verfassung hat die vorgeschlagenen Machtbeschränkungen nur teilweise übernommen. Ein kompletter Systemwechsel war zu keinem Zeitpunkt mehrheitsfähig. Dennoch wurde die neue Verfassung euphorisch gefeiert. Tatsächlich gestrichen wurde das Recht, das Parlament auflösen zu dürfen. Außerdem ist die Regierung seither stärker vom Parlament abhängig. Jedoch gewann der Staatspräsident vereinzelt sogar Kompetenzen hinzu. Zudem mangelt es noch immer an zahlreichen Umsetzungsbestimmungen (Stroh und von Soest

2011). Somit ist schon aus formaler Sicht fraglich, ob die kenianische Verfassungsreform tatsächlich einen Beitrag zur Demokratisierung des Landes leisten kann. Dies gilt insbesondere, solange sich der politische Kontext kaum verändert (Cheibub 2007).

„Ein Chef in Afrika ist ein Chef, ist ein Chef, ist ein Chef“

Dass die meisten afrikanischen Präsidenten mit großer Macht ausgestattet sind, ist unbestreitbar. Doch woher kommt diese Macht der Präsidenten? Ein Mitglied der kenianischen Expertenkommission drückte es sinngemäß so aus: Der Mythos, politische Systeme in Afrika könnten nur mit einem starken Präsidenten funktionieren, weil dies der kulturell verankerten Erwartungshaltung der Bevölkerung entspreche, sei der wohl erfolgreichste Fall von Geschichtsklitterung durch die Gründungspräsidenten der unabhängigen Staaten Afrikas. Tatsächlich waren die Könige und Stammesoberhäupter zahlreicher vorkolonialer Gesellschaften Afrikas keineswegs allmächtig. So gab es beispielsweise im heutigen Ruanda getrennte Zuständigkeiten für die Landverteilung und die feudale Herrschaft über die Bevölkerung. Im größten Königreich des heutigen Ghana verantwortet sich der *Asantehene* vor einem quasi-parlamentarischen Ältestenrat. Andernorts gab es gar keine Zentralmacht. Freilich sind diese Machtkonstruktionen nicht mit Demokratie zu verwechseln; sie konterkarieren jedoch die Behauptung, afrikanische Staatschefs müssten aufgrund einer historisch geprägten Erwartungshaltung umfassende Machtbefugnisse haben.

Die Ursachen für die stark präsidentiellen Systeme Afrikas sind also jünger und in der Phase der Staatsgründungen zu verorten. Die politische Einheit der neuen Staaten war prekär. Diese Situation nutzten zahlreiche der neuen Staatschefs dazu, sich selbst als unverzichtbare Garanten des nationalen Zusammenhalts zu inszenieren. Einige legitimierten sich mit herausragenden Verdiensten im Unabhängigkeitskampf (Kaunda in Sambia, Kenyatta in Kenia, Nkrumah in Ghana, Nyerere in Tanzania). Andere hatten sich bereits im Kolonialregime eine zentrale politische Position gesichert (Ahidjo in Kamerun, Houphouët-Boigny in Côte d'Ivoire, Sékou Touré in Guinea, Senghor in Senegal). Auch den Nachfolgern der Unabhängigkeitspräsidenten war es möglich, die Rolle des starken Chefs, der die Nation zusammenhält, als Basis ih-

rer Macht zu übernehmen (Biya in Kamerun, Con-té in Guinea, Moi in Kenia) oder nach politischen Krisen zu verankern (Bongo in Gabun, Habyarimana in Rwanda, Kérékou in Benin, Rawlings in Ghana). Andere starke Präsidenten haben ihre Macht-fülle gewaltsamen Mitteln zu verdanken. Putschisten und Bürgerkriegsgewinner waren selten bereit, sich zurückzuziehen und einer ausgewogenen Machtverteilung zuzustimmen (Compaoré in Burkina Faso, Eyadéma in Togo, Mobuto in Kongo-Kinshasa, Museveni in Uganda). Bis heute ist die Machtkonzentration in den Präsidentenpalästen durch diese unterschiedlichen Legitimationsquellen afrikanischer Staatsoberhäupter geprägt.¹

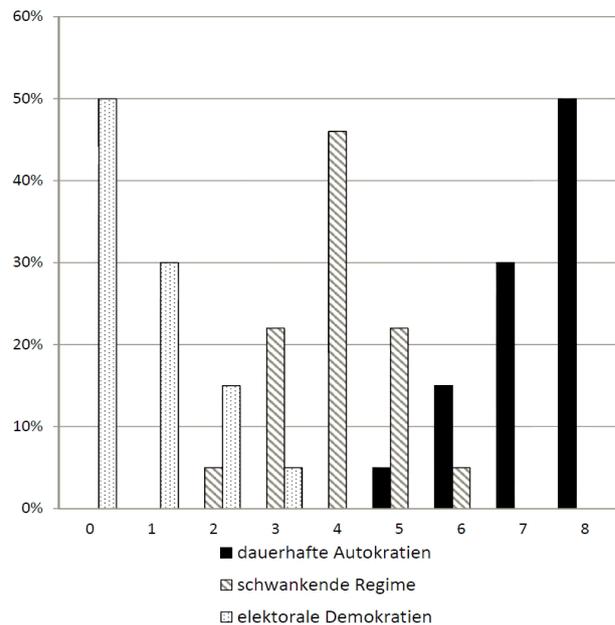
Gefährdet der Präsidentialismus die Demokratie?

Herkunft und Ausprägung des Präsidentialismus in Afrika sind die eine Seite der Medaille. Doch wie steht es um die Folgen? Wenn wir annehmen, dass sich eine geringere Machtkonzentration beim Staatspräsidenten positiv auf die demokratische Entwicklung eines Landes auswirkt, müssten Demokratien weniger Machtpunkte erhalten als autoritär regierte Staaten. Präsidenten mit einem mittleren Machtniveau müssten in Ländern zu finden sein, die zwischen demokratischer und undemokratischer Herrschaft schwanken. Grob können mit Hilfe des Freedom-House-Index drei Ländergruppen unterschieden werden:

1. Staaten, die unter der gültigen Verfassung immer als „elektorale Demokratien“ geführt wurden oder nach kurzer Karenzzeit konstant in dieser Kategorie verblieben sind.²
2. Staaten, die mehrfach zwischen den elektoralen Demokratien und autoritären Regimen hin und her wechselten.
3. Staaten, die dauerhaft zu den autoritären Regimen gezählt wurden („dauerhafte Autokratien“).

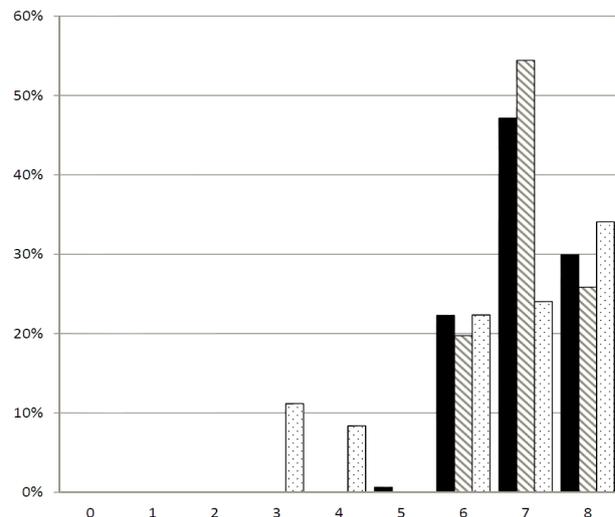
¹ Die in diesem Absatz genannten Beispiele für Staaten und Staatsoberhäupter sind rein illustrativ und nicht vollständig.
² Als „elektorale Demokratien“ gelten politischen Systeme, deren Mehrparteienwahlen bestimmten demokratischen Mindeststandards genügen. Sie können demokratische Defizite in anderen Bereichen aufweisen. Die jährlichen Listen aller „elektoralen Demokratien“ sind online verfügbar: <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=637>.

Graphik 1: Theoretisch anzunehmende Verteilung der Ländergruppen auf die ASI-Punktzahlen



Quelle: Eigene Darstellung. Horizontal sind die ASI-Punktzahlen, vertikal ist der Anteil der Staaten an der jeweiligen Ländergruppe genannt. Die Anteile sind fiktiv. Sie folgen theoretischen Überlegungen.

Graphik 2: Tatsächliche Verteilung der Ländergruppen nach ASI-Punktzahlen



Quelle: Eigene Darstellung. Horizontale und vertikale Achsen sowie Ländergruppen wie in Graphik 1. Die Anteilsverteilung berücksichtigt die Existenzdauer der bewerteten Verfassung (gewichtete Länderanteile).

Graphik 1 zeigt, wie sich die Staaten dieser drei Kategorien theoretisch auf die ASI-Messwerte verteilen müssten, um die Vermutung zu untermauern, dass ein genereller Zusammenhang zwischen

Präsidentialmacht und Demokratisierung besteht. Die Demokratien müssten mehrheitlich eine geringe Punktzahl aufweisen, die schwankenden Staaten eine mittlere und die autoritären Regime eine hohe Punktzahl. Die tatsächliche Verteilung der Länder auf die ASI-Punktzahlen weicht von der idealisierten Verteilung in Graphik 1 deutlich ab. Das zweite Schaubild zeigt, dass der höchste Anteil elektoraler Demokratien einen Staatspräsidenten hat, der acht von neun möglichen ASI-Punkten erhält. Es fällt zwar auf, dass nur elektorale Demokratien Werte unter fünf Punkten erreichen; im Bereich der stärkeren Machtkonzentration von sechs bis acht Punkten unterscheiden sich dauerhafte Autokratien, schwankende Regime und elektorale Demokratien jedoch kaum. Sie kommen gleichsam in jedem Punktebereich vor, ohne einen einheitlichen Trend erkennen zu lassen.

Noch uneinheitlicher wird das Ergebnis, wenn man die verfügbaren Bewertungen nach Shugart und Carey nutzt. Trotz Datenlücken lässt aber auch sie zumindest keine Bestätigung der Zusammenhangsvermutung zwischen präsidentialer Machtkonzentration und Demokratisierungserfolgen zu.

Dennoch würde kaum ein Experte für das politische Afrika bestreiten, dass die in den Daten deutlich erkennbare Machtfülle der meisten Staatspräsidenten eine Bürde für die Demokratisierung ist. Diese Bürde muss Demokratie allerdings weder verhindern, noch garantiert der Wechsel zu einem parlamentarischen Regierungssystem ein steigendes Demokratieniveau. Dieser Widerspruch lässt sich am besten mit konkreten Länderbeispielen verdeutlichen.

Benin

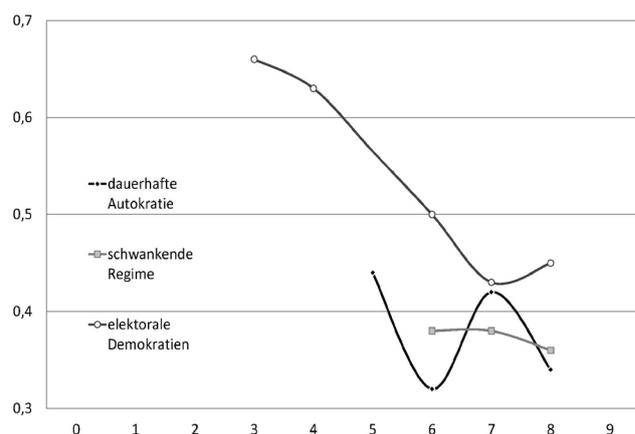
Benin ist ein gutes Beispiel für einen demokratiefreundlichen Präsidentialismus in Afrika. Das Land hat einen starken Präsidenten, es hat aber auch ein starkes Parlament und eine starke Verfassungsjustiz. Die wichtigsten Staatsorgane haben somit die Möglichkeit, sich gegenseitig in Schach zu halten und zu kontrollieren. Besonders wichtig für die funktionierende Gewaltenteilung in Benin ist, dass weder der Präsident das Parlament auflösen, noch das Parlament die Regierung absetzen kann. Zusätzlich hilft das Verfassungsgericht, Streitfragen zwischen den Organen zu lösen. Das Gesamtpaket ist also entscheidend; und dieses umfasst auch die Tatsache, dass die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sehr flexibel sind. Oft hat der

Präsident Benins in der Nationalversammlung keine eigene Mehrheit. Die Parallelen zum US-amerikanischen System der effektiven *checks and balances* sind unverkennbar. Dies ist in vielen anderen afrikanischen Systemen nicht gegeben.

Mali, Senegal, Burkina Faso

Mali demonstriert, dass Demokratisierung auch ohne ein starkes Parlament möglich ist. Allerdings ist sie dann auch stärker vom guten Willen des Staatsoberhauptes abhängig. Senegal führt wiederum vor, dass ein formal verhältnismäßig starkes Parlament kein Garant für Demokratie ist. Das Land gilt derzeit als elektorale Demokratie auf Abruf, denn Staatspräsident Wade kann nicht nur auf die Machtfülle seines Amtes zugreifen, sondern auch auf eine sehr große und loyale parlamentarische Mehrheit. Dadurch ist das Parlament als Gegengewicht nicht funktionsfähig. Die senegalesische Justiz ist zu schwach, um die fehlende Balance auszugleichen. Umgekehrt mag die Situation in Burkina Faso Hoffnung machen. Sollte sich Burkina Faso stärker demokratisieren, wären Reformen am Regierungssystem nicht unbedingt nötig. Das burkinische Parlament ist das formal mächtigste unter den dauerhaften Autokratien.

Graphik 3: Mittlere Macht der Parlamente nach Regimetyp und ASI-Punktzahl



Quelle: Eigene Darstellung. Horizontal sind die ASI-Punktzahlen, vertikal die Werte des Parlamentarischen Machtindex (PPI; Fish und Kroenig 2009) genannt. Der PPI reicht von null bis eins und steigt mit der Macht des Parlaments an. Abgebildet sind PPI-Durchschnittswerte aller Staaten mit gleicher ASI-Punktzahl in den angegebenen Ländergruppen.

Allgemeiner Trend?

Darf man trotzdem einen allgemeinen Trend vermuten, der einen Zusammenhang zwischen starken Parlamenten und stabilen Demokratien nahelegt? Die vorsichtige Antwort lautet: „vorläufig ja“. Graphik 3 legt dies nahe. Sie zeigt die durchschnittliche Macht des Parlaments für jeweils diejenigen Länder, die den gleichen ASI-Messwert erhalten haben, und gleicht diese mit der Macht des Parlaments ab. Dies geschieht jeweils getrennt nach Demokratien, Autokratien und schwankenden Regimen. Wichtigste Beobachtung: In den elektoralen Demokratien sind – unabhängig von der Machtfülle des Präsidenten – die Parlamente im Mittel immer stärker als in allen anderen Regimen.

Präsidentialismus ja, aber nur mit starken Parlamenten

Auf die Gegengewichte kommt es also an und – noch mehr – auf den historisch-politischen Kontext, in dem das Regierungssystem kreiert wurde oder in dem Reformen durchgeführt werden sollen. Der brasilianische Politikwissenschaftler José Cheibub hat diese Erkenntnis am Ende eines ganzen Buches über die Wirkungen der amerikanischen Regierungssysteme auf eine einfache Formel gebracht: „Die größere Instabilität präsidentieller Demokratien [in Amerika] kann vollständig ihrer autoritären Vergangenheit angelastet werden; sie hat nichts mit den Verfassungsstrukturen zu tun“ (2007: 173). Es hilft also wenig, den Präsidentialismus – oder eine seiner Unterformen – pauschal zu verteufeln. Häufig ist die Machtkonzentration mehr Symptom als Ursache von Demokratiedefiziten. In etablierten afrikanischen Autokratien hilft eine Reform des Regierungssystems wenig, wie sich am Beispiel Angola und ebenso deutlich am parlamentarischen Regierungssystem Äthiopiens zeigt. Statt eine Systemreform zu forcieren, erscheint es daher wirksamer, den Kerngedanken der *checks and balances* zu stärken.

Gerade das kenianische Beispiel demonstriert, wie schwer Reformen durchsetzbar sind, die Machtbefugnisse wichtiger politischer Funktionsträger beschneiden, obwohl diese objektiv nicht kulturell-traditionalistisch verankert sind. Dies gilt sogar nach erschütternden Gewaltereignissen, die scheinbar ein Gelegenheitsfenster aufgestoßen haben. Eine Stärkung des Parlaments dürfte also der erfolgreichere Weg sein, die Machtbalance und gegenseitige Kontrolle der Staatsgewalten in afrikanischen Staaten zu

stärken. Oft ist dazu gar keine Verfassungsreform nötig. Denn neopatrimoniale Strukturen oder schlichte Unkenntnis verhindern vielerorts, dass afrikanische Parlamente ihre vorhandenen Machtbefugnisse effektiv nutzen. Allerdings darf auch nicht zu viel erwartet werden, so lange endemische Korruption, geringe Akzeptanz formaler Verfahren oder autoritäre Einschüchterung zu den ungelösten politischen Herausforderungen eines Landes zählen.

Literatur

- Cheibub, José Antonio (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Cranenburgh, Oda van (2008), „Big Men“ Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries, in: *Democratization*, 15, 5, 952-973.
- Elgie, Robert (2011), Presidentialism, Parliamentarism and Semi-Presidentialism: Bringing Parties Back In, Review Article, in: *Government and Opposition*, 46, 3, 392-409.
- Elgie, Robert, Sophia Moestrup und Yu-Shan Wu (Hrsg.) (2011), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Fish, M. Steven, und Matthew Kroenig (2009), *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John, Strom C. Thacker und Carola Moreno (2009), Are Parliamentary Systems Better?, in: *Comparative Political Studies*, 42, 3, 327-359.
- Roque, Paula Cristina (2008), *Angolan Legislative Elections: Analysing the MPLA's Triumph*, ISS Situation Report, Pretoria: Institute for Security Studies.
- Shugart, Matthew S., und John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan (2003), Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction, in: *European Journal of Political Research*, 42, 3, 287-312.
- Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_1104.pdf> (9. Januar 1012).

■ Die Autoren

Alexander Stroh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien. Er ist Mitglied des überregionalen GIGA Forschungsteams „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

E-Mail: stroh@giga-hamburg.de, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/stroh>

Johanna Klotz war Praktikantin am GIGA Institut für Afrika-Studien. Sie studiert Sozial- und Rechtswissenschaften mit einem Fokus auf Wirtschafts- und Entwicklungssoziologie an der Universität Bielefeld.

E-Mail: [<jklotz@uni-bielefeld.de>](mailto:jklotz@uni-bielefeld.de)

■ GIGA-Forschung zum Thema

Formale Institutionen, darunter Regierungssysteme, spielen in mehreren GIGA-Forschungsprojekten eine wichtige Rolle. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) fördert derzeit eine vergleichende Untersuchung zu den „Ursachen hybrider Regime in Afrika“ (Gero Erdmann, Sebastian Elischer und Alexander Stroh), der Pakt für Forschung und Innovation ermöglicht ein Projekt zur „Unabhängigkeit der Justiz in neuen Demokratien“ (geleitet von Mariana Llanos) und ein kürzlich abgeschlossenes DFG-Projekt hatte den Neopatrimonialismus im Fokus (geleitet von Christian von Soest). Hinzu kommen mehrere Projekte unter der Leitung von Andreas Mehler, die sich mit Aspekten von „Power-Sharing“ befassen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Llanos, Mariana, und Leiv Mainstentredet (Hrsg.) (2010), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, New York, Palgrave.

Llanos, Mariana, und Ana Margheritis (2006), Why Do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001), in: *Studies in Comparative International Development*, 40, 4, 77-103.

Mehler, Andreas (2009), Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship, in: *African Affairs*, 108, 432, 453-473.

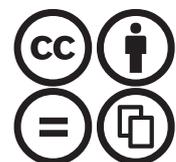
Nolte, Detlef (2004), Presidentialism revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, in: *Lateinamerika Analysen*, 7, Februar, 55-88.

Soest, Christian von (2010), Versöhner, Manager, Populist: Das Wirken der Präsidenten für die Konsolidierung der südafrikanischen Demokratie, in: Werner Distler und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika: 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos, 89-106.

Stroh, Alexander (2007), Crafting Political Institutions in Africa: Electoral Systems and Systems of Government in Rwanda and Zambia Compared, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 40, 4, 449-470.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: [<giga-focus@giga-hamburg.de>](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM