

Spannendes zum Fraktionswechsel. Erneutes Verbot des Floor Crossing in Südafrika

Norbert Kersting

1. Problemeinführung im verfassungsrechtlichen Kontext

Floor Crossing bezeichnet in Südafrika nicht nur den Fraktionswechsel, sondern umfasst vielmehr zusätzlich punktuell abweichendes Abstimmungsverhalten von Parlamentariern gegenüber der eigenen Fraktion sowie im weiteren Sinne, neben dem Wechsel von einem Parteilager in ein anderes, auch die Gründung einer neuen Partei. Dieses Floor Crossing war von 1994 bis 2002 gesetzlich verboten und zog widrigenfalls den Verlust des Mandats nach sich. Ab 2002 hingegen erlaubte eine weltweit einzigartige Gesetzgebung unter bestimmten Bedingungen den Fraktionsaustritt und -wechsel. 2008 wurde diese Regelung wieder aufgehoben mit der Folge, dass Floor Crossing erneut den automatischen Mandatsverlust bewirkt.

Mit dem Ende des Apartheidregimes und den ersten freien Wahlen 1994 wurde in Südafrika eine Verfassung konzipiert, die, zunächst als Übergangslösung entwickelt, seither insbesondere aufgrund ihrer Grundrechtsregelungen (Bill of Rights) weltweit als eine der modernsten Verfassungen gilt. Sie enthält weitreichende Staatsziele (Umweltschutz, ein Recht auf Wohnen und Bildung etc.) sowie individuelle Freiheiten (Anerkennung homosexueller Ehen etc.). Der Staatsaufbau orientiert sich vor allem an einem parlamentarischen System mit eher angelsächsischen Parlamentstraditionen auf nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene sowie an einem „kooperativen Föderalismus“. Dieser versucht, in der „rainbow nation“ regionale Freiheitsrechte und kulturelle Autonomie für die unterschiedlichen ethnischen, rassischen und Sprachgruppen zu gewährleisten, und definiert politische Sphären, die miteinander verwoben sind. Die Provinzen sind zum Beispiel im Vergleich zu Deutschland weniger in die nationale Entscheidungsfindung und stärker in die Entfaltung der Sozialpolitik eingebunden. So besitzen die Repräsentanten der Provinzen über deren nationale Vertretung, den Rat der Provinzen (National Council of Provinces), nur geringe Mitspracherechte. Gleichzeitig bemüht man sich seit 1994, neben dem Prozess der Staatenbildung, die nationale Identität und soziale Kohäsion zu fördern. Der Abbau der gravierenden sozialen Ungleichheit wird als zentrale Aufgabe einer effektiven Staatsverwaltung gesehen.

Die Entwicklung seit 1999 zeigt indessen starke zentripetale Tendenzen. Infolgedessen gewinnt die „nationale Sphäre“ aufgrund politischer und administrativer Schwächen auf der lokalen und regionalen Ebene an Bedeutung. Dabei wird zudem ein Trend zu einer exekutiven Dominanz erkennbar, die insbesondere ab 1999 unter der Regierung *Thabo Mbeki* de facto die Rechte des Präsidenten stark ausweitete. Berater im Umfeld des Präsidenten bekamen wichtige Funktionen in der Politikkoordination und -entwicklung.

Bleibt noch zu sagen, dass die Regelungen zum freien Abgeordnetenmandat und zum Fraktionswechsel, das heißt zum Floor Crossing, auch für die Diskussion über die Rolle der Abgeordneten in anderen Verfassungsstaaten relevant sind. In der jungen südafrikanischen Demokratie mit einem bislang kaum ausgeprägten differenzierteren Parteiensystem erscheinen sie allerdings von besonderer Bedeutung für die Weiterentwicklung des Parteiensystems und die demokratische Konsolidierung.

Die autonome Rolle der politischen Repräsentanten als „delegate“ (Delegierte) oder „trustee“ (Sachwalter) wurde bereits im Disput zwischen *John Stuart Mill* und *Edmund Burke* in der US-amerikanischen Verfassungsdiskussion aufgegriffen¹. In Deutschland sind bekanntlich alle Parlamentarier, unabhängig davon, ob direkt oder über eine Parteiliste gewählt, gleichrangige Vertreter des ganzen Volkes und in ihrer Mandatsausübung nur ihrem Gewissen unterworfen. Dieser Verfassungsaussage steht jedoch die gängige Praxis in vielen Parlamenten entgegen, aus Effizienz- und Effektivitätsgründen dem Parlamentsbeschluss vorgelegte Entscheidungsfindungsprozesse in Fraktionen und Parteien Vorrang einzuräumen. Dass Abgeordnete zur Sicherung der systemfunktional notwendigen und politisch-kulturell oft erwarteten Geschlossenheit Fraktionsdisziplin üben, wird häufig als übertriebene Parteiorientierung missverstanden und als Delegitimierung der Parlamente angesehen. Jedenfalls aber wird ein imperatives Mandat durchweg für unzulässig gehalten. Diese Autonomie der Parlamentarier garantiert die Stärke der Parlamente gegenüber den Parteien wie gegenüber der Exekutive.

Die Fraktionsdisziplin ist besonders in Ländern mit parlamentarischem Regierungssystem, zum Beispiel in Deutschland und auch in Großbritannien trotz dort bestehenden Mehrheitswahlrechts und parlamentarischer Souveränität, stark ausgeprägt. Aber auch so genannte semi-präsidentielle Systeme, zu denen Frankreich oft gezählt wird, sowie präsidentielle Systeme wie die USA mit bekanntermaßen direkt gewählten, relativ parteiungebunden agierenden Abgeordneten scheinen im Rahmen einer neuen ideologischen Aufladung der Politik die Freiräume des einzelnen Repräsentanten zu verringern. Dennoch ist in vielen Ländern die Fraktionsdisziplin nur eine informelle Regelung. Formale Sanktionen für abweichendes Verhalten sind praktisch auf das erhebliche Anforderungen stellende Fraktions- und Parteiausschlussverfahren begrenzt. Ein Floor Crossing, das heißt ein Fraktionsaustritt, ist formal für alle deutschen Abgeordneten möglich und nicht durch einen Mandatsverlust sanktioniert.

2. *Problemursachen vor allem im innerafrikanischen Rechtsvergleich*

Ist die Fraktionsdisziplin und das Floor Crossing in „alten“ Demokratien kein gravierendes Problem, so ist dies hinsichtlich der Stellung des Abgeordneten zu seiner Fraktion in den jungen Demokratien Afrikas anders. Die afrikanischen „neo-patrimonialen“ Systeme sind auch nach der Demokratisierungswelle der neunziger Jahre weiterhin durch Quasi-Einparteiensysteme und starke Exekutiven beziehungsweise Präsidenten („big men rule“) gekennzeichnet. Parlamente beginnen zum Teil erst, ihren Einfluss auszuweiten („emerging parliaments“)².

1 Vgl. *Hanna F. Pitkin*, *The Concept of Representation*, Berkeley 1969.

2 Vgl. *John Daniel / Roger Southall*, Electoral Corruption and Manipulation in Africa: The Case for International Monitoring, in: *John Daniel / Roger Southall / Morris Szefiel* (Hrsg.), *Voting for Democracy Watershed Elections in Contemporary Anglophone Africa*, Aldershot 1999, S. 37 – 56; *Lia Nijznik / Shabeen Mozaffar / Elisabete Azevedo*, Can Parliaments Enhance the Quality of Democracy on the African Continent? An Analysis of Institutional Capacity and Public Perceptions, CSSR Working Paper, Nr. 160, Kapstadt 2006; *Oda van Cranenburgh*, Big Men Rule. Presidential Power in Anglophone and Francophone African Countries, ECPR Konferenz, Pisa 2007.

Vor allem in Ländern mit Verhältniswahlrecht und in den populärer werdenden komplizierten Mischsystemen wird die Unabhängigkeit des Abgeordneten gegenüber der Partei angezweifelt. Mischsysteme kennen dabei unterschiedliche Rechte für Abgeordnete. In Deutschland besitzen direkt wie über Listen gewählte Abgeordnete gleichermaßen das freie Mandat. In Neuseeland, das das „deutsche“ personalisierte Verhältniswahlssystem einführte, dürfen nur die direkt gewählten Parlamentarier die Partei wechseln. Den über die Parteiliste Gewählten ist dies nicht gestattet. Sie müssen ihr Mandat bei Austritt aus ihrer Fraktion niederlegen.

Geht man näher auf Gründe für Fraktions- beziehungsweise Parteiwechsel ein, so liegen sie oft in der Unzufriedenheit des Abgeordneten mit neuen politischen Strategien der politischen Führung (Push-Faktoren), die bis hin zur Spaltung von Fraktionen oder Parteien führen können. Solche Veränderungen der Parteienlandschaft können sich durch die Entwicklung neuer Spannungslinien ergeben und gelten aus demokratietheoretischer Sicht als unproblematische Anpassung des politischen Systems. Kritischer werden dagegen Pull-Faktoren bewertet, bei denen sich die „wechselnden“ Abgeordneten Hoffnungen auf wichtige politische Ämter oder andere Gratifikationen machen. Hier spielen andere, „niedere“ Beweggründe eine Rolle. In der Regel profitieren dann die Regierungsparteien und die großen Parteien vom Wechsel. Namentlich in Ländern mit einer hohen Fragmentierung der Parteiensysteme führt dies zu Konzentrationsprozessen. Kommt es zur Abspaltung aufgrund persönlicher Konflikte, kann das Floor Crossing kurzfristig auch zur Gründung von neuen Kleinparteien führen, die sich bei den darauf folgenden Wahlen beweisen müssen. Stabile „alte“ Demokratien in Europa scheinen gegenüber dem „abweichenden Verhalten“ von Parlamentariern hingegen toleranter zu sein. Hier besteht ein breiterer öffentlicher Konsens über demokratische Institutionen und Werte, und zudem hat man Erfahrungen in Bezug auf Regierungswechsel mit gewaltloser Machtübergabe³. Diese fehlen in Afrika weithin.

Fraktionswechsel sind kein neues Phänomen. In den jungen afrikanischen Demokratien der fünfziger und sechziger Jahre kamen sie häufig vor. So fanden zum Beispiel in Ghana im Rahmen der Unabhängigkeit massive Übertritte von oppositionellen Parteimitgliedern zur Regierungspartei statt. In Sambia bewog die Tendenz zum Einparteiensystem in den siebziger Jahren viele oppositionelle Parteimitglieder zum Wechsel zur Regierungspartei (sechs ANC-Mitglieder traten 1970 zur UNC über). In Kenia kam es kurz nach der Unabhängigkeit zum Zusammenschluss der KADU mit der regierenden KANU-Partei. Diese Übertritte wurden in der Regel nicht honoriert; in Sambia zum Beispiel wurden die Wechselkandidaten nicht wieder gewählt⁴.

Ähnlich wie in anderen afrikanischen Staaten wurde in Südafrika seit 1994 zwar ein parlamentarisches System installiert, gleichzeitig aber der Exekutive eine besondere Bedeutung zugemessen („Westminster Presidentialism“). Der durch das Parlament gewählte

- 3 *Samuel Huntington* sieht einen zweifachen Regierungswechsel (turnover) als notwendiges Kriterium für eine Demokratie an. Demnach hätten viele Regime diesen Status noch nicht erreicht. *Adam Przeworski* definiert Länder mit einem einfachen „turnover“ als Demokratien. Vgl. *Samuel Huntington*, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991, S. 266; *Adam Przeworski* / *Michael E. Alvarez* / *Jose Antonio Cheibub* / *Fernando Limongi*, *Democracy and Development. Political Institutions and Wellbeing in the World*, New York 2000.
- 4 Vgl. *Norbert Kersting*, *Electoral Reform in Southern Africa. Voter Turnout, Electoral Rules and Infrastructure*, in: *Journal of African Elections*, 6. Jg. (2007), H. 1, S. 134 – 151.

Präsident bestimmt nicht nur das Kabinett und sitzt diesem vor, sondern besetzt auch nahezu alle wichtigen politischen Ämter bis hin zu den Ministerpräsidenten der Provinzen⁵. Über die dominierende Regierungspartei African National Congress (ANC) besitzt er weitgehende Mitspracherechte bei allen Personalentscheidungen, sogar auf lokaler Ebene.

Trotz der klaren Zweidrittelmehrheit für den ANC erfüllt das südafrikanische Parlament aufgrund der hohen Transparenz in seinen Ausschüssen eine wichtige Funktion vor allem für die parlamentarische Opposition und die Medien. Die Arbeit der Ausschüsse wird durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien zum Informationspool für zivilgesellschaftliche und politische Interessen. Dennoch gilt das Parlament im Verhältnis zur Regierung eher als schwach und auch aufgrund bislang mangelnder Finanzhoheit in seiner Funktion als Kontrollgremium und Gesetzgeber wenig entwickelt. Dabei steht es nicht nur in Konkurrenz zur Exekutive. In dem Quasi-Einparteiensystem ist oftmals die ANC-Parteizentrale prägend. Wesentliche Entscheidungen werden dort und nicht in der Fraktion vorbereitet. Wichtige Beschlüsse werden in den Fraktionssitzungen oder in speziellen Arbeitsgruppen diskutiert, von der Parteilinie abweichende Meinungen somit selten in den öffentlichen Sitzungen der Parlamentsausschüsse artikuliert. Abweichendes Abstimmungsverhalten im Plenum ist nicht üblich. So wurde die Absetzung Präsident *Thabo Mbeki* im September 2008 – nur sechs Monate vor dem Ende seiner Amtszeit – in der Partei entschieden, was ihn zum Rücktritt zwang. Die parlamentarischen Wege der Abwahl über ein Misstrauensvotum oder eines Impeachment-Verfahrens auf der Basis „moralischen“ Fehlverhaltens wurden nicht gewählt.

Tabelle 1: Staatsaufbau und Wahlrecht

	Nationale Ebene (Nationalversammlung / National Assembly)	Provinz-Ebene (9 Provinzparlamente)	Kommunalebene (47 Distrikte; 231 Gemeinde- bezirke; 6 Metropolregionen, z.B. Kapstadt, Durban)
Wahlrecht	geschlossene Listenwahl	geschlossene Listenwahl	personalisiertes Verhältnis- wahlrecht
Parlamentarier	600	30 bis 80	z.B. 207 in der Metro- polregion Kapstadt
Dauer der Legis- laturperiode	5 Jahre	5 Jahre	5 Jahre
Leiter der Exekutive	Präsident, gewählt vom Parlament	Premier, gewählt vom Provinz- parlament	z.T. „Exekutiver Bürger- meister“, gewählt vom Stadtrat (Council)
Wechsel der Regierungsspitze	Misstrauensvotum, „Impeachment“, Auflösung des Parla- ments, Rücktritt des Präsidenten	Misstrauensvotum, Rücktritt des Premiers	Abwahl (einfache Mehrheit)
Quelle: Eigene Zusammenstellung.			

5 Im Folgenden wird unter Parlament die gewählte Nationalversammlung (Assembly) verstanden. Im südafrikanischen Sprachgebrauch bildet sie mit dem Rat der der Provinzen (National Council of Provinces) gemeinsam das Parlament.

Nach dem Ende des Apartheidregimes, den Wahlen 1994 und einer Übergangsphase mit einer gesetzlich geregelten Großen Koalition (Government of National Unity) setzte sich seit 1999 der ANC als dominierende Partei durch. Der ANC besitzt seitdem nicht nur de facto eine Zweidrittelmehrheit in der Nationalversammlung bei gleichzeitig stark zersplitterten Oppositionsparteien, sondern kontrolliert auch nahezu alle Provinzen, alle Metropolen und größeren Städte. Regionale Ausnahmen bilden nur die Provinzen KwaZulu Natal und seit 2009 das Western Cape, wo die Oppositionsbündnisse über Mehrheiten verfügen und bereits länger in einigen Städten wie Kapstadt „regieren“. Mit der Abwahl *Thabo Mbeki* als Parteichef im Dezember 2007 und seinem erzwungenen vorzeitigen Rücktritt als Präsident im September 2008 bildete sich im Dezember 2008 mit COPE (Congress of the People) eine zunächst viel versprechende ANC-Splitterpartei. Die Parlamentswahl im April 2009 verstärkte aber eher die Zersplitterung der Opposition, und es stellt sich die Frage, ob sich auf lange Sicht ohne Parteizusammenschlüsse eine chancenreiche ernstzunehmende Catch-All-Partei etablieren kann.

3. Südafrikanische Verhältniswahlen samt Listenherrschaft

Südafrika besitzt auf der nationalen wie auf der Provinzebene ein reines Verhältniswahlrecht mit geschlossenen Listen. Die Hälfte der Abgeordneten der Nationalversammlung wird über Provinzlisten rekrutiert, während die andere Hälfte über nationale Parteilisten gewählt wird. Nur auf kommunaler Ebene besteht ein personalisiertes Verhältniswahlrecht, das sich an das deutsche Wahlrecht auf Bundesebene anlehnt⁶. Die Kommunalwahlen finden nicht parallel mit den nationalen Wahlen statt.

Die zentrale Rolle des ANC bei der Besetzung hochdotierter Ämter in der Administration und zum Teil auch in den (halb-)staatlichen Betrieben ist eklatant. Aufgrund der reinen Listenwahl ist die Rolle der Parteispitze auch für die Rekrutierung der Kandidaten ausschlaggebend. Dabei gilt das Parlament als Refugium und Sammelpunkt von ehemaligen Anti-Apartheid Politikern. Neben lukrativen Diäten verfügen die Abgeordneten zudem über Mitarbeiter und eine Büroinfrastruktur am Parlamentsitz Kapstadt sowie in den ihnen zugewiesenen Wahlkreisen⁷. Der innerparteiliche Machtkampf zwischen dem neuen ANC-Präsidenten *Jacob Zuma* und seinem Vorgänger *Thabo Mbeki* zeigt die Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von den Listenmachern in der Parteihierarchie. Unliebsame

6 Vgl. *Michael Krennerich / Dieter Nohlen*, Local Electoral Systems. Options for Reform in South Africa, in: Electoral Institute for South Africa (Hrsg.), *From a Tier to a Sphere. Local Government in the New South African Constitutional Order*, Sandton 1999, S. 52 – 66.

7 2008 bewertete eine unabhängige Kommission unter Leitung des Deputy Chief Justice *Dikgang Moseneke*, dass eine elfprozentige Erhöhung der Abgeordnetengehälter angemessen sei. Das Gehalt eines Abgeordneten liegt dann bei etwa 400.000 Rand plus Sozialleistungen und Gutschriften (allowances) in Höhe von circa 300.000 Rand im Jahr (2010: etwa 10 Rand = 1 Euro). Das Gehalt des Präsidenten liegt dann bei 2,2 Millionen Rand. Dieses beinhaltet aber Einzahlungen in einen Rentenfonds. Da der Abstand der Abgeordnetengratifikationen zu den Ministergehältern der Exekutive sehr hoch ist, wurde vom Parlament erfolglos eine Erhöhung von mehr als 30 Prozent gefordert. Besondere Mandate wie das des Fraktionsvorsitzenden werden zusätzlich honoriert. Dies gilt auch für Fraktionen, die aus nur einer Person bestehen. Das Salär kommunaler Ratsmitglieder liegt mit etwa 320.000 Rand verhältnismäßig hoch und entspricht dem eines Schulleiters.

Abgeordnete und Premiers mussten das Feld räumen oder wurden auf den Kandidatenlisten nicht berücksichtigt. Die Vergabe der Listenplätze und somit der Mandate erscheint dabei häufig als Gratifikation für politisches Wohlverhalten.

Die Interimsverfassung von 1993 enthielt eine Regelung, die das Floor Crossing mit einer Treusicherungsregelung (Anti-Defection Clause) völlig unterband. Demnach verlor ein Abgeordneter seinen Parlamentssitz immer, wenn er die Partei verließ (Art. 2 Nr. 23a Südafrikanische Interimsverfassung 1993)⁸. Vor dem Hintergrund massiver Parteiübertritte während des Apartheidregimes wurde dieser Passus in den Verfassungsentwurf übernommen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts soll der Regierungschef General *Louis Botha* im Rahmen der Verfassungsverhandlungen bei Treffen mit Parteimitgliedern immer eine Kiste Zigarren dabei gehabt haben, um die eigenen Mitglieder vom Parteiübertritt abzuhalten⁹.

Die Verfassung von 1996 sieht im dritten Absatz von Zusatzartikel 6, Annex A, Pkt. 13 vor, dass das Verbot des Floor Crossing nach einem Übergangszeitraum wegfallen soll, und der Folgeabsatz regelt weiter, dass Parteien fusionieren oder sich aufspalten können, ohne dass Abgeordnete ihren Parlamentssitz verlieren. Diese nach wie vor bestehende Übergangsregelung in der Verfassung von 1996 konnte auch ohne eine ansonsten notwendige Zweidrittelmehrheit verändert werden. Dies betraf vor allem die Provinz- und die Bundesebene. Auf der lokalen Ebene mit ihrem gemischten Verhältniswahlrecht nach bundesdeutschem Vorbild wird nach Art. 157 der Verfassung und nach dem Kommunalverfassungsgesetz (Municipal Systems Act) eine „faire Repräsentation in den kommunalen Parlamenten“ gefordert.

Mit Verschiebungen im südafrikanischen Parteiensystem, die vor allem im Lager der ehemaligen weißen Parteien stattfinden, gewinnt die gesetzliche Regelung neue Brisanz. So kam es im Jahre 2000 im Rahmen der Kommunalwahlen zu einem Zusammenschluss zwischen der eher „angelsächsisch“ geprägten Democratic Party (DP), die als Nachfolgerin der Progressive Party (PP) als einzige nicht-rassistische Oppositionspartei in der Zeit der Apartheid agierte und der New National Party (NNP), die aus der „Afrikaans“ dominierten National Party (NP) entstand, die in der Zeit der Apartheid nahezu permanent die Regierung prägte, sowie der „kleinen“ Federal Alliance (FA) in dem neuen Parteienbündnis Democratic Alliance (DA). Die Idee des Parteienzusammenschlusses und der Koalition der kleinen Oppositionsparteien wurde zwar zunächst akzeptiert, innerhalb kurzer Zeit kam es aber im November 2001 zur Parteispaltung. Die Mitglieder der NNP zogen sich aus der Democratic Alliance zurück. Gleichzeitig strebten sie überraschenderweise eine Koalition mit dem regierenden ANC an. 1996 war die NNP aus der Regierung der nationalen Einheit ausgetreten, wobei es in der Zeit der Apartheid zwischen diesen Parteien scharfe ideologische Auseinandersetzungen gegeben hatte. Mit der Spaltung kam es nun zum „DA-Problem“. Auf kommunaler Ebene ließen sich DP- und NNP-Abgeordnete nicht mehr unterscheiden, obwohl diese Parteien auf nationaler Ebene als eigenständige Organisationen weiter existierten. Eine Rückkehr der NP-Kandidaten wäre nach der vorerwähnten Treusicherungsregel verfassungswidrig gewesen.

Wenngleich das „DA-Problem“ vor allem ein regionales und lokales war, wurde die Reichweite der Verfassungsregelung auf kommunaler Ebene angezweifelt. Dennoch wurde

8 Vgl. *Dirk Kotze*, Floor Crossing in South Africa, KAS-Konferenz, Kapstadt 2006.

9 Vgl. *Robert Arthur Schrire* (Hrsg.), „Defection Clause“. Affidavit at the Constitutional Court of South Africa, Johannesburg 2002.

der Gesetzgeber aufgefordert, die Übergangsregelung zu klären. Die Floor Crossing-Gesetzgebung wurde anschließend von April bis Juni 2002 diskutiert und im Juni 2002 mit den Stimmen von ANC und NNP bei Gegenstimmen des United Democratic Movement (UDM), der Inkatha Freedom Party (IFP), der African Christian Democratic Party (ACDP) und bei Enthaltung der Democratic Alliance verabschiedet. Da die Verfassungsänderung der als Übergangslösung gedachten Treusicherungsregel zur Unterbindung von Fraktionswechseln keiner Zweidrittelmehrheit bedurfte, konnte sie Mitte 2002 verabschiedet werden. Nach Zugewinnen des ANC bei den vorausgegangenen Wahlen bestand für ihn ohnehin die Möglichkeit zur Verfassungsänderung mit der hierfür notwendigen Zweidrittelmehrheit. Noch im Juni 2002 erhob die UDM dagegen vor dem Verfassungsgericht Klage. Dieses bestätigte jedoch im Oktober die neuen Floor Crossing-Gesetze, da es sie im Einklang mit der Verfassung sah¹⁰.

Nach der 2002 in Kraft getretenen Änderung war in einem zweiwöchigen Zeitraum das Übertreten in andere Parteien und die Neugründung von Parteien möglich. Erschwert wurde das Floor Crossing aber dadurch, dass ein Wechsel nur dann gestattet war, wenn zehn Prozent der Parteirepräsentanten diesen vollzogen. Er war zudem nur in einem zweiwöchigen Zeitfenster im zweiten und vierten Jahr der fünfjährigen Wahlperiode erlaubt. So sollte eine permanente Diskussion und Infragestellung der individuellen Fraktionszugehörigkeit und des Parteiensystems verhindert werden. Zudem sollte nur bei massiven parteiinternen Problemen und nicht bei individuellen Streitigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedern und der Parteiführung dieser Parteiwechsel möglich sein. Es kam also genau besehen nicht zur völligen Aufhebung des Wechselverbots, sondern vielmehr zu seiner befristeten Lockerung.

4. Zeitweise gestattetes Floor Crossing

Die „Fristenregelung“ beinhaltete unterschiedliche Zeitfenster für die politischen Ebenen. In der Floor Crossing-Periode im September 2007 fielen, bei grundsätzlicher Festigung des Parteiensystems, erstmals die nationalen, regionalen und lokalen Zeitfenster zusammen, wie die nachstehende Tabelle verdeutlicht.

Seit 2002 haben 1396 gewählte politische Repräsentanten ihre Parteien verlassen und eine neue Partei gegründet oder sind zu einer anderen gewechselt. Darunter waren 1291 Ratsmitglieder (Councillors), 60 Abgeordnete aus Provinzparlamenten und 55 Mitglieder des nationalen Parlaments¹¹.

Dabei zeigt sich, dass insbesondere der ANC – obwohl zunächst gegen die Möglichkeit des Floor Crossing – seit 2002 von der Gesetzgebung profitiert hat¹². Neben der New National Party, die wiederum einen Großteil an den ANC verlor, verbuchte dieser zwar auch Abgänge, insgesamt aber die größten Zugewinne. An dritter Stelle der Zugewinne steht bereits die DA, die aber insgesamt seit 2002 mehr Verluste hinnehmen musste. Einen positiven Saldo besitzen die neu gegründeten Independent Democrats (ID). Insbesondere die

10 Vgl. *Thomas Lodge*, „Defection Clause”. Affidavit at the Constitutional Court of South Africa, Johannesburg 2002.

11 Vgl. *Jonathan Faull*, On South Africa’s Use of Floor Crossing. Coalitions and Alliances for Entrenching Electoral Democracy, IEC Conference, Johannesburg 2007.

12 Vgl. *Michael Hendrich*, Crossing the Floor, Johannesburg 2007.

Tabelle 2: Floor Crossing in Südafrika (Anzahl der Parteiübertritte)

	Lokal	Provinz	National
2002	555	–	–
2003	–	21	23
2004	486	–	–
2005	–	26	25
2006	–	–	–
2007	250	13	7

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

kleinen etablierten Parteien wie der Pan African Congress (PAC) und die regionale Inkatha Freedom Party mussten starke Abgänge registrieren. 37 ihrer Ratsmitglieder wurden unabhängig; 34 unabhängige Ratsmitglieder traten Parteien bei¹³. Insgesamt verloren insbesondere die kleineren Parteien, wobei gleichzeitig die Zahl der unabhängigen Ratsmitglieder stieg. Die Regelung hatte insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene Auswirkungen, zum Beispiel in Kapstadt. Auf nationaler Ebene war die Mehrheit des ANC deutlich. Nur in einer Provinz (Western Cape) und in einigen Kommunen dieser Provinz wie auch in KwaZulu-Natal bestanden zum Teil schwache Mehrheiten für Oppositionsparteien (DA, IFP) beziehungsweise den ANC.

Auf kommunaler Ebene beinhaltete die Entscheidung des Verfassungsgerichts eine Revision der vorangegangenen Obergerichtsentscheidung des Cape High Court und eröffnete die Möglichkeit zum Floor Crossing in einem fünfzehntägigen Zeitfenster ab dem 8. Oktober 2002. Die über Parteilisten gewählten Stadträte konnten nun die Partei wechseln, die direkt gewählten Stadträte unabhängig werden und ebenfalls die Partei wechseln. So bildeten sich auf lokaler Ebene auch neue, bislang nicht registrierte Parteien. Zudem bestand die Möglichkeit der Fusion oder der Aufspaltung von Parteien. Grundsätzlich durfte diese Möglichkeit aber nur einmal in der Wahlperiode genutzt werden. Die Ratsmitglieder, die zu anderen Parteien wechseln wollten, mussten ihre Absicht der nationalen unabhängigen Wahlkommission (Independent Electoral Commission) darlegen, die bis zum Ende der Zeitfenster die Informationen vertraulich behandelte.

Über das Floor Crossing wurde 2002 den Mitgliedern der New National Party (etwa 1.400 Ratsmitglieder) die Möglichkeit gegeben, aus der Democratic Alliance auszutreten und zur New National Party zurückzukehren. Dies bedeutete insbesondere Veränderungen in der Machtstruktur in der Provinz Western Cape. Hier besaß die DA oft nur knappe Mehrheiten in 16 von 30 Stadträten (zum Beispiel im West Coast District, Saldanha, Stellenbosch, Boland, Drakenstein (Paarl), Knysna etc). In Kapstadt kam es so zur Einsetzung der ANC-Bürgermeisterin *Nomaindia Mfeketo* anstelle des DA-Bürgermeisters *Gerald Morkele*. Insgesamt wurden auf der lokalen Ebene und insbesondere in Kapstadt Stimmen laut, die dem ANC vorwarfen, den übergewechselten Parlamentariern Positionen und Ämter in der Administration, zum Beispiel in den Sub-Councils, versprochen zu haben. In Südafrika erhalten politische Mandatsträger, das heißt auch Ratsmitglieder, verhältnismäßig hohe Zuwendungen. Politische Ämter sind zudem noch deutlich besser ausgestattet.

13 Vgl. *Dirk Kotze*, a.a.O. (Fn. 8).

Auf der anderen Seite warf die NNP der DA vor, wechselwillige Ratsmitglieder eingeschüchtert zu haben. Dies war von besonderer politischer Brisanz, denn die DA hatte sich bei der Parlamentsabstimmung enthalten und somit für das Gesetzespaket gestimmt. Insgesamt wechselten 330 DA-Ratsmitglieder zur NNP zurück, was etwa 20 Prozent der gesamten Sitze der DA ausmachte. Aufrufe der kommunalen Spitzenvereinigung South African Local Government Association an die gewechselten Kandidaten, in ihren Wahlbezirken beziehungsweise an ihrer Parteibasis Mitgliederversammlungen durchzuführen, um ihr Verhalten der Basis zu vermitteln, blieben vielfach folgenlos.

Nach Feststellungen der unabhängigen Wahlkommission machten insgesamt 555 Ratsmitglieder innerhalb des 2002 gegebenen Zeitfensters, das heißt sieben Prozent aller Betroffenen, vom Floor Crossing Gebrauch. Hierbei verlor die Democratic Alliance DA insgesamt 417 Ratsmitglieder, wobei 340 zur NNP zurückkehrten. 51 DA-Mitglieder wechselten direkt zum ANC. Von den 340 Ratsmitgliedern, die von der DA zur NNP gingen, hatten 239 ihr Mandat über Parteilisten und 180 ihren Sitz direkt gewonnen. Besonders betroffen vom Floor Crossing waren die Provinzbereiche Western und Northern Cape sowie Mpumalanga. Der ANC gewann insgesamt 104 Sitze von Listenkandidaten und 24 von Direktkandidaten; er verlor 16 Ratsmitglieder insbesondere an die IFP und die DA. Auch die Democratic Alliance konnte Zugewinne von 17 Sitzen erringen. Obwohl in jedem Zeitfenster nur einmal gewechselt werden konnte, versuchten etwa 16 Personen einen weiteren Wechsel.

Der ANC und die NNP gewannen in 20 Gemeinden die Mehrheit, während die DA ihre dominierende Rolle in 15 Kommunen nicht zu halten vermochte. Der ANC gewann in Kapstadt, Drakenstein, Stellenbosch, Overberg, Swellendam, in der Garden Route, Klein Karoo und South Cape. Zudem gewann die New National Party in zwei weiteren Gemeinden, und der ANC konnte sich in einigen weiteren Gemeinden die Mehrheit in Koalitionen sichern. Weitere Veränderungen gab es im Eastern Cape, im Northern Cape und in Kwazulu-Natal. Die Provinzen Free State, Gauteng, Mpumalanga, Limpopo und North West zeigten keine Veränderungen¹⁴.

5. Kritik und Reformvorschläge zugunsten eines erneuten Vollverbots

Es blieb nicht folgenlos, dass es eine Menge von Unregelmäßigkeiten und rechtlich unzulässiger Wechselsversuche gab, so zum Beispiel einen gleichzeitigen Wechsel in zwei Parteien („double crossing“) und den mehrfachen Wechsel innerhalb eines Zeitfensters („multi crossing“). Eine Vielzahl von Vorwürfen in Richtung Bestechung, Betrug und Nötigung wurden laut. Parteiübertritte fanden gerade dort statt, wo die Mehrheiten fragil waren. „Vertrauliche“ Vier-Augen-Gespräche zwischen Politikern unterschiedlicher Parteien wurden – zum Teil von beiden Gesprächspartnern – verdeckt aufgezeichnet. Einige lokale Parteibüros ließen Abgeordnete überwachen und abhören. Politiker wie Bevölkerung sahen die Wechsel als negativ für das Ansehen der Politik an¹⁵. Den Wechslerinnen wurde oft zu Recht

14 Vgl. *Thomas Knirsch / Elisabeth Schwab*, Parteiübertritte in Südafrika und ihre Auswirkungen auf die junge Demokratie, in: KAS-Auslandsinformationen 2002, H. 11, S. 43 – 69, S. 63.

15 Vgl. ebenda.

nachgesagt, dass sie das Floor Crossing nicht aus ideellen Gründen, sondern aufgrund versprochener finanzieller Zuwendungen und Posten vollzogen hätten.

Umfragen ergaben allerdings, dass 74 Prozent der Südafrikaner mit der Fairness und Gleichheit des Wahlsystems zufrieden sind. Weiter sahen 81 Prozent das System als offen an und zeigten sich damit zufrieden. 68 Prozent waren der Meinung, dass die politischen Parteien für die Responsivität der Abgeordneten verantwortlich seien¹⁶. Dabei glaubten nur 60 Prozent, dass das Wahlsystem diese Verantwortung gegenüber den Wählern bewirke. So meinten 71 Prozent der Südafrikaner, dass die einzelnen Kandidaten besondere Wahlkreise repräsentieren sollten. Mangelnde Responsivität und Zurechenbarkeit wurden kritisiert. Der 2002 gebildete Wahlreformausschuss sollte demgegenüber betonen, dass kein Wahlrecht gleichermaßen eine individuelle wie kollektive Verantwortung („accountability“) bewirken könne.

Im Oktober 2007 sprachen sich nahezu alle Parteien – auch jene, die über die Floor Crossing-Gesetzgebung begründet worden waren – für Abschaffung der bestehenden Regelung aus. Einige wollten noch weitergehende Wahlrechtsreformen. Die Parteien reagierten dabei aus unterschiedlichen Gründen. Eine Ursache lag in der negativen Medienberichterstattung während der Floor Crossing-Periode im September 2007. Bei den kleineren Parteien riss der Verlust von Abgeordneten, die ihre Ressourcen, wie etwa Mitarbeiter und Büroausstattung, „mitnahmen“, finanzielle Lücken. Aber auch in den Parteien, die die Wechselkandidaten aufnahmen, sorgten die Übertritte oft für erheblichen internen Streit. Die Neumitglieder waren nur schwer politisch zu integrieren, zumal wenn sie lukrative politische Ämter besetzten.

Die Kritik an der Floor Crossing-Regelung war vielstimmig¹⁷. Als Reformmaßnahme wurde die völlige Abschaffung des Floor Crossing gefordert. Für den Fall des Beibehalts wurde der Wechsel zu etablierten Parteien und/oder eine neue, erschwerte Form der Parteineugründung durch höhere Hürden bei der Parteiregistrierung gefordert. Andere wollten die Abschaffung beziehungsweise die Anpassung der Zehnprozentklausel, um es potentiellen Wechsellern aus größeren Parteien schwieriger zu machen. Weitere Maßnahmen sahen die Möglichkeit der Abwahl von Abgeordneten vor. Vielfach wurde die Stärkung der Independent Electoral Commission sowie des Wahlprüfungsgerichts (Electoral Court) in Bezug auf Sanktionen und Regelsetzung gefordert¹⁸. Nach neuseeländischem Vorbild wurden unterschiedliche Regelungen für die auf der lokalen Ebene direkt gewählten Ratsmitglieder („Ward Councillor“) und Listenkandidaten erwogen.

In der Opposition wurde eine Neufassung der Treusicherungsregel im Rahmen einer breiteren Wahlrechtsreform diskutiert¹⁹. Die Übergangsregelungen in der Verfassung von 1996 sahen auch eine Reform des Verhältniswahlrechts mit festen Listen – bereits vor der Parlamentswahl 2004 – vor. Unter der Leitung des ehemaligen Vorsitzenden der Progressive Party *Frederik van Zyl Slabbert* war 2002 ein Wahlreformausschuss (Electoral Task

16 Vgl. *Robert Cameron*, Towards a New Local Government. Electorate System in South Africa, Democratization or Manipulation (unveröffentlichtes Manuskript 2006).

17 Vgl. ANC (Hrsg.), Legislature and Governance. For a National Democratic Society, ANC Policy Paper for ANC Conference, Juni 2002.

18 Vgl. *Michael Hendrich*, a.a.O. (Fn. 12).

19 Vgl. *Roger Southall*, Electoral Systems and Democratization in Africa, in: *John Daniel / Roger Southall / Morris Szeftel* (Hrsg.), a.a.O., S. 19 – 36.

Team) geschaffen worden, der aus Regierungsvertretern, insbesondere Vertretern der unabhängigen Wahlkommission, sowie weiteren Juristen und Politikwissenschaftlern bestand²⁰. Auch für diesen Reформаusschuss waren die bestehenden Regelungen zum Floor Crossing weniger problematisch; es ging ihm stattdessen um folgende Reform des bestehenden reinen Verhältniswahlrechts: Während 100 Abgeordnete weiterhin über Landeslisten ins Parlament kommen würden, sollten die weiteren 300 in den bestehenden neuen 69 Wahlbezirken, und zwar jeweils drei bis neun Kandidaten, für das nationale Parlament direkt gewählt werden. Dieses Mischsystem mit mehreren direkt gewählten Abgeordneten in einem Wahlkreis sollte die Responsivität der Parlamentarier gewährleisten. Der Vorteil der Mehrkandidatenwahlkreise lag darin, dass die Wahlkreisaufteilung sich im Wesentlichen an den bestehenden Provinzial- und regionalen Grenzen orientieren konnte²¹. Das personalisierte Verhältniswahlrecht würde für die direkt gewählten Abgeordneten entweder – nach neuseeländischem Beispiel – das Floor Crossing erleichtern oder die Möglichkeit zu einer Nachwahl bieten.

Kritik an einem solchen neuen nationalen Wahlrecht kam von etwa einem Drittel der Mitglieder, die vor allem der Unabhängigen Wahlkommission angehörten. Die Kritik dieser Gruppe richtete sich weniger gegen die grundsätzlichen Ergebnisse des Wahlreformausschusses als vielmehr gegen die prinzipielle Notwendigkeit einer Reform, da das bestehende Wahlsystem in Umfragen weitgehenden Zuspruch erhalten habe. Dennoch wurde Anfang 2008 der Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht, der die völlige Abschaffung der Fristenregelung und des Floor Crossing auf allen Ebenen verlangte. Das Wahlrecht wurde nicht verändert. Da dies sowohl bei den Medien als auch bei den etablierten Parteien kaum auf Widerstand stieß, wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes seit 2009 der Parteiwechsel erneut erschwert. Fraktionswechsel und Parteineugründungen sind damit unmöglich, da mit Mandatsverlust verknüpft.

6. Resümee: Schwächung des Parlaments durch Verbot des Floor Crossing

Die Autonomie der Abgeordneten und ihre Rolle als Delegierte oder Trustees sind kontroverse Themen. In Ländern mit Verhältniswahlrecht oder mit gemischten Wahlsystemen tragen Fraktionswechsel und Parteiübertritte zur Delegitimation des politischen Systems bei. Insbesondere in Entwicklungsländern werden oft Vorwürfe der Bestechung und der Ämterpatronage laut. In der jungen Demokratie Südafrikas mit der dominierenden Regierungspartei ANC, aber einem kaum gefestigten Parteiensystem kam es zwischen 2002 und 2008 mit der Lockerung der Treusicherungsregel und der Einführung eines Floor Crossing-Zeitfensters zu einer Vielzahl von Parteiübertritten. Dies legt die Vermutung nahe, dass bei einigen Abgeordneten Pull-Faktoren, wie das Versprechen lukrativer Ämter, gegenüber den Push-Faktoren, wie Unzufriedenheiten mit der eigenen Partei, als Motiv für den Wechsel überwogen.

20 Vgl. Electoral Task Team (Hrsg.), Report of the Electoral Task Team, Kapstadt 2003.

21 Ein Minderheitenvotum in der Kommission forderte Einzelwahlkreise, vgl. *Murray Faure / Albert Venter*, Electoral Systems and Accountability. A Proposal for Electoral Models for South Africa, in: KAS (Hrsg.), Electoral Models for South Africa: Reflections and Options, Johannesburg 2002, S. 131 – 157.

In der südafrikanischen Reformdiskussion wird die Verantwortung des Abgeordneten gegenüber seiner Partei und den Wählern in den Vordergrund gerückt. In Südafrika wird gegen den Fraktionswechsel die genaue proportionale Repräsentation des Wahlergebnisses hervorgehoben. Floor Crossing wird als Ignoranz gegenüber dem Wählerwillen bezeichnet, der dieses Kräfteverhältnis vorgegeben hat. Da Südafrikaner bei nationalen Wahlen nur eine Parteistimme abgeben, wird der Parteiübertritt eines Abgeordneten als Betrug am Wähler, mindestens als Missachtung seines Willens gesehen. Diese Argumentation rückt den Aspekt der Repräsentation gegenüber dem des Wahlsystems stark in den Vordergrund.

Die Demokratietheorie sieht die individuelle Verantwortung des Abgeordneten durch die Möglichkeit der Wiederwahl beziehungsweise Abwahl gewährleistet. Das südafrikanische Verhältniswahlrecht erlaubt dies aber nur bedingt und indirekt. Es setzt auf eine kollektive Verantwortung der Parteien. Demnach müssten Parteien, die „unlautere“ Wechselkandidaten aufnehmen, hierfür sanktioniert werden ebenso wie die Kandidaten selbst.

Grundsätzlich wird für Deutschland und Südafrika die unterschiedliche Einschätzung in Bezug auf das Abgeordnetenmandat deutlich. In Südafrika wird der Parlamentarier eher als Repräsentant und Delegierter gesehen und weniger – wie in Deutschland – als Trustee, der eine weitgehende Unabhängigkeit besitzt und keinem imperativen Mandat unterliegt. Diese Unabhängigkeit kann zur Loslösung des Mandatsträgers von seiner Partei und Fraktion auf Grund inhaltlicher oder personeller Streitigkeiten führen. Auch wenn die Kandidaten über Parteilisten nominiert wurden und im Wahlkampf auf die Unterstützung der Parteien zurückgreifen konnten, sollte insbesondere in Quasi-Einparteiensystemen („dominant party systems“) diese Autonomie gewährleistet werden. Hieran haben jedoch bezeichnenderweise sowohl die Parteien als auch die abtrünnigen Kandidaten meist kein Interesse. Ein Wahlsystem, das über Parteilisten hinaus eine Personenwahl zulässt, wie dies beim gemischten Wahlrecht in Deutschland auf Bundesebene und in Südafrika auf kommunaler Ebene der Fall ist, kann diese Verantwortung stärken. Über Nachwahlen sollte dem Wähler die Möglichkeit gegeben werden, das Verhalten seiner Repräsentanten zu bewerten. Außerdem bekämen die direkt gewählten Abgeordneten im Blick auf ihre besondere Legitimation mehr Autonomie gegenüber ihrer Partei. Ihre Verantwortung gegenüber dem Kollektiv der Partei und dem Wähler als Individuum beinhaltet aber dennoch, dass ein Parteiwechsel gegenüber der Wähler- und Parteibasis zu erläutern ist²².

Südafrika besitzt auf der lokalen Ebene die strikt personalisierte Verhältniswahl. Die kommunalen Probleme sind indessen so, dass das Wahlrecht nicht der alleinige Schlüssel zur Lösung zu sein scheint. Bereits jetzt werden ausgeschiedene direkt gewählte Mitglieder in Nachwahlen ersetzt. Aufgrund der zahlreichen Aids-Erkrankungen gibt es relativ viele dieser kostspieligen Nachwahlen. Eine zusätzliche Abwahl („recall“) für Ratsmitglieder, die die Partei gewechselt haben, würde noch mehr Kommunalwahlen zur Folge haben.

Abschließend ist zu sagen, dass der große Verfassungspatriotismus, der zur Stabilität des politischen Systems Südafrikas beigetragen hat, gravierende Änderungen eher unwahrscheinlich macht. Die völlige Abschaffung der Floor Crossing-Möglichkeiten und die Wiederherstellung des Status quo ante erschwert Fraktionsaustritte und verfestigt das Parteiensystem. In einem Land, in dem selbst kommunale Ratsmitglieder nicht ehrenamtlich arbeiten, sondern völlig vom Diäteneinkommen abhängig sind, sind Parteiwechsel immer

22 Vgl. *Michael Bratton / Robert Mattes / Emmanuel Gyimah-Boadi*, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge 2005.

mit dem Makel der Ämterpatronage verbunden. Dabei wird übersehen, dass es zu Parteiübertritten nicht nur aus niederen Beweggründen gekommen ist. Das erneute Wechselverbot birgt somit ein Dilemma. Südafrikas Quasi-Einparteiensystem ist durch eine straffe innerparteiliche Hierarchie, ein schwaches Parlament und wenig transparente innerparteiliche Entscheidungsfindungen gekennzeichnet. Die Möglichkeit des Parteiübertritts bedeutete einen Rest an Autonomie für viele Abgeordnete. Die Abschaffung des Floor Crossing wird die Autonomie der Abgeordneten nicht stärken, die notwendige Veränderung des noch instabilen Parteiensystems nicht erleichtern und somit das Parlament längerfristig eher schwächen.