



Afrikanische Entwicklungen: Politische Trends der jüngsten Wahlen in Subsahara-Afrika

Afrika ist in Bewegung! Afrikanische Staaten und Gesellschaften folgen unterschiedlichen Entwicklungspfaden. Für die einen ist Afrika der „Boom-Kontinent“ der Gegenwart. Für die anderen ist er Heimat des größten Teils der sogenannten „bottom billion“. In der A&S-Reihe „Afrikanische Entwicklungstrends“ untersuchen afrikanische und europäische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in regelmäßigen Abständen politische und wirtschaftliche Dynamiken in Afrika. Sie ziehen Bilanz und identifizieren zukünftige Herausforderungen für den Kontinent.

Zusammenfassung

Mehrparteienwahlen sind in Subsahara-Afrika (SSA) längst keine Seltenheit mehr. 2010 und 2011 jedoch fanden ungewöhnlich viele Wahlen statt. Bis Mitte 2011¹ führten 20 Länder Präsidentschafts- und/oder Parlamentswahlen durch. In vielen dieser Länder wird regelmäßig gewählt, aber geht das auch mit einer Verbesserung der demokratischen Qualität einher?

Eine Analyse der Wahlen und Trends seit der letzten Abstimmungsrunde ergibt ein ambivalentes Bild. Positiv ist, dass die relative Stabilität der Demokratien mehrerer kleiner Inselstaaten wie Mauritius bestätigt wurde. Ermutigend sind auch Hinweise auf einen faireren Wettbewerb in einigen Ländern mit Hybridregimen, etwa Nigeria. Andere Länder wie Guinea und Côte d'Ivoire haben Wahlen nach Systembrüchen (wieder) eingeführt. Leider waren diese kleinen Verbesserungen oft von Gewalt überschattet. Viele Regime schränken zudem politische Freiheiten und Wettbewerb ein und nutzen Wahlen als Fassade für ihren Machterhalt wie in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) und in Ruanda. Tatsächlich ist in fast der Hälfte der 20 Länder, die kürzlich Wahlen abhielten, eine

beunruhigende Tendenz zu erkennen, autoritäre Regierungspraxis und politische Exklusion fortzuführen oder gar auszuweiten.

Die demokratische Qualität in SSA hat sich, im Vergleich zu den 1980er-Jahren, generell verbessert, doch vielerorts stockt der Wandel oder ist nicht stabil. Eine Welle von Umbrüchen und Revolutionen wie in der arabischen Welt bleibt hier in naher Zukunft unwahrscheinlich. Daher müssen die Strategien und Instrumente internationaler Akteure an die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und Stufen der Demokratisierung in der Region angepasst werden. Wo politische Spielregeln und Freiheiten grundlegende Achtung erfahren, bleibt Wahlhilfe ein Schlüsselinstrument. Wo indes autoritäre Praktiken wie die Einschüchterung der Zivilgesellschaft oder Einschränkung der Pressefreiheit herrschen, muss mehr Gewicht auf unverzichtbare politische Chancengleichheit und wirksame institutionelle Reformen gelegt werden. Ökonomische und Sicherheitsüberlegungen bleiben für EU- und US-Akteure naturgemäß wichtig, aber Demokratieförderung darf kein bloßes Lippenbekenntnis sein. Allzu oft haben in der Vergangenheit politische Unterdrückung und Exklusion die Saat für Instabilität und Konflikte gelegt.

1 Diese Stellungnahme bezieht sich auf alle allgemeinen Wahlen zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 30. Juni 2011.

Tabelle 1: Ergebnisse jüngster Wahlen			
	Unumstritten	Umstritten	Heftig umstritten
Keine Änderung der Macht-/Mehrheitsverhältnisse	Kap Verde (Parl.), Mauritius (Parl.)	Benin (Parl. + Präs./53), Burkina Faso (Präs./80), <u>Burundi</u> * (Parl. + Präs./91), Zentralafrikanische Republik* (Parl. + Präs./66), Tschad* (Parl. + Präs./89), Dschibuti* (Präs./79), Äthiopien* (Parl.), Ruanda* (Präs./93), Sudan* (Parl. + Präs./68), Tansania (Parl. + Präs./61), <u>Uganda</u> * (Parl. + Präs./68)	<u>Nigeria</u> * (Parl. + Präs./59), <u>Togo</u> (Präs./61) ³
Änderung der Macht-/Mehrheitsverhältnisse	Niger* (Parl. + Präs./58) ² , São Tomé und Príncipe (Parl.)	Komoren (Präs./61) ¹	<u>Côte d'Ivoire</u> * (Präs./54), <u>Guinea</u> * (Präs./52) ²
<p>In Klammern: Art der Wahl/Mehrheitsvotum bei Präsidentschaftswahlen in % (abgerundet). Unterstrichen: Länder mit Abwärtstrend im Bereich Sicherheit im Wahlmonat. Kategorisierung von Wahlen basiert auf einer Analyse des zweiten/entscheidenden Wahlgangs.</p> <p>* Länder mit bewaffneten Konflikten in den letzten zehn Jahren. 1 Änderung wegen einer turnusgemäßen Rotation der Präsidentschaft zwischen den verschiedenen Inseln. 2 Übergang von Militär- zu Zivilherrschaft. 3 Zwei Monate nach der Wahl Regierung des „nationalen Wiederaufbaus“.</p> <p>Quelle: Aufstellung der Autorin, basierend u. a. auf: IFES Wahlleitfaden: http://www.electionguide.org/; EISA Wahlkalender 2010-2011: http://www.eisa.org.za/WEP/calendar.htm; CrisisWatch (International Crisis Group): http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch.aspx; UCDP/PRIO Armed Conflict Datasets : http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIO</p>			

Wahlen und Demokratie in Subsahara-Afrika

Alle Länder in SSA mit Ausnahme von Eritrea und Somalia haben seit 2005 allgemeine Wahlen abgehalten. Gleichwohl bleibt die demokratische Erfolgsbilanz in der Region verschwommen. Viele afrikanische Regime gelten gemeinhin als hybrid oder semi-autoritär. Laut dem *Polity IV Project* (2009) befindet sich de facto die Mehrzahl der Länder in dieser Grauzone, obwohl sie Mehrparteienwahlen abhalten. Gleichzeitig wird behauptet, regelmäßige, selbst mit Mängeln behaftete Wahlen verbesserten mit der Zeit die demokratische Qualität (Lindberg 2006). Welche politischen Trends sind also an den jüngsten afrikanischen Wahlen abzulesen, und welche Regimemuster haben sich seit der letzten Wahlrunde in einzelnen Subregionen herausgebildet?

Kontinuität und umstrittene Wahlergebnisse

2010 und in der ersten Jahreshälfte 2011 erlebte Subsahara-Afrika mit 29 nationalen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in 20 Ländern eine ganze Welle von Wahlen. Zwar ist diese Ländergruppe nicht repräsentativ für die Gesamtregion. Aber die Bandbreite der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung ist doch groß genug, um aufschlussreiche Einblicke über den Einzelfall hinaus zu gewinnen. Dem allgemeinen Ranking entsprechend gehört die Mehrzahl der besagten 20 Regime zur Kategorie semi-autoritär oder hybrid; relativ wenige sind als Demokratien einzustufen.

Wichtiger als die bloße Zahl jüngerer Wahlen ist ihre Kontinuität. Insofern hat die aktuelle Welle von Wahlen den oben angedeuteten Trend zu regelmäßigen Abstimmungen in

SSA unterstrichen. In allen 20 Ländern außer Côte d'Ivoire, Sudan, Niger und Guinea waren die jüngsten Wahlen mindestens die zweiten in Folge. Die Ereignisse in Niger und Guinea zeigen zudem, dass ein Staatsstreich nicht mehr einfach hingenommen wird: die neuen Führungen gerieten schnell unter internationalen und regionalen Druck, glaubwürdige Wahlen durchzuführen. Côte d'Ivoire und Sudan hielten Wahlen nach einer Zeit des Bürgerkriegs und der Verhandlungen ab, obwohl schon 2000 in beiden Ländern Abstimmungen stattgefunden hatten. Die Regelmäßigkeit von Wahlen zeigt, dass sie, einmal eingeführt, nicht so ohne Weiteres wieder abgeschafft werden können. Allerdings bedeutet das nicht zwangsläufig einen Schritt hin zu mehr Demokratie.

In 14 der 16 Länder, in denen regelmäßig gewählt wird, hat es durch die letzten Wahlen keinen Machtwechsel gegeben, haben also die regierenden Präsidenten oder Parteien ihre Position behauptet. Die zwei Fälle, in denen sich die Machtverhältnisse änderten, sind kleinere Inselstaaten, namentlich São Tomé und Príncipe und die Komoren. Wahlsiege herrschender Präsidenten oder Parteien waren schon ein häufiges Merkmal früherer Wahlgänge. Aber nur in Verbindung mit den vielen Kontroversen um aktuelle Wahlergebnisse deuten sich darin Defizite im politischen Prozess an. Nur in Kap Verde und Mauritius erkannten die Spitzen der großen Oppositionsparteien ihre Niederlage sofort an. In allen anderen Fällen beklagte die Opposition Unregelmäßigkeiten und Wahlbetrug, gefolgt von vereinzelten Demonstrationen und teilweise begrenzten Gewaltausbrüchen (umstritten) oder von stärkeren Protesten und gewalttätigen Auseinandersetzungen.

zungen, die andauerten, nachdem die Endergebnisse bestätigt worden waren (heftig umstritten).

Umstrittene Wahlen können Ausdruck ungelöster Konflikte und mangelnder politischer Chancengleichheit sein. Die entscheidenden Runden der Präsidentschaftswahlen in Côte d'Ivoire, Guinea, Nigeria und Togo waren von Gewalt und schweren Protesten begleitet. Hintergrund in Côte d'Ivoire und Guinea war ein ohnehin spannungsgeladener politischer Übergang, während es in Nigeria und Togo eine Vorgeschichte von Gewalt im Zusammenhang mit Wahlen gab. Insofern war die Situation im Vorfeld dieser Urnengänge von größerer Unsicherheit geprägt.

Solche Wahlen, bei denen Streitigkeiten auf niedrigerem Niveau blieben, fanden in Ländern statt, in denen die Regierung den Staat besonders stark kontrollierte. Gelegentlich kam es zwar auch zu Wahlfälschung und -betrug, doch meist sicherten autoritäre Praktiken im Vorfeld der Wahlen dem Amtsinhaber bzw. seiner Partei die Wiederwahl. Daher kann der Grad der Anfechtung von Wahlen auch den Spielraum der Opposition offenlegen, der in den meisten dieser Länder sehr begrenzt ist. Die Opposition boykottierte die Wahlen in den Fällen, in denen autoritäre Praktiken in den letzten Jahren zugenommen haben, wie in Burundi, der ZAR, Tschad und Dschibuti. Wo der politische Raum schon länger streng kontrolliert wurde wie in Burkina Faso, Äthiopien, Ruanda und Uganda waren Gegner bereits vom Prozess ausgeschlossen oder beschritten andere Wege des Protests.

Eine Verbesserung demokratischer Qualität wird auch durch Gewalt und Unsicherheit bei Wahlen infrage gestellt. Offenbar sind die meisten Abstimmungen in SSA nach wie vor mit Unsicherheit verbunden: In 8 von 20 Ländern gab es im Rahmen aktueller Wahlen einen Abwärtstrend bei der Sicherheit. Die meisten dieser Länder haben in den letzten 10 Jahren bewaffnete Konflikte erlebt. Naturgemäß waren die Fälle mit schwerwiegenden Sicherheitsproblemen gleichzeitig auch diejenigen mit besonders heftig umstrittenen Wahlergebnissen, was in Côte d'Ivoire sogar in einen erneuten bewaffneten Konflikt mündete. Doch selbst in weniger strittigen Fällen wie Burundi, Ruanda und Uganda kam es zu Gewalt wie (Granat-)Angriffen und Tötungen, allerdings in geringerem Umfang.

Ausbleibende Machtwechsel, umstrittene Wahlergebnisse und wiederkehrende Gewalt bei Wahlen stellen Fortschritte bei der Demokratisierung etlicher Staaten in Frage. Aber wirkliche Trends lassen sich nur über einen längeren Zeitraum ausmachen, in diesem Fall seit der letzten Wahlrunde.

In welche Richtung steuert die Demokratie? Trends seit den letzten Wahlen und regionale Muster

Kennzeichnend für die (heftig) umstrittenen Wahlen von 2010 und der ersten Jahreshälfte 2011 war entweder ein gewaltsamer Transformationsprozess mit ungewissem Ausgang oder ein begrenzter politischer Raum mit autoritären Praktiken und der Kontrolle staatlicher Ressourcen durch die herrschenden Eliten. Doch trotz dieses vordergründig trost-

losen Status quo könnte sich seit der letzten Wahlrunde etwas bewegt haben.

Tatsächlich sind in einigen der 20 Länder positive Entwicklungen sichtbar. So konnte sich in einer Reihe kleiner Inselstaaten Demokratie weiter festigen. Dieser Trend 1 (siehe Kasten) ist 2010 und 2011 vor allem deshalb schwach ausgeprägt, weil viele der größeren fortgeschrittenen Demokratien wie Ghana, Namibia und Südafrika in dieser Zeit nicht gewählt haben.

Trend 2 beinhaltet Verbesserungen in einzelnen Hybridregimen, am sichtbarsten in Nigeria und Tansania. Auch wenn die Bedingungen nicht gänzlich frei und fair waren, gelang es der Opposition in beiden Fällen, die herrschenden Parteien und ihre Spitzen erstmals seit der (Wieder-)Einführung von Wahlen ernsthaft herauszufordern. Dies zeigt sich auch an der abnehmenden Zahl der Stimmen für die amtierenden Präsidenten seit den letzten Wahlen in beiden Ländern. Denn das Schrumpfen überproportional hoher Anteile von Stimmen für Amtsinhaber kann darauf hindeuten, dass sich Wahlen ihrer eigentlichen Funktion annähern, echte Wahlmöglichkeiten und Repräsentativität zu gewährleisten. In Niger, Guinea und Côte d'Ivoire, wo es sich um die ersten Wahlen nach einem Militärputsch oder Bürgerkrieg handelt, zeichnen sich noch keine deutlichen Trends ab. Immerhin – die Chance auf einen allmählichen Wandel besteht. In all diesen Fällen können Wahlen einen tiefer reichenden Transformationsprozess anstoßen. Gleichwohl bleiben politische Entwicklungen unvorhersehbar, häufig aufgrund ungelöster Spannungen und Konflikte.

Die Ergebnisse in den meisten anderen Ländern, die wiederholt Präsidentschaftswahlen durchführten, zeichnen ein eher beunruhigendes Bild für die Demokratie. In Burkina Faso, Burundi, der ZAR, Tschad, Ruanda, Togo und Uganda blieb der Stimmenanteil, der auf die Amtsinhaber entfiel, in etwa gleich oder stieg sogar an. Auch die allgemeine politische Entwicklung zwischen den letzten beiden Wahlen in Ländern, in denen herrschende Führung und Partei den Staat stark kontrollieren, unterstreicht einen dritten Trend: elektoralen Autoritarismus. Hier deutet ohne Frage nur wenig darauf hin, dass regelmäßige Wahlen die demokratische Qualität verbessert haben. Vielmehr sind Wahlen in erster Linie ein Mittel herrschender Kreise, sich Macht und

Kasten 1: Trends in Ländern Subsahara-Afrikas mit Wahlen in 2010 und der ersten Hälfte 2011

TREND 1 – Wahlen als Konsolidierung: Festigung etablierter Demokratien (zum Beispiel Mauritius)

TREND 2 – Wahlen als Katalysatoren für politischen Wandel: allmähliche Verbesserung demokratischer Qualität in Hybridregimen (z. B. Nigeria) oder Gelegenheit zum Wandel (z. B. Côte d'Ivoire): allmähliche Transformation des Systems, jedoch hohe Unsicherheit und Wahrscheinlichkeit von Gewalt

TREND 3 – Wahlen als Fassade: anhaltender oder verstärkter elektoraler Autoritarismus (z. B. Ruanda und ZAR): kaum Offenheit und Repräsentativität, dafür starke Kontrolle und Vorhersagbarkeit von Wahlergebnissen

Quelle: eigene Aufstellung

Kontrolle über staatliche Ressourcen zu sichern – hinter einer Fassade vermeintlicher Legitimität.

Zusammen bilden die genannten Entwicklungen ein regionales Muster. In Zentral- und Ostafrika inklusive dem Horn von Afrika haben Wahlen gezeigt, dass die herrschende Klasse den politischen Raum meist streng kontrolliert, was Wahlsiege weitgehend berechenbar macht. Demgegenüber führten die meisten Wahlen in Westafrika zu einem politischen Wandel von einer Militär- zu einer Zivilherrschaft, zu höherer Glaubwürdigkeit des Prozesses oder zu einem (erzwungenen) Führungswechsel. Die Schattenseite dieser Entwicklung ist ein höheres Maß an Gewalt. Natürlich passen nicht alle Länder, in denen kürzlich gewählt wurde, in dieses Schema. Doch es zeichnet sich insofern ein regionales Muster ab, als praktisch alle Länder, in denen politische Rechte und/oder zivile Freiheiten 2011 niedriger eingestuft wurden als zum Zeitpunkt der letzten Wahlen oder Regierungswechsel (vgl. Freedom House Index), in Zentral- und Ostafrika liegen (Burundi, die ZAR, Tschad, Dschibuti, Äthiopien). Zudem sind in fast allen Ländern Zentral- und Ostafrikas, in denen unlängst gewählt wurde, ehemalige Rebellen- oder Militärs an der Macht. In Westafrika dagegen ist die Lage wesentlich vielgestaltiger, trotz einer Geschichte schwerer bewaffneter Konflikte.

An Trends anpassen: internationales Engagement

Die Rolle internationaler Akteure in den jüngsten Wahlen in Subsahara-Afrika weist einige bekannte Tendenzen auf. Stellungnahmen der Vertreter von EU, USA und UN zu den Wahlen von 2010 und 2011 zeigen, dass eine weitgehend friedliche Wahl mit hoher Wahlbeteiligung und ohne erkennbaren schweren Betrug weiterhin als Erfolg betrachtet wird, besonders in Gebieten mit einer konfliktreichen Vorgeschichte. Für eine Übergangszeit mögen dies zuverlässige Bezugsgrößen sein, doch die meisten Länder in SSA haben mittlerweile eine Reihe allgemeiner Wahlen abgehalten.

Mit dem Einsatz von Wahlhilfe, etwa Unterstützung bei der Registrierung von Wählern, Förderung einer unabhängigen Wahlkommission und Entsendung von Beobachtermissionen, bemühen sich internationale Akteure zumindest einige elementare Standards auch unter politisch ungünstigen Bedingungen zu sichern. Dahinter steht die Hoffnung, dass Wahlen letztlich einen allmählichen Wandel herbeiführen. Doch eine Analyse aktueller Trends zeigt, dass ein differenzierterer Ansatz notwendig ist. Wo mehrere Wahlen in Folge nicht zu sichtbaren Verbesserungen geführt haben oder sogar auf eine Abnahme von Offenheit und Repräsentativität im politischen Prozess hindeuten, läuft Wahlhilfe Gefahr, zu spät zu kommen oder sogar die eigenen Absichten zu konterkarieren. Unter solchen Umständen sind vielmehr Institutionen der gegenseitigen Kontrolle (*checks and balances*), vor allem eine unabhängige Justiz, und die Gestaltung der politischen Arena in der Zeit zwischen den Wahlen von Bedeutung.

In Ländern, in denen die Qualität von Wahlen und Demokratie zunimmt oder die Umstände für einen Wandel günstig sind, bleibt Wahlhilfe ein zentrales Instrument. Generell kann sie in fortgeschrittenen Demokratien, wo es nötig ist, eine Konsolidierung stützen (vgl. Kasten, Trend 1). Auch in Fällen von Trend 2 spielt sie eine Rolle, muss aber mit Maßnahmen des Konfliktmanagements und der Vertrauensbildung einhergehen. Haben Streitigkeiten erst ein gewisses Ausmaß erreicht, werden Lösungen sehr aufwendig und schwierig, wie der Fall Côte d'Ivoire gezeigt hat. Besonders, da ein internationales Eingreifen wie in diesem Fall kaum so schnell an anderer Stelle in SSA wiederholt werden wird, müssen anhaltende Spannungen möglichst vor Wahlen beigelegt werden. In dieser Hinsicht sind Transparenz und Fairness im gesamten Prozess, auch im Wahlkampf, besonders wichtig. Es mag Zielkonflikte zwischen Demokratie und Frieden geben, doch kurzfristige Stabilitätsabwägungen sollten internationale Akteure nicht dazu verleiten, politische Exklusion oder institutionelle Ungleichgewichte zuzunehmen.

Literatur

Freedom House (2011): Freedom in the World; online: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2011> (Stand: 23. Juni 2011)

Lindberg, Staffan I. (2006): Democracy and elections in Africa, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

Marshall, Monty G. / Keith Jagers (2009): Polity IV Country Reports 2009; online: <http://www.systemicpeace.org/polity/polity06.htm#ssaf> (Stand: 23. Juni 2011)



Dr. Judith Vorrath

TAPIR Fellow

European Union Institute for Security Studies, Paris