

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Judith Vorrath

Wahlen in Subsahara- Afrika: Segen oder Fluch?

S 7
April 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einleitung: Die Rolle von Wahlen für Afrikas Regime**
- 9 **Trends und Entwicklungslinien afrikanischer Wahlen 2010-2012**
- 9 Kontinuität und Umbrüche
- 12 Die Qualität der Wahlen
- 12 *Mängel trotz positiver Einzelaspekte*
- 16 *Unterschiedliche qualitative Trends*
- 19 Konflikt(aus)löser? Wahlen und Gewalt
- 23 Politische Entwicklungslinien mit ausgewählten Beispielen
- 26 **Fazit und Empfehlungen: Afrikas Wahlen – kein Fluch, aber auch nicht überall ein Segen**
- 28 Literaturhinweise

*Dr. Judith Vorrath ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.*

**Wahlen in Subsahara-Afrika:
Segen oder Fluch?**

Wahlen allein machen keine Demokratie, aber sie sind ein unverzichtbares Element demokratischer Systeme. Glaubwürdige Wahlen fördern demokratische Werte, gute Regierungsführung und friedliche Konfliktbewältigung. Aber welche Folgen hat es, wenn Wahlen unterhalb anerkannter Standards stattfinden? In Subsahara-Afrika führen mittlerweile fast alle Staaten Mehrparteienwahlen durch. Dennoch bestimmen in vielen Fällen weiterhin hybride Regime das Bild, die sich in einer Grauzone zwischen demokratischer und autokratischer Herrschaft bewegen. Dementsprechend bleiben Urnengänge oftmals hinter den normativen Anforderungen zurück. Sind Wahlen unter diesen Umständen eher Fluch oder Segen?

Laut der »Global Commission on Elections, Democracy and Security« bewirkt die mangelnde Integrität von Wahlen, dass demokratische Institutionen zur leeren Hülle werden, zur bloßen Fassade für autoritäre Machthaber. Darin wird auch ein erhöhtes Potential für den Ausbruch von Konflikten gesehen. Konkrete Erfahrungen in Afrika scheinen dieses Bild zu bestätigen. In der Elfenbeinküste etwa flammte der Bürgerkrieg nach der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen im November 2010 abermals auf, als der amtierende Präsident Laurent Gbagbo sich weigerte, seine Niederlage anzuerkennen. Die Gewaltausbrüche in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) waren von weit geringerem Ausmaß, doch die dortigen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im November 2011 wurden weithin als Farce mit vorher bekanntem Ergebnis gewertet.

Das Dilemma liegt darin, dass gefestigte Demokratien nicht über Nacht entstehen und der Weg zu wirklich integren Wahlen holprig und unsicher ist. Die heute üblichen multidimensionalen Friedensmissionen basieren geradezu auf der Annahme, dass Wahlen auch dann ein wichtiger Schritt zur Friedenskonsolidierung sein können, wenn sie unterhalb internationaler Standards stattfinden. Forschungsbefunde zeigen zudem, dass selbst defizitäre Wahlen in Afrika eine demokratisierende Wirkung haben können und längerfristig die politischen Freiheitsrechte stärken. Ist das Bild von weitgehend sinnentleerten und gewaltanfälligsten Wahlen in Afrika demnach verzerrt? Welche Trends zeigen sich tatsächlich auf dem Kontinent,

und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für internationale Akteure?

Zunächst einmal spiegelt die jüngste Welle an Abstimmungen die Häufigkeit und Vielschichtigkeit von Wahlen wider. Allein von 2010 bis Mitte 2012 fanden in 29 afrikanischen Staaten 46 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt – von »Wahlfieber« und »Superwahljahren« war daher die Rede. Grundsätzlich zeigen diese Fälle, dass Wahlen aus dem politischen Leben in Afrika nicht mehr wegzudenken sind. In der Mehrzahl der untersuchten Länder wurden mindestens die dritten Wahlen in Folge abgehalten. Eine solche Regelmäßigkeit sagt noch nichts über die Qualität der Wahlen aus, sie ist aber weder selbstverständlich noch bedeutungslos. Vielmehr verdeutlicht diese Kontinuität, dass zumindest ein Grundbestand an politischen Spielregeln anerkannt wird.

Bei der Qualität der Wahlen ist das Bild heterogen. In einer Gruppe von Staaten dienen sie vor allem als Mittel, um die Herrschaft (semi)autoritärer Machthaber abzusichern. Vielfach hat sich der politische Raum seit den vorherigen Wahlen sogar weiter verengt, so in Äthiopien, Burundi und im Tschad. Zugleich zeigt sich in einer Reihe von Ländern, trotz Mängeln im Wahlprozess, ein gegenläufiger, positiver Trend bei Faktoren wie der Wahlfreiheit, dem Wettbewerbscharakter von Wahlen oder der Akzeptanz der Ergebnisse. Dies gilt für Liberia, Tansania, Senegal oder Sambia.

Ebenso wenig wie Wahlen mit Defiziten zwangsläufig eine reine Fassade sind, führen sie notwendigerweise zu Gewalt. Zwar war in neun von 29 Ländern eine wahlbedingte Verschlechterung der Sicherheitslage zu verzeichnen, besonders massiv in der DR Kongo, in der Elfenbeinküste, in Guinea und Nigeria. Allerdings gab es in den betreffenden Ländern eine Vorgeschichte bewaffneter Konflikte in der jüngeren Vergangenheit. Wahlen sind hier – als Kulminationspunkte politischen Wettbewerbs – besonders störungsanfällig, aber nicht unbedingt die Ursache von Gewaltausbrüchen. Dennoch hat wahlbezogene Gewalt schwerwiegende Folgen, vor allem in Form einer weiteren gesellschaftlichen Polarisierung und eines Vertrauensverlustes gegenüber dem politischen System. Insgesamt können Wahlen in Afrika per se weder als Fluch noch als Segen gelten. Es gilt vielmehr, zwischen verschiedenen Entwicklungslinien zu unterscheiden:

- ▶ In einer Gruppe von Ländern wurden Wahlen zum ersten oder zweiten Mal nach einem Putsch oder einem bewaffneten Konflikt abgehalten, so dass noch keine Kontinuität vorhanden ist. Hier gab es oftmals deutliche Mängel bei der Qualität, und die

Gefahr wahlbezogener Gewalt wie in der Elfenbeinküste und der DR Kongo war akut. Selbst bei einem relativ positiven Verlauf der Wahlen blieb die Situation fragil.

- ▶ In einer weiteren Gruppe von Ländern finden Wahlen mittlerweile nicht nur regelmäßig und weitgehend gewaltfrei statt, sondern sie zeigen auch eine zumindest teilweise verbesserte Qualität. Dies ist beispielsweise in Sambia, Senegal oder Tansania der Fall. Hier können Wahlen durchaus positive Strahlkraft auf den politischen Prozess entwickeln.
- ▶ In einer dritten Länderkategorie besteht ebenfalls eine Kontinuität von Wahlen, die meist auch nicht (mehr) mit einer verschlechterten Sicherheitslage einhergehen. Allerdings ist die Qualität dieser Abstimmungen stark eingeschränkt oder deutlich rückläufig, und der politische Raum wird von der Regierung bzw. der Regierungspartei kontrolliert – wie etwa im Tschad oder in Äthiopien.
- ▶ Hinzu kommen wenige Fälle wie Nigeria, wo trotz regelmäßiger Wahlen mit einer zuletzt verbesserten oder anhaltend guten Qualität wahlbezogene Gewalt auftritt. Positive Impulse durch die Urnengänge werden so weitgehend verhindert; bei mangelnder Konfliktbearbeitung und faktischer Straffreiheit für Übergriffe steht vielmehr zu befürchten, dass bei den nächsten Wahlen erneut Gewalt ausbricht.

Generell sind Wahlen in allen diesen Fällen relevant. Gerade weil sie in Afrika fest zum politischen Repertoire gehören, werden Wahlen auch weiterhin unter ungünstigen Bedingungen stattfinden und hinter anerkannten Standards zurückbleiben. Externe Akteure wie die Bundesregierung sollten keineswegs grundsätzlich davon abrücken, Wahlen in Afrika zu unterstützen und zu begleiten. Wahlen sind ein durchaus sinnvoller Ansatzpunkt, trotz oder gerade wegen ihrer potentiell negativen Auswirkungen. Vorhandene Instrumente wie Wahlbeobachtung sollten aber den jeweiligen Entwicklungssträngen gemäß eingesetzt oder in einigen Fällen auch nicht eingesetzt werden. Vor allem sind Wahlen als Prozess, nicht bloß als Ereignis zu verstehen. Die größte Herausforderung besteht zweifellos darin, Maßnahmen *zwischen* den einzelnen Wahlen zu unterstützen, die nicht nur deren demokratische Qualität verbessern, sondern auch die Bedingungen für einen glaubwürdigen und friedlichen Wahlprozess insgesamt. Dazu gehört etwa die Förderung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, zivilgesellschaftlicher Organisationen und demokratischer Parteien.

Einleitung: Die Rolle von Wahlen für Afrikas Regime

Seit 2010 ist es in Subsahara-Afrika zu einer wahren Welle von Wahlen auf nationaler Ebene gekommen. Oftmals fiel die Bilanz negativ aus, wenn die Abstimmungen nicht oder nur unvollständig den idealtypischen Funktionen demokratischer Wahlgänge entsprachen. Tatsächlich können die afrikanischen Staaten in der Mehrzahl nach wie vor nicht als gefestigte Demokratien bezeichnet werden.¹ Gleichzeitig sind Wahlen dort heute nicht mehr die Ausnahme, sondern die Regel. Seit 2005 wurden in fast allen Staaten der Region Mehrparteienwahlen² abgehalten; Ausnahmen bilden lediglich Eritrea, Somalia und Swasiland. Doch welche Bedeutung haben solche Urnengänge angesichts von schwierigen Rahmenbedingungen und Defiziten bei der Durchführung? Sind Wahlen in Afrika tatsächlich vor allem Fassade für die fragwürdigen Ambitionen von Machthabern und anfällig für Gewalt?

Zweifel an der Sinnhaftigkeit von Wahlen sind nicht erst mit der politischen Krise in Mali aufgekommen – einem vermeintlichen Musterland, in dem bis zum Putsch 2012 regelmäßig gewählt wurde. Dass externe Akteure seit einigen Jahren vor allem hohe wirtschaftliche Wachstumsraten im Auge haben, belegt indirekt die Ernüchterung über die politischen Prozesse auf dem Kontinent. In den 1990er Jahren galten Wahlen noch als sichtbarer Ausdruck einer »dritten Demokratisierungswelle«, die Subsahara-

Afrika vermeintlich erfasst hatte. Die grundlegende Erwartung war, dass Marktwirtschaft und Demokratie auf dem Kontinent – oder jedenfalls Teilen davon – Fuß fassen würden, nachdem marxistische Ideologien an Bedeutung eingebüßt hatten und eine neue Generation afrikanischer Eliten aufgerückt war. In der Tat hielten zwischen 1990 und 1994 insgesamt 29 afrikanische Länder 54 Wahlen ab, während es in den fünf Jahren davor, als noch Militärdiktaturen und Einparteiensysteme dominierten, gerade einmal neun Urnengänge gegeben hatte.³ Durch die Wahlen Anfang der 1990er Jahre wurden zudem elf Präsidenten friedlich abgelöst, drei weitere verzichteten auf eine Kandidatur.⁴

Bis Ende der 1990er Jahre stellte sich eine gewisse Konstanz ein. Denn anders als nach der Unabhängigkeit vieler afrikanischer Staaten in den 1960er Jahren folgten auf erste Wahlen in einer Reihe von Ländern weitere Abstimmungsrunden. Deren Qualität fiel allerdings in vielen Fällen ab. Im Gegensatz zu Osteuropa und Lateinamerika konnten in Afrika jene Parteien, die als Gewinner aus den ersten freien Wahlen der 1990er Jahre hervorgegangen waren, ihre Dominanz zusehends absichern. Machtwechsel wurden so bei den Anschlusswahlen zur Rarität, dagegen stieg die Zahl der Oppositionsboykotte.⁵ Eine geradlinige Demokratisierung, bei der auf die politische Öffnung der Durchbruch und dann die Konsolidierung folgten, vollzog sich nur selten.⁶ Vielmehr blieb eine Vielzahl von Staaten in der Grauzone zwischen demokratischer Regierungsform und autokratischer Herrschaft »stecken« und brachte Regime hervor, die als »hybrid« bezeichnet werden.

Damit hat sich auch der Blick auf Wahlen in Afrika zunehmend verdüstert. Schon Ende der 1990er Jahre sahen Beobachter den Trend »in Richtung einer Rückkehr zur alten Ordnung despotischer politischer Füh-

1 Die genaue Einordnung der einzelnen Länder ist umstritten. So zählt man in Afrika je nach Definition und Standards zwischen 23 vollwertigen Demokratien (Steven Radelet, *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2010) und lediglich einer, nämlich Mauritius (Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*, London: The Economist 2010). Unabhängig von der genauen Einstufung sind die 49 Staaten in Subsahara-Afrika aber mehrheitlich keine konsolidierten Demokratien.

2 Der Begriff »Mehrparteienwahlen« bezieht sich auf den formalen Wettbewerbscharakter von Wahlen. De jure müssen also unterschiedliche Parteien zugelassen sein, unabhängig davon, ob die Wahlen de facto uneingeschränkt kompetitiv sind. Der Ausdruck dient der Abgrenzung gegenüber Einparteiensystemen oder ähnlichen Ordnungen, in denen ebenfalls Wahlen stattfinden können, aber keine (Oppositions-) Parteien erlaubt sind. Nachfolgend sind mit »Wahlen« immer Mehrparteienwahlen in diesem Sinne gemeint.

3 Michael Bratton/Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge 1997, S. 7.

4 Michael Bratton, »Second Elections in Africa«, in: *Journal of Democracy*, 9 (1998) 3, S. 51–66 (53ff).

5 Ebd., S. 65.

6 Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm«, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5–21 (7).

rung unter dem Deckmantel ziviler Regierungsführung«. ⁷ Hinter der Fassade demokratischer Abstimmungen bestanden meist Elemente autoritärer Herrschaft fort. Das öffentliche Amt blieb häufig personalisiert, und staatliche Institutionen sicherten vor allem privaten Interessen den Zugang zu wichtigen Ressourcen.

In einigen afrikanischen Staaten kam der Reformprozess auch völlig zum Erliegen, meist durch den Ausbruch eines Bürgerkriegs – wie in Burundi, Ruanda und Sierra Leone. Beobachter haben solche massiven Konflikteskalationen mit dem Prozess der Demokratisierung und besonders dem voreiligen Abhalten von Wahlen in Verbindung gebracht. ⁸ Diese verstärken den politischen Wettbewerb und können Gesellschaften schnell polarisieren, in denen ethno-nationalistische Identitäten zur Mobilisierung dienen und kaum Institutionen zur friedlichen Konfliktaustragung etabliert sind. Unter solchen Umständen kann wahlbedingte Gewalt bis zur weitreichenden Destabilisierung eines Landes führen, wie es etwa 2007/2008 in Kenia und 2010 in der Elfenbeinküste geschah.

Es besteht kein Zweifel daran, dass Wahlen in Afrika vielfach unter normativen Mängeln litten, dass sie teilweise durch (semi)autoritäre Machthaber instrumentalisiert wurden und bisweilen in Gewaltausbrüche mündeten. Doch das hat wenig daran geändert, dass auf dem Kontinent regelmäßig Wahlen abgehalten werden – unter anderem deshalb, weil sie weiterhin fester Bestandteil des Peacebuilding-Konzeptes sind. Sie gehören zur »Exit«-Strategie internationaler Akteure, denn die ersten freien Wahlen nach bewaffneten Konflikten markieren gemeinhin das offizielle Ende der Transitionsphase. Solche Übergänge vom »Krieg zur Demokratie« ⁹ sind meist schon in ausgehandelten Friedensverträgen festgeschrieben, damit sich relativ bald eine von der Bevölkerung legitimierte Regierung auf nationaler Ebene einsetzen lässt. Dieses Modell wurde in Fällen wie Liberia und Burundi angewandt, wo mittlerweile die zweiten Wahlen nach

der Übergangsphase stattgefunden haben. Wahlen in Afrika sind also nicht allein Instrument der Machthaber, sondern auch ein zentraler Baustein von Friedensprozessen.

Zudem gibt es bei aller berechtigten Kritik deutliche Hinweise auf positive Entwicklungen. Wahlen in Afrika finden nicht nur häufiger und regelmäßiger statt als früher, sie sind auch härter umkämpft. Hier manifestiert sich die zunehmende Institutionalisierung politischer Macht in Afrika am deutlichsten. ¹⁰ Die Kontinuität von Wahlen ist zudem wichtig, da sich deren demokratische Qualität mit jedem neuen Urnengang verbessern kann. Jedenfalls stellt eine umfassende Studie eine solche Dynamik bei Abstimmungen in Afrika für die Zeit von 1989 bis 2003 fest. ¹¹ Demnach hat die wiederholte Durchführung von Wahlen, auch wenn sie mitunter Mängel aufweisen, grundsätzlich eine demokratisierende Wirkung. Dies kommt noch keiner Konsolidierung gleich, widerspricht aber der gängigen Annahme, dass Wahlen mit Defiziten zwangsläufig das demokratische System unterminieren. Die gegenteilige Wirkung ist zumindest möglich.

Das grundlegende Dilemma besteht darin, dass Wahlen in Afrika einerseits alternativlos sind, andererseits weiterhin oft in einem fragilen politischen Umfeld stattfinden. Selbst in Ländern, deren Systeme als relativ gefestigt gelten – etwa Ghana oder Senegal –, ist es nicht selbstverständlich, dass Abstimmungen friedlich und fair verlaufen und die Ergebnisse akzeptiert werden. Sind Wahlen in Afrika also Fluch oder Segen? Welche Trends lassen sich dabei für den Zeitraum von 2010 bis Mitte 2012 ermitteln? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für internationale Akteure in Afrika?

⁷ Said Adejumobi, »Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?«, in: *International Political Science Review*, 21 (2000) 1, S. 59–73 (59).

⁸ Siehe zu dem Argument allgemein: Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York 2000. Zum Zusammenhang von Demokratisierung und bewaffneten Konflikten in Burundi und Ruanda unter anderem: Peter Uvin, »Ethnicity and Power in Burundi and Rwanda: Different Paths to Mass Violence«, in: *Comparative Politics*, 31 (1999) 3, S. 253–271.

⁹ Anna K. Jarstad/Timothy D. Sisk (Hg.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge 2008.

¹⁰ Daniel N. Posner/Daniel J. Young, »The Institutionalization of Political Power in Africa«, in: *Journal of Democracy*, 18 (2007) 3, S. 126–140.

¹¹ Staffan I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, Baltimore 2006, S. 1f.

Trends und Entwicklungslinien afrikanischer Wahlen 2010–2012

Wahlen sind in Subsahara-Afrika zu einem gewohnten Ereignis geworden. Im Zeitraum von Anfang 2010 bis Mitte 2012 fanden besonders viele Abstimmungen statt.¹² In 29 afrikanischen Ländern wurden 46 Wahlen auf nationaler Ebene abgehalten, davon 21 Parlaments- und 25 Präsidentschaftswahlen.¹³ Die Regime der einzelnen Staaten (aufgeführt in Tab. 1, S. 10) sind dabei im Spektrum zwischen Autokratie und Demokratie – unabhängig von der genauen Kategorisierung – unterschiedlich zu verorten.¹⁴ Ein näherer Blick auf Kontinuität und Qualität der Wahlen sowie auf gewaltsame Konflikte in ihrem Umfeld gibt Aufschluss darüber, wie Wahlprozesse in Afrika heute verlaufen und welche Auswirkungen sie haben. Vergleicht man das jeweilige Geschehen mit früheren Wahlen, so zeigen sich zudem verschiedene Muster und Entwicklungslinien. Diese werden zudem anhand einiger prominenter Fälle vertieft, um weitere Erkenntnisse über die Rolle von Wahlen in Afrika zu gewinnen.

Wahlen sind nie einfach bedeutungslos, sondern stets ein wichtiger Indikator für den Zustand des jeweiligen Regimes und gleichzeitig Triebkraft, positiver wie negativer Art, im politischen Prozess. Eine Besonderheit in Subsahara-Afrika liegt darin, dass – anders als etwa beim »Arabischen Frühling« – der Impuls für die Reformen der 1990er Jahre vor allem von den glo-

balen Veränderungen durch das Ende des Ost-West-Konflikts ausging. Autoritäre afrikanische Machthaber sahen ihre materielle Unterstützung von außen schwinden und sich zunehmend dem Druck westlicher Geber ausgesetzt, die politischen Systeme zu liberalisieren. Auch wenn die Außenabhängigkeit mittlerweile insgesamt abgenommen hat, bleibt sie in vielen Fällen beträchtlich. Deshalb herrscht weiterhin der Eindruck vor, dass Wahlen oftmals eher der Proforma-Legitimierung nach außen dienen und weniger einer echten Legitimierung nach innen. Außerdem gelten ethno-nationalistische Mobilisierung und die programmatische Schwäche afrikanischer Parteien bei zugleich hoher Personalisierung nach wie vor als Gefahr für glaubwürdige und friedliche Wahlen. Allerdings sind zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Organisationen in vielen Ländern stärker geworden. Afrikanische Wählerinnen und Wähler zeigen zudem ein hohes Maß an Zustimmung gegenüber der Demokratie und schätzen vor allem Komponenten wie Freiheitsrechte und Wahlen.¹⁵ Auch der Zugang zu Kommunikationsmitteln und Informationen hat sich in Subsahara-Afrika insgesamt verbessert. Ob sich die Bedeutung afrikanischer Wahlen dadurch verändert hat oder doch eher Stagnation bzw. Rückschläge überwiegen, ist für internationale Akteure äußerst relevant. Denn Wahlen bleiben ein wichtiger Bestandteil des liberalen Friedensmodells; sie geben auch Aufschluss darüber, wo Bemühungen in den Bereichen Peacebuilding und Demokratieförderung in Afrika ansetzen sollten.

Kontinuität und Umbrüche

Die regelmäßige Durchführung von Wahlen in Afrika gilt mittlerweile fast als Normalfall. Tatsächlich fanden 27 der 46 untersuchten Wahlen seit 2010 zum dritten Mal oder häufiger in Folge statt, darunter 14 Präsidentschafts- und 13 Parlamentswahlen. Dies ist keineswegs selbstverständlich. Auf die ersten postkolonialen Wahlen der 1960er und 1970er Jahre folg-

¹² Der Untersuchungszeitraum endet Mitte 2012, da diese Studie im Sommer/Herbst 2012 angefertigt wurde. Einige Aspekte der Wahlen von 2010 und 2011 werden auch in folgender Kurzanalyse behandelt: Judith Vorrath, *Afrikanische Entwicklungen: Politische Trends der jüngsten Wahlen in Subsahara-Afrika*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2011 (Analysen & Stellungnahmen 18/2011).

¹³ Die erste und zweite Runde einer Präsidentschafts- oder Parlamentswahl zählen dabei als *eine* Wahl, während Präsidentschafts- und Parlamentswahlen am selben Tag als *zwei* Wahlen gelten. Die folgenden Angaben zu Wahlen, etwa hinsichtlich ihrer Kontinuität, beziehen sich immer ausschließlich auf jene Art von Wahl, die während des Untersuchungszeitraums in einem Land stattgefunden hat. Demnach beziehen sich beispielsweise Angaben zu Gabun nur auf Parlaments-, nicht auf Präsidentschaftswahlen, da Letztere dort zwischen 2010 und 2012 nicht abgehalten wurden.

¹⁴ Diese Erkenntnisse sind zwar nicht generalisierbar; angesichts der Vielzahl an analysierten Wahlen kann aber eine gewisse Relevanz für das übrige Subsahara-Afrika angenommen werden.

¹⁵ Michael Bratton, *Anchoring the D-word in Africa*, Oktober 2010 (Afrobarometer Working Paper Nr. 122), S. 2.

Tabelle 1: Beständigkeit von Wahlen in Ländern mit Wahlen zwischen 2010 und Mitte 2012

Länder (Art der Wahlen)	Anzahl Wahlen seit letztem Umbruch		
	1	2	3 oder mehr
Äthiopien (Parl.)			x
Benin (Präs.) (Parl.)			x
Burkina Faso (Präs.)			x
Burundi (Präs.) (Parl.)		x	
Dschibuti (Präs.)			x
Elfenbeinküste (Präs.) (Parl.)	x		
Gabun (Parl.)			x
Gambia (Präs.) (Parl.)			x
Guinea (Präs.)	x		
Kamerun (Präs.)			x
Kapverden (Parl.) (Präs.)			x
Komoren (Präs.) ^a			x
DR Kongo (Präs./Parl.)		x	
Lesotho (Parl.)			x
Liberia (Präs./Parl.)		x	
Mauritius (Parl.)			x
Niger (Präs./Parl.)	x		
Nigeria (Präs.) (Parl.)			x
Ruanda (Präs.)		x	
Sambia (Präs./Parl.)			x
São Tomé und Príncipe (Parl.) (Präs.)			x
Senegal (Präs.)			x
Seychellen (Präs.) (Parl.)			x
Sudan (Präs./Parl.)	x		
Tansania (Präs./Parl.)			x
Togo (Präs.)		x	
Tschad (Parl.) (Präs.)			x
Uganda (Präs./Parl.)		x	
Zentralafrikanische Republik (Präs./Parl.)		x	

a Nach einer widerrechtlichen Wahl auf einer der Inseln, die zu den Komoren gehören, kam es 2007 zu einer politischen Krise, der eine durch die AU unterstützte Militärintervention folgte. Dies wird hier aber nicht als Regimebruch gewertet, da die Krise einen separatistischen Charakter hatte und die Verfassung der Union der Komoren dadurch nicht gänzlich außer Kraft gesetzt wurde.

Quellen: African Elections Database, <<http://africanelections.tripod.com>>; IFES Election Guide, <www.electionguide.org>; EISA Election Calendar 2010–2011, <www.eisa.org.za/WEP/calendar.htm>.

ten in vielen afrikanischen Staaten Einparteiensysteme oder Militärdiktaturen. Auch seit dem Wandel in den 1990er Jahren gab es immer wieder Rückschläge, vor allem in Form von Bürgerkriegen oder Militärputschen. In jüngster Zeit wurden geplante Wahlen mehrfach verschoben, meist aufgrund einer verlängerten Übergangsphase nach Putschen. In Mauretanien liegen die letzten Parlamentswahlen sechs Jahre zurück, obwohl nach einem Putsch 2008 schon wieder Präsidentschaftswahlen stattfanden. Zu mehrfacher Verschiebung von Wahlen für das höchste Staatsamt und die Legislative kam es auch in Madagaskar, wo 2010 nach einem Putsch zumindest ein Verfassungsreferendum abgehalten wurde und Wahlen nun auf Mitte 2013 terminiert sind. In Mali und Guinea-Bissau führten neuere Regimebrüche durch Militärputsche dazu, dass die für 2012 vorgesehenen Präsidentschaftswahlen ausfielen.

Dennoch ist seit den 1990er Jahren insgesamt ein Rückgang von Bürgerkriegen und Putschen in Afrika zu konstatieren.¹⁶ Wahlen sind aus dem politischen Repertoire nicht mehr wegzudenken, ihre Abschaffung oder Aussetzung wird in den jeweiligen Gesellschaften wie auch von externen Akteuren kaum noch hingenommen. Schon Ende der 1990er Jahre war festzustellen, dass sich Militärs in Subsahara-Afrika nach Putschen meist schnell gezwungen sahen, Wahlen abzuhalten und wieder eine (zumindest formal) zivile Regierung einzusetzen.¹⁷ Die Akzeptanz von Regimebrüchen in Afrika hat sich seither weiter verringert – unter anderem wohl durch Reaktionen der Afrikanischen Union (AU), die seit 2004 immer wieder verfassungswidrige Regierungswechsel geächtet und sanktioniert hat.

Eine ununterbrochene Abfolge von Wahlen ist aus zwei Gründen relevant. Erstens signalisiert sie politische Beständigkeit, zumindest insofern, als Rückfälle in autoritäre Regime unterbleiben, die die Machtfrage mit Gewalt oder anderen nicht formalisierten und nicht partizipativen Methoden regeln. Zweitens verändern wiederholte Wahlen die Anreize für die beteiligten Akteure.¹⁸ Daher spielt es eine Rolle, wie lange in einem System schon regelmäßig gewählt wird, unabhängig davon, ob dies mit einer demokratischen Konsolidierung einhergeht oder nicht.

¹⁶ Scott Straus, »Wars Do End! Challenging Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa«, in: *African Affairs*, 111 (2012), S. 179–201.

¹⁷ Vgl. Bratton, »Second Elections in Africa« [wie Fn. 4], S. 58.

¹⁸ Vgl. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa* [wie Fn. 11], S. 5.

Grundsätzlich gilt der Kollaps eines Regimes, das heißt ein Bruch mit der bestehenden verfassungsmäßigen Ordnung etwa durch einen Militärputsch, in Afrika nach drei aufeinanderfolgenden Wahlzyklen als sehr unwahrscheinlich.¹⁹ Gemessen daran ist zu erwarten, dass unter den 18 Ländern, die mindestens zum dritten Mal nacheinander gewählt haben, auch künftig Kontinuität überwiegen wird.

Die zweiten Wahlen nach einem politischen Bruch werden gemeinhin als besonders wegweisend angesehen, da hier erstmals die Abwahl eines Amtsinhabers möglich und gleichzeitig die Gefahr von Gewalt weiterhin latent ist.²⁰ Von den Abstimmungen seit 2010 fanden zwölf zum zweiten Mal in Folge statt. Unter den betreffenden sieben Ländern sind mit Burundi, der DR Kongo und Liberia drei Staaten, in denen diese Wahlgänge auf bewaffnete Konflikte und ausgehandelte Friedensverträge folgten. In Ruanda und Uganda waren es jeweils die zweiten Urnengänge, nachdem eine neue Verfassung in Kraft getreten war, mit der ein Mehrparteiensystem zugelassen wurde. Auch wenn in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) und in Togo bereits früher mehrfach Wahlen hintereinander stattgefunden hatten, waren dies dort ebenfalls erst die zweiten Abstimmungen nach einem Putsch (ZAR 2003) bzw. einer als verfassungswidrig eingestuften Machtübernahme (Togo 2005)²¹. Grundsätzlich zeigt sich in diesen Staaten nach teilweise massiven Umwälzungen eine gewisse Festigung durch die Anschlusswahlen, besonders da ihnen in keinem Fall ein Zusammenbruch der verfassungsmäßigen Ordnung folgte.

Die verbleibenden sieben Wahlen des Untersuchungszeitraums wurden entweder nach Friedensverträgen (Elfenbeinküste und Sudan)²² oder nach

¹⁹ Ebd., S. 3.

²⁰ Lars-Erik Cederman/Kristian Skrede Gleditsch/Simon Hug, »Elections and Ethnic Civil War«, in: *Comparative Political Studies*, 46 (2013) 3, S. 1–31 (5, 22).

²¹ Nach dem Tod von Präsident Gnassingbé Eyadéma wurde dessen Sohn Faure, gegen die Bestimmungen in der togolesischen Verfassung, vom Militär als Nachfolger eingesetzt. Auf internationalen Druck – ausgeübt auch von der AU, die dies als Militärputsch einstufte – wurde ein Übergangspräsident berufen, bevor im April 2005 Wahlen stattfanden.

²² Zwar wurde 2007 auch im Tschad ein als Friedensvertrag bezeichnetes Abkommen geschlossen, das Regierung, Regierungspartei und Opposition ausgehandelt hatten. Es konstituierte jedoch keine neue Ordnung, da die vorgesehenen politischen Reformen zum großen Teil nicht umgesetzt wurden. Siehe Delphine Djiraibe, *Chad's 2007 Peace Agreement Plagued by Poor Implementation*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, Dezember 2010 (Peace Brief Nr. 69).

Militärputschen (Guinea und Niger) erstmals durchgeführt. In allen diesen Staaten gab es zuvor schon mehrfach Wahlen. Dies sagt zwar wenig aus über eine mögliche Kontinuität in der Zukunft. Die Beispiele unterstreichen allerdings, dass Wahlen fest zum politischen Leben in Afrika gehören und von den Eliten kaum mehr über einen längeren Zeitraum ausgesetzt werden können.

Grundsätzlich zeigt die Kontinuität von Wahlen, dass formale Spielregeln über den Zugang zu politischer Macht in Afrika keineswegs irrelevant sind.²³ Nach dem Tod eines Amtsinhabers etwa werden mittlerweile meist nach einer Übergangsphase oder der verbleibenden Amtszeit des Nachfolgers erneut Wahlen durchgeführt, so zuletzt in Sambia oder Nigeria. Das schließt Machtkämpfe vor und nach den jeweiligen Abstimmungen nicht aus. Aber ein länger anhaltendes Machtvakuum oder die völlige Destabilisierung des betreffenden Landes werden doch unwahrscheinlicher. Damit wirken wiederholte Wahlen als Stabilisatoren, unabhängig davon, wie das aktuelle Regime einzuordnen ist.

Eine hohe Kontinuität von Wahlen kann dementsprechend auch mit (semi)autoritären Praktiken und einer niedrigen demokratischen Qualität einhergehen. Bisweilen wurde deshalb argumentiert, es könne durchaus »gute« Putsche geben, bei denen Militärs eingreifen, um die verfassungsmäßige Ordnung vor dem Zugriff von Politikern zu schützen, die sich mit fragwürdigen Mitteln an die Macht klammern – wie in Niger, wo es 2010 zum Umsturz kam.²⁴ Dieser Einwand ist zwar problematisch, da eine solche Begründung den Putschisten mitunter als Vorwand dient und sie lediglich die bestehende Ordnung kippen – in aller Regel ohne eindeutige, transparente Regelungen für den politischen Prozess einzuführen. Dennoch verdeutlicht das Argument den begrenzten Wert von regelmäßigen Wahlen, solange deren demokratische Qualität nicht berücksichtigt wird.

²³ Vgl. Posner/Young, »The Institutionalization of Political Power« [wie Fn. 10], S. 126ff.

²⁴ Arthur A. Goldsmith, »Ballots, Bullets, and the Bottom Billion«, in: *Journal of Democracy*, 23 (2012) 2, S. 119–132 (123).

Die Qualität der Wahlen

An der Qualität von Wahlen offenbart sich, ob sie tatsächlich demokratische Substanz haben oder eher eine Fassade bilden. Die wichtigsten Komponenten sind dabei die Wahlfreiheit für die Bürgerinnen und Bürger und die Legitimierung staatlicher Herrschaft.²⁵ Entsprechend stehen bei der Analyse der afrikanischen Wahlen zwischen 2010 und Mitte 2012 Funktionen wie Partizipation und Wettbewerb sowie die Sicherung von Legitimität und Verantwortlichkeit (»accountability«) im Fokus.²⁶ Verschiedene Faktoren werden herangezogen, um die Abstimmungen zu beurteilen – so die Wahlbeteiligung, das Auftreten von Oppositionsboykotten, der Stand der politischen Freiheitsrechte im Jahr der jeweiligen Wahl, die Macht- und Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl, der Stimmenanteil wiedergewählter Amtsinhaber und die Akzeptanz der Wahlergebnisse durch die beteiligten Akteure.²⁷ Diese Analysefaktoren werden teilweise auch für Wahlen vor dem eigentlichen Untersuchungszeitraum oder alternativ für den Zeitpunkt des letzten Machtwechsels erfasst. Denn neben einer allgemeinen Betrachtung der Wahlen geht es vor allem darum, Trends zu identifizieren.

Mängel trotz positiver Einzelaspekte

Die Analyse der Wahlen lässt erkennen, dass deren Qualität in vielen Fällen eingeschränkt war. Nur wenige Wahlen fanden unter einer hohen Beteiligung

²⁵ Michael Cowen/Liisa Laakso, »Elections and Election Studies in Africa«, in: dies. (Hg.), *Multi-party Elections in Africa*, Oxford/New York 2002, S. 1–26 (1ff).

²⁶ Vgl. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa* [wie Fn. 11], S. 2.

²⁷ Dies sind gängige Faktoren aus der einschlägigen Literatur zu Wahlen in Afrika (siehe u.a. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa* [wie Fn. 11], und Bratton, »Second Elections in Africa« [wie Fn. 4]). Beurteilungen durch internationale Wahlbeobachtungsmissionen werden hier nicht miteinbezogen. Dies hat zum einen technische Gründe, da die Einschätzungen unterschiedlicher Organisationen wie der Afrikanischen Union, der EU oder des amerikanischen Carter Center schwer vergleichbar sind. Denn letztlich gibt es keine allgemeine Festlegung, was Begriffe wie etwa »frei und fair« bedeuten. Zudem wird gerade bei Wahlen in Afrika immer wieder betont, dass Manipulationen oftmals nicht am Abstimmungstag selbst stattfinden, wenn die meisten Beobachter im Land sind, sondern bereits lange im Vorfeld. Kennedy Ochieng' Opalo, »African Elections: Two Divergent Trends«, in: *Journal of Democracy*, 23 (2012) 3, S. 80–93 (81).

(60 Prozent plus) und ohne Oppositionsboykott in einem Kontext mit einem Mindestmaß an politischen Freiheiten statt. Neben Benin und Liberia (hier auch nur bei der Parlamentswahl) trifft dies ausschließlich auf Wahlen in kleinen Inselstaaten zu.²⁸ Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Blick auf den Wahlausgang. Dieser war in der Mehrzahl der Fälle umstritten und führte meist nicht zu einem Machtwechsel. Der überwiegende Teil der Länder mit Wahlen seit 2010 hat präsidentielle und semi-präsidentielle Systeme,²⁹ nur in drei Ländern gibt es parlamentarische Systeme (Äthiopien, Lesotho³⁰ und Mauritius).³¹ Bei den jüngsten Präsidentschaftswahlen gab es in Sambia und Senegal sowie einigen kleinen Inselstaaten unumstrittene Machtwechsel. In der Elfenbeinküste wurde der amtierende Präsident abgewählt, verweigerte jedoch die Machtübergabe und verursachte so eine politische Krise mit massiven Gewaltausbrüchen. Die große Mehrzahl der anderen Amtsinhaber wurde bestätigt – fast immer durch umstrittene Wahlen und in vielen Fällen mit einem sehr hohen Stimmenanteil im ersten Wahlgang. Nimmt man all diese Faktoren zusammen, bleibt ein sehr kleiner Sockel an Ländern, bei denen es klare Anzeichen für einen durchgehend hohen Grad an demokratischer Qualität bei den letzten Wahlen gab. Damit ist die Frage nach den Folgen von defizitären Wahlen in Subsahara-Afrika weiterhin äußerst relevant. Gleichzeitig zeigt der Blick auf einzelne Analysefaktoren aber auch positive Aspekte.

Insgesamt sind afrikanische Bürgerinnen und Bürger des Wählens nicht müde. Bei den hier untersuchten Wahlen lag die Beteiligung durchschnittlich bei etwa 63 Prozent.³² Dies ist ein relativ hoher Wert, der in etwa dem Durchschnitt der neu eingeführten Wahlen in Afrika zwischen 1989 und 1997 entspricht

28 Kapverden, Komoren, Mauritius, São Tomé und Príncipe sowie die Seychellen.

29 Zu den Ländern mit semi-präsidentiellen Systemen werden in der Regel Burkina Faso, die Kapverden, DR Kongo, Niger, São Tomé und Príncipe sowie Senegal gezählt. Allerdings ist der Einfluss des Präsidenten in manchen dieser Staaten größer als in einigen Ländern mit präsidentiellen Systemen, was die Problematik einer solchen Kategorisierung verdeutlicht. Insgesamt zeichnen sich auch die hier einbezogenen semi-präsidentiellen Systeme durch eine sehr starke Position des Präsidenten aus.

30 Lesotho ist dabei keine Republik, sondern eine parlamentarische Monarchie.

31 Dies entspricht der generellen Dominanz von Systemen mit starken Präsidenten in Subsahara-Afrika.

32 Dieser Wert bezieht sich auf die 41 Wahlen, für die Angaben zur Wahlbeteiligung vorliegen. Die Summe aller Werte wurde durch die Anzahl der Wahlen geteilt.

(64,1 Prozent).³³ Gegen Ende der 1990er Jahre war die Wahlbeteiligung bei den zweiten Urnengängen nach Entstehen des jeweiligen Mehrparteiensystems im Schnitt deutlich zurückgegangen – auf nur noch rund 55 Prozent. Ein solcher Wählerschwund lässt sich im Zeitraum von 2010 bis 2012 nicht beobachten. Dies ist wichtig, denn die Beteiligung gibt einen ersten Aufschluss über den Grad an Wahlfreiheit, da in den analysierten Ländern keine Wahlpflicht besteht. Macht nur ein geringer Teil der Bevölkerung vom Stimmrecht Gebrauch, wird dies gemeinhin als Zeichen für »Wahlen ohne [echte] Wahl« gedeutet.³⁴ Dementsprechend ist es zumindest bedenklich, dass bei mehr als der Hälfte der letzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen die Beteiligung gegenüber den vorherigen Wahlen abgenommen hat. Besonders auffällig ist der Rückgang um mehr als 10 Prozentpunkte in einer Reihe von Staaten, darunter Kamerun, ZAR, DR Kongo, Senegal, Tansania und Uganda bei Präsidentschaftswahlen sowie ebenfalls DR Kongo und Tansania sowie Gambia und die Seychellen bei Parlamentswahlen. Einen Oppositionsboykott, der die Wahlfreiheit reduziert und zur Wähler-Apathie führen kann, gab es dabei nur in Gambia und auf den Seychellen. In den meisten Ländern waren dagegen die politischen Freiheitsrechte deutlich eingeschränkt, so dass die Wahlfreiheit zwar nominell gegeben, aber real begrenzt war.³⁵

Wahlboykotte waren insgesamt seltener und traten bei 12 der 46 Abstimmungen auf. Dies war vor allem dort der Fall, wo noch keine Kontinuität von Wahlen bestand und politische Freiheitsrechte zunehmend eingeschränkt wurden. Grundsätzlich drückt ein solcher Boykott aus, dass sich die jeweilige Opposition als weitgehend chancenlos sieht. Dabei kann es tatsächlich zutreffen, dass der Wahlprozess unter mangelnder Fairness leidet oder manipuliert wird. Möglicherweise ist der Vorwurf fehlender Chancengleichheit aber auch weitgehend vorgeschoben – etwa dann, wenn die Herausforderer ihre Niederlage antizipieren.³⁶ Betrachtet man bei den Staaten mit Oppositions-

33 Vgl. Bratton, »Second Elections in Africa« [wie Fn. 4], S. 63f.

34 Vgl. Cowen/Laakso, »Elections and Election Studies in Africa« [wie Fn. 25], S. 14.

35 Der Stand politischer Freiheitsrechte wird durch die jeweiligen Länderwerte im Freedom House Index abgebildet, <www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>. 1 gilt dabei als bester, 7 als schlechtester Wert. Ein Ranking über dem Mittelwert von 4 wird hier als deutliche Einschränkung ausgelegt.

36 Bratton, »Second Elections in Africa« [wie Fn. 4], S. 53.

boykott den Stand politischer Freiheitsrechte im jeweiligen Wahljahr, so zeigt sich, dass die Länder tatsächlich allesamt sehr schlechte Werte (zwischen 5 und 7) aufweisen, mit Ausnahme von Liberia (3,5) und den Seychellen (3). In Liberia wurde die Stimmverweigerung mit der absehbaren Chancenlosigkeit des Herausforderers erklärt und von verschiedenen Seiten als ungerechtfertigt kritisiert.³⁷ Der Boykott der Parlamentswahl auf den Seychellen wiederum war eine Reaktion des zuvor unterlegenen Präsidentschaftskandidaten, die in seiner eigenen Partei umstritten war und zu deren Spaltung führte.³⁸ In den übrigen Fällen bestand jedenfalls ein unausgeglichenes politisches Spielfeld, auf dem sich Opposition wie Zivilgesellschaft verschiedenen Einschränkungen, teils auch massiven Repressalien ausgesetzt sahen.

Dass in anderen Ländern mit stark beschnittenen Freiheitsrechten kein Wahlboykott stattfand, kann damit zu tun haben, dass eine solche Absage oppositionelle Kandidaten und Parteien für längere Zeit vom institutionalisierten Politikbetrieb ausschließt und ihre Aktionsbasis oftmals weiter verringert. So entschloss sich die stärkste Oppositionspartei in der DR Kongo nach einem Boykott 2006 zur Teilnahme an den letzten Wahlen 2011 – trotz eines sehr ungleichen politischen Spielfelds. In anderen Fällen haben Regierung und Regierungspartei den politischen Raum so fest im Griff, dass kritische Parteien oder Kandidaten schon im Vorfeld weitgehend ausgeschlossen werden. Daher können sie den Wahlgang auch nicht mehr offiziell boykottieren, wie etwa in Ruanda. Es ist also nicht unbedingt ein Indiz für Wahlfreiheit, wenn Boykotte ausbleiben. Wo sie stattfanden, war aber meist eine Verschlechterung bei den politischen Freiheitsrechten seit der vorherigen Wahl bzw. dem letzten Machtwechsel auszumachen.

Besonders problematisch ist das Bild bei der Akzeptanz der Wahlausgänge. Denn die Zahl umstrittener Ergebnisse ist weitaus höher als die von Boykotten. In diesen Fällen kam es nach Bekanntgabe der Resultate zu Manipulationsvorwürfen der Wahlverlierer und teilweise auch zu Protesten (umstritten) oder sogar zu massiven Demonstrationen mit gewaltsamen Konfrontationen (äußerst umstritten). Kontroverse Ergebnisse

³⁷ »Liberia's President Wins Boycotted Runoff Vote«, in: *The New York Times*, 10.11.2011, <www.nytimes.com/2011/11/11/world/africa/liberias-president-ellen-johnson-sirleaf-wins-election.html?_r=0> (eingesehen am 5.10.2012).

³⁸ »Seychelles Votes in Parliamentary Poll after Rivals Boycott«, *Reuters*, 29.9.2011, <<http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E78S05P20110929>> (eingesehen am 5.10.2012).

– ähnlich wie Oppositionsboykotte – bedeuten für Wahlen gemeinhin einen Legitimierungsverlust.³⁹ Dass Resultate so oft bestritten werden, mag darauf zurückzuführen sein, dass offener Protest direkt vor oder nach Ergebnisverkündung für die Opposition weniger kostspielig ist als ein Wahlboykott. Andererseits manifestiert der Wahlausgang oftmals die Vormachtstellung des Amtsinhabers und der Regierungspartei. Hoffnungen auf einen Politik- oder Führungswechsel, wie sie vor den Wahlen – zu Recht oder nicht – bestanden haben mögen, werden dadurch zunichtegemacht.

Diese Konstellation findet sich bei den untersuchten Wahlen besonders häufig, da es in Afrika weiterhin selten ist, dass Amtsinhaber abgewählt werden. Ein Blick auf die Ergebnisse zeigt, dass bei 25 Präsidentschaftswahlen achtmal ein Wechsel an der Staatsspitze stattfand, während in 17 Fällen die Macht in denselben Händen blieb.⁴⁰ Dabei kamen die wenigsten Wechsel durch Abwahl des Amtsinhabers zustande. Auf den Kapverden und São Tomé und Príncipe konnten die bisherigen Präsidenten aufgrund einer verfassungsmäßigen Begrenzung der Amtszeit gar nicht mehr antreten. Auf den Komoren war es die Rotation der Präsidentschaft zwischen den verschiedenen Inseln der Union, die den Wechsel bewirkte. In Guinea und Niger stand der personelle Neuanfang ebenfalls schon vor der Abstimmung fest, da diese die Rückkehr zu einer zivilen Regierung markierte und die bisherigen Militärmachthaber nicht zur Wahl standen. Somit haben lediglich die Wahlen in der Elfenbeinküste, im Senegal und in Sambia direkt einen Machtwechsel herbeigeführt. In der Elfenbeinküste musste er allerdings militärisch unter Beteiligung externer Akteure durchgesetzt werden.⁴¹ Dagegen verlief der personelle Übergang in Sambia und im Senegal reibungslos, was im Vorfeld keineswegs als sicher gegolten hatte. Die Wahlverlierer akzeptierten ihre Niederlage unumwunden, wodurch beide Länder zum

³⁹ Crawford Young, »The Third Wave of Democratization in Africa: Ambiguities and Contradictions«, in: Richard Joseph (Hg.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Boulder/London 1999, S. 15–38 (26).

⁴⁰ Darunter ist mit Ellen Johnson Sirleaf in Liberia auch die einzige Frau, die (wieder) ins Präsidentenamt gewählt wurde.

⁴¹ UN-Blauhelme, unterstützt von Frankreich, gingen gegen die Truppen des abgewählten Präsidenten vor, um Zivilisten und UN-Personal zu schützen. »Voting and Violence in Cote d'Ivoire: The Challenge of Conflict Prevention«, in: *Spotlight*, Stimson, 4.4.2011, <www.stimson.org/spotlight/voting-and-violence-in-cote-divoire-the-challenge-of-conflict-prevention/> (eingesehen am 6.10.2012).

Tabelle 2
Wahlausgang und Akzeptanz der Wahlergebnisse 2010 bis Mitte 2012

	<i>unumstritten</i>	<i>umstritten</i>	<i>äußerst umstritten</i>
<i>kein Macht- / Mehrheitswechsel</i>	Kapverden (Parl.) Mauritius (Parl.)	Äthiopien (Parl.) Benin (Präs.) Burkina Faso (Präs.) Burundi (Präs.) Burundi (Parl.) DR Kongo (Parl.) Dschibuti (Präs.) Gabun (Parl.) Gambia (Präs.) Gambia (Parl.) Kamerun (Präs.) Liberia (Präs.) Nigeria (Parl.) Ruanda (Präs.) Seychellen (Präs.) Seychellen (Parl.) Sudan (Präs.) Sudan (Parl.) Tansania (Parl.) Tansania (Präs.) Tschad (Parl.) Tschad (Präs.) Uganda (Präs.) Uganda (Parl.) ZAR (Präs.) ZAR (Parl.)	DR Kongo (Präs.) Nigeria (Präs.) Togo (Präs.)
<i>Macht-/Mehrheitswechsel</i>	Benin (Parl.) Kapverden (Präs.) Lesotho (Parl.) Liberia (Parl.) Niger (Präs.) Niger (Parl.) Sambia (Parl.) Sambia (Präs.) São Tomé und Príncipe (Parl.) São Tomé und Príncipe (Präs.) Senegal (Präs.)	Elfenbeinküste (Parl.) Komoren (Präs.)	Elfenbeinküste (Präs.) Guinea (Präs.)

Die Tabelle listet nur die jeweils entscheidende Wahlrunde auf. Bei Parlamentswahlen werden lediglich die Ergebnisse für gewählte Sitze berücksichtigt, nicht für kooptierte, die beispielsweise der Erfüllung von festgelegten Quoten dienen.

Quellen: African Elections Database, <<http://africanelections.tripod.com>>; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), <www.idea.int/vt/countryview.cfm?id=168>; verschiedene Nachrichtenquellen aus LexisNexis und Factiva.

zweiten Mal einen friedlichen Machtwechsel durch Wahlen vollzogen.⁴²

Positiv hervorzuheben ist, dass von den relativ wenigen Macht- und Mehrheitswechseln, die stattfanden, die meisten unumstritten waren. Auch wenn die meisten Wechsel nicht allein durch den Wahllakt bewirkt wurden, ist es keine Selbstverständlichkeit, dass Regeln wie begrenzte Amtszeiten beachtet werden oder Militärregime die Macht an eine gewählte zivile Regierung übergeben. Zudem war nur eine relativ kleine Zahl von Wahlen äußerst umstritten, das heißt in den meisten Fällen blieben Dispute eher kurzlebig und eskalierten nicht. Die Opposition nutzte bei umstrittenen Wahlergebnissen häufig den Weg des formalen Einspruchs und ließ das Ergebnis etwa durch den jeweiligen Obersten Gerichtshof prüfen – was die Auseinandersetzungen freilich nicht in allen Fällen beendete.

Dass einer Wahl kein Machtwechsel folgt, bedeutet naturgemäß nicht automatisch eine mangelnde Qualität des Abstimmungsprozesses. Allerdings waren fast alle Präsidentschaftswahlen mit solchem Ausgang umstritten oder sogar äußerst umstritten. Zudem verbuchte die Mehrzahl der wiedergewählten Amtsinhaber einen sehr hohen Stimmenanteil im ersten Wahlgang.⁴³ Besonders auffällig waren die Ergebnisse in Ruanda (93,1 Prozent), Burundi (91,6 Prozent), Tschad (83,6 Prozent), Dschibuti (80,6 Prozent), Burkina Faso (80,2 Prozent), Kamerun (78 Prozent) und Gambia (71,5 Prozent). In Burundi, Tschad und Dschibuti ist zu berücksichtigen, dass die Opposition die Wahlen boykottierte; keinen Boykott gab es dagegen in Staaten wie Sudan, Tansania, Uganda oder der ZAR. Doch auch hier erzielten die amtierenden Präsidenten mit über 60 Prozent im ersten Wahlgang ein sehr hohes Ergebnis. Derartige Resultate deuten auf eingeschränkte Wahlfreiheit und eine begrenzte Legitimierungsfunktion der Wahlen hin.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Parlamentswahlen. In den Präsidentsystemen, wie sie für Afrika charakteristisch sind, dominiert die Regierungspartei

⁴² Mit einer solchen Abfolge hat ein Land den von Samuel P. Huntington als Maßstab angelegten »two turnover test« bestanden. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma 1993.

⁴³ Zweite Wahlgänge, also Stichwahlen, werden hier nicht berücksichtigt, da der Wettbewerb in diesen Fällen auf zwei Kandidaten beschränkt ist. Allerdings traten bei zweiten Wahlgängen ohnehin keine auffällig hohen Stimmenanteile auf, mit Ausnahme der Präsidentschaftswahlen in Liberia, wo der Herausforderer die Stichwahl boykottierte.

oftmals auch die Legislative. Umgekehrt gilt eine starke Präsenz der Opposition im Parlament als Schlüssel zu einer demokratisierenden Wirkung von Wahlen.⁴⁴ Bei den 21 Parlamentswahlen des Untersuchungszeitraums kam es in sieben Fällen vor, dass die einfache Mehrheit der Sitze zu einer anderen Partei oder Parteienkoalition wechselte. Doch auch hier lohnt sich ein genauerer Blick, denn nur in Sambia sowie São Tomé und Príncipe fiel diese Veränderung wirklich zugunsten der Opposition aus. In der Elfenbeinküste und in Niger waren die Parlamentswahlen schlicht die ersten nach einer Zäsur durch Putsch oder Bürgerkrieg. In Benin und Liberia erlangten die Regierungsparteien eine Mehrheit der Sitze, die sie zuvor nicht gehabt hatten. Dagegen konnte in Lesotho eine Koalition verschiedener Oppositionsparteien einen Regierungswechsel herbeiführen, obwohl die bisherige Regierungspartei weiterhin die meisten Sitze im Parlament hält.

Insgesamt zeigt die Analyse der afrikanischen Wahlen positive Einzelaspekte – wie eine relativ hohe Wahlbeteiligung, einige unumstrittene Macht- und Mehrheitswechsel sowie die geringe Zahl an äußerst umstrittenen Ergebnissen. Dennoch bleibt das Gesamtbild durchwachsen, denn in den meisten Fällen waren deutliche Abstriche bei der Qualität der Wahlen zu verzeichnen. Nur relativ wenige Länder haben Wahlen abgehalten, die unter allen einschlägigen Gesichtspunkten positiv bewertet werden können. Dies sagt aber noch nichts darüber aus, welche Trends es bei Wahlen in Afrika gibt. Auch wenn viele davon nach wie vor Mängel aufweisen, sind sie deshalb nicht unbedingt negativ einzustufen. Vielmehr muss zwischen verschiedenen Tendenzen bei der Qualität von Wahlen unterschieden werden.

Unterschiedliche qualitative Trends

Wahlen sind nie einfach nur eine »leere Hülle«. Auch wenn sie qualitative Mängel haben, erfüllen sie bestimmte Funktionen. Die Frage ist, ob in Afrika der Trend eher zu Wahlen als Herrschaftsabsicherung (semi)autoritärer Machthaber geht – oder ob Wahlen eher zu einer besseren Kontrolle und Legitimität von Herrschaft beitragen. Grundsätzlich wurde politische Legitimität in Afrika oftmals entlang klientelistischer Strukturen hergestellt, in denen Verantwortlichkeit auf den Beziehungen zwischen Patron – der auch als

⁴⁴ Ochieng' Opalo, »African Elections« [wie Fn. 27], S. 82.

»Big Man«⁴⁵ bezeichnet wird – und Klient basiert.⁴⁶ Häufig wird unterstellt, dass die Politik in vielen afrikanischen Staaten weiterhin von »Big Man«-Systemen dominiert sei und Wahlen entsprechend instrumentalisiert würden. Zu klären gilt also: Ist eine Abkehr von dieser Form der Herrschaftsausübung zu erkennen, oder wird sie durch Wahlen einfach reproduziert?

Insgesamt zeigen die untersuchten Wahlen positive wie negative Tendenzen. Zwar ist es nur eine Minderheit von Ländern, in denen die Qualität von Wahlen steigt oder sich als anhaltend gut erweist – gegenüber jenen Staaten, in denen ein Trend zur qualitativen Verschlechterung oder eine Stagnation auf niedrigem Niveau festzustellen sind. Doch blickt man nur auf die Länder mit einer höheren Kontinuität an Wahlen, erweist sich die Bilanz in etwa als ausgeglichen. Zudem wird die Annahme bestätigt, dass ein positiver Trend auch dann möglich ist, wenn Defizite beim Ablauf von Wahlen auftreten. Anzeichen für klientelistische Herrschaft finden sich nach wie vor, aber sie sind unterschiedlich stark ausgeprägt – und zwar im Wesentlichen gemäß den zwei beschriebenen Trends.

»Big Man«-Strukturen werden meist mit ausgeprägten Präsidialsystemen in Verbindung gebracht. Tatsächlich deutet es auf einen eingeschränkten Wettbewerbscharakter hin, wenn Amtsinhaber häufig wiedergewählt werden und es dabei nur selten zu knappen Ergebnissen kommt. Wichtiger aber ist, wie sich der Stimmenanteil bestätigter Amtsinhaber gegenüber den vorherigen Wahlen entwickelt hat.⁴⁷ Dort, wo die Anteile schon zuvor auffällig hoch waren, blieben sie es vielfach auch bei den jüngsten Wahlen, wenn sie nicht sogar noch weiter stiegen – so am deutlichsten in Burkina Faso, Kamerun und Ruanda. In Äthiopien erzielte die Regierung bei der letzten Parlamentswahl eine erdrückende Mehrheit, nachdem die Opposition

2005 deutlich mehr Sitze gewonnen hatte (der äthiopische Premierminister wird vom Parlament gewählt und hat eine hervorgehobene Stellung neben dem vorwiegend repräsentativen Präsidenten).

Wo ein Amtsinhaber mit auffällig hohem Stimmenanteil wiedergewählt wurde, haben sich die politischen Freiheitsrechte fast immer negativ entwickelt⁴⁸ bzw. verharren seit den vorherigen Wahlen auf niedrigem Niveau. Besonders eklatant zeigt sich dies in Äthiopien, Dschibuti, Gambia, Kamerun, Ruanda und Tschad – alle diese Länder wurden vom Freedom-House-Index im jeweils letzten Wahljahr als »nicht frei« eingestuft und wiesen zugleich die höchsten Stimmenanteile der Amtsinhaber auf. Auch in Burundi und der ZAR, die noch als »teilweise frei« gelten, besteht dieser Trend, da in beiden Ländern die Freiheitsrechte seit den letzten Wahlen weiter eingeschränkt wurden. Ähnliches gilt für Uganda, wo der Freedom-House-Wert im negativen Bereich verharrt und Präsident Yoweri Museveni einen sogar noch erhöhten Stimmenanteil im ersten Wahlgang erzielte.

Dem stehen nicht nur jene Wahlen gegenüber, in denen Amtsinhaber abgewählt wurden⁴⁹ – wie im Senegal oder in Sambia –, sondern auch solche, bei denen der Ausgang deutlich knapper war als zuvor oder der Stimmenanteil für einen wiedergewählten Amtsinhaber auf einem moderaten Niveau stagnierte, wie beispielsweise in Liberia, Nigeria und Tansania. Nur in Tansania allerdings gab es einen deutlichen Rückgang für den amtierenden Präsidenten, von vormals über 80 Prozent auf etwas mehr als 60 Prozent. Tatsächlich betonten Beobachter, dass Oppositionsparteien und -kandidaten der ehemaligen Einheitspartei bei diesen Wahlen erstmals wirklich Konkurrenz gemacht hätten.⁵⁰ Damit ist deren Dominanz nicht gebrochen, doch es deutet sich ein ausgeglicheneres politisches Spielfeld an.

In der Mehrzahl dieser Länder haben sich die Freiheitsrechte insgesamt positiv entwickelt.⁵¹ Hier sind

⁴⁵ Der Begriff »Big Man« kommt ursprünglich aus dem melanesischen Zusammenhang und bedeutet, dass die Autorität einer Person durch ihre persönliche Macht bestimmt wird. Beziehungen zwischen Patron und Klienten basieren dabei auf informellen Netzwerken, die aber durchaus Bestandteile von (Fassaden-) Staaten beinhalten können. Mats Utas, »Introduction: Bigmanity and Network Governance in African Conflicts«, in: ders. (Hg.), *African Conflicts and Informal Power: Big Men and Networks*, London/New York 2012, S. 1–34 (6f).

⁴⁶ Patrick Chabal/Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, The International African Institute, Oxford 1999 (African Issues), S. 36ff.

⁴⁷ Die vier Länder, in denen zum ersten Mal Wahlen stattfanden (Elfenbeinküste, Guinea, Niger und Sudan) sind hier von der Analyse ausgenommen, da es keine Vergleichswerte gibt.

⁴⁸ Dies bedeutet nicht einfach eine Verschlechterung des Wertes im Freedom-House-Index, sondern eine Verschiebung auf einen Wert über 4.

⁴⁹ Bei keinem Machtwechsel im Präsidentenamt – ob umstritten oder unumstritten – wurde der neue Amtsinhaber mit einem auffällig hohen Stimmenanteil gewählt. Mit nur einer Ausnahme kamen alle Machtwechsel zudem erst im zweiten Wahlgang zustande.

⁵⁰ Siehe beispielsweise »Tanzania's Election: The Results Are In«, in: *The Economist*, 8.11.2010; »Incumbent Wins Spirited Election in Tanzania«, in: *The New York Times*, 5.11.2010.

⁵¹ Dies bedeutet einen Aufstieg in den oberen Bereich des Freedom-House-Index oder konstant gute Werte (4 oder besser).

besonders Benin, Liberia, Sambia, Senegal, Tansania und Nigeria hervorzuheben. Auch wenn einige der dortigen Wahlen umstritten oder äußerst umstritten waren, zeigen sich bei der Qualität insgesamt positive Tendenzen oder eine Stabilisierung auf gutem Niveau. Demnach scheinen formale Institutionen und Regeln in einer relevanten Zahl von Ländern an Bedeutung zu gewinnen. In jenen Staaten dagegen, die dem zuvor identifizierten Trend unterliegen, nutzen Regierungseliten und -parteien Wahlen weiterhin oder verstärkt vor allem zum Machterhalt; entsprechend stark dominieren sie den politischen Raum.⁵²

Doch was bedeuten diese beiden Trends hinsichtlich klientelistischer Herrschaft? Bei der Mehrzahl der Länder mit einem negativen Trend oder Status quo bei der Qualität von Wahlen finden sich starke Anhaltspunkte für fortbestehende »Big Man«-Systeme. Das manifestiert sich dort besonders deutlich, wo sich ehemals militärische Führer zu Politikern gewandelt haben, die Einführung von Wahlen zunächst also eine Art »electoral coup d'état« war.⁵³ In Burundi, Ruanda, Tschad, Uganda und der ZAR sind die gegenwärtigen Machthaber durch Putsch oder Rebellion an die Macht gekommen, teilweise schon in den 1980er Jahren. Zu dieser Kategorie zählen auch die Herrscher in Burkina Faso, der DR Kongo und Togo, wobei in den beiden letztgenannten Ländern das Präsidentenamt von Vätern, die ebenfalls durch Waffengewalt an die Macht gekommen waren, nach deren Tod in einer Art Erbfolge jeweils an Söhne überging. Auch Äthiopien gehört zu den Staaten, in denen deutlich erkennbar bleibt, dass Wahlen (semi)autoritären »starken Männern« zur Herrschaftssicherung dienen. Darauf lässt unter anderem eine enorm hohe Wahlbeteiligung von über 90 Prozent schließen, wie sie auch bei Präsidentschaftswahlen in Ruanda wiederholt zu beobachten war. Dieses Phänomen wird gemeinhin auf zweierlei Weise erklärt: mit der Vergangenheit von Regierungsparteien als Befreiungsbewegungen, aus der sich ein

52 Unter den Ländern, die mindestens das zweite Mal in Folge Wahlen abhielten, passen nur die DR Kongo, Burkina Faso und Togo nicht in diese zwei beschriebenen Trends. In der DR Kongo gab es zwar eine weitere Verschlechterung bei den politischen Freiheitsrechten, aber der Stimmenanteil des Amtsinhabers im ersten und einzigen Wahlgang war relativ niedrig. In Burkina Faso lag dieser Wert sehr hoch, doch die Einstufung der Freiheitsrechte stagnierte gerade noch im positiven Bereich. In Togo erreichte der Amtsinhaber einen Stimmenanteil von knapp über 60 Prozent, die Freiheitsrechte indes verbesserten sich deutlich – wobei das Ranking dennoch unter dem Schwellenwert von 4 blieb.

53 Adejumobi, »Elections in Africa« [wie Fn. 7], S. 66.

entsprechend hohes Mobilisierungs- und Druckpotential ergibt – oder aber mit einer Fälschung der Zahlen.⁵⁴

Eine grundlegend positive Tendenz oder ein guter Status quo bei der Qualität von Wahlen – wie in Sambia oder im Senegal – bedeuten allerdings nicht notwendigerweise eine Abkehr vom »Big Man«-System. Denn nicht nur, dass es auch in solchen Fällen durchaus zu Spannungen kam, wie sich besonders im Vorfeld der senegalesischen Wahlen zeigte; darüber hinaus ist nach wie vor das Phänomen des »Elitenrecycling« zu beobachten. Vordergründig umschreibt der Begriff einen hohen Grad an personeller Kontinuität selbst bei Machtwechseln, da »neue« politische Führer in Afrika oftmals schon auf eine lange Karriere in höheren Ämtern zurückblicken.⁵⁵ Doch jenseits des Dienstalters von Eliten-Angehörigen geht es vor allem um deren Wandlungsfähigkeit. Denn mitunter werden ehemalige Partner oder Parteifreunde von Amtsinhabern zu deren Gegnern, nicht zuletzt weil Parteien in Afrika sehr stark an Personen und weniger an Programme gebunden sind. Dies zeigte sich auch bei den neu ins Amt gekommenen Präsidenten von Sambia und Senegal. Beide waren früher Mitglieder langjähriger Regierungsparteien; unter diesem Banner bekleideten sie Ministerposten in mehreren Kabinetten und andere hohe Positionen. Nach Zerwürfnissen mit der jeweiligen Parteiführung gründeten beide ihre eigenen Gruppierungen und gewannen bei Wahlen 2011 jeweils gegen ehemalige Parteifreunde. In beiden Fällen zeigten sich im Wahlprozess auch weitere Indikatoren für ein Fortbestehen klientelistischer Politik. So gab es eine Kampagne des Herausforderers in Sambia, die dafür warb, »Wahlgeschenke« von Politikern der rivalisierenden Regierungspartei anzunehmen, ohne die eigene Wahlentscheidung davon abhängig zu machen.⁵⁶

Dennoch erhärten sich insgesamt die beiden zuvor identifizierten Trends, blickt man auf die Regierungseliten. Ein Ranking aller afrikanischen Staats- und Regierungschefs⁵⁷ zeigt, dass die politischen Füh-

54 Africa Research Institute, *Diehards and Democracy: Elites, Inequality and Institutions in African Elections*, April 2012 (Briefing Note 1201), S. 2; Kjetil Tronvoll, »Briefing: The Ethiopian 2010 Federal and Regional Elections: Re-establishing the One-party State«, in: *African Affairs*, 110 (2011), S. 121–136 (128).

55 Chabal/Daloz, *Africa Works* [wie Fn. 46], S. 33.

56 Africa Research Institute, *Diehards and Democracy* [wie Fn. 54], S. 2.

57 Das Ranking des *EastAfrican Magazine* (Ausgabe 27.12.2010 – 2.1.2011, S. If) stützt sich auf sechs unterschiedliche Indi-

rungsfiguren jener Länder, die eine positive Tendenz oder einen guten Status quo bei der Qualität von Wahlen aufweisen, sich allesamt in der oberen Hälfte der Rangliste finden. Abgesehen vom nigerianischen Staatschef erhielten sämtliche der betreffenden Präsidenten zudem Noten, die ihnen eine gute oder passable Regierungsführung bescheinigen. Ganz anders verhält es sich bei den Ländern mit einer negativen Tendenz oder einem weiterhin schlechten Status quo bei Wahlen. Ihre politische Führung sowie die von Burkina Faso, der DR Kongo und von Togo, die zuvor nicht klar einem Trend zugeordnet werden konnten, liegen allesamt schlechter im Ranking als die Staats- und Regierungschefs der Länder des ersten Trends (mit Ausnahme von Nigeria). Auffällig ist aber vor allem, dass nur Ruandas Präsident gerade noch eine passable Note erhält.⁵⁸ Während die Führungen von Burundi und Uganda immerhin noch einen Wert knapp unterhalb des Standards bekommen, fallen die übrigen Länder allesamt in zwei Spezialkategorien am Ende des Rankings, die eine besonders schlechte Bilanz anzeigen.

Im Wesentlichen bestätigen sich damit die zwei grundlegenden qualitativen Trends, wobei die Zahl der Länder mit einer problematischen Tendenz insgesamt größer ist. Darunter sind allerdings auch sechs der sieben Länder, in denen Wahlen erst zum zweiten Mal nach einem politischen Übergang stattfanden. Einerseits ist damit in der Regel eine anhaltend fragile Lage verbunden. Andererseits gelten solche Wahlen als besonders richtungsweisend. Insofern wiegt diese Tendenz schwer – zumal in den Fällen, wo es leise Hoffnungen auf eine gewisse Konsolidierung nach ausgehandelten Friedensprozessen gab, wie 2010 in Burundi und 2011 in der DR Kongo. Bei den Ländern mit mindestens drei Wahlen in Folge ist die Bilanz in etwa ausgeglichen. Dies zeigt zumindest, dass Wahlen unterhalb anerkannter Standards nicht unbedingt eine Fassade für (semi)autoritäre Herrschaft sein müssen, sondern qualitative Verbesserungen oder eine

Stabilisierung auf gutem Niveau möglich sind, auch wenn dies noch keine umfassende Konsolidierung bedeutet. Ein Blick auf die jeweiligen Führungseliten zeigt zudem, dass stark personalisierte »Big Man«-Systeme nicht der Vergangenheit angehören, in verschiedenen Ländern allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Konflikt(aus)löser? Wahlen und Gewalt

Eine Analyse von Wahlen ist unvollständig, solange konfliktrelevante Aspekte nicht einbezogen werden – besonders in Subsahara-Afrika, wo seit 1990 eine Vielzahl bewaffneter Konflikte aufgetreten ist. Dementsprechend haben VN-Friedensoperationen, die eine Wahlkomponente enthalten, überwiegend in Afrika stattgefunden, darunter in Burundi, der Elfenbeinküste, der DR Kongo, in Liberia und der ZAR.⁵⁹ Hinter solchen Missionen steht die Annahme, dass Wahlen eine friedensfördernde Funktion haben, bilden sie doch ein gewaltfreies Mittel politischen Wettbewerbs, das eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht. Daher finden nach einem Friedensabkommen oftmals binnen zwei Jahren erste Wahlen statt.⁶⁰ Gleichzeitig werden Wahlen in nichtkonsolidierten Demokratien aber auch destabilisierende Effekte nachgesagt, weil hier staatliche Strukturen schwach und die Armutsraten oftmals hoch sind. Gerade nach bewaffneten Konflikten bergen Wahlen als Kulminationspunkte politischer Mobilisierung die Gefahr weiterer Gewalt und Unsicherheit.⁶¹

Bei den untersuchten Wahlen in Subsahara-Afrika kam es allerdings seltener zu Gewalt, als angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der beschriebenen Defizite im Wahlprozess zu erwarten gewesen wäre. Insgesamt zeigte sich in neun von 29 Ländern ein negativer Sicherheitstrend im Wahlmonat. Die teils leichte, teils massive Instabilität stand in allen Fällen direkt mit den Wahlen in Zusammen-

zes. Einer davon wurde neu erstellt – er gründet auf der Beurteilung von Journalisten, die unterschiedliche Kriterien von Regierungsführung des jeweiligen Staats- und Regierungschefs bewerten. Basierend auf einem so errechneten Wert zwischen 0 und 100 werden Noten zwischen A und F vergeben, ergänzt durch zwei zusätzliche Kategorien unterhalb der schlechtesten Note für die besonders mangelhaften Performer.

58 Angesichts der starken politischen Repression in Ruanda erklärt sich dies vor allem mit den guten wirtschaftlichen Daten des Landes und einer niedrigen Korruptionsrate.

59 Victor-Yves Ghebali, »Free and Fair Elections«, in: Vincent Chetail (Hg.), *Post-conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Oxford 2009, S. 138–146 (144).

60 Kristine Höglund/Anna K. Jarstad/Mimmi Söderberg Kovacs, »The Predicament of Elections in War-torn Societies«, in: *Democratization*, 16 (2009) 3, S. 530–557 (531).

61 Lars Brozus, *Der Preis der Wahl. Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2011 (SWP-Studie 33/2011), S. 18; vgl. Goldsmith, »Ballots, Bullets, and the Bottom Billion« [wie Fn. 24], S. 130.

Tabelle 3:
Wahlen und Gewalt in Afrika, 2010 bis Mitte 2012

Sicherheit im Wahlmonat Konflikthistorie	Keine Verschlechterung	Verschlechterung	
		leicht	stark
Bewaffneter Konflikt (in den letzten 10 Jahren)	Äthiopien (Parl.)	Burundi (Präs.)	DR Kongo (Präs.+ Parl.)
	Burundi (Parl.)	Ruanda (Präs.)	Elfenbeinküste (Präs.)
	Dschibuti (Präs.)	Uganda (Präs.+ Parl.)	Guinea (Präs.)
	Elfenbeinküste (Parl.)		Nigeria (Präs.+Parl.)
	Liberia (Parl.)		
	Liberia (Präs.)		
	Niger (Parl.)		
	Niger (Präs.)		
	Senegal (Präs.)		
	Sudan (Präs.+ Parl.)		
	Tschad (Parl.)		
	Tschad (Präs.)		
	ZAR (Präs.)		
	ZAR (Parl.)		
Kein bewaffneter Konflikt (in den letzten 10 Jahren)	Benin (Parl.)	Benin (Präs.)	
	Burkina Faso (Präs.)	Togo (Präs.)	
	Gabun (Parl.)		
	Gambia (Präs.)		
	Gambia (Parl.)		
	Kamerun (Präs.)		
	Kapverden (Parl.)		
	Kapverden (Präs.)		
	Komoren (Präs.)		
	Lesotho (Parl.)		
	Mauritius (Parl.)		
	Sambia (Präs.+ Parl.)		
	São Tomé und Príncipe (Parl.)		
	São Tomé und Príncipe (Präs.)		
Seychellen (Präs.)			
Seychellen (Parl.)			
Tansania (Präs.+ Parl.)			

Anm.: Tabelle listet nur die entscheidende Wahlrunde.

Quellen: UCDP/PRIO Armed Conflict Datasets, <www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIO>;
 International Crisis Group, *Crisis Watch Database*, <www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch.aspx>;
 verschiedene Nachrichtenquellen aus LexisNexis und factiva.

hang.⁶² In sieben dieser Länder haben in den letzten zehn Jahren bewaffnete Konflikte stattgefunden. Ohne eine Konflikthistorie trat wahlbezogene Gewalt dagegen nur in Benin und Togo auf, eine umfassende Destabilisierung sogar in keinem einzigen Fall. Dies deutet an, dass Wahlen als solche weniger Ursache als Auslöser oder Verstärker entsprechender Konfrontationen sind. Dennoch ist wahlbezogene Gewalt ein äußerst relevanter Faktor, zumal sie – wie in Nigeria – qualitative Verbesserungen beim Ablauf der Urnengänge in den Hintergrund drängt.

Unter den Ländern mit Konflikthintergrund und einem negativen Sicherheitstrend im Wahlmonat fanden sich mit Ausnahme von Nigeria nur solche, in denen es noch keine Kontinuität von Wahlen gibt. Dies zeigt die Fragilität von politischen Transformationen in Konfliktkontexten, ist aber hier nicht besonders mit ausgehandelten, liberalen Friedensprozessen wie in der Elfenbeinküste verbunden. Vielmehr zeichnen sich alle Länder mit einer massiven Verschlechterung der Sicherheitslage im Wahlmonat durch andauernde gewaltsame Konflikte aus. In der Elfenbeinküste wurde der mit einem Friedensabkommen offiziell beigelegte Bürgerkrieg eher eingefroren als wirklich gelöst; beide Seiten hatten weiterhin Zugriff auf bewaffnete Gruppen. Auch in Nordnigeria und dem Nigerdelta sowie im Ostkongo gibt es immer wieder bewaffnete Konfrontationen und Gewalteskalationen. In Guinea war es nach dem Putsch von 2008 zu massiven Ausschreitungen und Menschenrechtsverletzungen gekommen, vor allem im September 2009, als Sicherheitskräfte im Stadion der Hauptstadt Conakry ein Massaker an friedlich demonstrierenden Anhängern der Opposition verübten.⁶³ Unter solchen Bedingungen mag eine (weitere) Destabilisierung im Zuge kompetitiver Wahlen kaum überraschend sein.

62 Der Sicherheitstrend wurde aus der CrisisWatch-Datenbank der International Crisis Group abgeleitet. Dort ist die Einordnung der jeweiligen Lage mit Nachrichten- und Expertenberichten belegt, die den Zusammenhang mit den Wahlen sichtbar machen. Ein negativer Sicherheitstrend liegt hier vor, wenn die Datenbank einen solchen für den betreffenden Monat anzeigt. Die Einordnung in leichte und starke Abwärtstrends wurde dann auf Basis der Berichte und weiterer Quellen vorgenommen. Wenn für ein Land oder einen bestimmten Zeitraum keine Angaben in der CrisisWatch-Datenbank vorhanden waren, wurde auf Nachrichtenberichte aus anderen Quellen zurückgegriffen.

63 Human Rights Watch, *Waiting for Justice: Accountability before Guinea's Courts for the September 28, 2009 Stadium Massacre, Rapes, and Other Abuses*, Dezember 2012.

Bei anderen Ländern mit Konfliktvorgeschichte und anhaltenden Sicherheitsproblemen fiel die Verschlechterung der Lage im Wahlmonat jedoch weniger gravierend aus.⁶⁴ In Burundi, Ruanda und Uganda trat im Kontext der jeweils letzten Wahlen immer wieder punktuelle Gewalt auf. Dazu gehörten Granatangriffe, politisch motivierte Verhaftungen und Morde sowie weitere Einschüchterungsversuche – Vorkommnisse, die nicht ausschließlich, aber häufig den staatlichen Sicherheitskräften und regierungsnahen Gruppen zugeschrieben wurden.⁶⁵ Eine massive Eskalation blieb indes aus, was auch darauf zurückzuführen sein mag, dass weiterexistierende bewaffnete Gruppen mittlerweile überwiegend in Nachbarstaaten angesiedelt sind und nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr in den Herkunftsstaaten operieren. In Ländern wie der DR Kongo, Nigeria oder der Elfenbeinküste dagegen ist die staatliche Kontrolle über das eigene Territorium geringer, und verschiedene bewaffnete Gruppen – oft mit grenzüberschreitendem Charakter – werden dort immer wieder aktiv. Diese Situation kann sich mit den Wahlgängen einfach zugespitzt haben, denn Wahlen bedeuten oftmals einen Kulminationspunkt für Gewalt, sind aber nicht unbedingt mit einer dauerhaft größeren Zahl an Übergriffen verbunden.⁶⁶

Gleichzeitig können durch Wahlen aber auch neue Dynamiken ausgelöst werden. Dies zeigen etwa die Zusammenstöße zwischen Anhängern von Opposition und Regierung sowie den Sicherheitskräften in verschiedenen Landesteilen der DR Kongo. Hier gab es also nicht nur eine Verstärkung oder Zuspitzung anhaltender bewaffneter Konflikte. Dasselbe gilt für die wahlbezogenen Auseinandersetzungen in Benin und Togo, wo es ohne Konfliktvorgeschichte zu Gewalt kam. Anders als bei den übrigen Fällen leichter Abwärtstrends trat sie vor allem in Form von Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Sicherheitskräften auf. Solche Konfrontationen waren auch im Senegal zu beobachten, allerdings bereits deutlich vor den

64 Ein leichter Abwärtstrend definiert sich dabei durch punktuelle Gewalt, die auch vereinzelt zu Todesfällen führen kann, aber im Gegensatz zum starken Abwärtstrend nicht in anhaltende und sich ausbreitende Gewaltausbrüche mündet, die oft mit einer höheren Opferzahl einhergehen.

65 Siehe unter anderem die Dokumentation zu Burundi, Ruanda und Uganda in: Human Rights Watch, *World Report 2011* und *World Report 2012*, <www.hrw.org/node/79288> (eingesehen am 7.10.2012).

66 Vgl. Goldsmith, »Ballots, Bullets, and the Bottom Billion« [wie Fn. 24], S. 130.

Wahlen, so dass für den Wahlmonat selbst kein weiterer Abwärtstrend bei der Sicherheitslage festgestellt wurde.

Die Tatsache, dass bei diesem Wahlzyklus ohne jüngere Konflikthistorie kaum eine Destabilisierung eintrat, macht deutlich, dass hybride Systeme, niedriger Entwicklungsstand oder ethnische Vielfalt für sich allein noch keine hinreichenden Erklärungen für wahlbezogene Gewalt sind. Denn trotz ihrer fatalen Dynamiken und der entsprechend großen Medienaufmerksamkeit ist sie eher die Ausnahme als die Regel. Zudem gibt es auch bei einer Vorgeschichte von bewaffneten Konflikten keinen Automatismus. Vielfach kam es nicht zu einem Abwärtstrend bei der Sicherheit, obwohl die Wahlergebnisse fast immer umstritten waren. Wenn politische Akteure Abstimmungen als unfair oder manipuliert wahrnehmen, kann dies dazu führen, dass sie Gewalt als Taktik politischen Wettbewerbs einsetzen.⁶⁷ Dies ist hier in der Mehrzahl der Fälle aber unterblieben – was teilweise natürlich auch darauf zurückzuführen sein mag, dass abweichende Meinungsäußerungen und politischer Protest schlicht verhindert wurden.

Darüber hinaus sagt das Ausbleiben von wahlbezogener Gewalt noch wenig über die allgemeine Sicherheitslage aus. Grundsätzlich gibt es einige Länder, in denen die Phase vor den Wahlen trotz schwieriger Rahmenbedingungen wenig konfliktgeladen war – beispielsweise Liberia und Niger. Des Weiteren gibt es Kontexte, in denen zwar gewaltsame Konflikte fortbestehen, diese vom Wettbewerb um zentralstaatliche Macht, wie er in Wahlen ausgetragen wird, aber weitgehend abgekoppelt sind. Es kommt möglicherweise also weiterhin zu Gewalt, nur nicht verstärkt im Zuge von Wahlen.

Generell trat wahlbezogene Gewalt zwischen 2010 und Mitte 2012 nur im Zusammenhang mit Präsidentschaftswahlen auf (die in einigen Fällen mit Parlamentswahlen gekoppelt waren). Niemals dagegen verschlechterte sich die Sicherheitslage bei separat durchgeführten Parlamentswahlen, wie es sie etwa in Benin, Burundi und der Elfenbeinküste gab. Selbst die ersten Runden der Präsidentschaftswahlen in der Elfenbeinküste und in Guinea verliefen weitgehend friedlich, während massive Gewaltausbrüche jeweils bei den folgenden Stichwahlen zu verzeichnen waren. Deren polarisierende Wirkung entfaltete sich hier im Kontext von Transformationsphasen, bei denen der

⁶⁷ Jeff Fisher, *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention*, 5.2.2002 (IFES White Paper 1/2002), S. 2.

Ausgang als unsicher galt. Der »Alles oder nichts«-Charakter von Präsidentschaftswahlen, besonders in der zweiten Runde, ist jedenfalls einem friedlichen Wahlverlauf nicht zuträglich.

Als Reaktion auf Gewalt, besonders bei massiven Protesten und Ausschreitungen nach Wahlen, wurde in der Vergangenheit oftmals das Instrument der exekutiven Machtteilung eingesetzt – so 2008 in Kenia und Simbabwe. Im Untersuchungszeitraum kam es dagegen nur ein einziges Mal zum Einsatz, noch dazu in sehr begrenzter Form. 2010 wurde in Togo einige Wochen nach der erneuten Amtseinführung des wiedergewählten Präsidenten Faure Gnassingbé bekanntgegeben, dass mehrere Vertreter der Hauptoppositionspartei Ministerämter erhielten. Teile der Partei lehnten dies jedoch ab, so dass die Proteste weitergingen.⁶⁸ Vereinbarungen zur Machtteilung nach Wahlen dienen vorwiegend dazu, Gewalt zu beenden und Gruppen zu integrieren, die sich im Wahlprozess und generell beim Zugang zur Macht benachteiligt sehen. Solche Arrangements relativieren aber auch die Bedeutung der Wahlen und schränken den politischen Wettbewerb ein.⁶⁹ Zudem schafft Machtteilung oder die Aussicht darauf auch neue Anreize, Gewalt als politisches Mittel einzusetzen, um trotz verlorener Wahlen auf staatliche Ressourcen zugreifen zu können.⁷⁰ Dies mag ein Grund sein, warum das Instrument in den Fällen massiver wahlbezogener Gewalt zwischen 2010 und 2012 kaum zum Einsatz kam. Allerdings war eine Machtteilung auf nationaler Ebene beispielsweise in der Elfenbeinküste und der DR Kongo in jüngerer Zeit bereits vollzogen worden – ohne nachhaltigen Erfolg, so dass ein erneuter Rückgriff auf dieses Mittel hier wenig sinnvoll erschien. Somit lässt sich keine generelle Abkehr von Machtteilung zur Beilegung wahlbezogener Gewalt konstatieren.

⁶⁸ »Togo Opposition Protests Leader's Move to Join Govt«, AFP, 29.5.2010, <www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5inN8oEQySho66ao6lMGmzg5XCXVg> (eingesehen am 7.10.2012).

⁶⁹ Vgl. Africa Research Institute, *Diehards and Democracy* [wie Fn. 54], S. 3.

⁷⁰ Zum Argument der Reproduktion von Gewalt durch Machtteilung siehe Denis M. Tull/Andreas Mehler, »The Hidden Costs of Power-sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa«, in: *African Affairs*, 104 (2005), S. 375–398.

Politische Entwicklungslinien mit ausgewählten Beispielen

Wahlen in Afrika zeichnen sich durch die beschriebenen Merkmale und Trends aus. Doch wie wirken diese zusammen, und welche Entwicklungslinien lassen sich identifizieren? Eine kombinierte Betrachtung der zuvor behandelten Aspekte von Wahlen (Kontinuität, Qualität, Gewaltbezug) und ein genauerer Blick auf einzelne zentrale Fälle geben Aufschluss darüber und bieten zudem wichtige Anhaltspunkte für internationale Akteure.

Naturgemäß sind für Länder, die nach einem Militärputsch oder einem Friedensvertrag erstmals Wahlen durchgeführt haben, noch keine wirklichen Trends und Muster erkennbar. Doch der Verlauf der Übergangsphase und des Wahlprozesses zeigt, dass der Kontext in allen Fällen fragil und die künftige politische Entwicklung äußerst ungewiss bleiben. Besonders offenkundig ist dies in der Elfenbeinküste. Auf die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen 2010 – die Amtsinhaber Laurent Gbagbo verlor – folgten eine politische Blockade und massive Gewaltausbrüche. Durch eine starke internationale Reaktion wurde der Machtwechsel schließlich durchgesetzt, doch die Krise hinterließ tiefe Spuren. Zwar lag deren Ursache nicht primär in den Wahlen, sondern eher in der anhaltenden politischen Spaltung des Landes und einem Konflikt, der durch das Friedensabkommen von 2007 und den Folgeprozess nicht wirklich beigelegt worden war. Doch gerade weil viele Vorbedingungen für einen Wahlprozess nicht erfüllt waren – etwa die Entwaffnung und Demobilisierung aller bewaffneten Gruppen –, kamen die Wahlen aus Sicht einiger Beobachter zu einem schlechten Zeitpunkt.⁷¹ Unabhängig von der Frage, ob ein weiteres Aufschieben des Urnengangs möglich gewesen wäre, ohne den gesamten Friedensprozess zu gefährden, hatte der umstrittene Ausgang weitreichende Folgen. Dies zeigte sich ansatzweise schon bei den Parlamentswahlen von 2011, die von der früheren Regierungspartei boykottiert wurden und eine sehr niedrige Beteiligung hatten, was wohl nicht zuletzt auf Angst vor weiteren Ausschreitungen zurückzuführen war. Zudem mag der Machtwechsel im Präsidentenamt zwar dem Wahlergebnis entsprechen; aber ein bedeutender Teil der Bevölkerung, vor

⁷¹ Offene Kritik an der Durchführung der Wahlen äußerte etwa der ehemalige südafrikanische Präsident Mbeki, der für die AU in der Krise vermittelte. Thabo Mbeki, »What the World Got Wrong in Côte d'Ivoire«, in: *Foreign Policy*, 29.4.2011.

allem unter den Gbagbo-Anhängern im Süden des Landes, dürfte sich im aktuellen Gefüge kaum repräsentiert fühlen. Es gibt darüber hinaus Anhaltspunkte, dass Getreue des ehemaligen Präsidenten versuchen, aus dem Exil heraus eine erneute Machtübernahme zu organisieren.⁷² Ob im vorgesehenen Zeitraum wieder Wahlen stattfinden und falls ja, ob sie einen annähernd zufriedenstellenden Verlauf nehmen werden, bleibt höchst spekulativ – auch für die übrigen Länder mit ersten Wahlen nach einem Umbruch.

Die zweiten Wahlen in Folge nach einer Übergangsphase gelten gemeinhin als besonders kritisch und richtungsweisend. Dementsprechend mag es bereits als Erfolg eingestuft werden, dass in einer Reihe von Ländern seit 2010 erneut Wahlen stattfanden und nur in der DR Kongo größere Instabilität damit einherging. Doch eine fragwürdige, oftmals sinkende Qualität der Wahlen und mit ihnen verbundene Gewalttraten ebenfalls als gängiges Muster auf – mit Ausnahme von Liberia. In der ZAR kam es zwar im Zuge der Wahlen nicht zu größerer Unsicherheit, doch die Regierung wurde im März 2013 von einer Rebellenkoalition gestürzt. Eine Übergangsregierung wurde gebildet; Neuwahlen sind aber erst für 2016 vorgesehen.⁷³

Bei den übrigen Ländern dieser Gruppe ist zumindest bedenklich, dass die Wahlen weder erkennbar qualitativ verbessert noch wirklich friedlicher verlaufen sind. Gerade in Fällen, wo Wahlen auf zuvor ausgehandelte Friedensprozesse folgten und internationale Akteure weiterhin besonders präsent sind – wie in Burundi und der DR Kongo –, wurde die Hoffnung enttäuscht, dass eine Konsolidierung zumindest auf niedrigem Niveau eintreten würde. In Burundi, wo nach einem Wahlboykott fast die gesamte Opposition außerhalb der Institutionen steht, wurde mehrfach eine weitere Rebellion befürchtet, vor allem aufgrund der Neuformierung einer ehemals integrierten Rebellengruppe im Ostkongo. Dort ist seit April 2012 die aus einer Gruppe von desertierten Soldaten hervorgegangene »Bewegung 23. März« militärisch aktiv, die nach einem Abkommen mit der kongolesischen Regierung 2009 in die Armee eingegliedert worden war.

⁷² »Umsturzpläne in Elfenbeinküste: Söldnerarmee für den Putsch«, in: *taz*, 11.10.2012, <www.taz.de/1103356/> (eingesehen am 15.10.2012).

⁷³ »Übergangsregierung in Zentralafrika: Drei Jahre ungewählt regieren«, in: *taz*, 1.4.2013, <www.taz.de/Uebergangsregierung-in-Zentralafrika/1113795/> (eingesehen am 5.4.2013).

Diese Beispiele zeigen die ganze Fragilität von Friedensschlüssen und die anhaltende Gefahr, dass sich einzelne Gruppierungen auch nach halbwegs erfolgreichen ersten Wahlen wieder aus dem politischen Prozess zurückziehen. Es trägt jedenfalls nicht zu einer Beruhigung bei, dass die Chance verpasst wurde, den Übergang bei den zweiten Wahlen zu konsolidieren. Um dies zu erreichen, ist nicht unbedingt ein Machtwechsel nötig, wohl aber ein Umfeld, das einen solchen zumindest denkbar erscheinen lässt. Tatsächlich jedoch haben Amtsinhaber hier die Periode zwischen den zwei letzten Wahlen überwiegend dazu genutzt, ihre Position etwa durch Verfassungsänderungen zu stärken und politische Gegengewichte zu schwächen. In Staaten wie Burundi oder der DR Kongo, aber auch in Ruanda und Uganda ist das politische Klima vergiftet, und die Wahlgänge 2010 bzw. 2011 haben das Vertrauen in die Institutionen eher weiter unterminiert. Wahlen können unter solchen Umständen kaum eine positive Ausstrahlung haben, sondern werden eher zur Bürde für kommende Abstimmungen. Um zu verhindern, dass sich Wahlen zur reinen Fassade und einem anhaltenden Unsicherheitsfaktor entwickeln, bedarf es eines inklusiveren und transparenteren politischen Prozesses.

Bei den Ländern mit mindestens drei Wahlen in Folge und damit einer größeren Kontinuität gibt es verschiedene Entwicklungslinien, die auf unterschiedliche Bedeutungen von Wahlen hinweisen. Im Wesentlichen lassen sich drei Muster identifizieren. In einer Gruppe von Staaten finden Wahlen nicht nur regelmäßig, sondern auch unter Wahrung grundlegender Standards statt, selbst wenn es einige Abweichungen gibt. Grundsätzlich zeichnen sich die Länder durch einen positiven Status quo bei der Qualität von Wahlen aus (dies betrifft überwiegend die kleinen Inselstaaten) oder durch weitgehend positive Trends. Diese sind in Fällen wie Tansania und Lesotho weniger eindeutig, in anderen wie Sambia und Senegal klarer. Gemeinsam ist den Ländern, dass praktisch keine wahlbezogene Gewalt zu verzeichnen war.

Allerdings kann auch ein positiver Wahlausgang auf der Kippe stehen – das zeigt ein näherer Blick auf den Senegal, ein Land mit einer langen Wahltradition. Zwar akzeptierte der scheidende Präsident Abdoulaye Wade nach einer Stichwahl im März 2012 letztlich seine Niederlage, doch zunächst hatte er mit Versuchen irritiert, die eigene Ausgangslage für die Wahlen durch eine Verfassungsänderung zu verbessern. Vom senegalesischen Verfassungsgericht war seine dritte Kandidatur bestätigt worden, obwohl die 2007 refor-

mierte Verfassung höchstens zwei Amtszeiten für den Präsidenten vorsieht – eine Entscheidung, die teils gewaltsame Proteste auslöste. Angesichts dieser Atmosphäre befürchteten Experten, dass es im Zuge der Wahlen zu weiteren Zusammenstößen kommen würde – bis hin zu einem Szenario ähnlich dem in der Elfenbeinküste. Darüber hinaus wurde ein weitgehend gelenkter und unglaublicher Abstimmungsprozess erwartet.⁷⁴ Einerseits wird damit deutlich, dass qualitativ defizitäre Wahlen viele Unsicherheiten bergen, auch in einem Land mit demokratischen Errungenschaften. Andererseits bestätigen die entschlossene Gegenreaktion zivilgesellschaftlicher Akteure und der Wahlausgang, dass die Schwelle für Rückschläge zumindest höher liegt, wenn Wahlen kontinuierlich stattfinden und grundlegende demokratische Spielregeln in der Regel eingehalten werden. Außerdem können solche Urnengänge auch Anstoß für einen weiteren positiven Wandel sein und das Vertrauen in Wahlen als Mittel der Machtkontrolle stärken.

In einer zweiten Gruppe von Staaten mit Wahlkontinuität war dagegen bei der Qualität der Wahlen ein anhaltend negativer Status quo oder ein negativer Trend auszumachen. Dies betraf besonders Äthiopien, Gambia und Tschad, aber auch Burkina Faso, Dschibuti, Kamerun und Gabun. Eine solche Entwicklungslinie bedeutet, dass Wahlprozess und politischer Raum in starkem Maße durch Regierungsakteure kontrolliert werden und die Wiederwahl des Amtsinhabers meist schon vorher absehbar ist. Wahlen dienen hier also kaum der Mitbestimmung, einem offenen Wettbewerb und der Legitimierung staatlicher Autorität, sondern sind vor allem Mittel zur Reproduktion (semi)autoritärer Herrschaft. Möglicherweise liegt darin auch ein Grund, warum in diesen Ländern keine wahlbezogene Gewalt aufgetreten ist. Wenn der politische Raum stark überwacht wird, macht dies eine echte Opposition und knappe Wahlausgänge von vornherein unwahrscheinlich.

74 Siehe beispielsweise Julius Agbor/Abdoulaye Diagne/Anne W. Kamau/Mwangi S. Kimenyi/Zenia Lewis/Witney Schneidman/Jessica Smith/Olumide Taiwo, »Around the Halls: 2012 Senegal Presidential Election«, in: *Brookings, UpFront*, 10.2.2012, <www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/02/10-senegal-halls> (eingesehen am 20.10.2012); Honore Fokwa, »Pre-election Reflection: Senegal's 2012 Presidential Election«, *Consultancy Africa Intelligence*, 20.2.2012, <www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=958:pre-election-reflection-senegals-2012-presidential-election&catid=42:election-reflection&Itemid=270> (eingesehen am 20.10.2012).

Viele der wiedergewählten Präsidenten in den betreffenden Ländern haben bereits mehrere Amtszeiten hinter sich und diese oftmals dazu genutzt, das System in ihrem Sinne umzubauen. So auch im Tschad, wo Präsident Idriss Déby seit seiner militärischen Machtübernahme 1990 und ersten Wahlen 1996 bereits zum dritten Mal wiedergewählt wurde. Schon 2005 wurde die verfassungsmäßige Begrenzung auf zwei Amtszeiten aufgehoben, so dass er erneut zur Wahl antreten konnte. Trotz verschiedener Rebellionen und Putschversuche ließ sich Déby nicht von der Macht verdrängen, und die wichtigsten Oppositionskandidaten boykottierten die letzten beiden Präsidentschaftswahlen.⁷⁵

Auch in Äthiopien, das als einziges Land dieser Gruppe ein parlamentarisches System hat, war mit den Wahlen 2010 eine weitere Einschränkung des politischen Wettbewerbs verbunden. Die Parlamentswahlen 2005 hatten der Opposition beinahe ein Drittel der Sitze beschert und zugleich starke Proteste mit mindestens 200 Toten nach sich gezogen. Daraufhin unterband die Regierung oppositionelle Aktivitäten mit zunehmender Repression. So wurden die Spielräume etwa durch neue Gesetze zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten und zur Terrorismusbekämpfung weiter eingengt; Oppositionsführer und Regierungskritiker blieben vielfach ohne ordentliches Verfahren über längere Zeit inhaftiert.⁷⁶ Der 2010 wiedergewählte Premierminister Meles Zenawi, der 2012 im Amt verstarb, war ursprünglich ebenfalls durch eine Rebellion an die Macht gekommen. Anfang der 1990er Jahre führte er zunächst eine Übergangsregierung, bevor er 1995 zum Regierungschef gewählt wurde. Auch nach seinem überraschenden Tod ist eine politische Öffnung des Landes nicht wirklich absehbar. Dass Qualität und Glaubwürdigkeit der Wahlen weiter sinken, sendet gefährliche Signale aus. Oppositionskräfte könnten aus dem politischen Prozess aussteigen; gestärkt würden die bewaffneten Gruppen, die in Äthiopien weiterhin aktiv sind.⁷⁷ In dieser Ländergruppe

entfalteten Wahlen kaum eine positive Ausstrahlung; vielmehr zementieren sie die bestehenden Verhältnisse und fördern die politische Fragmentierung.

Eine letzte Entwicklungslinie betrifft im Untersuchungszeitraum mit Benin und Nigeria relativ wenige Länder. Neben regelmäßigen Wahlen gibt es im Falle Benins einen qualitativ weiterhin guten Status quo und in Nigeria einen positiven Trend bei den letzten Wahlen. Allerdings kam es in beiden Ländern zu wahlbezogener Gewalt. Während diese in Benin auf niedrigem Niveau blieb, erreichte sie in Nigeria mit bis zu 800 Toten in nur drei Tagen noch größere Ausmaße als bei früheren Wahlen. Damit rückte auch die Tatsache in den Hintergrund, dass die Wahlen wohl die am besten durchgeführten und glaubwürdigsten seit Beginn der IV. Republik 1999 waren. Einerseits spielen ethnische, religiöse und regionale Trennlinien weiterhin eine starke Rolle in der nigerianischen Politik, andererseits fehlt es konfliktmindernden nationalen Institutionen auf der lokalen Ebene mitunter an Durchschlagskraft. Zudem blieb wahlbezogene Gewalt bislang weitgehend straffrei.⁷⁸ In einem solchen Kontext mit einer Vorgeschichte bewaffneter Konflikte und wahlbezogener Gewalt kann selbst dann kaum eine positive Signalwirkung von Wahlen ausgehen, wenn sich ihre Qualität verbessert hat. Auch in Benin stellte die Zuspitzung von Spannungen im Zuge der Wahlen den bisherigen Ruf des Landes als funktionierende Demokratie in Frage.

Generell ist erfreulich, dass es kein einziges Land mit regelmäßigen Wahlen gab, in dem wahlbezogene Gewalt auftrat und gleichzeitig ein negativer Trend oder Status quo bei der Qualität von Wahlen festzustellen war. Ansonsten ergibt sich ein durchwachsendes Bild mit überwiegend positiven Vorzeichen in einigen Fällen, ohne dass damit schon eine demokratische Konsolidierung erreicht wäre, und problematischen Entwicklungen, wo Wahlen weitgehend zur Fassade für (semi)autoritäre Herrschaft geworden sind. Massive und wiederholte wahlbezogene Gewalt ist dagegen bei einer Kontinuität von Wahlen allein in Nigeria aufgetreten. Allerdings sind Staaten, in denen eine politische Übergangsphase noch nicht lange zurückliegt, weiterhin anfällig für Instabilität im Zusammenhang mit Wahlen. Die Herausforderung für externe Akteure besteht darin, diese unterschiedlichen Entwicklungslinien angemessen zu berücksichtigen.

⁷⁵ Siehe u.a. Madie Schutte, »Post-Election Reflection: Chad's 2011 Presidential Election«, *Consultancy Africa Intelligence*, 2.6.2011, <www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=773:post-election-reflection-chads-2011-presidential-election&catid=42:election-reflection&Itemid=270> (eingesehen am 20.10.2012).

⁷⁶ Human Rights Watch, *World Report 2010*, Kapitel zu Ethiopia, <www.hrw.org/world-report-2010/ethiopia> (eingesehen am 20.10.2012).

⁷⁷ Tronvoll, »Briefing: The Ethiopian 2010 Federal and Regional Elections« [wie Fn. 54], S. 136.

⁷⁸ Dorina Bekoe, *Nigeria's 2011 Elections: Best Run, but Most Violent*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, August 2011 (Peace Brief Nr. 103).

Fazit und Empfehlungen: Afrikas Wahlen – kein Fluch, aber auch nicht überall ein Segen

Häufig dominiert die Sichtweise, Wahlen in Afrika seien bloß ein Deckmantel für autoritäre Herrschaft oder zwangsläufig eine Quelle von Instabilität und Gewalt. Tatsächlich aber haben Wahlen auf dem Kontinent sehr unterschiedliche Bedeutungen. Zunächst einmal sind sie weitgehend alternativlos. Bei allen negativen Aspekten in einer Reihe von Ländern können andere, nichtkompetitive und -partizipative Mittel zur Regelung der Machtfrage kaum eine adäquate Antwort sein. Allerdings besteht die Gefahr, dass Wahlen in den Augen der Bevölkerung diskreditiert werden, wenn sie von anhaltend geringer Qualität oder dauerhaft mit starker Gewalt verbunden sind. Einerseits sollten externe Akteure daher grundsätzlich an der Unterstützung und Begleitung von Wahlen festhalten; andererseits müssen sie die unterschiedlichen Bedeutungen von Wahlen gemäß den jeweiligen Kontexten berücksichtigen. Denn auch wenn afrikanische Wahlen häufig weiterhin Defizite aufweisen, lassen sie doch verschiedene Muster und politische Entwicklungslinien erkennen.

Bei Wahlen, die erstmals nach einem politischen Übergang stattfinden, geht es besonders darum, den Mangel an eingespielten Regeln und gefestigten Institutionen auszugleichen. Wichtig ist, dass die Wahlen als Bestandteil eines umfassenden Transformationsprozesses und nicht als punktuell Ereignis verstanden werden. Zudem müssen sie vor allem Legitimität nach innen herstellen – nicht primär nach außen gegenüber internationalen Akteuren. Oftmals ist der Wunsch der Bevölkerung, das eigene Stimmrecht auszuüben, in diesen Kontexten besonders groß; entsprechend schwer wiegen Enttäuschungen beim ersten Urnengang.

Damit Wahlen eine positive Strahlkraft über den Tag hinaus entwickeln können, müssen sie nicht nur weitgehend friedlich, sondern möglichst inklusiv und unter Einhaltung elementarer Standards ablaufen. Gerade in Post-Konflikt-Ländern kommt es besonders auf die Akzeptanz des politischen Gegners und die Anerkennung grundlegender Spielregeln an. Neben organisatorischer Hilfe sind glaubwürdige Institutionen im Wahlprozess zentral, wie etwa unabhängige

Wahlkommissionen.⁷⁹ Zudem ist die Förderung von Streitschlichtungsmechanismen und vertrauensbildenden Maßnahmen ein sinnvoller Ansatzpunkt. Solche Komponenten sollten natürlich auch in anderen Zusammenhängen zum Standard gehören, doch bei politischen Übergängen oder unmittelbar danach sind sie besonders wichtig. Wahlbeobachtungsmissionen können stabilisierend wirken; unabdingbar ist aber, dass selbst bei verbleibender Unsicherheit in den jeweiligen Ländern eine umfassende Wahlbeobachtung möglich, also ein flächendeckender Zugang zu den Wahlbezirken gegeben ist. Das Monitoring der Sicherheits- und Menschenrechtslage darf zudem nicht Wahlbeobachtern überlassen werden. Hier bedarf es weiterer Akteure und Mechanismen, die lange vor und nach dem Wahltermin präsent sind.

Wenn Wahlen zum zweiten Mal nach einem Übergang stattfinden, lassen Aufmerksamkeit und Förderungswilligkeit internationaler Akteure oftmals nach. Dies ist fatal, denn gerade solche »zweiten Wahlen« haben richtungsweisenden Charakter und sind mit hohen Risiken verbunden. Auch wenn eine Transition weitgehend positiv verlaufen ist, gestaltet sich die folgende Phase bis zu erneuten Wahlen erfahrungsgemäß schwierig. Es ist kein Zufall, dass sich in den Ländern, die seit 2010 zweite Wahlen abhielten, die Qualität der Abstimmungen meist noch verschlechtert hat oder auf sehr niedrigem Stand stagniert. Häufig nutzen gewählte Amtsinhaber und Regierungsparteien die Zeit bis zum nächsten Urnengang, um ihre Ausgangsbedingungen zu verbessern und den Aktionsraum für Opposition und Zivilgesellschaft einzuzengen. Daher ist es besonders wichtig, die Periode vor den zweiten Wahlen kritisch und zugleich konstruktiv zu begleiten. Ein Quantensprung steht in solchen Kontexten angesichts der meist fragilen politischen Lage nicht zu erwarten. Doch zumindest geringfügige Verbesserungen bei der Qualität sind unabdingbar, um Frustration und Spannungen zu vermeiden. Besonders wichtig ist, einschlägige Institutionen, etwa eine un-

⁷⁹ Siehe dazu auch Winrich Kühne, *Gratwanderung zwischen Krieg und Frieden: Wahlen in Post-Konfliktländern und entstehenden Demokratien – Dilemmata, Probleme und Lessons Learned*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2010 (Internationale Politikanalyse).

abhängige Gerichtsbarkeit, sowie zivilgesellschaftliche Kräfte und demokratische Parteien zu fördern.

Diese Ansatzpunkte sind auch in Ländern mit einer gewissen Kontinuität beim Abhalten von Wahlen nicht obsolet. Der Fokus von Maßnahmen sollte sich hier aber gezielter an der konkreten Entwicklungsrichtung orientieren. Wo Wahlen insgesamt eine positive Tendenz anzeigen, ist es wichtig, die Verbesserungen weiter zu stärken und gleichzeitig Hilfe bei noch bestehenden Schwachpunkten zu leisten, etwa bei der Wählerregistrierung. Dabei kann eine eher technisch angelegte Unterstützung durchaus sinnvoll sein. Auch Wahlbeobachtungsmissionen erfüllen in solchen Ländern nach wie vor eine wichtige Funktion, denn in den wenigsten Fällen sind die positiven Wahlabläufe völlig gefestigt.

Dort jedoch, wo negative Tendenzen bei Wahlen überwiegen und diese trotz regelmäßiger Durchführung an Glaubwürdigkeit einbüßen, sind technische Hilfen und Beobachtereinsätze fragwürdig. Entsprechende Maßnahmen laufen Gefahr, Abstimmungen zu legitimieren, die faktisch vor allem die Apathie der Wählerinnen und Wähler sowie politische Fragmentierung fördern. Dagegen ist es hier besonders wichtig, den Prozess zwischen den Wahlen kritisch zu begleiten und Manipulationen weit vor dem Wahltag offenzulegen. Der Spielraum externer Akteure gegenüber (semi)autoritären Machthabern mag begrenzt sein, doch vorhandene Hebel werden oftmals nicht konsequent genutzt. In einigen Fällen ist der Wert von Wahlen schon so gering, dass internationale Geber ihnen kaum noch Beachtung schenken, zumal wenn andere Interessen überwiegen. Problematisch ist dies nicht zuletzt deshalb, weil Wahlen im politischen Prozess stets als positive oder negative Impulsgeber fungieren. Wenn sie weitgehend zur Fassade werden, droht neues Konfliktpotential zu entstehen. Wie trügerisch die vermeintliche Stabilität von (semi)autoritären Regimen sein kann, haben die Umbrüche im Norden Afrikas gezeigt. Oppositionelle und zivilgesellschaftliche Kräfte zu unterstützen kann ein sinnvoller Ansatzpunkt sein, doch muss dies diskret geschehen. Auch sollte dabei die Eigenständigkeit der entsprechenden Akteure gewahrt bleiben.

Eher selten sind die Fälle, in denen – wie in Nigeria – eine verbesserte oder gute Qualität von Wahlen mit wahlbezogener Gewalt einhergeht. Wichtig bei einer solchen Konstellation sind Maßnahmen des Konfliktmanagements auch auf lokaler Ebene sowie die systematische Untersuchung und Ahndung von Gewaltakten. Ein weiterer Ansatzpunkt kann darin bestehen,

die Konfliktodynamik vom politischen Prozess abzukoppeln, so dass Wahlen nicht als Verstärker oder Auslöser von Gewalt wirken. Dies ist zwar schwierig, weil die Mobilisierung von Wählern meist entlang ähnlicher – etwa ethnischer – Linien verläuft wie frühere oder aktuelle Konflikte. Doch Maßnahmen der Parteien- und Zivilgesellschaftsförderung sowie Versöhnungsprozesse zwischen Konfliktparteien können hier einen sinnvollen Beitrag leisten, ebenso institutionelle Veränderungen wie Wahlrechtsreformen.

Internationale Instrumente wie Wahlbeobachtung sind auf diese unterschiedlichen Ausgangslagen abzustimmen. Vor der Entscheidung, eine Beobachtermission etwa der EU zu entsenden, muss eine genaue Analyse des Wahlumfeldes stehen. Offiziell verfolgen solche Missionen einheitliche Ansätze und Standards; in der Praxis aber stellen sie sich schon heute durchaus auf spezifische Kontexte ein. Dabei geht es nicht allein um die Frage, ob eine Beobachtung durchgeführt wird oder nicht, sondern ebenso um begleitende Maßnahmen und die Ausrichtung der Mission. Vor allem muss auf transparente Weise festgelegt werden, was genau die Einsatzkriterien und Zielmarken der Beobachtermissionen sind. Letztlich entscheidend ist aber, dass die Bewertungen der Wahlbeobachter auch politisches Gewicht haben. Wenn eindeutig kritische Einschätzungen ohne konkrete Konsequenzen für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ländern bleiben, drohen negative Auswirkungen auf kommende Wahlen. Von zentraler Bedeutung sind darüber hinaus Maßnahmen und Ansätze, die weit vor dem Wahltag auf politische Prozesse Einfluss nehmen, um nicht nur die Kontinuität, sondern auch Qualität und Sicherheit von Wahlen zu verbessern.

Literaturhinweise

Lars Brozus

Der Preis der Wahl.

**Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten
als Herausforderung internationaler
Demokratisierungspolitik**

SWP-Studie 33/2011, Dezember 2011

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/
products/studien/2011_S33_bzs_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S33_bzs_ks.pdf)>

Annette Weber

Kenias Regierung vor Gericht.

**Der Westen sollte mit der Unterstützung
bei politischen Reformen antworten**

SWP-Aktuell 20/2013, März 2013

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/
products/aktuell/2013A20_web.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A20_web.pdf)>

Isabelle Werenfels

Tunesien: Einmal mehr Vorreiter.

**Der Ausgang der Wahlen bietet gute Chancen
für erfolgreiche Demokratisierung**

SWP-Aktuell 49/2011, November 2011

<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/
products/aktuell/2011A49_wrf_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A49_wrf_ks.pdf)>