

A stylized map of Senegal composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific locations or points of interest.

Gegen den Trend – aber nicht sofort

Das Referendum im Senegal und die Amtszeitbegrenzung des Präsidenten

ANNETTE LOHMANN

April 2016

- Am 20. März stimmten die senegalesischen Bürger_innen über ein 15 Punkte umfassendes Projekt zur Reform der Verfassung ab, das u. a. die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von gegenwärtig sieben auf fünf Jahre vorsieht. Die Befürworter haben die Abstimmung mit 62,64 Prozent eindeutig gewonnen. Dem »Nein«-Lager ist mit 36,37 Prozent jedoch eine relevante Mobilisierung gelungen. Zudem haben viele Bürger_innen ihre Enttäuschung über das umstrittene Vorgehen des Präsidenten zum Ausdruck gebracht, indem sie nicht gewählt haben.
- Präsident Macky Sall hatte im Wahlkampf 2012 die Reduzierung der Amtszeit mit sofortiger Anwendung auf sein laufendes Mandat versprochen. Mitte Februar verkündete er jedoch, sich der Entscheidung des Verfassungsrates zu beugen, der eine Anwendung der Mandatsverkürzung auf die laufende Amtszeit zuvor als nicht verfassungskonform bewertet hatte. Macky Sall bleibt damit bis 2019 im Amt.
- Im Zuge der demokratischen Umbrüche in den 1990er-Jahren sehen die meisten Verfassungen Subsahara-Afrikas eine Begrenzung der Präsidentschaft auf zwei Amtsperioden vor. In der Mehrzahl der Fälle haben amtierende Präsidenten, die das Ende ihrer zweiten Amtszeit erreichten, jedoch versucht, sich durch eine Verfassungsänderung weitere Amtsperioden zu ermöglichen. Der demokratische Kontrollmechanismus in Form von Wahlen funktioniert häufig nicht, da Wahlen in Subsahara-Afrika bislang eher selten zu Regierungswechseln geführt haben.
- Amtszeitbeschränkungen sind Teil der demokratischen Konsolidierung. Das Reformprojekt kann daher zur Festigung der senegalesischen Demokratie beitragen. Im Mai 2017 folgen die Parlamentswahlen und 2019 schließlich die Präsidentschaftswahl. Ob es Macky Sall bis dahin gelingen wird, das verlorene Vertrauen zurückzugewinnen, steht auf einem anderen Blatt.

Nach der Abwahl des Präsidenten Abdoulaye Wade und dem friedlichen Machtwechsel im Frühjahr 2012 werden große Erwartungen an den senegalesischen Präsidenten Macky Sall gerichtet. Dieser ist mit diversen Reformversprechen gestartet und leitete eine Phase der politischen Transformation ein. Eines seiner zentralen Wahlkampfversprechen war die Reduzierung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre – mit sofortiger Anwendung auf sein laufendes Mandat. Seit Längerem wurde ein entsprechendes Referendum im Frühjahr 2016 erwartet. Viele Beobachter_innen waren von dessen positivem Ausgang überzeugt und rechneten mit der nächsten Präsidentschaftswahl 2017.

Anknüpfend an die Ankündigung einer umfassenden Verfassungsreform durch den Präsidenten am 31. Dezember 2015 gab die Regierung am 17. Januar 2016 weitere Details bekannt. Drei Tage zuvor, am 14. Januar 2016, hatte der Präsident den Verfassungsrat¹ schriftlich um seine Stellungnahme zum Reformprojekt gebeten. Die Antwort lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Ein Teil der Vorschläge der eigens für die Reformen der Institutionen eingerichteten Kommission (*Commission nationale de réforme des institutions* – CNRI) vom Februar 2014 sind in das Reformpaket eingeflossen. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch darin, dass die von der Kommission vorgeschlagene Aufwertung des Amtes des Premierministers sich nicht in dem Reformpaket wiederfand.

Die Reform umfasst 15 Punkte, darunter die Reduzierung der Amtszeit des Präsidenten mit sofortiger Anwendung auf die laufende Amtsperiode von Macky Sall. Ein Termin für das Referendum, mit dem der Vorschlag bestätigt werden sollte, wurde zunächst nicht genannt. Aufgrund verschiedener Faktoren – der Fastenmonat Ramadan sowie das Einsetzen der Regenzeit im Sommer – gingen Beobachter_innen aber von einem Termin Ende Mai aus.

Am 16. Februar verkündete Präsident Sall in einer Fernsehansprache, dass er sich der Entscheidung des Verfassungsrates beugen werde, der in der Zwischenzeit eine Anwendung der Amtszeitverkürzung auf die laufende Amtsperiode als nicht verfassungskonform bewertet

1. Der Verfassungsrat besteht aus fünf Richtern, den sogenannten »Fünf Weisen«, die vom Präsidenten ernannt werden. Laut Artikel 92 der Verfassung bestätigt der Verfassungsrat die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, die Geschäftsordnung des Parlaments und internationale Verpflichtungen, regelt Konflikte um die Zuständigkeit zwischen Exekutive und Legislative sowie Verfassungsbeschwerden, die vor dem Obersten Gerichtshof erhoben werden.

hatte. Das Mandat des Präsidenten könne folglich erst nach Ende der Amtszeit von Macky Sall im Jahr 2019 verkürzt werden. Entgegen seiner wiederholten Ankündigung, sich bereits 2017 zur Wiederwahl zu stellen, bleibt Sall damit bis 2019 im Amt. Neben dieser Änderung wurde zudem der 20. März 2016 als Termin für die Durchführung des Referendums angesetzt, nur gut vier Wochen nach der Bekanntgabe.

Verfassung eingehalten – Wahlversprechen gebrochen

Die Entscheidung des Verfassungsrates kommt wenig überraschend. Ältere Entscheidungen, sowohl im Senegal als auch in ähnlichen Fällen auf dem afrikanischen Kontinent, haben immer wieder die rückwirkende Anwendung neuer Gesetze als unzulässig erklärt, da sonst ein rechtsstaatliches Prinzip verletzt würde. Überraschend ist jedoch, dass der Präsident fast vier Jahre benötigt hat, um diese Entscheidung herbeizuführen. Des Weiteren überrascht die Art und Weise, mit der Macky Sall den Verfassungsrat in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden hat. So hätte der Präsident die Entscheidung des Verfassungsrates von Mitte Februar zunächst abwarten können, bevor er ein Referendum sowie die entsprechenden Details ankündigte.

Die Ankündigung Salls, das Referendum bereits am 20. März abzuhalten, lässt das Vorgehen des Präsidenten als kalkuliert erscheinen. Die Vorbereitungen zur Durchführung des Referendums müssen bereits vorher eingesetzt haben, andernfalls wäre der Termin nicht zu halten gewesen. Der knappe Zeitraum zwischen Ankündigung und Durchführung des Referendums deutet zudem darauf hin, dass der Präsident bzw. die Regierung wenig Interesse hatten, die Inhalte des Reformvorhabens ausführlich in der Öffentlichkeit zu diskutieren, und sie das Vorhaben möglichst schnell durchwinken wollten.

Die offizielle Periode für den »Wahlkampf« wurde auf sechs Tage vom 12. bis 18. März angesetzt. Somit wirkt das Vorgehen Salls wie ein taktisches Manöver, mit dessen Hilfe er sein Wahlversprechen zwar scheinbar einlöst, am Ende jedoch von der Verfassung ausgebremst wird. Die Aussage, seine Amtszeit bis 2019 wahrzunehmen, um keinen Verfassungsbruch zu begehen, erscheint fadenscheinig. Zudem ist umstritten, ob die Entscheidung des Verfassungsrates einen bindenden Charakter hat.

Darüber hinaus stünde Macky Sall nach wie vor das Mittel des Rücktritts im Jahr 2017 zur Verfügung, damit die Präsidentschaftswahl gleichzeitig mit den anstehenden Parlamentswahlen abgehalten werden könnte. In jedem Fall schadet die aktuelle Kehrtwende dem Ansehen und der Glaubwürdigkeit des Präsidenten. Seine Aussichten auf Wiederwahl im Jahr 2019 sind dadurch gesunken.

Reaktionen

Waren die ursprünglichen Reaktionen auf die erste Ankündigung Salls im Januar 2016 noch durchgehend positiv, so fiel die Ablehnung nach der überraschenden zweiten Ankündigung umso deutlicher aus. Während das Regierungslager für ein »Ja« geworben hatte, sprachen sich Opposition und Zivilgesellschaft für ein »Nein« aus. Ironischerweise unterstützen die Kritiker Salls damit eine Festschreibung der siebenjährigen Amtszeit, die sie ja eigentlich ablehnen.

Die Partei des ehemaligen Präsidenten Abdoulaye Wade, *Parti Démocratique Sénégalais* (PDS), rief zunächst gar zum Boykott des Referendums auf und reihte sich schließlich in das »Nein«-Lager ein. Für sie ist die Verschiebung der Wahl des Präsidenten um zwei Jahre jedoch eine gute Nachricht, da sich dann der »Kronprinz«, der Sohn des ehemaligen Präsidenten Wade, zur Wahl stellen könnte, der bis dahin seine Haftstrafe² abgesessen haben wird. Allerdings müsste sich Karim Wade dafür mit der Frage seiner doppelten Staatsbürgerschaft auseinandersetzen, da die Verfassung seit 1992 vorsieht, dass der Staatsoberhaupt ausschließlich die senegalesische Staatsbürgerschaft besitzen darf, und er sowohl die senegalesische als auch die französische innehat.

Am meisten Wirbel verursachte die Entscheidung bei der *Parti Socialiste* (PS): Khalifa Sall, Bürgermeister von Dakar und voraussichtlicher Herausforderer von Macky Sall bei der nächsten Präsidentschaftswahl, positionierte sich gegen seinen Konkurrenten, den Parteivorsitzenden Ousmane Tanor Dieng, einem starken »Ja«-Befürworter bei dem Referendum. In einer Pressemitteilung bezeichnete Sall die Ankündigung des Präsidenten, bis 2019 im

Amt bleiben zu wollen, als einen »Schlag gegen unsere Demokratie, aber auch gegen die gesamte politische Klasse, da [diese Entscheidung] sowohl die öffentliche Debatte als auch die Politiker in ihrer Fähigkeit, ihr Wort zu halten, diskreditiert«. Die faktische Verschiebung der nächsten Präsidentschaftswahl auf 2019 ist für die PS jedoch eine positive Entwicklung, ermöglicht sie doch der Partei, ihre Führungsfrage intern zu klären.

Referendum am 20. März

Die Befürworter_innen haben die Abstimmung mit 62,64 Prozent der abgegebenen Stimmen gewonnen. Dem »Nein«-Lager ist dennoch mit einer Ablehnung von 36,37 Prozent eine Mobilisierung gelungen. Beim letzten Referendum, zu dem die senegalesischen Bürger_innen im Jahr 2001 unter Präsident Abdoulaye Wade aufgerufen waren, wurde ebenfalls über die Frage der Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre abgestimmt – der Vorschlag wurde mit 94 Prozent der abgegebenen Stimmen angenommen.³ Zudem haben viele Bürger_innen am 20. März ihre Enttäuschung über das umstrittene Vorgehen des Präsidenten zum Ausdruck gebracht, indem sie nicht gewählt haben: Die Wahlbeteiligung lag bei nur 38,59 Prozent.

Neben der Wiedereinführung der fünfjährigen Regierungszeit des Präsidenten – einschließlich der Bestätigung der Begrenzung auf zwei aufeinanderfolgende Mandate – wurde am 20. März über weitere Reformvorschläge abgestimmt. So soll eine »Modernisierung« der Rolle politischer Parteien im demokratischen System erfolgen, vermutlich mit dem Ziel, die Anzahl der Parteien zu reduzieren – gegenwärtig existieren etwa 260 Parteien im Senegal. Die Einzelheiten zur öffentlichen Finanzierung politischer Parteien sollen später in einem Gesetz geregelt werden. Die Zulassung von unabhängigen Kandidat_innen bei Wahlen ist ebenfalls vor diesem Hintergrund zu lesen: Die Macht der Parteien soll durchbrochen bzw. soll verhindert werden, dass immer mehr Parteien gegründet werden.

Bezüglich des Alters des Präsidenten gibt es eine interessante Neuerung: Bislang sah die Verfassung lediglich ein Mindestalter von 35 Jahren für das Amt des Präsidenten

2. Am 23. März 2015 wurde Karim Wade zu sechs Jahren Gefängnis und einer hohen Strafzahlung wegen illegaler Bereicherung während seiner Zeit als Minister verurteilt. Am 20. August 2015 bestätigte der Oberste Gerichtshof das Urteil. Unter Anrechnung der U-Haft wird er 2019 freikommen.

3. Allerdings wurde die siebenjährige Amtszeit 2008 per Verfassungsgesetz wieder eingeführt.

vor. Nun wird auch ein Höchstalter von 75 Jahren hinzugefügt. Beobachter_innen gehen davon aus, dass Macky Sall sich hiermit gegen eine potenzielle Kandidatur des ehemaligen Präsidenten Abdoulaye Wade absichert, der deutlich älter ist.

Des Weiteren soll der Prozess der Dezentralisierung u. a. durch die Schaffung eines Hohen Rats der Gebietskörperschaften weiter vorangetrieben werden.

Die künftige Stärkung der Rolle der Opposition sowie des Oppositionsführers wird von Beobachter_innen als positiver Schritt bewertet, um einerseits politische Übergänge zu erleichtern, andererseits auch die Rolle der Opposition insgesamt zu stärken. Allerdings steht dieses Reformvorhaben im Gegensatz zum Vorgehen der Regierungskoalition im Parlament, die erst kürzlich die erforderliche Anzahl zur Gründung einer Fraktion von 10 auf 15 Mitglieder angehoben hat.

Die im Ausland lebenden Senegales_innen, die mit ihren Rücküberweisungen einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Landes leisten, sollen künftig durch eigene Abgeordnete im Parlament repräsentiert werden.

Ein zentraler Punkt ist zudem die Ausweitung der Kontrollmöglichkeiten des Parlaments gegenüber der Regierung. Es ist sehr positiv, dass dies Eingang in das Reformpaket gefunden hat, da die dominante Rolle des Präsidenten somit etwas ausbalanciert wird. Entscheidend für den Erfolg dieser Reform wird jedoch sein, ob das Parlament auch die entsprechenden Möglichkeiten und Mittel erhalten wird, seiner aufgewerteten Rolle zu entsprechen. Interessant ist auch der Hinweis, dass Parteiaustritte von Abgeordneten künftig den Verlust ihres Mandats zur Folge haben sollen. Im Senegal sind Parteiaustritte bzw. -wechsel gerade von Abgeordneten sehr häufig und werden als destabilisierender Faktor erachtet.

Schließlich soll der Verfassungsrat durch eine Ausweitung seiner Zuständigkeit eine Aufwertung erfahren: Die Anzahl seiner Mitglieder soll von fünf auf sieben erhöht werden, zwei seiner Mitglieder sollen künftig durch den Parlamentspräsidenten vorgeschlagen werden und die restlichen, einschließlich des Vorsitzenden, der im Falle eines Patts das entscheidende Stimmrecht hat, weiterhin vom Präsidenten. Damit sichert sich dieser eine potenziell zustimmende Mehrheit. Einige Beobachter_innen kritisieren, dass von der Schaffung

eines Verfassungsgerichts abgesehen wurde, da unter Jurist_innen umstritten ist, ob die Entscheidungen des Verfassungsrates eine bindende Wirkung haben. Mit der Schaffung eines Gerichts zum Schutz der Verfassung hätte dem begegnet werden können.

Auf Drängen des Verfassungsrates wurde der ursprüngliche 15-Punkte-Plan vom 17. Januar von der Regierung überarbeitet und am 1. März publik gemacht. In weiten Teilen stimmt der finale Text des Referendums mit dem ursprünglichen Vorschlag überein. Allerdings gibt es – neben dem Verzicht der unmittelbaren Anwendung der Amtszeitverkürzung auf die Amtsperiode Salls – einige weitere Änderungen. So fehlen im überarbeiteten Text in der Einleitung drei Bekenntnisse, die im ursprünglichen Text enthalten waren und als unveränderbar in der Verfassung festgeschrieben werden sollten. Diese beziehen sich auf die Eigenschaften des Staates hinsichtlich seiner Laizität, seiner Unteilbarkeit sowie seines demokratischen und dezentralisierten Wesens. Die republikanische Form sowie das Wahlrecht, wie in der Verfassung von 2001 vorgesehen, werden hingegen explizit bestätigt.

Das Referendum ist nicht als Stimmungsmesser für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2017 bzw. 2019 zu werten: Trotz der Kehrtwende des Präsidenten bleibt die Unterstützung der Amtszeitverkürzung durch die Bürger_innen mit der Bestätigung des Reformprojekts am 20. März bestehen. Allerdings werden nicht alle, die mit »Ja« abgestimmt haben, 2019 auch für Macky Sall stimmen. So hat die PS beispielsweise ihre Anhänger_innen dazu aufgerufen, dem Referendum zuzustimmen, wird 2019 jedoch sehr wahrscheinlich mit einem eigenen Kandidaten gegen Macky Sall antreten.

Verfassungsänderungen im Senegal: Eine lange Tradition

Die gegenwärtige Verfassung ist die vierte in der Geschichte des Senegals. Die erste Verfassung von 1959 lehnte sich stark an die französische Verfassung von 1958 an und führte ein parlamentarisches System ein. Nach der Auflösung der nur kurzlebigen Föderation mit Mali sowie dem Erlangen der Unabhängigkeit im Jahr 1960 wurde eine neue Verfassung erforderlich. Das Amt des Präsidenten als Staatsoberhaupt wurde eingeführt. Die dritte Verfassung stammt aus dem Jahr 1963 und markiert den endgültigen Durchbruch des Präsidialsystems.

Zwischen 1967 und 1981 folgten diverse Reformen, einschließlich der Einführung des Mehrparteiensystems sowie des Amtes des Premierministers. Unter dem Präsidenten Abdoulaye Wade wurde schließlich im Jahr 2001 per Referendum eine neue Verfassung angenommen, welche die Machtbefugnisse des Präsidenten weiter ausbaute – u. a. wird ihm das Recht zugestanden, das Parlament aufzulösen. Insgesamt gab es zwischen 1961 und 2009 knapp 40 Änderungen der Verfassungen, fast immer mit dem Ziel des Machterhalts der jeweils Regierenden.

Die Dauer der Amtszeit des Präsidenten unterlag wiederholt Schwankungen: So dauerte die Amtszeit des Präsidenten zwischen 1960 und 1963 sieben Jahre, zwischen 1963 und 1967 vier, von 1967 bis 1992 wiederum fünf Jahre, zwischen 1992 und 2001 sieben Jahre und ab dem Jahr 2001 wiederum nur noch fünf Jahre. Im Jahr 2008 wurde mit einem Verfassungsgesetz schließlich die Rückkehr zur siebenjährigen Amtszeit geregelt. Die Beschränkung auf zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden des Präsidenten unterlag ebenfalls einigen Schwankungen: So wurde diese Beschränkung erstmalig 1970 eingeführt, sechs Jahre später infrage gestellt, 1992 wieder eingeführt und 1998 abgeschafft. Mit der Verfassungsänderung von 2001 wurde die Beschränkung auf zwei aufeinanderfolgende Amtsperioden erneut eingeführt.

Der Senegal erlebt eine gewisse Paradoxie. Einer recht hohen politischen Stabilität steht eine gewisse Verfassungsinstabilität gegenüber, markiert von einer langen Geschichte der Verfassungsänderungen. Mit dem Referendum vom 20. März bzw. der sich nun anschließenden Verfassungsänderung sollen die Hürden für künftige Änderungen nun höher gelegt und dieser Instabilität begegnet werden. Mit der Festlegung sowohl der Dauer als auch der Amtsperioden des Präsidenten, die als unveränderbar in die revidierte Verfassung aufgenommen werden sollen, soll künftig mehr Stabilität erzielt werden.

Rückblick: Die Wahl von Macky Sall 2012

Als Abdoulaye Wade im Jahr 2000 dritter Präsident des Senegals wurde, galt er als Hoffnungsträger. Spätestens 2007 nach seiner Wiederwahl wurden die Enttäuschungen aber offensichtlich: Eine Verschlechterung der wirt-

schaftlichen Lage, eine massive Zunahme der Korruption, Blockaden und Intrigen prägten den politischen Alltag. Mit der Ernennung seines Sohnes Karim zum »Superminister« über »Himmel und Boden« bzw. die Ressorts Internationale Kooperation, Raumordnung, Luftverkehr sowie Infrastruktur und damit über einen Großteil des Staatshaushaltes wollte sich Präsident Wade 2009 eine neue Machtbasis schaffen. Zudem sollte Karim Wade als künftiger Präsident aufgebaut werden, verbunden mit dem Ziel, eine spätere juristische Verfolgung Abdoulaye Wades zu verhindern. Da Karim Wade jedoch weder in der eigenen Partei noch in der Bevölkerung über eine ausreichende Unterstützung verfügte, kam eine Kandidatur 2012 nicht infrage.

So trat Abdoulaye Wade entgegen älterer Aussagen für eine weitere, dritte Amtszeit an. Die von ihm im Jahr 2001 geänderte Verfassung beschränkte die Regierungszeit des Präsidenten zwar auf zwei Wahlperioden – er selbst hatte der Öffentlichkeit nach der Wiederwahl 2007 erklärt, dass er wegen der Bestimmungen der Verfassung für eine dritte Amtszeit nicht infrage käme –, doch der Verfassungsrat bestätigte am 27. Januar 2012 die Rechtmäßigkeit seiner Kandidatur. Zur Begründung wurde angeführt, dass Wade vor Inkrafttreten der Verfassungsänderung 2001 bereits seine erste Wahlperiode begonnen hatte und seither erst eine Wahl bestritten habe. Diese Entscheidung löste große, teils gewalttätige Proteste aus. Die gesamte Opposition, koordiniert von der parteiübergreifenden Bürgerrechtsbewegung *Mouvement 23 (M23)*⁴, organisierte massive Demonstrationen gegen eine dritte Amtszeit Wades.

Am 25. März 2012 verlor Präsident Abdoulaye Wade nach zwölf Jahren an der Macht die zweite Runde der Präsidentschaftswahl gegen Macky Sall, ehemaliger Premierminister und politischer Ziehsohn Wades, mit 34,2 zu 65,8 Prozent der Stimmen. Der neue Präsident, Vorsitzender der Partei *Alliance pour la République (APR)*, wurde von einer großen Koalition, *Benno Bokk Yaakaar* (»Vereint für unsere gemeinsame Hoffnung«), von Wade-Gegner_innen unterstützt. Die Wahl 2012 war vor allem eine Anti-Wade-Wahl, was Macky Sall ein breites Spektrum an Unterstützung sicherte. Macky Sall wiederum profilierte sich als demokratischer Reformier und Hoffnungsträger, u. a. durch sein prominentes Wahlverspre-

4. Die Bewegung umfasst den Großteil der Parteien, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen. Die international bekannte Rapper-Organisation *Y' en a marre* ist Teil von M23.

chen, die Amtsdauer des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre zu reduzieren und dies mit sofortiger Wirkung auch auf sein laufendes Mandat anzuwenden.

Aktueller Trend: Verfassungsänderungen zur Verlängerung der Amtszeiten

Im Zuge der demokratischen Umbrüche in den 1990er-Jahren sehen die meisten Verfassungen Subsahara-Afrikas eine Begrenzung auf zwei (unmittelbar aufeinanderfolgende) Amtsperioden der Präsidenten vor. Tatsächlich verfügen 34 von 48 Verfassungen über eine entsprechende Begrenzung der Amtsdauer, wobei der Zeitraum zwischen vier und sieben Jahren pro Amtszeit variiert. In über der Hälfte der Fälle haben die amtierenden Präsidenten, die das Ende ihrer zweiten Amtszeit erreichten, jedoch versucht, sich durch eine Verfassungsänderung weitere Amtsperioden zu ermöglichen. Von 15 Versuchen seit 1997, die Verfassung hinsichtlich der Begrenzung der Amtsdauer zu ändern, sind lediglich sechs gescheitert⁵; die restlichen neun waren erfolgreich⁶.

In Burkina Faso hat der Versuch, die Verfassung zu ändern, 2014 zum Sturz des seit 20 Jahren regierenden Präsidenten Blaise Compaoré geführt, der im November 2015 erneut hatte antreten wollen.

Im Mai 2015 kam es in Burundi zu einem Konflikt und versuchten Putsch wegen einer dritten Amtszeit des Präsidenten Pierre Nkurunziza. Der Präsident konnte sich durchsetzen, indem er argumentierte, dass seine erste Amtszeit nicht unter die von der Verfassung vorgesehene Beschränkung fiel, da er vom Parlament gewählt worden war. Nkurunziza gewann die umstrittene Wahl im Juli 2015 und begann damit seine dritte Amtszeit.

Basierend auf der Verfassungsänderung von 2005 in Uganda konnte sich der amtierende Präsident Yoweri Museveni im Februar dieses Jahres erneut zur Wahl stellen. Die Wahl sicherte ihm – unter großen Protesten – seine fünfte Amtszeit. Internationale Beobachter_innen kritisierten jedoch, dass die Wahl nicht demokratischen Standards entsprochen habe.

5. Sambia (2001), Malawi (2002), Nigeria (2006), Benin (2013), Burundi (2014), Burkina Faso (2014).

6. Burkina Faso (1997), Namibia (1999), Guinea (2001), Togo (2002), Gabon (2003), Uganda (2005), Tschad (2005), Kamerun (2008), Niger (2009).

Ebenfalls im Jahr 2005 beseitigte eine Änderung der Verfassung im Tschad die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten. Präsident Idriss Déby Itno wird sich am 10. April zum fünften Mal zur Wahl stellen.

Dieser negative Trend wird sich voraussichtlich weiter fortsetzen. In sechs Länder Subsahara-Afrikas wird bis zum Jahr 2017 die zweite Amtszeit der jeweiligen Präsidenten zu Ende gehen.⁷ In fünf dieser Länder wird davon ausgegangen, dass der amtierende Präsident eine weitere Amtszeit anstrebt: Kongo-Brazzaville (2016), Demokratische Republik Kongo (2016), Ruanda (2017), Liberia (2017) und Sierra Leone (2018).

In Kongo-Brazzaville wurde mit einem von heftigen Protesten begleiteten Referendum im Oktober 2015 der Weg für eine dritte Kandidatur des amtierenden Präsidenten Denis Sassou-Nguesso freigemacht. Kritiker_innen sprechen von Wahlbetrug. Das Referendum sieht die Aufhebung der Begrenzung auf zwei Amtszeiten sowie der Altersgrenze für das Amt des Präsidenten von 70 Jahren vor. Damit konnte sich Sassou-Nguesso am 20. März 2016 erneut zur Wahl stellen.

In der Demokratischen Republik Kongo sind Wahlen für November 2016 angesetzt. Der amtierende Präsident Joseph Kabila kann sich laut der Verfassung kein drittes Mal zur Wahl stellen. Beobachter_innen erwarten jedoch politische Manöver zur Umgehung der Verfassung.

Im Dezember 2015 sprach sich in Ruanda eine Mehrheit per Referendum für eine Reform der Verfassung von 2003 aus: So wurde die Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre reduziert. Für den amtierenden Präsidenten Paul Kagame, dessen aktuelle zweite Amtszeit im Jahr 2017 zu Ende gehen wird und der nicht noch einmal hätte antreten können, wurde jedoch eine spezielle Ausnahme vorgesehen: Er kann sich 2017 erneut für eine siebenjährige Amtszeit zur Wahl stellen, gefolgt von zwei weiteren möglichen Amtszeiten von jeweils fünf Jahren. Dies würde Kagame bei entsprechenden Wahlerfolgen erlauben, bis 2034 im Amt zu bleiben. Die Durchführung des Referendums wurde von internationalen Beobachter_innen stark kritisiert: So wurde der Termin gerade einmal zehn Tage vorher angekündigt und der Text der Abstimmung nur einen Tag vorher veröffentlicht.

7. Benin (2016), Kongo-Brazzaville (2016), Demokratische Republik Kongo (2016), Ruanda (2017), Liberia (2017) und Sierra Leone (2017).

Die westafrikanischen Staatschefs scheiterten im Mai 2015 mit einer gemeinsamen Position bezüglich der Begrenzung der Amtszeiten auf maximal zwei Mandate aufgrund der Ablehnung der Präsidenten Togos und Gambias.

Der Versuch vieler Präsidenten, eine scheinbar demokratisch legitimierte Änderung der Verfassung zu ihren Gunsten zu erwirken, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich heutzutage auch (semi-)autoritäre Herrscher einen vermeintlichen demokratischen Anstrich zu geben versuchen, indem sie ein Mehrparteiensystem und ein Parlament zulassen, regelmäßig Wahlen abhalten etc. Sie bedienen sich dabei oberflächlich demokratischer Regeln und Institutionen, regieren letztlich jedoch undemokratisch.

Amtszeitbeschränkungen als Mittel der Kontrolle

Die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten auf in der Regel zwei aufeinanderfolgende Mandate ist relevant, weil der eigentliche demokratische Kontrollmechanismus in Form von Wahlen häufig nicht (ausreichend) funktioniert. Wahlen haben in Subsahara-Afrika bislang eher selten zu Regierungswechseln geführt. Oppositionsparteien bzw. oppositionelle Kandidat_innen haben es häufig schwer, sich im Wahlkampf angemessen zu Wort zu melden bzw. Wahlkampf zu führen. In 85 Prozent der Fälle gewann der Amtsinhaber bzw. die Amtsinhaberin. Diese hohe Wiederwahlquote macht deutlich, dass Wahlen ein nur unzureichendes Instrument sind, um eine amtierende Regierung bzw. den Regierungschef abzuwählen. Die zumeist fehlende innerparteiliche Demokratie macht es den Konkurrent_innen aus den eigenen Reihen zudem oft schwer, »ihren« Präsidenten politisch herauszufordern. Auch dies führt häufig zu langen Regierungsperioden durch ein und dieselbe Person. Die Begrenzung der Amtszeit ermöglicht folglich größere politische Konkurrenz und hat somit eine korrigierende Funktion hinsichtlich der Vorteile und Übermacht der Amtsinhaberschaft.

Die (legitime) Machtkonzentration sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen bevorteilen die amtierenden Präsidenten. Darüber hinaus haben die Präsidenten

häufig weitreichende Befugnisse bezüglich der Kontrolle des Militärs. Aufgrund der häufigen Abwesenheit einer ausreichenden Gewaltenteilung mangelt es an einer effektiven Kontrolle der Exekutive durch die Legislative und Judikative – es bleibt somit den Bürger_innen sowie der Zivilgesellschaft überlassen, hierüber zu »wachen« und sich mittels des öffentlichen Protests einzumischen.

Amtszeitbeschränkungen sind Teil der demokratischen Konsolidierung der Staaten Subsahara-Afrikas. In der aktuellen Umfrage des *Afrobarometer* sprechen sich drei Viertel der befragten Bürger_innen in 34 Ländern Afrikas (einschließlich Algerien und Ägypten) für Amtszeitbegrenzungen von zwei Mandaten aus – ein Trend, der seit Beginn der Umfragen im Jahr 2002 anhält.

Ausblick

Amtszeitbeschränkungen sind allerdings kein Allheilmittel zur Konsolidierung dysfunktionaler afrikanischer Demokratien bzw. zur Reform autoritärer oder hybrider Regime, in denen unterschiedliche Kombinationen von demokratischen und autoritären Herrschaftspraktiken vorliegen. Aber im Kontext Subsahara-Afrikas, in dem Präsidialsysteme mit ihren dargestellten Charakteristika dominieren, kommt dieser verfassungsrechtlichen Vorkehrung zu Recht eine wichtige Rolle zu, um Machtanhäufung über einen längeren Zeitraum durch ein Individuum mit der einhergehenden Schwächung demokratischer Institutionen zu verhindern und den politischen Wettbewerb zu fördern.

Trotz aller Kritik am Vorgehen Macky Salls wurde am 20. März – im Gegensatz zu den Entwicklungen in vielen anderen Ländern Subsahara-Afrikas – über ein sinnvolles Reformprojekt abgestimmt, welches potenziell zu einer Konsolidierung der senegalesischen Demokratie beitragen kann. In den kommenden drei Jahren wird die Innenpolitik des Senegals allerdings von einem mehr oder weniger offenen permanenten Wahlkampf dominiert werden. Nach dem Referendum folgen im Mai 2017 die Parlamentswahlen und 2019 schließlich die Präsidentschaftswahl. Ob es Macky Sall bis dahin gelingen wird, das verlorene Vertrauen zurückzugewinnen, steht auf einem anderen Blatt.



Über die Autorin

Annette Lohmann leitet das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Dakar, Senegal. Zuvor war sie die Leiterin des FES-Büros in Bamako, Mali. Sie hat von 2007 bis 2010 im Nahostreferat der FES in Berlin gearbeitet. Von 2005 bis 2007 war sie Vertreterin der FES in der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Caroline.Lemmer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.