

A stylized map of the African continent composed of a grid of dots. Most dots are light gray, but several dots are colored red, highlighting specific regions in Central Africa.

Wahlen – wozu eigentlich?

Die Fassadendemokratien Zentralafrikas zwischen Regression, Stagnation und zaghaftem Aufblühen

MIRKO HERBERG
März 2012

- Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in sechs zentralafrikanischen Ländern in 2011 (Kamerun, Zentralafrikanische Republik (ZAR), Tschad, Demokratische Republik Kongo (DRK), Gabun und São Tomé e Príncipe) haben mit Ausnahme von São Tomé e Príncipe die führende Machtclique bestätigt.
- Fast alle Wahlen hatten grobe Unregelmäßigkeiten aufzuweisen und sind deshalb teilweise boykottiert worden. Ursache für dieses wiederkehrende Phänomen sind amtierende Machthaber und ihre politischen Parteien, die nicht daran denken, faire und freie Wahlen mit der Möglichkeit eines Machtwechsels zu organisieren oder zuzulassen.
- Auf den ersten Blick herrscht in der zentralafrikanischen Region totale demokratische Stagnation. Nur bei genauerem Hinsehen ist erkennbar, dass in manchen Bereichen der Bevölkerung ein Beteiligungswille existiert und bürgerschaftliches Bewusstsein unter schweren Bedingungen heranwächst. Voraussetzungen für dessen Konsolidierung sind der Erhalt des Friedens, die Verbesserung grundlegender materieller Lebensbedingungen, politische Bildung, die Neuerfindung politischer Parteien sowie die »Neutralisierung« bestehender Wahlkommissionen.
- Die internationale Gemeinschaft ist gefordert, ihr Engagement zu überdenken, will sie nicht weiter hilf- und willenlos zusehen, wie international akzeptierte demokratische Standards trotz beträchtlichen finanziellen Engagements ignoriert werden. Ein halbherziges Engagement diskreditiert sie im Auge der Bevölkerung als Verteidiger bestehender Machtkonfigurationen.

Das Jahr 2011 hat gezeigt, dass Machtwechsel durch Wahlen in Zentralafrika praktisch unmöglich sind. Alle zur Wiederwahl angetretenen Präsidenten setzten sich nach den offiziellen Wahlergebnissen deutlich gegen ihre Widersacher durch. Am eindrucksvollsten gelang das Idriss Deby Itno aus dem Tschad (viertes Mandat mit 88,66 Prozent) sowie dem Kameruner Paul Biya (viertes Mandat im Mehrparteiensystem mit 78 Prozent). Der Zentralafrikaner Francois Bozizé musste sich mit 64 Prozent zufriedengeben (zweites Mandat nach Amtsübernahme durch Staatsstreich) und der Kongolese Joseph Kabila mit 49 Prozent (zweites Mandat als »Erbfolger« seines ermordeten Vaters). Auch die Parlamentswahlen im Gabun folgten demselben Muster – Ali Bongos Regierungspartei *Parti Démocratique Gabonais* gewann 113 von 120 Mandaten. In São Tomé e Príncipe, wo ein Wechsel an der Staatsspitze stattfand, ist dies einer Verfassung geschuldet, die eine Begrenzung auf zwei Amtszeiten vorsieht und im Gegensatz zu anderen Ländern nicht im Sinne einer Aufhebung der Mandatsbegrenzung verändert worden ist.

Diese beeindruckenden Wahlerfolge sind nur mit sehr viel Wohlwollen den überzeugenden Leistungen der Amtsinhaber zuzuschreiben. Im Gegenteil stehen die Protagonisten eher für Stagnation und Trägheit (Biya, Kabila, Bozizé), Selbstbereicherung (Kabila, Deby), gewaltsame Konflikte (Bozizé, Deby) und können sich vor allem aufgrund der durch die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen erzielten Gewinne sowie der damit erkaufte Loyalität des Militärs an der Macht halten. Einen demokratischen Machtwechsel sehen diese politischen Akteure und ihre Parteien nicht vor. So sind Wahlen eher eine lästige Pflichtaufgabe, die es zu bewältigen gilt, um nach innen den Herrschaftsanspruch zu sichern und nach außen so etwas wie Legitimität zu bewahren.

Die chaotisch-professionelle Organisation einer Farce

Wahlen in Zentralafrika werden von langer Hand so geplant, dass am Ende beeindruckende Ergebnisse zustande kommen. Dazu bedient sich das herrschende Regime eines Repertoires erprobter Mechanismen, deren wichtigstes nach außen sichtbares Instrument die zumeist eigens geschaffene, fast immer »unabhängig« im Namen tragende Wahlbehörde ist. Die Wahlbehörde ist dafür

zuständig, einerseits die operativen Vorbereitungen für einen scheinbar transparenten und fairen Wahlvorgang zu treffen. Andererseits soll sie Dialogbereitschaft signalisieren und die Kritik der internationalen Gemeinschaft ableiten, indem dieser zu verstehen gegeben wird, dass man unter den schwierigen Bedingungen optimale Ergebnisse erzielen konnte. Bei einem Vergleich der Analysen bezüglich der Wahlbehörden und der Ergebnisse ihrer Arbeit lassen sich viele Parallelen feststellen:

- Die Wahlbehörde wird entweder von einem Vertrauten des Präsidenten geleitet (DRK) oder ist in ihrer Mehrheit mit regierungsnahen Vertretern besetzt (Kamerun, Tschad). Unabhängige Wahlkommissare bzw. Vertreter der Opposition dienen als Feigenblatt und werden nach Möglichkeit eingeschüchert oder bestochen (DRK). Auf lokaler Ebene wird die Wahlbehörde oft von Regierungsvertretern oder Mitgliedern der Regierungspartei ersetzt oder unterstützt.
- Die Wahlbehörden sind noch junge Institutionen und haben daher nur geringe Erfahrungen mit dem operativen Geschäft der Wahlvorbereitungen. Oftmals sind sie die Erben der Territorialverwaltungen, die in der Vergangenheit Wahlen organisiert haben und weiterhin einen entscheidenden Einfluss auf die Umsetzung der Vorbereitungen vor Ort ausüben (Kamerun, Tschad).
- Das Wählerverzeichnis ist in der Regel alt, unvollständig, mit Verstorbenen und Doppeleintragungen durchsetzt und nicht automatisiert. Eine Neuerstellung des Verzeichnisses sowie eine biometrische Erfassung der Registrierten erklärt man als zu teuer – in Wahrheit würden sie jedoch Manipulationsmöglichkeiten verringern. Daher optiert man eher für eine (manuelle) Ergänzung der Verzeichnisse, die größeren Spielraum lässt (Kamerun, Gabun, DRK).
- Die Wählerlisten werden im günstigsten Fall am Wahltag ausgehängt, so dass sich viele Wähler auf der Suche nach ihrem Namen einer Odyssee ausgesetzt sehen (DRK, ZAR, Kamerun).
- Wählerkarten sind entweder nur schwer erhältlich oder ganz leicht und dann auch gerne in doppelter und dreifacher Ausführung – je nachdem, zu welchem Lager man gehört (überall).

- Der Wahltag verläuft in ländlichen Regionen entweder chaotisch, weil das Material fehlt, zu spät ankommt oder die Verantwortlichen schlecht ausgebildet sind. Oder er ist hervorragend organisiert, und jenseits aller Aufmerksamkeit werden Wahlurnen gestopft (DRK, Kamerun).
- Die Auszählung der Ergebnisse findet bevorzugt im Dunkeln und in Abwesenheit der Wahlzeugen der Parteien statt. Bei der Addierung der Ergebnisse auf der jeweils nächsthöheren Stufe kommt es zu (schwerwiegenden) Fehlern zugunsten des Amtsinhabers (DRK). Nicht alle Wahlkreise werden berücksichtigt (ZAR, DRK).

Selbstverständlich läuft der Wahlvorgang in vielen Wahlkreisen und -büros, vor allem in der Hauptstadt, unter für ausländische Beobachter akzeptablen Bedingungen. Die Wahlbehörde hat demnach scheinbar alles in ihrer Macht stehende getan, um für eine faire Wahl zu sorgen. Während der Kampagne hat allerdings vollkommene Chancenungleichheit geherrscht. Die (staatlichen) Medien berichteten ausführlich und ausschließlich positiv über den Kandidaten der Regierungspartei (DRK, Kamerun), Staatsbedienstete sind Wochen vor den Wahlen freigestellt, um in ihren Vierteln oder Heimatdörfern auf Kampagne zu gehen und wichtige Wahlinformationen unter das Volk zu bringen (T-Shirts, Reis, Bier, Geld). Staatliche Mittel werden *en masse* für die Wahlkampagne des Präsidenten ausgegeben. Die Opposition wird in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, ihre Parteianhänger eingeschüchtert oder mit Verboten drangsaliiert (Kamerun, DRK).

Das Elend der Oppositionsparteien

Diese Rahmenbedingungen machen es unmöglich, von einem fairen Kräftemessen zu sprechen. So verwundert es nicht, dass die Opposition ihre zumeist geringen Kräfte in Bemühungen um eine Reform des Wahlgesetzes bzw. der Wahlpraktiken verausgabt. Versucht sie es mit Dialog, wird sie ignoriert (Kamerun), droht sie Mobilisierungen an, kann sie kleinere Zugeständnisse abringen (DRK). Oft steht die Opposition vor dem Dilemma zwischen (chancenloser) Teilnahme an den Wahlen (Kamerun, DRK) oder Boykott und somit kompletter Marginalisierung (ZAR, Tschad). Für die Erarbeitung und Präsentation eines gehaltvollen alternativen Programms stehen unter Ermangelung einer geregelten Parteienfinanzierung kaum Ressourcen bereit, die außerdem viel

dringender in den Schutz der errungenen Wählerstimmen investiert werden müssten.

In den autokratischen Regimen Zentralafrikas, von denen mehrere eine instabile Post-Konflikt-Situation durchleben (Tschad, ZAR, DRK), sehen sich Oppositionsparteien mehreren strukturellen Hindernissen ausgesetzt:

- Sie sind mit Repressionsmaßnahmen konfrontiert oder müssen den Versuchungen der Kooptation widerstehen.
- Es fällt ihnen schwer, ein eigenes politisches und wirtschaftliches Angebot (Patronagemöglichkeiten) zu unterbreiten und den diesbezüglichen Erwartungen einer verarmten, konfliktgeplagten Bevölkerung zu entsprechen.
- Sie besitzen oft kein eigenes, differierendes Organisationsmodell bzw. Politikverständnis (Stichwort: charismatischer Führer mit geringer Binnendemokratie).
- In Abwesenheit programmatisch-ideologischer Ausrichtung der Wähler ist ihre Zielgruppe zumeist ethnisch bzw. regional bestimmt.
- Opposition wird kultur- und geschichtsbedingt oft als verwerflich, gefährlich, subversiv begriffen. Daher wird zu diesen Parteien Distanz gehalten und es existieren kaum stärkere Bindungen zwischen Oppositionsparteien und sozialen Bewegungen, Gewerkschaften oder anderen Gruppierungen der Zivilgesellschaft.
- Sie werden von zum Teil bestochenen (neu-) religiösen Führern geschnitten oder offen kritisiert.
- Es gelingt ihnen nicht, sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise zu einigen. Jeder Parteiführer muss unbedingt die Nummer 1 sein.
- Es gibt kaum ein historisches Vorbild für einen demokratischen Machtwechsel in der Region.

Trotz verbreiteter Unzufriedenheit mit dem *Status quo* gelingt es daher nur selten, die Bevölkerung für einen Wahlvorgang zu mobilisieren, in den sie aufgrund bisheriger Erfahrungen kein Vertrauen hat. So hat beispielsweise die kamerunische *Social Democratic Front* (SDF) lange mit sich gerungen, ob sie überhaupt an den Wahlen teilnehmen soll. Als sie sich schließlich dafür entschied, war

es zu spät, einen ernsthaften Wahlkampf oder gar einen fälligen Parteitag zu organisieren. Auch durch die erneute Kandidatur des langjährigen, charismatischen Oppositionsführers, dem 70-jährigen John Fru Ndi, konnte keine Aufbruchstimmung erzeugt werden, die die schwelende Unzufriedenheit der Bevölkerung in eine politische Bewegung umwandeln konnte. Dies gelang dem noch älteren, 78-jährigen Oppositionsführer Etienne Tshisekedi aus der DR Kongo. Aufgrund der großen Enttäuschung der kongolesischen Bevölkerung über einen zwar jungen, aber wenig dynamischen Präsidenten Joseph Kabila, dem es während seiner Amtszeit jenseits eines Boulevards in der Hauptstadt nicht gelang, Sicherheit, elementare Infrastruktur und staatliche Dienstleistungen auch nur im Entferntesten zu garantieren, setzte man große Hoffnungen auf den als aufrecht wahrgenommenen Tshisekedi. So entstanden tatsächlich ein politischer Wettbewerb und ein zaghaftes Erblühen bürgerschaftlichen, wenngleich auch oft von Gewalt durchsetzten Engagements. Dieses hat unter der Voraussetzung eines gelungenen Generationenwechsels, langfristig gedacht und kanalisiert in den Aufbau demokratischer Institutionen, das Potenzial, mit den archaischen Formen der Machtausübung zu brechen. Unglücklicherweise führte das Verhalten der Entscheidungsträger (Regierung, Wahlbehörde, Sicherheitskräfte) beim Management der Wahlen nicht zu einem Vertrauensgewinn in bestehende Institutionen des demokratischen Wettbewerbs. So wurde eine große Chance für die Konsolidierung des fragilen Landes vergeben und der Kongo sieht sich einem weiteren schweren innenpolitischen Konflikt ausgesetzt.

Auch in anderen Ländern konnte der Wille nach einem Bruch mit den etablierten Mechanismen der Machtausübung in politisches Handeln umgesetzt werden. Teile der gabunesischen Parteienlandschaft und Zivilgesellschaft sind nicht länger willens, die Familienherrschaft der Bongos widerspruchslos zu akzeptieren. Abermals wurden legitime Änderungen bei der Organisation der Wahlen zur Verringerung des Wahlbetruges (biometrische Registrierung) nicht durchgeführt – so erwachte das demokratische Bewusstsein der Bevölkerung, die unter den gegebenen Umständen keine andere Möglichkeit als eine massive Mobilisierung zum Wahlboykott sah. In Kamerun plädieren zivilgesellschaftliche Gruppen dafür, der Depolitisierung mit Engagement zu begegnen und der Inbesitznahme des Wahlprozesses durch das Regime mit massiver Wählerregistrierung und Wahlteilnahme entgegenzutreten. So bemühen sich neu entstandene

Organisationen, junge Kameruner und Kamerunerinnen dafür zu motivieren, aktiv von ihrem passiven und aktiven Wahlrecht Gebrauch zu machen und sich die Politik neu anzueignen.

Als geeignetes Instrument hierfür gilt die aktive Beteiligung am Wahlprozess als Wahlbeobachter oder -zeuge. Präsenz im Wahlbüro soll Betrug eindämmen und Neutralität gewährleisten. Dies gelingt vor allem dann, wenn man sich vor Ort nicht von Sicherheitskräften und parteilichen Wahlleitern einschüchtern lässt, die Auszählung bis in die späten Abendstunden mitverfolgt und sicherstellt, dass die lokalen Ergebnisse auch tatsächlich in den Auszählungsbüros auf nächsthöherer Ebene verwendet werden. Diese Arbeit muss von kirchlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppen mit den Parteien koordiniert werden, um eine wirkliche Chance auf ein korrektes Wahlergebnis zu haben.

Dieser Ansatz wird in zunehmendem Maße von der internationalen Gemeinschaft angewandt, die kurzfristige und, wenn sie gut organisiert ist, langfristige Wahlbeobachter entsendet oder lokale Wahlbeobachter unterstützt. Dabei hat die Erfahrung vor allem in der DR Kongo gezeigt, dass die am Wahltag beobachtbaren Vorgänge in der Regel nicht als angemessene Informationsbasis ausreichen, um über die Qualität der Wahlen zu urteilen. In Fällen, wo offensichtliche Hinweise auf massiven Wahlbetrug vorliegen und Daten zur Überprüfung nicht mehr zur Verfügung stehen, steht die internationale Gemeinschaft schnell in einem Dilemma: auf Unregelmäßigkeiten hinweisen, den Amtsinhaber dennoch bestätigen und das ganze als Bestandteil eines langfristigen Lernprozesses betrachten oder einschreiten und auf eine Wiederholung des Auszählens oder gar des gesamten Wahlvorganges insistieren. Die Erfahrungen in der Elfenbeinküste haben dieses Dilemma reichlich illustriert, und es ist höchste Zeit, sich grundsätzlich über die verfolgten Ansätze der Wahlunterstützung (*electoral assistance*) zu verständigen. Die Erkenntnisse aus den Wahlen in Zentralafrika legen den Schluss nahe, dass sich die internationale Gemeinschaft, wenn ihr die Einhaltung von Demokratiestandards und ihre eigene Glaubwürdigkeit am Herzen liegt, konsequenter engagieren sollte. Dies würde bedeuten:

- das Engagement nicht auf logistische bzw. materielle Aspekte zu beschränken;

bei einem starken finanziellen und personellen Engagement lange vor den Wahlen eine ernsthafte, klar definierte Kooperation mit der Wahlbehörde einzugehen, klare Bedingungen zu setzen (sauberes und transparentes Wählerverzeichnis, Klarheit über den Auszählungsprozess inkl. Zugang zu den Datenbanken und der Software) und bei Nichteinhaltung Rückzug anzudrohen und diesen auch umsetzen;

- frühzeitig mit der Ausbildung und Unterstützung der lokalen Wahlbeobachter zu beginnen und diese insbesondere für die Auszählungs- und Transmissionsphase zu qualifizieren;
- in besonderen Fällen, wo größere UN-Missionen, ein hohes Post-elektorales Konfliktpotenzial und Unsicherheiten über den politischen Willen und die Kapazitäten zur Organisation freier und fairer Wahlen bestehen, lange im Voraus ein Mandat der UNO als »Election certifier« zu beschaffen;
- die regionalen Normsetzungsprozesse (Afrikanische Union, sub-regionale Organisationen) zu unterstützen, deren Einhaltung einzufordern und so reinen Legitimierungsmissionen entgegenzuwirken.

Ein derartiges klares und transparentes Engagement würde ein starkes Signal an demokratische Kräfte in den Ländern senden, dass der Demokratiediskurs von wahren Interesse an der demokratischen Entwicklung des jeweiligen Landes getragen wird. Dieses Bemühen darf sich nicht im regelmäßigen Abhalten von Wahlen, die allzu oft auf einer *winner-takes-it-all*-Logik beruhen, erschöpfen. Es sollte mit dem Dialog über die Etablierung von Mechanismen des gesellschaftlichen Interessenausgleichs – u.a. vermittelt über Änderungen des Wahlsystems und die Etablierung wirklicher Gegengewichte (*checks-and-balances*) – unterlegt werden.


Geradeaus in den vorprogrammierten Konflikt?

Die Länder der Region befinden sich in einer unbehaglichen Stabilität. Die Bevölkerung kann mehr vom selben erwarten, und das ist in der Regel nicht viel. Im besten Fall nutzen die Regierungen ihre z.T. üppige Ressourcenausstattung (Öl, Gas, Holz, Mineralien) produktiv

für Investitionen in dringend benötigte Infrastruktur und soziale Basisleistungen bzw. beginnen damit, ihre Volkswirtschaft zu diversifizieren. Ein energischer Aufbruch ist derzeit allerdings nicht in Sicht, auch wenn Paul Biya sein neues Mandat mit dem Slogan »*Grandes Réalisations*« (große Verwirklichungen) antritt. Kamerun muss sich dringend der Lösung der Arbeitsmarktfrage widmen und hat darüber hinaus die heikle Frage der Benzinpreissubventionen anzugehen. Der Tschad wiederum sieht sich einer Nahrungsmittelkrise gegenüber. Die in beiden Ländern anstehenden Kommunalwahlen sowie in Kamerun die Parlamentswahlen sollten relativ still ablaufen. Es ist die Nachfolgefrage auf Präsidentsenebene, die Konfliktpotenzial hat. So wie in der ZAR, wo die Festnahme des ehemaligen Verteidigungsministers und Rebellenführers Jean-Jacques Demafouth wegen angeblicher Destabilisierungsversuche dahingehend interpretiert werden kann und den Friedensprozess auf eine weitere Probe stellen wird.

Mitten in einer handfesten Konfliktsituation befindet sich die DRK. Die Konstellation mit einem offiziell vereidigten (Kabila) und einem selbsternannten (Tshisekedi) Präsidenten sowie die Gewalt gegenüber Oppositionellen verhindern die dringend notwendige Konsolidierung des fragilen kongolesischen Staates. Eine friedliche innerkongolesische Lösung des Konflikts ist nach der deutlichen Stellungnahme der katholischen Kirche derzeit noch nicht in Sicht, es sei denn, es findet sich ein Kompromiss mittels der »Vergabe« der Parlamentssitze sowie einer neuen Aufstellung der Wahlbehörde. Auf eine eigentlich notwendige, aber nach der Verfassungsänderung vom Frühjahr 2011 abgeschaffte Stichwahl zwischen Kabila und Tshisekedi dürfte im Regierungslager niemand Lust verspüren. Somit wird auch die internationale Gemeinschaft gefordert sein, unter afrikanischer Leitung und mit westlicher Unterstützung für den fälligen nationalen Dialog zu sorgen, um mehr Gewalt zu verhindern.

Unterdessen bereitet sich schon die nächste Farce vor: Äquatorialguinea wählt im Juni ein neues Parlament. Das diktatorische Regime von Präsident Teodoro Obiang Nguema Mbasogo wird kaum ein von den letzten Wahlen (Regierungspartei und Verbündete: 99 Sitze, Opposition: ein Sitz) abweichendes Ergebnis akzeptieren. Und es wird entsprechende Vorbereitungen treffen, die keine Öffnung des erdölreichen, aber in der menschlichen



Entwicklung armen Landes (Human Development Index Rang 136) zu mehr Demokratie vorsehen.

Genau dies aber sollten Deutschland und die Europäische Union nicht einfach hinnehmen. Um weiterhin glaubhaft in der Region auftreten zu können, dürfen die politischen Werte der Gemeinschaft nicht nur als Lippenbekenntnisse vorgetragen, sondern das berechnete

Interesse nach Ressourcenzugang muss mit der Sorge um eine nachhaltige, ja auch demokratische Entwicklung der Länder verbunden werden. Dem eklatanten Wahlbetrug entschieden entgegenzutreten, wäre ein wichtiger Beitrag zur eigenen Glaubwürdigkeit sowie eine unschätzbare Unterstützung für alle unter schwierigen Bedingungen operierenden demokratischen Kräfte Zentralafrikas.



Über den Autor

Mirko Herberg ist seit November 2010 Büroleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Yaoundé/Kamerun und koordiniert zudem die Aktivitäten der Stiftung für die zentralafrikanische Region.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7443 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen
Oliver.Dalichau@fes.de

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

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-074-9