

Burkina Faso vor den Wahlen

Zwischen institutionellem Stillstand und demokratischem Aufbruch

Nina-Kathrin Wienkoop

Ende Oktober 2014 trat der seit 27 Jahren amtierende Staatspräsident Blaise Compaoré nach massiven Protesten zurück. Auslöser der Revolte war eine von Compaoré geplante Verfassungsänderung, die ihm eine fünfte Amtszeit ermöglicht hätte. Im September 2015 vereitelte eine sozial und räumlich breit angelegte Protestbewegung den Putschversuch der Präsidentengarde gegen die zivile Übergangsregierung. Vor welcher immensen Herausforderungen der westafrikanische Sahelstaat nach den Wahlen Ende November 2015 stehen wird, zeigt der Blick auf Gerichtsbarkeit, Parteienlandschaft und Rolle des Militärs. Wird die Diskrepanz zwischen einer relativ starken Zivilgesellschaft und schwachen demokratischen Institutionen nicht überwunden, ist eine demokratische Konsolidierung unwahrscheinlich. Es wird darauf ankommen, eine funktionierende parlamentarische Kontrolle über die Armee zu installieren und sozioökonomische Reformen durchzusetzen.

Als der damalige Präsident Blaise Compaoré am 30. Oktober 2014 über eine von ihm gewünschte Verfassungsänderung abstimmen lassen wollte, stürmten Protestierende die Nationalversammlung. Sie verhinderten die Abstimmung über eine verfassungsrechtliche Amtszeitverlängerung, von der erwartet worden war, dass Compaoré sie würde durchsetzen können. Die meisten der in den 1990er Jahren verabschiedeten Verfassungen afrikanischer Staaten sehen vor, dass die Amtsdauer der jeweiligen Präsidenten auf zwei Perioden beschränkt bleibt. Häufig jedoch versuchten Präsidenten am Ende der letzten Amtszeit, eine weitere zu erzwingen (siehe SWP-Studie 4/2015). Proteste gegen solche Praktiken sind keine

Seltenheit, werden aber oft vom Militär unterdrückt oder eskalieren zur Krise wie in Burundi. Kaum jemals gelingt es Protestbewegungen wie 2014 in Burkina Faso, diese Art Personalisierung der Exekutivmacht zu verhindern. Nach der Besetzung des Parlaments unterzeichneten am 13. November 2014 zivilgesellschaftliche Organisationen, Militärs und Oppositionsparteien die Charta der zivilen Übergangsregierung und ernannten bald darauf den Diplomaten Michel Kafando zum Interimspräsidenten. Doch im September 2015 putschten Teile der Präsidentengarde (Régiment de sécurité présidentielle, RSP) unter General Gilbert Diendéré, angeblich um die Demokratie zu sichern. Nach Groß-

demonstrationen und Straßenblockaden der Protestbewegungen und unter Druck der Afrikanischen Union (AU) gab die RSP auf, die seit Monaten als Risiko für eine reibungslose und gewaltfreie Umbruchphase gegolten hatte. Mindestens elf Personen wurden im Laufe der Auseinandersetzungen getötet, mehr als 200 verletzt. Am 29. November 2015 sollen die ursprünglich für Oktober geplanten Neuwahlen stattfinden. Seit dem Rückzug der RSP hat sich die Lage normalisiert, doch dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Land vor enormen Herausforderungen steht.

Motive für die Proteste

Die Hintergründe der Proteste in Burkina Faso stehen exemplarisch für eine gesellschaftliche Spaltung in vielen afrikanischen Staaten. Eine junge Bevölkerung steht seit langer Zeit regierenden Präsidenten und »alten« Eliten gegenüber. Nur weniger als ein Fünftel der Bürger Burkina Fasos waren beim Amtsantritt von Präsident Compaoré bereits geboren. Diese junge Generation fühlt sich von der Politik nicht repräsentiert. Das Wirtschaftswachstum weckte Hoffnungen auf ein besseres Leben, aber für den Großteil der Bevölkerung blieben sie unerfüllt, da vor allem privatwirtschaftliche Konzerne und Eliten profitierten. Diese Unzufriedenheit traf in Burkina Faso auf das wachsende Bedürfnis nach einem demokratischen Regierungssystem. Wie Umfragen von »Afrobarometer« aus diesem Jahr zeigen, bevorzugen 81% der burkinischen Bevölkerung eine demokratische Regierungsweise und 59% lehnen eine Militärherrschaft ab. Hinzu kommen in Burkina Faso langjährige Protesterfahrungen: Zu nennen sind hier der Widerstand gegen Strukturanpassungsprogramme zur Effizienzsteigerung und Flexibilisierung der afrikanischen Ökonomien, massive Protestwellen nach dem Mord an Norbert Zongo, Gründer der kritischen Zeitung *L'indépendant*, im Jahr 1998 sowie Unruhen infolge gestiegener Nahrungsmittelpreise im Jahr

2008. Lange konnte Compaoré mit Hilfe politischer Zugeständnisse eine Eskalation vermeiden und damit seinen Rücktritt abwenden. Die Unzufriedenheit mit dem semi-autoritären Regierungsstil der herrschenden Elite ließ sich auf diese Weise allerdings nicht beseitigen. Vor diesem Hintergrund formierte sich 2013 die Bürgerbewegung »Le Balai Citoyen«, auf Deutsch »Besen der Bürger«, um die alten Eliten sowie Korruption und Misswirtschaft wortwörtlich »wegzufegen«.

Gegengewichte zur präsidentiellen Macht

Im Mittelpunkt der burkinischen Bewegungen stehen Gewerkschaften, Studenten- und Jugendvereinigungen sowie Menschenrechtsorganisationen. In landesweiten Streiks haben sie ihre politische Macht, ihr strategisches Geschick und ihre Kooperationsbereitschaft untereinander bewiesen. Organisiert in Dachverbänden, nutzten Jugendverbände und Gewerkschaften ihre Ortsvereine für Informationsveranstaltungen im ganzen Land zum geplanten Referendum, die eine breite Politisierung über die Hauptstadt Ouagadougou hinaus nach sich zogen. Durch verschiedene gewaltfreie Protestformen wie die Besetzung öffentlicher Plätze oder Straßenblockaden konnten große Teile der Zivilgesellschaft mobilisiert werden. Dass über 60% der Bevölkerung über Mobiltelefone verfügen, erleichterte die Vernetzung. Diese Stärke der Zivilgesellschaft steht jedoch in auffälligem Kontrast zur Schwäche der demokratischen Institutionen. Die Judikative etwa fungiert bisher nicht als Organ zur Kontrolle der Regierung, sondern eher als deren Erfüllungsgehilfe. Ursachen dafür sind die seit Mitte der 1990er Jahre andauernde Politisierung der Rechtspflege und die Tatsache, dass der Präsident dem Rat zur Ernennung hochrangiger Richter vorsaß. In der Verwaltung grassiert die Korruption und es fehlt an qualifiziertem Personal und finanziellen Ressourcen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Regierungspartei (Congrès

pour la démocratie et le progrès, CDP) ihre Macht über die Jahre stetig ausgeweitet hat. Die Nationalversammlung degenerierte immer mehr zum Handlanger der Regierung, der nur noch ihre Gesetzesvorschläge durchwinkt. Fehlte der CDP die nötige Mehrheit, wurden Stimmen von Oppositionspolitikern gekauft. Darum rechnete die Bevölkerung 2014 auch nicht mit institutionellen Hürden für Compaorés Verfassungsreform. Denn bisher hatten die Abgeordneten nur selten verlangt, dass der Präsident seine Politik vorm Parlament rechtfertigt. Die Erfüllung dieser horizontalen Rechenschaftspflicht wird daher von der Zivilgesellschaft eingefordert. Auf diese Weise versucht sie die Lücken zu füllen, die die schwachen Institutionen hinterlassen.

Das Militär als politische Kraft

Traditionell spielt das Militär in Burkina Faso eine zentrale Rolle, die über die Landesverteidigung hinausgeht. Nicht erst seit dem Staatsstreich vom August 1983, angeführt von Thomas Sankara, ist das Militär eine bedeutende politische Kraft. Seit einigen Jahren werden Teile des Militärs aufgrund von Willkür und Gewalt gegenüber der Bevölkerung allerdings skeptischer betrachtet, vor allem die RSP. Präsident Compaoré hatte die 1200 Mann starke Elite-truppe zu seinem persönlichen Schutz und als Gegengewicht zur Armee gegründet sowie in Ausbildung und Ausstattung bevorzugt, was in eine Spaltung des Militärs mündete. Der Putschversuch von Teilen der RSP überraschte daher nicht.

In Burkina Faso, dessen Geschichte von Militärputschen geprägt ist, muss die Kontrolle des Militärs durch die Nationalversammlung oberste Priorität bei der künftigen Demokratisierung genießen. Außerdem sind die Befugnisse der Armee in der Verfassung von 1991 nicht klar definiert. Derzeit sitzen ihre Vertreter auch in den Verhandlungen zum politischen Übergang. Zudem sind zahlreiche Ministerposten mit Armeeinghörigen besetzt. Ohne einen Verständigungsprozess über das Selbst-

verständnis der Armee, die Grenzen ihrer Tätigkeit und die Wiedereingliederung der aufgelösten RSP sind Putschversuche gegen eine zivile Regierung nicht ausgeschlossen.

Wahlen 2012: Oppositionsparteien und ihre Nicht-Mobilisierung

Präsident Compaoré baute seine Macht innerhalb formal rechtsstaatlicher Strukturen und mit Hilfe von Wahlen aus. Ausdruck hiervon ist auch das Ergebnis der letzten Parlamentswahlen, bei denen die CDP erneut die absolute Mehrheit mit 70 von 127 Sitzen erzielte. Entscheidend dafür war, dass die CDP Zugang zu Ressourcen des Staates hatte. So konnte sie als einzige Partei einen landesweiten Wahlkampf führen und sich einen hohen Stimmanteil der ländlichen Bevölkerung sichern. Begünstigt wurde die CDP auch durch die starke Fragmentierung der Opposition in 74 Parteien, denen es nicht gelang, Optionen für regierungsfähige Koalitionen zu entwickeln. Bis heute ist die Opposition daran gescheitert, die Interessen der unzufriedenen Bevölkerungsgruppen angemessen zu thematisieren, diese zu repräsentieren oder sie für die Wahlen zu mobilisieren. Ablesen lässt sich dies an der auf 55% gesunkenen Wahlbeteiligung.

Neuwahlen: Fehlende Repräsentation der Protestforderungen

Die für den 29. November 2015 geplanten Wahlen sind notwendige Bedingung für eine demokratisch legitimierte zivile Regierung. Ohne Wählermobilisierung werden unzufriedene Demokratiebefürworter aber nicht wählen. Unklar ist jedoch, ob die Parteien die Bevölkerung davon überzeugen können, dass sie das entstandene Machtvakuum auch ausfüllen werden. Zurzeit dreht sich der Wahlkampf um einzelne Persönlichkeiten, aber nicht um programmatische Alternativen, die von den Protestierenden gefordert wurden. Auch finden sich zahlreiche Unterstützer des gestürzten Präsidenten in den Oppositionsparteien, etwa

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

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 1611-6364

der im Januar 2014 gegründeten Partei Mouvement du peuple pour le progrès (MPP). Sie hatte sich von der CDP abgespalten, da Compaoré seine Macht immer mehr ausgebaut und versucht hatte, seinen Bruder als Nachfolger zu etablieren. Zusammen mit der Union pour le progrès et le changement (UPC) unter Zéphirin Diabré gilt die MPP als Favorit. Die 2010 gegründete UPC war 2012 stärkste Oppositionspartei und setzt sich ebenfalls aus ehemaligen Anhängern der CDP zusammen. Keine der beiden Parteien bietet eine Alternative zu Compaorés Politik. Ob die zahlreichen kleineren, gerade die sankaristischen Parteien wie die Union pour la renaissance/Parti sankariste (UNIR/PS) bei dieser Wahl mehr Chancen haben als bisher, hängt vom Wahlverhalten der Jugend ab. Die Anführer der Proteste kandidieren nicht für die Neuwahlen. Zwar rufen sie die Jugend zum Wählen auf, positionieren sich selbst jedoch außerhalb der formalisierten Politik. Diese hat in der Bevölkerung weiter an Legitimität verloren, da sie die von Compaoré betriebene Verfassungsänderung akzeptiert hatte. Nicht nur die Regierungselite, sondern auch Oppositionspolitiker sind für viele Burkiner Teil des korrupten Patronagesystems.

Ausblick: Jenseits der Neuwahlen

Die eigentlichen Herausforderungen für die Demokratisierung Burkina Fasos werden sich nach den Wahlen stellen. Anders als bisher wird eine effektive Koalitionsbildung lebenswichtig für die Regierung sein, da es voraussichtlich keine klare Mehrheit geben wird. Weil Koalitionsprozesse politisches Neuland sind, sollten externe Akteure sich nur einmischen, wenn sie bereit sind, diese Prozesse ergebnisoffen zu begleiten. Ausschlaggebend wird auch sein, parlamentarische Gremien zur Kontrolle des Militärs einzurichten, um dessen Macht stärker zu beschneiden. Zudem müssen die Straftaten von Armee, RSP und Gendarmerie im Zuge der versuchten Niederschlagung der Proteste strafrechtlich verfolgt und sanktioniert werden.

Der Großteil der Bevölkerung wird den Erfolg der neuen Regierung aber hauptsächlich an deren Reformen messen. Die Unzufriedenheit mit den Lebensbedingungen ist stärkste Triebfeder der sozialen Spannungen im Land. Neben der politischen ist daher auch eine sozioökonomische Demokratisierung gefragt, die ohne Umverteilung der Einnahmen aus dem Goldexport nicht gelingen wird. Solche strukturellen Veränderungen werden allerdings einige Zeit brauchen. Deshalb steht zu befürchten, dass die unerfüllten Erwartungen erneut in Enttäuschung und Radikalisierung der Jugend umschlagen. Burkina Faso galt lange als Sicherheitsanker in der Sahelzone, auch für europäische Regierungen, die autoritäre Tendenzen des Regimes dafür in Kauf nahmen. Doch lässt sich bezweifeln, dass autoritäre Staaten mit einer aufbegehrenden, frustrierten Jugend und zunehmender sozialer Kluft langfristig zu mehr Stabilität und Sicherheit in der Sahelregion beitragen.

Um die demokratische Konsolidierung in den nächsten Jahren konstruktiv zu begleiten, sollte die deutsche Regierung daher autoritäre Tendenzen wie die Amtszeitverlängerungen entschiedener als bisher ablehnen. Zudem sollte sie reformbereite Kräfte sowie unabhängige Gerichte durch den Ausbau von Informationszugängen und technische Ausstattung unterstützen. Gerade mit Blick auf weitere Versuche der Amtszeitverlängerung in anderen Staaten Afrikas werden die Entwicklungen in Burkina Faso aufmerksam verfolgt werden. Sehen demokratiefördernde Bewegungen keine Erfolgsaussichten, wird sich Unmut nicht nur in Protesten äußern, sondern womöglich in einer Ablehnung der demokratischen Staatsform. Allein durch den Rücktritt des Staatsoberhauptes ändern sich noch keine Institutionen oder wandeln sich Eliten, zu denen nicht nur Politiker, sondern auch Verwaltungsbeamte, Vertreter der Judikative und militärisches Führungspersonal gehören.