

### „Ausgehöhlte Demokratien“

### Amtsmissbrauch und die sozio-politischen Konsequenzen für die Region der Großen Seen

Mit der Demokratisierungswelle in den 1990er Jahren fand in vielen afrikanischen Staaten eine verfassungsmäßige Begrenzung der maximalen Amtszeiten der Präsidenten statt. Die Tendenz einiger Staatshäupter, an dieser Norm zu rütteln, war von Anfang an da und nimmt aktuell zu. Mehrere Präsidenten gelangen an das Ende ihres verfassungsmäßigen Mandats und versuchen, auf unterschiedliche Art und Weise, die Mandatsbegrenzung aufzuheben. Die Beschränkungen von Amtszeiten sind dahingehend bedeutend, dass in einigen afrikanischen Staaten weder eine wirkliche Gewaltenteilung noch eine pluralistische Parteienlandschaft existiert und Wahlen oftmals manipuliert werden, um die Verfestigung der Macht Einzelner und ihres engeren Machtzirkels zu ermöglichen. Langzeitpräsidentschaften bürgen für ein hohes Maß an Korruption, negative wirtschaftliche Entwicklung, soziale Entwicklungsdefizite und institutionelle Fragilität. Vor allem verhindern sie die Entwicklung einer offenen Gesellschaft und Partizipation.

Die Jahre 2015 bis 2017 sind hinsichtlich dieser destruktiven Politik der Mandatsverlängerungen relevant für die Region der Großen Seen. Am Beispiel der drei Staaten Ruanda, Demokratische Republik Kongo (DR Kongo) und Burundi wird im Folgenden die Praxis der Mandatsverlängerung durch Verfassungsänderungen beschrieben und die Folgen für die politische Entwicklung und vor allem für die Zivilgesellschaft aufgezeigt. Alle drei Verfassungen in den genannten Ländern sehen eine Beschränkung auf zwei Amtszeiten für den Präsidenten vor, die die Amtsinhaber versuchen, auszuhebeln.

#### Ruanda

Mit über zwölf Millionen Einwohnern auf einer Fläche von ca. 26.000 km<sup>2</sup> ist Ruanda das am dichtesten besiedelte Land Afrikas. Nach dem verheerenden Völkermord im Jahr 1994 sind Fortschritte – nicht zuletzt durch massive internationale Unterstützung – in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht, vor allem im Bildungs- und Gesundheitssektor sowie in Teilen in der Armuts- und insbesondere der Malariabekämpfung zu verzeichnen. Zudem wurde Ruanda 2015 von dem World Economic Forum als regierungseffizientestes Land auf dem afrikanischen Kontinent eingestuft. Für Transparency International belegt Ruanda darüber hinaus eine führende Rolle in der Korruptionsbekämpfung.

Ogleich das Wirtschaftswachstum bei über 5% liegt, leben breite Bevölkerungsschichten weiterhin in wirtschaftlicher Armut. Der Fortschritt ist hauptsächlich in der Hauptstadt Kigali zu verzeichnen. Auf dem Human Development Index (HDI), der u.a. sozio-ökonomische Un-

gleichheit misst, stand Ruanda im Jahr 2014 auf Rang 163 von 188, was eine Verschlechterung gegenüber den Vorjahren ist. Auch die soziale und wirtschaftliche Ungleichverteilung nimmt zu. So betrug der Gini-Koeffizient<sup>1</sup> im Jahr 1985 noch 28,9, 2000 hatte er einen Wert von 46,8 und 2015 von 50,4. Ein Großteil der Bevölkerung lebt weiterhin von der Subsistenzwirtschaft. Aufgrund des Bevölkerungswachstums bei sehr begrenztem Landzugang sind Landkonflikte brisant. Ruanda ist in hohem Maße von externen Geldern abhängig. Der Staatshaushalt Ruandas beträgt zwei Milliarden US-Dollar. Eine Milliarde davon kommt in Form von Budgethilfen aus dem Ausland.

Die Handlungsmöglichkeiten für die Zivilbevölkerung in Ruanda hinsichtlich freier Meinungsäußerung, politischer Partizipation und Kritik an der amtierenden Regierung sind sehr stark eingeschränkt. Auf dem aktuellen Ranking von Reporter ohne Grenzen steht Ruanda auf Platz 159 von insgesamt 180 Ländern. Der Freedom in the World-Index bezeichnet Ruanda als „nicht frei“.

Ruanda verfügt über ein Präsidialsystem, welches seit Ende des Völkermordes 1994 von der „Ruandischen Patriotischen Front“ (RPF) angeführt wird. Ihr Vorsitzender und amtierender Präsident Paul Kagame war zunächst Vize-Präsident und Verteidigungsminister. Im April 2000 ernannte das Parlament ihn zum Präsidenten. Das politische System Ruandas zeichnet sich durch eine stark autoritäre Regierungsführung aus, die eine straffe Kontrolle über sämtliche Organe des Parlaments, des Justizapparates und der Armee ausübt. Ebenso unterstehen die Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen der staatlichen Kontrolle und bilden kein Korrektiv zur Regierung.

Die Präsidentschaftswahlen 2003 und 2010 gewann Kagame mit deutlichen 94 bzw. 93 % der Wählerstimmen. Politischer Spielraum war nicht gegeben. Die Gegenkandidaten der de facto regierungstreuen Sozialdemokraten (PSD) und Liberalen sind kaum anders denn als Alibikandidaten zu sehen, tatsächliche Oppositionsparteien wurden nicht zugelassen oder massiv unter Druck gesetzt. So herrscht in Ruanda bis heute ein faktisches Einparteiensystem. Die Registrierung der einzigen realen Oppositionspartei, Demokratische Grüne Partei (DGP), wurde 2010 so lange blockiert, bis die Präsidentschaftswahl vorüber war. 2013 erhielt sie schließlich die Registrierung. Für die bevorstehenden Wahlen am 3. August 2017 werden ihr aufgrund politischer Einschüchterungen, beeinträchtigter Wahlkampagnen und wenig finanzieller Mittel kaum Chancen prognostiziert.

Am 3. März 2017 kündigte die parteilose Kandidatin Diane Rwigara ihre Kandidatur für die Präsidentschaftswahlen an. Ihr Vater, ein ehemaliger Weggefährte Kagames und erfolgreicher Geschäftsmann, ist vor zwei Jahren auf mysteriöse Weise ums Leben gekommen. Er hatte sich vor seinem tödlichen Unfall mit dem Präsidenten verworfen. Kurz nach der Ankündigung ihrer Kandidatur, wurde Rwigara Opfer einer diffamierenden Kampagne in den sozialen Netzwerken.

---

<sup>1</sup> Der Gini-Koeffizient gibt den Grad der Ungleichheit der Einkommensverteilung, z.B. in einem Land oder einer Region, nach dem häuslichen Pro-Kopf-Einkommen an. Je höher der Gini-Koeffizient ausfällt, desto größer ist die Ungleichverteilung.

Die Vorbereitungen für die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2017 mit einer damit verbundenen Verfassungsänderung laufen im Gegensatz zu den Nachbarländern Burundi und der DR Kongo bereits seit 2014. 3,7 Millionen der rund 12 Millionen Einwohner des Landes haben im Juli 2014 eine landesweite Unterschriftenkampagne, die sich mit der Bitte an den Präsidenten richtete, ein drittes Mal zu kandidieren, unterschrieben. Ein immenser Erfolg angesichts der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung unter 18 Jahren ist. Allerdings gab es die Möglichkeit mehrfach zu unterschreiben. Zudem war es aufgrund der staatlichen und gesellschaftlichen Kontrolle sehr schwer, eine Unterschrift zu verweigern.

Die Umfrage diente dazu, ein Stimmungsbild der Gesellschaft zur Frage eines möglichen dritten Mandats des Präsidenten Paul Kagame zu erstellen. Ebenso wie in den Nachbarländern ist laut Artikel 101 der ruandischen Verfassung das Präsidentschaftsmandat auf zwei Legislaturperioden beschränkt. Wie für seine Amtskollegen aus den Anrainerstaaten bedeutet dies für Präsident Kagame, sein Amt niederzulegen und den Weg für andere Kandidaten frei zu machen. Kagame vertritt den Standpunkt, dass darüber das Volk entscheiden solle und der Wille des Volkes über der Verfassung stehe.

Die Strategie der Regierung ist damit vorgezeichnet. Parallel zur Unterschriftenaktion werden gleichzeitig die ersten rechtlichen Schritte für eine Verfassungsänderung „im Namen des Volkes“ eingeleitet. Diese schreiben einen Parlamentsentscheid mit einer  $\frac{3}{4}$  Mehrheit sowie ein anschließendes Referendum vor. Am 16. Juli 2015 stimmte das ruandische Parlament mehrheitlich für eine Verfassungsänderung. Mit einer überwältigenden Mehrheit von 98,4 % hat die Bevölkerung im letzten Schritt Ende Dezember 2015 einer Verfassungsänderung zugunsten Kagames erneuter Kandidatur zugestimmt. Im Januar 2016 verkündete Kagame seine Kandidatur. Gemäß der geänderten Verfassung kann er nun theoretisch bis 2034 an der Macht bleiben. Bei den Wahlen am 3. August 2017 kann er für weitere sieben Jahre gewählt werden und dann nochmals für zwei Mandate à fünf Jahre antreten.

Bezüglich juristischer Feinheiten besteht allerdings, genauso wie in der DR Kongo, die Frage, ob es rechtlich erlaubt ist, den Artikel 101 der Verfassung zu ändern, welcher die Mandatsbeschränkung festlegt. Dabei handelt es sich um einen geschlossenen Artikel, der auch bei einer Verfassungsänderung geschützt ist.

Große Unterstützung fand die jahrelange Kampagne für Kagames Machterhalt in den ruandischen Medien, welche das öffentliche Meinungsbild mit einem ganz deutlichen Votum für den Präsidenten torpedieren. Dahingegen sind kritische Stimmen kaum zu hören. Im Gegensatz zur DR Kongo und Burundi (vor der politischen Krise) gibt es in Ruanda keine öffentlichen Auseinandersetzungen, Proteste oder Kritik an der Regierung. Lediglich die Oppositionspartei DGP hat am 3. Juni 2014 vor dem Obersten Gerichtshof in Kigali erfolglos gegen eine Verfassungsänderung mit dem Ziel der Mandatsänderung geklagt.

Erstmals sind soziale Medien ab dem offiziellen Auftakt am 14. Juli 2017 in den Wahlkampf einbezogen. Doch sie unterliegen der Kontrolle der Wahlkommission. Jeder Text, jedes Foto oder Video von Parteikandidaten der Opposition wird vor der Veröffentlichung geprüft - ein

Vorgang, der mindestens 24 Stunden dauern soll. Spontane Reaktionen während der Kampagnen sind damit unmöglich. Bei Verstößen gegen die Gesetze werde man die Benutzerkonten blockieren, erklärte die Kommission.

Der Präsident hat eine starke Position inne und muss kaum mit einer ernsthaften Konkurrenz aus seiner eigenen Partei RPF rechnen. Kritiker aus der RPF sowie mögliche Herausforderer wurden aus ihren Ämtern entlassen. Diese Entlassungen, oftmals einhergehend mit Festnahmen und juristischen Prozessen, sind einerseits ein Indikator für die andauernden internen Konflikte und Spaltungen innerhalb der Partei und andererseits ein Beleg für die eiserne Hand des Präsidenten, jegliche Kritik von sich zu wenden und unbeliebte Parteimitglieder zu entmachten.

Präsident Kagame wird national wie international von vielen als einziger Garant für Stabilität, Frieden und Entwicklung angesehen. Allerdings sind unabhängige Institutionen und politische Freiheiten für die Entwicklung eines Landes auf Dauer wichtig, ein „Personenkult“ ist dagegen kontraproduktiv. Das Fehlen von unabhängigen Staatsstrukturen und demokratischen Freiheiten ist auf lange Sicht sowohl für die politische als auch für die wirtschaftliche Stabilität und Entwicklung heikel. Politische, ökonomische und soziale Ungerechtigkeiten bleiben unverändert, werden nicht diskutiert und können zu einem Pulverfass werden. Ebenso ungeklärt bleiben die Frage der Nachfolge und das politische Vakuum, welches durch den rigiden Alleinherrscherstil entsteht.

### **Demokratische Republik Kongo**

Mit über 2,3 Millionen km<sup>2</sup> ist die DR Kongo etwa 89-mal so groß wie Ruanda. Das Land zählt über 81 Millionen Einwohner und beherbergte Ende 2016 knapp 452.000 Flüchtlinge aus den Nachbarstaaten, mehr als die Hälfte der Flüchtlinge sind aus Ruanda. Die übrigen kommen größtenteils aus der Zentralafrikanischen Republik, aus dem Südsudan und aus Burundi. 2017 zählt die DR Kongo zudem über 3,7 Millionen intern Vertriebene. 7,3 Millionen Menschen benötigen humanitäre Hilfe. Auf dem Human Development Index belegte die DR Kongo im Jahr 2014 Rang 176 von 188. Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt bei der männlichen Bevölkerung bei 47 Jahren, bei der weiblichen bei 51 Jahren. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International rangiert die DR Kongo unter den letzten 20 Ländern weltweit. 2016 wurde der Staatshaushalt der DR Kongo spontan von 8 Milliarden auf 6 Milliarden US-Dollar gekürzt. 2017 soll er weiter auf 4,5 Milliarden Dollar reduziert werden. 2015 betrug er noch 9,09 Milliarden Dollar. Diese Kürzungen stehen in proportionalem Verhältnis zur Korruption auf höchster Ebene. Auf dem aktuellen Ranking von Reporter ohne Grenzen steht die DR Kongo auf Platz 154 von insgesamt 180 Ländern. Der Freedom in the World-Index bezeichnet die DR Kongo als „nicht frei“.

Die DR Kongo hat sich seit den 1980er Jahren politisch nie wirklich beruhigt. Gewalt und Krisen haben über eine Dauer von 30 Jahren tiefe Furchen in der kongolesischen Gesellschaft und Wirtschaft hinterlassen. Besonders die rohstoffreichen Provinzen im Osten des Landes werden kontinuierlich von Unruhen und Auseinandersetzungen heimgesucht, die sowohl

von lokalen als auch regionalen Dynamiken angetrieben werden. Nach dem Völkermord in Ruanda 1994 fand eine Verschiebung der Konfliktzonen in die DR Kongo statt. Bei den lokalen und überregionalen Rivalitäten geht es auch um die Kontrolle über die Bergbauressourcen (z.B. Kobalt, Koltan) und den Zugang zu Land in den kongolesischen Kivu-Provinzen. In der DR Kongo sind etliche sowohl lokale als auch externe Milizen aktiv, die sich Kämpfe mit der Regierungsarmee FARDC - aber auch untereinander - liefern.

Die staatliche Armee und Sicherheitsbehörden sind in vielen Fällen selbst Verursacher von Menschenrechtsverletzungen. Die Sicherheitslage ist in vielen Teilen des Landes prekär und staatliche Kontrolle und Strukturen sind nicht vorhanden. Gewaltvolle Auseinandersetzungen zwischen der kongolesischen Armee und der Miliz Kamuina Nsapu in der Provinz Kasai-Central haben seit August 2016 ca. 1000 Tote verursacht und über 1,3 Millionen Menschen zur Flucht aus der Region gezwungen. Seit 2015 ist das Land in 26 Provinzen mit eigenen Parlamenten aufgeteilt.

Die Verfassung von 2006 definiert die DR Kongo als einen säkularen, demokratischen Rechtsstaat mit einem semipräsidentiellen Regierungssystem. Der amtierende Präsident Joseph Kabila wurde bei den ersten freien Wahlen 2006 mit knapp 45 % der Stimmen gewählt. Die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2006 verliefen laut internationaler Wahlbeobachter zum großen Teil frei und ohne gravierende Wahlfälschungen. Seitdem steht Präsident Kabila dem Parteienbündnis „Präsidentielle Mehrheit“ vor, zu der als größte Partei die von ihm gegründete „Volkspartei für Wiederaufbau und Demokratie“ (PPRD) gehört.

Die folgenden Wahlen im Jahr 2011 gewann Kabila nur durch nachgewiesenen massiven Wahlbetrug. Seine zweite und verfassungsgemäß letzte Amtszeit endete am 19. Dezember 2016. Die angekündigten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 29. November 2016 fanden allerdings nicht statt.

Wie auch in Ruanda und Burundi ist die Amtszeit des Präsidenten in der DR Kongo auf zwei Amtsperioden beschränkt. Die kongolesische Verfassung enthält den Artikel 70, welcher eine Änderung der Amtszeitbeschränkung ausdrücklich untersagt. Nur durch ein Referendum, das sich für eine neue Verfassung ausspricht, wäre dies möglich.

Der Versuch Kabilas im Januar 2015, die Verfassung mit Hilfe einer Änderung des Wahlgesetzes zu seinen Gunsten zu ändern, rief Massenproteste im gesamten Land hervor. Eine damit verbundene Volkszählung und ein anschließendes Referendum im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2016 werteten viele Kongolesen als taktischen Zug der Regierung, die Präsidentschaftswahlen auf unbestimmte Zeit aufzuschieben. Weitere Begründungen Kabilas, die Wahl hinauszuzögern, lauten: „verwaltungstechnische und finanzielle Schwierigkeiten sowie Sicherheitsbedenken“.

Kabilas Weigerung, verfassungsgemäß abzutreten, führte im Dezember 2016 zu landesweiten Demonstrationen und Protesten mit vielen Toten und unzähligen Verhaftungen. Unter der Ägide der katholischen Bischofskonferenz in der DR Kongo (CENCO) schlossen Vertreter der kongolesischen Regierung und des größten Oppositionsbündnisses „Zusammenschluss“

unter Etienne Tshisekedi am 31. Dezember 2016 ein politisches Abkommen, welches den gewaltsamen Ausschreitungen vorübergehend ein Ende setze.

Mit diesem Abkommen verpflichtet sich die kongolesische Regierung, bis Ende 2017 die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen abzuhalten. Es besagt zudem, dass die Opposition einen Premierminister der Übergangsregierung benennt. Als dritten wichtigen Punkt steht im Abkommen, dass Kabila nicht erneut kandidieren wird, im Gegenzug bleibt er bis zu den Wahlen weiter im Amt. Dieses Abkommen wurde jedoch weder von Kabila noch vom Oppositionsführer Tshisekedi persönlich unterzeichnet, sondern von hochrangigen Vertretern beider Lager. Der 84-jährige Tshisekedi verstarb einen Monat später in Brüssel, was einen Machtkampf innerhalb der Opposition auslöste und von Regierungsseite instrumentalisiert wurde, die Gültigkeit des Abkommens aufgrund Tshisekedis Ableben in Frage zu stellen. Im April 2017 ernannte Kabila entgegen vieler Stimmen aus der Opposition eigenmächtig den ehemaligen Oppositionsführer Bruno Tshibala zum Premierminister und sieht damit seine Verpflichtungen gegenüber dem Abkommens eingelöst.

Um dieses Jahr noch Wahlen abhalten zu können, müsste die Wählerregistrierung bis Juli 2017 abgeschlossen sein. Ernstgemeinte Bemühungen der Regierung dahingehend sind nicht zu erkennen. Zwischenzeitlich verkündete der kongolesische Finanzminister zudem, die Abhaltung der Wahlen sei zu teuer und könne daher nicht durchgeführt werden. Ein gültiger Wahlkalender liegt bis dato nicht vor.

Bekannte Oppositionspolitiker wie Franck Diongo von der Partei „Fortschrittliche Lumumbistische Bewegung“ (MLP) wurden 2016 zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. Gegen andere ernsthafte politische Konkurrenten des Präsidenten Kabila wie Moise Katumbi leitete die kongolesische Staatsanwaltschaft Strafverfahren ein. Katumbi wird krimineller Immobiliengeschäfte bezichtigt und befindet sich im Ausland. Ihm droht bei einer Rückkehr in die DR Kongo eine Haftstrafe. Die CENCO machte in einem Dossier im April 2017 auf Widersprüche in der Anklage gegen Katumbi, verbunden mit falschen Vorwürfen, aufmerksam und fordert die Aufhebung des Urteils gegen ihn.

Das politische Vakuum in Kinshasa und die ungewisse politische Entwicklung befeuert die alten und neuen Krisenherde in vielen Teilen des Landes. Unruhen, Übergriffe und militärische Auseinandersetzungen nehmen landesweit zu.

Die Strategie der kongolesischen Regierung ist ganz offensichtlich eine Verzögerung der Wahlen ins Ungewisse mit der Begründung der prekären Sicherheitssituation und dem fehlenden Budget für die Durchführung der Wahlen. Damit ist Präsident Kabila ein Präsident ohne rechtmäßiges Mandat und Legitimation. Bis dato hat er sich persönlich nicht zu einer erneuten Kandidatur geäußert. Die Konsequenzen dieses Verharrens sind verheerend.

Ende März 2017 hat die katholische Bischofskonferenz ihre Vermittlerrolle aufgrund des fehlenden politischen Willens offiziell für beendet erklärt. Gleichzeitig wächst der Frust innerhalb der Bevölkerung und entlädt sich immer wieder in Übergriffen und Vandalismus.

Trotz Resignation gegenüber den politischen Verantwortlichen (auch auf Seiten der Opposition), dem maroden Bildungs- und Gesundheitssystem, einer prekären Sicherheitssituation,

einer korrupten Justiz und der wirtschaftlich katastrophalen Situation ist die Bevölkerung nicht unpolitisch und fordert ein funktionierendes politisches System mit dazugehörigen Institutionen und vor allem rechtmäßigen Wahlen ein. Der verfassungswidrige Machterhalt trägt zu vielfältigen Problemen bei und zeigt alle Anzeichen eines erneuten Flächenbrandes mit nicht absehbaren Folgen.

## Burundi

Burundi ist mit ca. 27 834 km<sup>2</sup> und über 10 Mio. Einwohnern das südliche Pendant zu Ruanda. Burundi gehört zu den wirtschaftlich ärmsten Ländern der Welt. 81 % der Bevölkerung gelten nach dem multidimensionalen Armutsindex als arm. Das Pro-Kopf- Einkommen geht seit 2014 stetig zurück. Auf dem Human Development Index belegt Burundi den Platz 184 von 188. Ein hoher Bevölkerungsdruck und extreme Landknappheit sowie schlechte Einkommensmöglichkeiten für die Mehrheit der auf dem Land lebenden Bevölkerung sind die drängendsten Probleme. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International belegt Burundi den 159. Platz von 179 Staaten. Wie auch die DR Kongo und Ruanda wird Burundis Staatshaushalt zu über 50 % von externen Geldern finanziert. 2014 lag der gesamte Staatsetat bei 650 Millionen Euro.

Die Menschenrechtslage in Burundi hat sich seit 2015 extrem verschlechtert. Im November 2015 suspendierte die Regierung zehn federführende Nichtregierungsorganisationen (NROs) und schloss ihre Konten, wie auch die von drei führenden Persönlichkeiten der Zivilgesellschaft, die sich gegen Nkurunzizas drittes Mandat aussprachen. Aufgrund der gefährlichen Situation für Kritiker der Regierung sahen sich viele Menschenrechtsaktivisten, unabhängige Journalisten und Oppositionelle gezwungen, ins Exil zu fliehen. Burundi rangiert auf dem Index von Reporter ohne Grenzen auf Platz 160 von 180 Ländern und der Freedom of the World-Index stuft das Land im untersten Viertel der Länderliste als „nicht frei“ ein.

Der 1993 begonnene Bürgerkrieg in Burundi endete erst 2006 mit dem Friedensabkommen von Arusha. Wie auch Ruanda hatte Burundi jahrzehntelang mit ethnischen Konflikten zu kämpfen, die Hunderttausende von Menschenleben kosteten.

Pierre Nkurunziza wurde 2005 mit 91,5 % der Stimmen vom Parlament zum Präsidenten gewählt. Die darauffolgenden Präsidentschaftswahlen 2010 wurden von Übergriffen und Gewalt von Seiten der Regierungspartei CNDD-FDD und der Opposition begleitet. Die Opposition warf der Regierungspartei bereits im Vorfeld der Wahlen unfaire Bedingungen vor und boykottierte mit großer Mehrheit die Präsidentschaftswahlen 2010. Präsident Nkurunziza gewann die Wahlen mit 64 % der Wählerstimmen und ging eine Zweckkoalition mit der einzig verbliebenen Oppositionspartei UPRONA ein. Mit dem Rückzug aus dem politischen Prozess ebnete die Opposition einen Weg, der entgegen der Verfassung die Hegemonie einer Partei in den Institutionen und politischen Ämtern ermöglichte. Kontrollmechanismen durch eine starke Opposition wurden obsolet.

In den folgenden Jahren festigte die amtierende CNDD-FDD ihre dominierende Stellung in den Institutionen und übte ein fast uneingeschränktes Monopol über das politische Leben aus. Die Opposition war mehr mit inneren Machtkämpfen und Spaltungen beschäftigt, als

sich auf die Wahlen 2015 vorzubereiten. Der amtierende Präsident Nkurunziza hingegen bereitete sich bereits Anfang 2014 mit repressiven Maßnahmen, wie Versammlungs- und Kampagnenverboten für die Opposition, auf seinen Machterhalt vor. Im März 2014 versuchte er, die in der Verfassung vorgeschriebene Mandatsbeschränkung auf zwei Amtsperioden durch eine Mehrheit im Parlament aufzuheben. Dieser Versuch scheiterte knapp und zeigt auf, dass Nkurunziza innerhalb der CNDD-FDD keine klare Mehrheit hinter sich einen konnte. Seine neue Strategie zur Legitimation der dritten Kandidatur zielte darauf ab, sein erstes Mandat als verfassungsrechtlich nicht gültig darzustellen, da er 2005 in der Transitionsphase indirekt durch das Parlament gewählt wurde und nicht durch eine Volkswahl.

Kurz nach der offiziellen Verkündung seiner erneuten Kandidatur am 25. April 2015 entschied das Verfassungsgericht unter großem politischem Druck zu seinen Gunsten. Wenig später floh einer der sieben Verfassungsrichter außer Landes und gab an, zu diesem Urteil gezwungen worden zu sein. Die Bekanntgabe der verfassungswidrigen dritten Kandidatur löste erneut eine Welle der Empörung aus. Es kam zu großenteils friedlichen Protesten seitens der Zivilgesellschaft, vor allem in der Hauptstadt Bujumbura.

Ein fehlgeschlagener Militärputsch im Mai 2015 heizte die Situation im Land weiter an und veranlasste die Regierung, mit allen Mitteln gegen Kritiker vorzugehen. Innerhalb weniger Tage wurden die bekanntesten unabhängigen Radiostationen durch Sicherheitskräfte und die regierungsnahe Jugendmiliz „Imbonerakure“ zerstört. Gleichzeitig begann eine Säuberung von regierungskritischem Personal innerhalb der Armee, den Sicherheitskräften und der Regierung.

Trotz anhaltender Proteste, sowohl seitens der Bevölkerung und Opposition als auch seitens der internationalen Staatengemeinschaft ließ sich Nkurunziza am 23. Juli 2015 mit knapp 69 % der Wählerstimmen erneut zum Präsidenten wählen. Internationale Beobachter bezeichneten die Wahl als weder frei noch fair. Gewalt ging nicht nur von Seiten der Regierung aus. Mit Beginn der Krise militarisierten sich verschiedene Oppositionelle und Abtrünnige der Regierung und sind für Granatenanschläge verantwortlich.

Die politische Krise führte zu einem großen Flüchtlingsstrom in die benachbarten Länder. Bis Juni 2017 sind über 400 000 Menschen aus Burundi geflohen. Kritiker Nkurunzizas, insbesondere Oppositionelle, Journalisten und Menschenrechtsaktivisten sind schweren Repressalien ausgesetzt. Viele haben das Land bereits verlassen. Berichte von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen häufen sich. Die Fälle von verschwundenen Personen und Folterungen nehmen zu. Das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen UNHCR machte im Mai 2017 eindringlich auf die extrem schlechten Bedingungen in den Flüchtlingslagern in den benachbarten Ländern und die fehlende finanzielle Unterstützung für die geflüchteten Burunder aufmerksam und schätzt die Zahl der bis Ende 2017 Geflüchteten auf über 0,5 Millionen Menschen.

Der Machterhalt Nkurunzizas hat Errungenschaften wie eine freie Presse, eine lebendige Zivilgesellschaft und eine sich zaghaft entwickelnde Mittelschicht innerhalb weniger Monate grundlegend zerstört. Die Züge eines autoritären Staates wurden aber bereits vor der Wahl



im Juli 2015 gelegt und haben durch eine kaum handlungsfähige Opposition, schwache Institutionen, hohe Korruption und dem Bruch der Verfassung durch das Verkünden einer dritten Amtszeit deutliche Strukturen angenommen. Medienorgane und zivilgesellschaftliche Organisationen bilden kein Korrektiv mehr zu der amtierenden Partei CNDD-FDD unter Präsident Nkurunziza.

Ende Dezember 2016 verkündete Nkurunziza, dass er es nicht ausschließe, im Jahr 2020 für eine vierte Amtszeit zu kandidieren. Er räumte zwar ein, dass er nach seiner Wahl im Jahr 2015 entsprechend einer Entscheidung des Verfassungsgerichts versichert hatte, für kein weiteres Mandat anzutreten. Die Voraussetzungen würden sich aber grundlegend ändern, sollte das Volk eine Verfassungsänderung hingehend der Aufhebung der Mandatsbeschränkung wünschen. Eine im April 2017 einberufene Kommission soll innerhalb von sechs Monaten über die Revision der Verfassung beraten.

Bislang ist der Konflikt politischen Ursprungs, wird allerdings zunehmend von Seiten der Regierung als ethnisch instrumentalisiert. Daher ist die Sorge berechtigt, dass Gewaltpotentiale zunehmen und es zu erneuter zum Teil ethnisch konnotierter Gewalt kommen kann. Burundi blockiert sämtliche politische Initiativen und sondert sich immer mehr von internationalen und regionalen Gremien ab. Die Isolation des Landes ist auch in wirtschaftlicher Hinsicht für die leidende Bevölkerung ein alarmierendes Zeichen. Die humanitären und politischen Auswirkungen des Konfliktes destabilisieren die gesamte Region.

### **Schlussfolgerungen**

Die Region der Großen Seen ist seit vielen Jahren ein Unruheherd mit etlichen nicht gelösten Konflikten. Politische demokratische Entwicklungen benötigen Zeit und Beständigkeit. Würden die grundlegenden, rechtsstaatlichen Regeln respektiert, wäre auch zumindest ein Teil des inneren Friedens gesichert. Wenn aber Verfassungen auf den Machterhalt der jeweiligen Präsidenten zugeschnitten werden, driften die Länder weiter in politisches Chaos und Ungewissheit ab. Auch in Ruanda ist eine allein auf die Person Paul Kagame zugeschnittene Staatsordnung kontraproduktiv. Auf alleinige Lösungen wie das Abhalten von Wahlen zu setzen, zeigt am Beispiel der drei Länder wenig Erfolg, wenn sich autoritäre Systeme dieser bedienen, sie manipulieren oder diese auf ungewisse Zeit verzögern.

Die explosiven Entwicklungen in Burundi und der DR Kongo sind seit langem absehbar. Wichtige Akteure wie die Vereinten Nationen, Afrikanische Union und Europäische Union hätten sich bereits viel früher eindeutig positionieren und mit präventiven Maßnahmen beginnen müssen. Bereits nach den vergangenen Präsidentschaftswahlen hätte es einer gemeinsamen Positionierung bedurft, die darlegt wie im Falle der Verletzung grundlegender Spielregeln vorgegangen wird. Außerdem hätten sowohl die Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen als auch die Parteien in der Phase zwischen den Wahlen viel stärker unterstützt werden müssen. Pseudodemokratien, wie sie in allen drei Ländern zu verzeichnen sind, dürfen Geberländer nicht zufriedenstellen.

Sicherlich lösen Wahlen und Mandatsbeschränkungen alleine nicht die strukturellen Probleme und Machtdynamiken in den drei Ländern, sie sind aber eine wichtige Norm für den demokratischen Weg und den Erhalt von Pluralität und bürgerlichen sowie politischen Rechten.

#### **Daher empfehlen wir der Bundesregierung und der Europäischen Union:**

- sich deutlich gegen Verfassungsänderungen, mit denen Amtszeitbeschränkungen geändert oder beseitigt werden, auszusprechen, dies bereits im Vorfeld solcher Maßnahmen mit den dazugehörigen Sanktionspaketen zu artikulieren und dies wiederholt in bilateralen Gesprächen im Zuge von EU-Delegationen und Botschaften der EU-Mitgliedsstaaten einfließen zu lassen.
- eine kohärente und grundsätzliche Positionierung zur Thematik Amtszeitbeschränkungen zu erarbeiten. Deren Verletzung legt die Basis für das weitere politische Vorgehen Deutschlands und der EU und ist nachhaltiger als kurzfristiges Handeln im Krisenfall.
- die staatliche Entwicklungszusammenarbeit, vor allem die regierungsnahen Gelder, unter klare demokratische Prinzipien zu stellen, welche auch regelmäßig überprüft und begleitet werden und bei gravierenden Verstößen und Verletzungen der Artikel der jeweiligen Verfassungen und insbesondere der Änderung der Amtszeitbeschränkungen zu kürzen bzw. zu suspendieren.
- das Sektorvorhaben „Good Governance“ innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit zu überdenken und vor allem Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Parteien fragiler Staaten in den Transitionsphasen zwischen den Wahlen zu begleiten und zu unterstützen, anstatt das Abhalten von fairen, freien und transparenten Wahlen als Priorität der „Good Governance“ zu fokussieren.
- sich im Dialog mit den drei Regierungen dafür einzusetzen, dass unterzeichnete Menschenrechtskonventionen respektiert und umgesetzt werden, was die Einhaltung von Presse-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit beinhaltet. Bestehende Gesetzgebungen dürfen nicht dazu genutzt werden, um die Meinungsfreiheit einzuschränken und kritische Stimmen zu kriminalisieren. Stattdessen sollten Gesetze näher definieren, was strafbar ist und nicht allgemein gefasst werden, sodass willkürlich jegliche Kritik an der Regierung strafbar gemacht werden kann.
- eine engere Zusammenarbeit mit den politischen Institutionen in den Ländern im Bereich Demokratieförderung anzustreben, in dem auch die lokale Zivilgesellschaft berücksichtigt und gestärkt wirkt und der Handlungsspielraum für NROs und Medien wieder geöffnet wird.
- gezielte Sanktionen – welche Visaverbote und das Einfrieren von Konten und Geldern beinhalten – gegen hochrangige Regierungs- und Sicherheitsleute, die federführend für gewalttätige Repressionen und Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, müssen unverzüglich verhängt und auch auf deren Familienmitglieder ausgeweitet werden.