

Vom Militärputsch zur Zivilregierung – Angemessene Antworten internationaler Akteure

Zusammenfassung

Auch das Jahr 2015 bleibt kein Jahr ohne Militärputsch. Nach dem erfolglosen Versuch in Burundi hat das Militär in Burkina Faso erneut (kurzfristig) die Macht ergriffen. Putschere bleiben ein verbreitetes Mittel des Regierungswechsels. Die absolute Anzahl hat zwar weltweit abgenommen, aber gerade in Westafrika sind Staatsstreich weiterhin verbreitet. Von 69 Regierungswechseln zwischen 1990 und 2014 sind dort 33 durch Wahlen und 18 durch Militärputsche zustande gekommen.

Internationale Akteure antworten meistens auf zwei Arten auf Militärputsche. Erstens fordern sie, dass die Putschisten die Macht an eine Zivilregierung abgeben. In rechtlich bindenden Dokumenten haben z. B. die Afrikanische Union (AU) oder die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) festgehalten, dass eine Putschregierung nicht an der Macht bleiben darf und die nächste Regierung durch Wahlen bestimmt werden muss. Zweitens haben sich einige Staaten und Organisationen wie die USA und die AU dazu entschlossen, automatisch Sanktionen zu verhängen.

Diese doppelte Antwort, bestehend aus der Zielformulierung eines möglichst schnellen Übergangs zu einer Zivilregierung und Sanktionen, ist eine gute Basis für internationale Akteure, nachhaltige demokratische Strukturen zu fördern. Wenn Demokratieförderung effektiv sein soll, müssen jedoch zuvor drei Fragen beantwortet werden:

- Welche Einstellung zu demokratischer Ordnung hat das Militär? Sollte es sich bei dem Putsch um einen Ver-

such handeln, die demokratische Ordnung zu destabilisieren (wie jüngst in Burkina Faso), dann ist eine harte Linie gegenüber den Putschisten angebracht. Beendet das Militär jedoch eine autokratische Herrschaft, dann kann das Militär ein Partner sein.

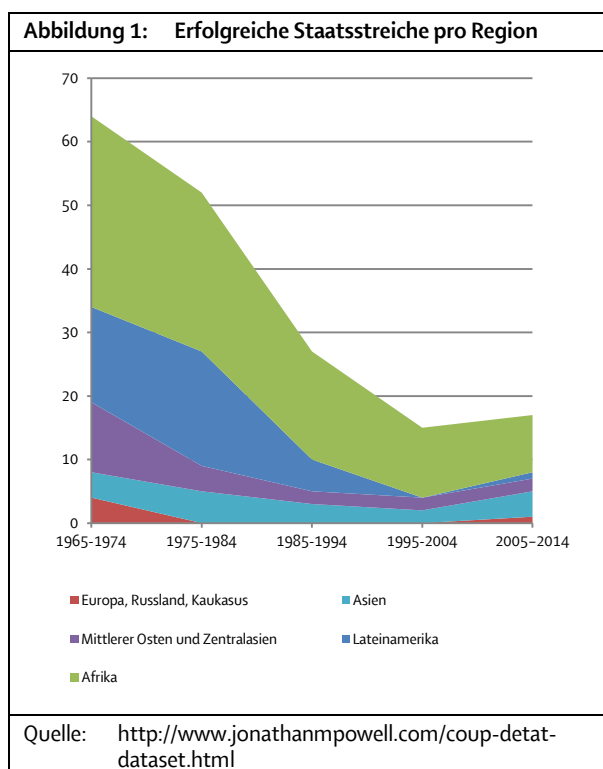
- Was sind die drängendsten Probleme des politischen Systems im Land? Der Fokus internationaler Akteure auf den Rücktritt des Militärs ist sinnvoll, insofern eine zivile Regierung eine notwendige Bedingung für Demokratie ist. Sie ist jedoch nicht hinreichend. Oftmals sind Staatsstreich Ausdruck struktureller Probleme. Internationale Akteure sollten deswegen ihren Fokus erweitern und sich auch den Ursachen für den Putsch widmen. Es kann sinnvoll sein, Schritte zur Aussöhnung zwischen politischen Parteien, Sicherheitssektor- oder Justizreformen mit der Forderung nach einer Zivilregierung zu verbinden.
- Welche Maßnahmen sind angemessen, um diese weiter gefassten Ziele zu erreichen? Die Suspendierung der Zusammenarbeit kann ein geeignetes Mittel sein, um Putschregierungen zu bestrafen. Jedoch sollte diese Maßnahme um andere Maßnahmen ergänzt werden. Eine Beschränkung auf Sanktionen engt den Spielraum unnötig ein. Militärischer Zwang, positive und negative, materielle und immaterielle Anreize, sowie langfristige Überzeugungsarbeit können – unter bestimmten Bedingungen – die klassischen Sanktionen ergänzen. Welchen Erfolg Maßnahmen letztlich haben, hängt stark von der Einigkeit internationaler Akteure und ihrer Legitimität in den Augen der Adressaten ab.

1. Staatsstrieche – ein weit verbreitetes und sich veränderndes Phänomen

Zwischen 1960 und 1980 gab es weltweit bis zu zehn erfolgreiche Militärputsche im Jahr. Seit 1980 hat die Anzahl erfolgreicher Staatsstrieche, definiert als verfassungswidrige Machtübernahmen durch das Militär, abgenommen und stagniert inzwischen bei unter fünf pro Jahr.

Regionale Unterschiede bestehen jedoch weiter fort. Während in Lateinamerika Staatsstrieche zur absoluten Ausnahme geworden sind, verharrt die Zahl in Westafrika – der Region mit den meisten Staatsstreichen – seit Ende des Kalten Krieges auf weiterhin hohem Niveau. 26 % aller Regierungswechsel in Westafrika sind Staatsstrieche. Von 69 Regierungswechseln zwischen 1990 und 2014 sind 33 durch Wahlen und 18 durch Staatsstrieche erfolgt. Auch die jüngsten Putsche in Burkina Faso (2014 und 2015) belegen dies eindrucksvoll.

Während Staatsstrieche somit ein weiterhin verbreitetes Mittel sind, die Macht zu ergreifen, können die daraus entstehenden Regierungen in vielen Fällen diese nicht mehr über mehrere Jahre sichern. Seit 2008 haben die Militärs ihre Macht innerhalb von zwei Jahren wieder an Zivilisten abgegeben, mitunter sogar nach sehr kurzer Zeit, wie jüngst in Burkina Faso.



2. Internationale Reaktionen auf Staatsstrieche

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben verschiedene internationale Akteure Politiken entwickelt, um sowohl die Machtergreifung durch das Militär zu verhindern als auch einen zügigen Rücktritt des Militärs herbeizuführen, sollte

es zu einem Staatsstreich gekommen sein. Die Antwort internationaler Akteure auf einen Putsch besteht in der Regel aus zwei Teilen.

Erstens wird verlangt, dass die Putschregierung abtritt und eine Zivilregierung den politischen Prozess bis zu Neuwahlen steuert. Sowohl Nationalstaaten als auch internationale Organisationen haben sich auf diese Ziele verpflichtet. Ehemalige Kolonialmächte wie Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Belgien und Portugal, aber auch die USA haben ihrer Außenpolitik das mehr oder weniger klare Ziel gegeben, demokratische Governance zu fördern. Außerdem haben die Staaten in Westafrika die Indifferenz gegenüber der politischen Verfasstheit ihrer Nachbarn abgelegt.

Diese demokratischen Werte wurden von den Regierungen auf die internationale Ebene getragen und in den Mandaten internationaler Organisationen festgehalten. Besonders hervorzuheben sind hier die Afrikanische Union (AU) und Regionalorganisationen wie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), die sich klar positionieren. Für ECOWAS zum Beispiel steht unmissverständlich fest: *Zero tolerance for power obtained or maintained by unconstitutional means* (Protocol on Democracy and Good Governance, 2001, Article 1c).

Zweitens haben internationale Akteure mehr oder weniger streng festgelegt, wie dieses Ziel der Wiederherstellung einer demokratisch legitimierten Regierung (und somit der Rückzug des Militärs) erreicht werden soll. Bei den USA, der AU und der EU hat sich in den vergangenen Jahren eine Praxis herausgebildet, die sich mit automatisierten Sanktionen umschreiben lässt. Alle drei Akteure, aber auch viele andere internationale Organisationen und bilaterale Akteure, verurteilen zunächst den Staatsstreich. Diese Verurteilung wird mit der Forderung an das Militär verbunden, die Macht wieder an eine Zivilregierung zu übertragen.

Um zu vermeiden, dass es bei diesen rhetorischen Übungen bleibt, haben sich die USA und die AU zusätzlich zur automatischen Verhängung von Sanktionen verpflichtet. Seit den 1990er Jahren verankert das US-Parlament jedes Jahr im Haushaltsgesetz, dass die Zusammenarbeit mit Regierungen, die durch einen Staatsstreich an die Macht gekommen sind, einzustellen ist. Ähnlich handelt die AU. Nach einem Staatsstreich wird die Mitgliedschaft des betroffenen Landes automatisch suspendiert und eine sechsmonatige Frist zur Konfliktlösung gesetzt. Die EU wiederum setzt häufig die Zusammenarbeit aus und strengt Verhandlungen im Rahmen des Cotonou-Abkommens an.

Sowohl die Zielvorgabe, eine Zivilregierung zu etablieren, als auch das Vorhaben, dies mit verbalen Verurteilungen sowie Sanktionen zu erreichen, sind große Fortschritte in der internationalen Politik. Sie verankern die Bedeutung demokratischer Regierungsführung in rechtlich bindenden Dokumenten und verknüpfen diese sogar mit konkreten Handlungsanweisungen. So soll sichergestellt werden, dass sich nicht andere sicherheitspolitisch oder wirtschaftlich

motivierte Interessen durchsetzen. Es zeigt sich also, dass es – von Ausnahmen abgesehen – Schritte zu wertebasierter Außenpolitik gibt, die geostrategischen Stabilitätsinteressen nicht automatisch Vorrang einräumt.

Der Ansatz automatischer Reaktionen hat sich in den vergangenen Jahren bewährt. Die durchschnittliche Verweildauer von Putschregierungen an der Macht ist deutlich gesunken. Dennoch ist der Ansatz unvollständig, weil er die demokratische Entwicklung nach der Wiederherstellung einer demokratisch legitimierten Regierung nur oberflächlich befördert und damit den langfristigen Zielsetzungen einer wertorientierten Außenpolitik nicht vollumfänglich gerecht wird.

Nach einem Staatsstreich sollten daher die folgenden drei Schritte gegangen werden, um nachhaltige demokratische Stabilität zu befördern. Erstens sollte bestimmt werden, ob es sich bei dem Putsch um einen Staatsstreich für oder gegen eine autokratische Ordnung handelt. Diese Einschätzung sollte die grundsätzliche Haltung und, daraus abgeleitet, die Maßnahmen internationaler Akteure gegenüber dem Militär bestimmen. Zweitens sollte das Ziel, einen Rückzug des Militärs herbeizuführen, um substanzielle Reformen des politischen Systems ergänzt werden. Wie der Fall von Burkina Faso zeigt, ist es mit dem Rückzug des Militärs in die Kasernen oft nicht getan. Drittens sollten Maßnahmen ergriffen werden, die unter den gegebenen Bedingungen langfristig Erfolg versprechend sind. Eine Beschränkung des Handlungsspielraums auf Sanktionen kann dazu führen, andere, effektivere Handlungsmöglichkeiten zu übersehen.

3. Das Militär auch als Partner sehen

Kann es Situationen geben, in denen ein Staatsstreich durch das Militär gerechtfertigt werden kann oder sogar wünschenswert ist? Hierzu gibt es zwei Positionen in Politik und Wissenschaft. Für die einen ist dies unmöglich. Nach gängigen Demokratiedefinitionen verletzt ein Staatsstreich den konstitutiven Kern demokratischer Ordnungen: die freie, gleiche und faire Wahl der Regierung. Ein Staatsstreich ist per Definition eine gewaltsame Machtergreifung durch das Militär. Jeder Staatsstreich verletzt somit den Grundsatz freier Wahlen zur Bestimmung von Regierungen. Staatsstreich können danach nicht demokratischen Legitimationskriterien genügen.

In der zweiten Perspektive wird der Blick geweitet. Hier werden die Umstände des Staatsstreiches berücksichtigt. Wenn zum Beispiel eine Regierung selbst nicht demokratisch legitimiert war, die demokratische Ordnung ausgehöhlt oder massiv die Rechte der Bürger verletzt hat, kann es legitim gewesen sein, diese gewaltsam zu entfernen. Die Beendigung akuten Leids oder autokratischer Strukturen und die Eröffnung eines politischen Prozesses, an dessen Ende demokratische Strukturen stehen können, werden dann höher gewichtet als die Verletzung des prozessualen Wahlrechts.

Ein Blick in die jüngere westafrikanische Vergangenheit zeigt, wie schwierig solche Abwägungsprozesse im Einzelfall sind. Vor dem Auslaufen seiner zweiten Amtszeit zum Dezember 2009 hat zum Beispiel der nigrische Präsident Mamadou Tandja versucht, sich eine dritte Amtszeit über eine Verfassungsänderung zu sichern. In der sich entwickelnden Auseinandersetzung stellten sich sowohl das Parlament als auch das Verfassungsgericht gegen das Vorhaben Tandjas. Dieser löste beide Institutionen auf und ließ ein verfassungswidriges Referendum über die Verfassungsänderung durchführen. Internationale Akteure – vor allem ECOWAS und die AU, aber auch die USA und die EU – mischten sich ein und versuchten mit Argumenten und schließlich auch Anreizen, darunter Gesprächsrunden und Sanktionen, Tandja von seinem Plan abzubringen. Dieser ließ sich jedoch nicht beirren und blieb nach Ablauf seiner ursprünglichen Amtszeit weiter im Amt. Daraufhin wurden die Sanktionen verschärft, ohne dass sie jedoch eine unmittelbare Wirkung entfalteten. In dieser Situation putschte das Militär und entfernte Tandja von der Regierung.

Das Beispiel Niger zeigt, dass das Militär nicht unter allen Umständen der Demokratie einen Bärendienst erweist. Und in Burkina Faso wird aktuell deutlich, dass es bestimmte Teile des Militärs sein können, die antidemokratisch handeln. Während diese bestraft werden sollten, sollten die Teile des Militärs, die eine demokratische Transition befördern, unterstützt werden.

4. Demokratie – mehr als eine zivile Regierung

Die internationale Aufmerksamkeit lässt häufig nach, sobald das Ziel einer Zivilregierung erreicht worden ist. Der formale Rücktritt des Militärs und leidlich freie und faire Wahlen stellen internationale Akteure häufig bereits zufrieden. Dies ist problematisch, da ein Militärputsch immer auch Ausdruck eines Versagens des gesamten politischen Systems ist. Die Wiederherstellung irgendeiner zivilen Ordnung reicht nicht aus, um langfristig demokratische Strukturen zu konsolidieren.

Die Entwicklungen im Niger sind hier auch ein gutes Beispiel. Zwar ist die Zivilregierung von 2011 aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen, doch sind strukturelle Reformen des politischen Systems in Niamey ausgeblieben. Dieselben Akteure, die seit der Einführung des Mehrparteiensystems 1991 das politische Klima vergiften (was bereits zu zwei Staatsstreich geführt hat), sind weiterhin in verschiedenen Positionen an der Macht und bekämpfen sich mit allen Mitteln.

Eine Entspannung der Beziehungen zwischen den zivilen Akteuren wird von den internationalen Akteuren nicht mit derselben Verve verfolgt, wie die Rückgabe der Macht des Militärs an eine Zivilregierung. Ein systematischer Ausbau der Demokratieförderungspolitik wäre jedoch notwendig, um zur nachhaltigen Konsolidierung demokratischer Regierungsführung beizutragen.

5. Kontextabhängige Maßnahmenwahl

Wenn weitergehende Ziele außerhalb des Rücktritts des Militärs sowie die unterstützenswerten Teile des Militärs identifiziert wurden, geht es darum, die Instrumente und Maßnahmen auszuwählen, die am effektivsten sind, um diese Ziele zu erreichen. Die Antwort auf einen Staatsstreich sollte davon abhängen, inwieweit die möglichen Maßnahmen erfolgreich sein können.

1. Immaterielle Anreize beruhen auf einer simplen Idee: Akteure streben in ihrem sozialen Umfeld nach Anerkennung. Wenn diese Anerkennung nicht gewährt oder sogar Ablehnung geäußert wird, verursacht dies soziale Kosten und kann zu einer Verhaltensänderung führen. Bedingung ist allerdings, dass die Akteure tatsächlich nach Anerkennung durch – in diesem Fall – Regierungen anderer Länder und internationale Organisationen streben. Dass davon nicht immer auszugehen ist, zeigte sich im Fall von Tandja, aber auch in anderen Situationen, in denen zum Beispiel ehemalige Kolonialmächte Präferenzen für bestimmte Regierungen äußerten. Eine kritische Reflektion der eigenen Sprechposition und die aktive Einbindung von Personen mit hohem gesellschaftlichem Ansehen bei den Akteuren sind deswegen unabdingbar für den erfolgreichen Einsatz immaterieller Anreize. Bei geringem Ansehen den Kontakt abubrechen ist wenig produktiv, denn dann berauben sich die Akteure aller Einflussmöglichkeiten.
2. Mit materiellen Anreizen verhält es sich ähnlich. Sie sollen sich das Streben der Akteure nach materiellem

Wohlstand zunutze machen. Indem materielle Güter für Personen, Institutionen oder auch das Land insgesamt bereitgestellt werden oder nicht, soll das Verhalten der Akteure beeinflusst werden. Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt nicht nur davon ab, dass die Regierung materiellen Wohlstand als wünschenswert erachtet. (So ist es durchaus denkbar, dass die immateriellen Vorzüge des Regierens bedeutsamer für das Militär sind.) Es ist auch wichtig, dass es um erhebliche Mittel geht, die zur Verfügung gestellt oder vorenthalten werden. Eine „Suspendierung“, die im Normalfall nur die Auflage neuer Projekte verhindert (Beispiel EU) oder ganz ohne direkte materielle Konsequenzen bleibt (Beispiel AU), ist kaum Erfolg versprechend.

3. Hinzu kommt eine dritte Bedingung, die sowohl für immaterielle als auch materielle Anreize erfüllt sein sollte: Internationale Akteure müssen sich einig sein. Wenn einige internationale Akteure den Staatsstreich verurteilen und andere ihn loben, oder einige die Zusammenarbeit einstellen, während andere sie ausbauen, werden die Adressaten mit gegensätzlichen Anreizen konfrontiert. Die Einwirkungsmöglichkeiten verringern sich dramatisch, denn notfalls können die Putschisten Anerkennung und Wohlstand von internationalen Akteuren beziehen, die ihre Interessen teilen.

Wenn diese drei Aspekte bei der Auswahl der Instrumente und Maßnahmen berücksichtigt werden, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass internationale Akteure ihre Ziele von einer Zivilregierung und nachhaltiger demokratischer Stabilität erreichen.

Literatur

- Powell, J. (2012). Determinants of the attempting and outcome of coups d'état. *Journal of Conflict Resolution* 56(6), 1017–40.
- Souaré, I. K. (2014). The African Union as a norm entrepreneur on military coups d'état in Africa (1952–2012): An empirical assessment. *Journal of Modern African Studies* 52(1), 69–94.
- Striebinger, K. (2015). *Should I stay or should I go? The influence of international actors on the degree of military involvement after coups d'état in West Africa, 1990-2014* (Dissertation). Berlin: FU Berlin.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Kai Striebinger

Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)