



27. Oktober 2009

### **Niger auf dem Weg zurück zur Diktatur – Härtetest für die ECOWAS**

von Sebastian Sperling  
Friedrich-Ebert-Stiftung Regionalbüro Abuja (Nigeria),  
Regionalprojekt westliches Afrika

- Die Parlamentswahlen in Niger zementieren den Verfassungsbruch des Präsidenten Mamadou Tandja. Der Opposition gehen die friedlichen Mittel aus, den „Staatsstreich von oben“ abzuwehren.
- Die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) suspendiert Niger. Das ist konsequent, doch nun fehlen Willen, Instrumente und Kapazitäten für wirksame weitere Schritte.
- Die EU-Staaten sollten die ECOWAS mit gezielten Sanktionen gegen das Tandja-Regime unterstützen.

Die Opposition boykottierte sie, die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) erklärte sie schon vorab für illegal und forderte ihre Aussetzung, vergebens: Präsident Mamadou Tandja ließ die vorgezogenen Parlamentswahlen in Niger am 20. Oktober 2009 stattfinden. Vier Tage später verkündete die Wahlkommission das Erwartete: Die Präsidenten-Partei MNDS („Nationale Bewegung für eine entwickelte Gesellschaft“) hält fortan eine bequeme absolute Mehrheit mit 76 von 113 Sitzen. Tandja bekommt damit das ihm ergebene Parlament, das er zur Ratifizierung und Absicherung seines dreisten Verfassungs-Coups benötigt.

#### **Tandjas Staatsstreich von oben**

Am 22. Dezember 2009 müsste Präsident Mamadou Tandja an einen Nachfolger übergeben. Dann wäre seine zweite Amtszeit abge-

laufen, eine dritte gestattet die Verfassung nicht. Doch Tandja, der 1999 in weitgehend freien und fairen Wahlen erstmals an die Macht gekommen war, denkt nicht daran, das Feld zu räumen. Seit spätestens Ende 2008 dominiert sein Wunsch nach Verlängerung die politische Agenda des Landes. Das Land ist gespalten zwischen Tandja-Anhängern und Verfechtern der Verfassung.

Mit dem Argument, das Volk wolle nun mal nur ihn und er müsse wichtige Projekte zu Ende bringen, setzte Tandja einen Volksentscheid über eine neue Verfassung an. Am 25. Mai erklärte das Verfassungsgericht dieses Vorgehen für verfassungswidrig. Tandja entließ am Tag darauf ohne Nennung von Gründen das Parlament und regiert seitdem per Notverordnung. Auch das Verfassungsgericht, welches das Urteil noch einmal bestätigt hatte, löste Tandja auf. Ungerührt von der internationalen Kritik, den Protesten im Land und dem Boy-

kott-Aufruf der Opposition ließ Tandja den verfassungswidrigen Volksentscheid am 4. August inszenieren, eine Farce: 92,5% der Befragten haben nach offiziellen Angaben für seine neue Verfassung gestimmt. Diese garantiert dem 71jährigen drei weitere Jahre im Amt und enthält keine Beschränkungen für weitere Kandidaturen.

### **Mamadou Tandja**

(Geb. 1938)

- 1974: Maßgeblich am Sturz von Präsident Hamani Diori beteiligt, fortan Innenminister unter Präsident Seyni Kountché
- 1993: Erste erfolglose Präsidentschaftskandidatur
- 1999: Erstmals ins Amt des Präsidenten gewählt
- 2004: Im Amt bestätigt
- 2009: Tandja setzt die Verfassung aus, um im Amt bleiben zu können

Proteste wurden in der Folge niedergeschlagen, zudem erging eine Welle von Einschüchterungen, Anklagen und Festnahmen gegen Menschenrechtsaktivisten, Zeitungsredakteure und Oppositionspolitiker, darunter auch Oppositionsführer Mahamadou Issoufou, Präsident der „Partei für Demokratie und Sozialismus“ (PNDS). Alle Forderungen nach der Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung verhallten.

### **ECOWAS Reaktion: Klare Linie, späte Beschlüsse**

Bereits Anfang 2009 hatte die ECOWAS Kommission auf die aufziehende Verfassungskrise in Niger reagiert. Kommissionspräsident Mohammed Ibn Chambas suchte das Gespräch mit Tandja, entsandte Delegationen und ließ ECOWAS-Treffen in Niamey stattfinden, um Möglichkeiten für informelle Diplomatie zu schaffen. Nach Außen vertrat die ECOWAS (d.h. Kommission und Ratspräsidentschaft Nigeria) eine eindeutige Linie, forderte Respekt vor der verfassungsmäßigen Ordnung und verurteilte das Referendum; anders als die Afrikanische Union (AU), deren amtierender Präsident Muammar al-Gaddafi Tandjas Pläne im Rahmen eines Treffens der sahelo-

saharischen Länder (CEN-SAD) am 29. Mai noch verteidigte.

Früh zeichnete sich jedoch ab, dass die Diplomatie-Offensive der ECOWAS keine Wirkung zeigen würde. Zu Sanktionen konnte sich die ECOWAS dennoch erst drei Tage vor der Parlamentswahl durchringen: In der Abschlusserklärung des außerordentlichen Gipfels vom 17. Oktober stellten die ECOWAS-Staats- und Regierungschefs einen Bruch des ECOWAS Zusatzprotokolls zu Demokratie und Guter Regierungsführung (A/SP1/12/01) fest und forderten die Regierung Nigers einmütig auf, „von allen Maßnahmen abzusehen, die die politischen Konflikte weiter vertiefen“.

General Abdulasalami Abubakar, Ex-Präsident Nigerias und fortan ECOWAS Sondergesandter für Niger, Liberias Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf und Mohammed Ibn Chambas überbrachten die Resolution am 18. Oktober in Niamey und starteten einen letzten erfolglosen Versuch, Tandja zur Absage der Wahlen und zur Aufnahme eines politischen Dialogs zur Überwindung der Verfassungskrise zu bewegen. „Es geht nicht darum, ob wir der ECOWAS antworten oder nicht. Es geht darum, dass wir daran erinnern, dass die Wahlen wie geplant stattfinden werden“, ließ dieser seinen Informationsminister Moctar Kassoum lapidar verkünden.

Wie angedroht suspendierte die ECOWAS die Mitgliedschaft Nigers am Wahltag. „Die Durchführung der heutigen Wahl ignoriert die Beschlüsse der ECOWAS Staats- und Regierungschefs und ist ein Schritt der nigrischen Regierung, die Verfassungskrise des Landes weiter zu verschärfen“, ließ ECOWAS-Ratspräsident Umaru Musa Yar'Adua mitteilen. Niger ist damit vorerst von allen ECOWAS Entscheidungsprozessen ausgeschlossen.

Unter den ECOWAS Staats- und Regierungschefs finden sich einige, die selber schon von Staatsstreichen profitierten und in ihrer Amtsführung nicht selten demokratische Standards verletzen. Vor diesem Hintergrund ist das eindeutige Bekenntnis zu rechtsstaatlichen Prinzipien bemerkenswert, jedoch auch der späte Zeitpunkt des Beschlusses erklärbar. Schon zum Referendum hätte die ECOWAS schließlich entschieden reagieren müssen. Das zitierte Zusatzprotokoll verlangt „null Toleranz“ gegenüber dem „Machterhalt mit verfassungs-

widrigen Maßnahmen“ (Sektion 1 Artikel 1/c). Bereits am 9. September 2009 hatte das ECOWAS Parlament auf dieser Grundlage in einer speziellen Niger-Resolution die Einberufung eines außerordentlichen ECOWAS Gipfels und eine „sofortige Intervention der ECOWAS und der AU“ eingefordert. Erst mehr als fünf Wochen später wurde dem Aufruf des Parlaments, das weiterhin lediglich konsultative und keine legislative Funktionen hat, entsprochen. Zu spät, um die Wahl und damit einen weiteren Eskalationsschritt der politischen Krise in Niger zu verhindern.

### **Tandja wird nicht weichen**

Nigers Regierung wies die ECOWAS Reaktionen in ersten Erklärungen als „Missverständnis der politischen Lage in Niger“ zurück. In den nationalen Medien kritisieren Tandjas Mitstreiter die Regionalorganisation scharf; am 25. Oktober ließen sie zudem erste Demonstrationen gegen die vermeintlichen „Destabilisierungsversuche“ der ECOWAS in der Stadt Zinder organisieren. Es scheint in der Tat unwahrscheinlich, dass die bisherigen Sanktionen Tandja zum Einlenken bringen können: Zu viel steht inzwischen für ihn auf dem Spiel. Würde die verfassungsgemäße Ordnung wieder hergestellt, könnte Tandja nach Artikel 118 der nigrischen Verfassung des Hochverrats verurteilt werden, da er seinen Eid zur Einhaltung der Verfassung verletzt hat. Solch eine Anklage kann allerdings nur vom Parlament erhoben werden. Insofern wird Tandja alles tun, um die Rückkehr zur alten Verfassung und freie Parlamentswahlen zu verhindern.

Tandja wähnt sich offenbar in relativer Sicherheit: Die entscheidenden Teile der Armee sind loyal, ein Militär-Coup droht ihm vorerst nicht. Die Opposition ist empfindlich geschwächt und kann sich nur außerhalb des Parlaments organisieren. Und außerdem hat Tandja derzeit Grund davon auszugehen, dass es trotz der allseits empörten Rhetorik dieser Tage kaum für ihn schmerzhaft Interventionen der internationalen Gemeinschaft geben wird.

### **Die ECOWAS an den Grenzen ihrer Möglichkeiten?**

Die ECOWAS Reaktionen kommen also nicht nur zu spät; sie sind auch unzureichend. Dass

die ECOWAS-Staaten Niger mit dem Beschluss vom 17. Oktober fortan die Unterstützung nigrischer Kandidaten für Positionen in internationalen Organisationen versagen, wird Tandja ebenso wenig treffen wie der Beschluss, fortan keine ECOWAS Treffen mehr in Niger abzuhalten. Der ECOWAS-Direktor für Politische Angelegenheiten Abdel-Fatau Musah verspricht sich von der Suspendierung und dem damit verbundenen Ausschluss Nigers von den ECOWAS Entscheidungsprozessen immerhin einen „psychologischen Effekt“, schließlich möchte keiner „Außenseiter“ sein im Kreise seiner Nachbarn. Man darf bezweifeln, dass dies in diesem Fall reicht.

Zwar kündigte die ECOWAS darüber hinaus eine Intervention im Rahmen des Artikels 45 des Krisen-Präventionsmechanismus an. Doch wie soll eine solche Mission zur „Wiederherstellung politischer Ordnung“ ohne Einwilligung Tandjas aussehen? Im Rahmen der Protokolle ist vieles möglich von diplomatischen Missionen bis hin zu militärischen Eingriffen. Doch die Instrumente dafür sind noch nicht ausreichend ausgebaut. Die militärische Komponente der ECOWAS Standby Force ist im Aufbau, die vorgesehene zivile Komponente ist bislang noch weitgehend Theorie. Auf einem ECOWAS Workshop in Accra unmittelbar vor dem außerordentlichen ECOWAS-Gipfel (14.-16. Oktober) wurde dieser Makel erneut thematisiert und die Umsetzung der bereits 2005 formulierten Vorsätze zur Einrichtung einer zivilen Planungseinheit für Friedensmissionen (PLANELM) gefordert. Es fehlte dafür bislang weniger das Geld (die Geber stehen bereit), als vielmehr politische Aufmerksamkeit und strategischere Planung. Die ECOWAS Kommission hinkt im Aufbau der für nachhaltigere Interventionen notwendigen Strukturen hinterher, gerade weil die Aufmerksamkeit der Führungsebene so sehr im Management der vielen aktuellen Krisen der Region gebunden ist.

Zum jetzigen Zeitpunkt möglich scheinen vor diesem Hintergrund bestenfalls Peacekeeping Missionen im Stile der bisherigen maßgeblich von Nigeria mobilisierten und den internationalen Gebern finanzierten Missionen der ECOWAS Monitoring Group (ECOMOG), wie es sie u.a. in Sierra Leone und Liberia mit durchwachsendem Erfolg gab.

Allerdings reichen Kapazitäten und die politische Unterstützung kaum für solche Interven-

tionen in den verschiedenen, momentan akuten Krisen der Region. Wenn sich unter den ECOWAS-Staaten derzeit der Wille und die Mittel zu einer robusten ECOWAS Intervention mobilisieren ließen, dann wohl zuerst gegen die Militär-Junta im ebenfalls suspendierten Guinea. Die Vergangenheit hat schließlich gezeigt: Bis die ECOWAS tatsächlich Unterstützung für eine wirksame Intervention zusammen bekommt, muss das betreffende Land schon tief im Bürgerkrieg versunken sein. Vom Ideal entschlossener Intervention in frühen Stadien einer Krise ist die ECOWAS weit entfernt. „Frühwarnung“ und „Prävention“ bestimmen zwar den Tenor der ECOWAS Protokolle und Erklärungen, zögerliches und zu spätes Eingreifen beschreiben jedoch die politische Realität.

Vor diesem Hintergrund kann Tandja relativ gelassen den weiteren Initiativen der ECOWAS entgegensehen. Der ECOWAS-Mediator Abdulasalami hat alle relevanten politischen Akteure Nigers für den 30. Oktober 2009 nach Abuja eingeladen. Seine Spielräume und Erfolgsaussichten scheinen dabei begrenzt. Allenfalls Nigeria als ein wichtiger Handelspartner und Energielieferant könnte zumindest einige gezielte wirtschaftliche Sanktionen durchsetzen.

Die ECOWAS hat den Fall Niger nun dem AU Sicherheitsrat weitergeleitet, und auch eine Anrufung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) nicht ausgeschlossen. Auf die Unterstützung beider Organisationen wird die ECOWAS im Weiteren maßgeblich angewiesen sein.

### **Internationale Gemeinschaft: Widersprüchliche Interessen**

Große Teile der internationalen Gemeinschaft, allen voran die Europäische Union (EU) zeigen sich von Tandjas Gebaren zwar empört, doch welche Sanktionen sind zu erwarten? Eine Suspendierung der Entwicklungszusammenarbeit, wie derzeit erwogen, würde zu allererst die nigrische Bevölkerung treffen, deren Lebensstandard laut Rankings der Vereinten Nationen (VN) ohnehin schon der niedrigste weltweit ist. Im aktuellen Human Development Index belegt Niger derzeit den letzten von 182 Plätzen.

#### **Republik Niger**

Einwohner: 15,3 Millionen (davon knapp 50% unter 14 Jahren)

BSP pro Kopf: US\$ 700

Hauptexport: Uran

Währung: CFA Franc (an den Euro gebunden)

(Quelle: CIA World Fact Book)

Tandjas Regime lebt von den Einkommen aus Bodenschätzen, allen voran Uran. Der französische Atomkonzern Areva betreibt die Uranmine Imourarem im Norden und will dessen Kapazitäten bis 2012 noch verdoppeln. Selbst wenn es gelänge, diese Pläne vorerst auszusetzen und Frankreich zu einem Handelsstopp zu bewegen, würde dies kaum nutzen: China steht bereit, die Lücke zu füllen. China hat in den letzten Jahren mit Niger umfassende Verträge zur Förderung von Mineralien und zur Exploration von Ölfeldern geschlossen, und hat zuletzt in Guinea bewiesen, dass es auch mit Diktatoren Geschäfte zu machen weiß und für koordinierte Aktionen in Sachen Rechtstaatlichkeit und Menschenrechte nicht zu haben ist.

### **Wie geht es weiter?**

Tandja und seine Anhänger scheinen fest entschlossen, ihren Staatsstreich zu vollenden und Niger zurück in autoritäre Zeiten zu führen. Die Opposition hat in Tandjas Referendums-Coup ihre rechtliche Handhabe und in der Wahl vom 20. Oktober auch weiteren politischen Zugang verloren. Ihre friedlichen Optionen schwinden.

Der Konflikt der Regierung mit den Tuareg-Rebellen im Norden wird sich zudem weiter verkomplizieren. Das Anfang Oktober von Libyen vermittelte Friedensabkommen und die von Tandja angebotene Amnestie lehnen große Teile der wichtigsten Rebellengruppe „Mouvement de Nigériens pour la Justice“ (MNJ) ab. Bereits im Juni hat MNJ angekündigt, nun auch die „demokratische Verfassung verteidigen“ zu wollen: Der Tuareg-Konflikt gewinnt eine weitere Facette.

Die ECOWAS steht zwar in ihren Erklärungen und Resolutionen klar zu ihren Prinzipien und Protokollen und hat früh den Ernst der Lage in Niger erkannt. Doch ihre diplomatischen Initiativen zur Prävention liefern ins Leere, die Sank-

tionen kommen spät und bleiben wirkungslos, und es fehlen Willen, Instrumente und Kapazitäten für robustere Interventionen. Die Glaubwürdigkeit der ECOWAS steht auf dem Spiel. Die Mitgliedsstaaten müssen beweisen, dass es ihnen ernst ist um das Integrationsprojekt.

Doch auch die EU ist gefragt: Zum einen in der Unterstützung des weiteren langfristigen Aufbaus der ECOWAS Strukturen und Kapazitäten, zum anderen im Umgang mit dem konkreten Fall Niger. Neben einer Unterstützung eventueller ECOWAS-, AU- und VN-Interventionen gehören dazu auch gezielte Sanktionen gegen das Tandja-Regime. Spätestens nach dem eigentlichen Ablauf Tandjas Amtszeit am 22. Dezember müsste seinem Re-

gime die Anerkennung verweigert werden. Mit Einreiseverboten für die Regierungsmitglieder oder einem Einfrieren ihrer Privatkonten in Europa könnte die EU wichtige Zeichen setzen im Kampf gegen die Rückkehr zur Diktatur in Niger.

*Zum Autor:*

*Sebastian Sperling ist Koordinator des sicherheitspolitischen Regionalprojekts der Friedrich-Ebert-Stiftung in West Afrika mit Sitz in Abuja, Nigeria*

**Ansprechpartner:**

Peer Teschendorf                      Tel.: 030-26935-7474  
Friedrich-Ebert-Stiftung              Fax: 030-26935-9217  
Referat Afrika                            [peer.teschendorf@fes.de](mailto:peer.teschendorf@fes.de)  
Hiroshimastr. 17  
10785 Berlin

