

Côte d'Ivoire: Im Eiltempo in Richtung 3. Republik

DAS REFERENDUM ÜBER EINE NEUE VERFASSUNG

Am 30. Oktober waren die Ivorerinnen und Ivorer aufgerufen, in einem Referendum über eine neue Verfassung abzustimmen, die die Grundlage für die dritte ivorische Republik legen soll. Während die Regierung den Entwurf als ausgewogen und fortschrittlich lobte, lehnte ihn die Opposition kategorisch ab. Wenngleich die Situation auf den ersten Blick ruhig erschien, waren im Vorfeld der Abstimmung durchaus Spannungen spürbar.

Hintergrund

Die Verfassungsdiskussion reicht bis tief in die Jahre der Krise zurück (2002 bis 2011). Zentraler Streitpunkt und einer der Auslöser für den Bürgerkrieg war das umstrittene Konzept der „Ivoirité“, das ivorische Abstammung beider Eltern und Großeltern seit 1994 als Voraussetzung für eine Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen festlegte (Artikel



35). Auf Grundlage dieses Artikels war Alassane Ouattara die Kandidatur bei den Präsidentschaftswahlen 1995 und 2000 verwehrt worden. Um den Bürgerkrieg zu beenden, verständigten sich die damaligen Konfliktparteien im Jahr 2003 in der Vereinbarung von Linas-Marcoussis darauf, den Artikel 35 zu modifizieren. Des Weiteren sollte die damals gültige Altersgrenze von 75 Jahren aufgehoben werden, um neben Alassane Ouattara (Rassemblement des Républicains, RDR) und Laurent Gbagbo (Front Populaire Ivoirien, FPI) auch dem damals 72jährigen Henri-Konan Bédié (Parti Democratique de Côte d'Ivoire, PDCI) die Möglichkeit zu eröffnen, bei den kommenden zwei Präsidentschaftswahlen anzutreten. Beide Reformen wurden bis heute nicht umgesetzt. Dass Alassane Ouattara dennoch bei den Präsidentschaftswahlen von 2010 antreten konnte, lag an dem zuvor geschlossenen Parteienbündnis „Rassemblement des Houphouetistes pour la démocratie et la paix“ (RHDP), mit Hilfe dessen ein Wahlsieg über Laurent Gbagbo ermöglicht werden sollte. Diesem gemeinsamen Ziel ordneten die früheren Kontrahenten Ouattara (RDR) und Henri-Konan-Bédié (PDCI) ihren Streit um die „Ivoirité“ unter. Gleichwohl gab es in der Côte d'Ivoire weiterhin Stimmen, die mit Verweis auf Ouattaras angebliche teils burkinische Abstammung an seiner Legitimität als Staatsoberhaupt zweifelten. Juristisch ermöglicht wurde Ouattaras Kandidatur bei den Wahlen 2010 durch ein Sonderdekret des damaligen Präsidenten und späteren Wahlverlierers Laurent Gbagbo.

Vor diesem Hintergrund hatte Präsident Alassane Ouattara vor den Wahlen im November 2015 angekündigt, im Falle seiner Wiederwahl den ausstehenden Schritt nachzuholen und die Änderung der Verfassung anzugehen. In seiner Neujahrsansprache vom 5. Januar 2016 sagte er, es gehe darum, die Verfassung von allem zu befreien, was die Côte d'Ivoire in der Vergangenheit gespalten habe und sie an die Bedürfnisse der heutigen Zeit anzupassen. Dadurch solle der Aufstieg zum Schwellenland fortgesetzt und die Ausbildung eines neuen ivoirischen Selbstverständnisses initiiert werden. Ouattara versprach darüber hinaus, das Volk in einem Referendum über die neue Konstitution abstimmen zu lassen¹.

Die Opposition stand dem Vorhaben von Beginn an ablehnend gegenüber, lange bevor überhaupt Inhalte aus dem Entwurf bekannt wurden. Sie unterstellt Ouattara, der „afrikanischen Krankheit“ verfallen zu sein und mit einer neuen Verfassung die Begrenzung seiner Amtszeit auf zwei Mandate umgehen zu wollen. Ouattara dagegen hat stets betont, unter keinen Umständen eine weitere Amtszeit anzustreben. Aus westlichen Diplomatenkreisen ist zu vernehmen, dass dieser Ankündigung durchaus Glauben geschenkt wird. Der ivoirische Präsident habe nicht vergessen, dass er sein Amt dem militärischen Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft zu seinen Gunsten in den Konflikt mit Laurent Gbagbo verdanke. Ohne die finanzielle und politische Unterstützung des Westens, insbesondere Frankreichs, wären die Rahmenbedingungen für ein drittes Mandat tatsächlich denkbar ungünstig. Gleichwohl ließen sich in der jüngeren Geschichte immer wieder afrikanische Staatschefs zu einem solchen Wagnis hinreißen. Ende 2014 scheiterte der frühere Präsident von Burkina Faso, Blaise Compaoré, mit dem Versuch, seine 27 jährige Amtszeit um ein weiteres Mandat zu verlängern. Den Ivorer in Erinnerung geblieben ist auch der Wortbruch von General Robert Gueï, der nach dem Militärputsch von 1999 die Übergangsregierung mit dem Versprechen übernahm, nicht bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000 anzutreten. Er tat es doch, unterlag Laurent Gbagbo und gab erst nach gewaltsamen Protesten die Macht an den Wahlsieger ab.

Lange Zeit blieb der Opposition kaum eine andere Möglichkeit, ihre Ablehnung der neuen Verfassung argumentativ zu begründen, da deren Inhalt vollständig hinter verschlossenen Türen ausgearbeitet wurde. Neben Präsident Ouattara war lediglich ein Expertengremium aus ihm nahe stehenden Rechtsprofessoren beteiligt. Erst als der Staatschef am 5. Oktober 2016 seinen Entwurf offiziell in der ivoirischen Nationalversammlung vorstellte, wurde das Vertragswerk öffentlich gemacht.

Kritik am Prozedere

Damit ist ein zentraler Kritikpunkt an dem Verfassungsprojekt angesprochen: das Prozedere. Während Reformen im westafrikanischen Kontext häufig nur langsam beschlossen und umgesetzt werden, legte die Regierung Ouattara in diesem Fall ein außergewöhnliches Tempo vor. In weniger als einem Jahr wurde das Vertragswerk ausgearbeitet. Dass dies unter Ausschluss der Öffentlichkeit und zunächst ohne Einbeziehung zentraler politisch und gesellschaftlich relevanter Gruppen geschah, konterkarierte den eingangs zitierten Anspruch einer einenden und vergangenheitsbewältigenden Wirkung der neuen Verfassung. Erst nach massiver Kritik aus Opposition und Zivilgesellschaft bereiste Präsident Ouattara das Land, allerdings nicht um gemeinsam eine neue Verfassung zu entwerfen, sondern um seine bereits ausgearbeitete Version zu präsentieren. Der seitens der Opposition formulierte Vorwurf, der Staatschef habe den Dialog mit den Kritikern gescheut und sich nicht ausreichend um einen nationalen Konsens bemüht, ist somit nicht gänzlich von der Hand zu weisen.

¹ Neujahrsansprache von Präsident Alassane Ouattara, 05.01.2016, http://www.gouv.ci/_actualite-article.php?recordID=6224.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Regionalprogramm
Politischer Dialog Westafrika
(PDWA)

CÔTE D'IVOIRE

DR. VALENTIN KATZER

Oktober 2016

Zwischen der ersten Vorstellung des Entwurfs am 5. Oktober und der Ratifizierung in der Assemblée nationale am 11. Oktober lag nicht einmal eine Woche, kaum ausreichend Zeit für eine tiefgehende und kritische Auseinandersetzung mit dem Dokument. Die Opposition ist seit ihrem Wahlboykott im Jahr 2011 nicht im Parlament vertreten und aus den Reihen der Regierungskoalition übten lediglich eine Handvoll Abgeordneter des PDCI offene Kritik. Schlussendlich votierten 239 Abgeordnete bei nur 8 Gegenstimmen für die neue Verfassung. Der Parlamentspräsident sprach angesichts dieser überwältigenden Mehrheit von einem „historischen Votum für die Stabilität der Côte d'Ivoire“.

Dieser Verlauf verdeutlicht, dass sowohl die Staatsführung als auch die Mehrheit der Abgeordneten das Parlament nur bedingt als eigenständigen Akteur im politischen System der Côte d'Ivoire verstehen. Hinter vorgehaltener Hand beklagen einige Parlamentarier der Regierungskoalition die Marginalisierung ihres Hauses als Ausführungsorgan des Präsidenten. Am Ende obsiegt im Zweifelsfall jedoch auch bei diesen die Parteidisziplin.

Zentrale Neuerungen

Auch inhaltlich wirft die neue Verfassung Fragen auf und bietet zahlreiche Ansatzpunkte für Kritik. Als eine zentrale Neuerung ist die Einführung eines Senats als zweite Parlamentskammer neben der Assemblée nationale geplant. Dem Staatsoberhaupt soll das Recht eingeräumt werden, ein Drittel der Senatoren selbst zu ernennen. Die Position der Nationalversammlung würde dadurch zweifellos zugunsten des Senats geschwächt und damit die Einflussmöglichkeiten des Präsidenten gestärkt. Die Opposition spricht gar von einem „Abdriften in die Monarchie“².

In der innerivorischen Diskussion weitgehend ignoriert, aus internationaler Perspektive jedoch von hoher Bedeutung, ist die geplante verfassungsmäßige Bestätigung des bestehenden Gesetzes, wonach nur ivoirische Staatsbürger Landbesitz erwerben können. Zum einen droht diese Neuerung, internationale Investoren abzuschrecken. Zum anderen dürfte sie für Millionen von Einwanderern, die häufig in der Landwirtschaft tätig sind, eine herbe Enttäuschung sein.

Die angedachte Einführung eines vom Volk gewählten Vize-Präsidenten bringt unbestreitbare Vorzüge mit sich, birgt aber auch Risiken. Der Vize-Präsident muss einer anderen Region entstammen als der Staatsoberhaupt, was der weiterhin hohen Bedeutung der ethnischen Zugehörigkeit Rechnung tragen und zugleich ein Zeichen gegen die einstige Nord-Süd-Spaltung des Landes setzen soll. Ein Machtvakuum wie nach den strittigen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 soll durch den neuen Posten ausgeschlossen werden. Im Zweifelsfall übernehme der Vize-Präsident solange die Staatsführung, bis ein regulär gewählter Präsident bestimmt wurde. Mit Blick auf das Jahr 2020 könnte sich diese Neuerung in der Tat als wertvoll erweisen, sehen viele Beobachter dem Ende der zweiten Amtszeit von Präsident Alassane Ouattara und dem erwarteten Wettstreit um seine Nachfolge doch mit einer gewissen Sorge entgegen. Gleichwohl bringt diese Neuerung auch Konfliktpotential mit sich, da der Posten des Premierministers bestehen bleibt und unklar ist, wie die Kompetenzen konkret zwischen ihm und dem Vize-Präsidenten verteilt werden sollen. Des Weiteren schwächt der neue Posten das Parlament, da zukünftig nicht mehr der Präsident der Nationalversammlung das zweithöchste Amt in der Côte d'Ivoire innehatte, sondern eben der Vize-Präsident.

² Le Monde, 06.10.2016, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/10/06/la-nouvelle-constitution-ivoirienne-point-par-point_5009433_3212.html.

Die neue Verfassung sieht die Wiederabschaffung der im Jahr 2000 eingeführten Altersgrenze von 75 Jahren für die Präsidentschaftskandidaten vor. Die Opposition sieht darin ihre Vermutung bestätigt, dass der heute 74jährige Staatschef Alassane Ouattara im Jahr 2020 ein weiteres Mal antreten werde. Andere vermuten dahinter hingegen ein Zugeständnis an den früheren Staatspräsidenten Henri-Konan Bédié, der mit 82 Jahren weiterhin eine zentrale Rolle in der ivoirischen Politik spielt. Unabhängig von diesen Thesen und der letztlich politischen Frage nach der Notwendigkeit einer Altersgrenze sendet die Modifikation doch ein Signal aus, das nicht mit den demografischen Realitäten der Côte d'Ivoire harmonisiert. Mit steigender Tendenz sind bereits heute 77 Prozent der Ivorer unter 35 Jahren³. Dennoch sind junge Menschen in politischen Entscheidungspositionen stark unterrepräsentiert.

Traditionelle Autoritäten spielen in der Côte d'Ivoire seit jeher eine wichtige Rolle im gesellschaftlichen und auch im politischen Leben. Während des Bürgerkriegs und der weitgehenden Inexistenz staatlicher Strukturen in weiten Teilen des Landes etwa sorgten die „Chefs traditionnels“ für eine gewisse administrative Kontinuität und Stabilität im Land. Die Präventionsmaßnahmen der ivoirischen Regierung gegen die Ebola-Epidemie 2014 erwiesen sich auch deshalb als erfolgreich, weil sie von den traditionellen Autoritäten unterstützt wurden. Diesem Umstand trägt der Verfassungsentwurf Rechnung und gewährt dem „Rat der Könige und traditionellen Autoritäten“ einen institutionellen Status. Aus gesellschaftlicher und historischer Sicht nachvollziehbar, ist die Aufwertung de facto monarchischer Strukturen aus demokratischer Perspektive nicht unproblematisch. Bei einigen Ethnien wird die Rolle des „Chef traditionnel“ vererbt, bei anderen gilt das Recht des Stärkeren. In jedem Fall spielen demokratische Standards bei der Bestimmung keine Rolle. Auch hinsichtlich der für die Entwicklung des Landes erforderlichen gesellschaftlichen Modernisierung sendet diese Entscheidung ein ambivalentes Signal aus, dominieren in den traditionellen Strukturen doch patriarchalische Werte und sind Frauen mitunter und ist die Jugend häufig marginalisiert.

Bei aller inhaltlichen Kritik sollte nicht darüber hinweggesehen werden, dass der Verfassungsentwurf auch positive Veränderungen vorsieht. Sehr viel stärker als bisher betont die neue Konstitution die elementare Bedeutung der Grundrechte. Die Rechte von Frauen und Kindern werden explizit hervorgehoben, die Abschaffung der Todesstrafe bestätigt. Nicht nur die Regierung, auch internationale Medien loben die Abschaffung des viel kritisierten Konzepts der „Ivoireté“. Mussten bisher neben Vater *und* Mutter auch beide Großeltern ivoirischer Abstammung sein, um für das Präsidentenamt kandidieren zu dürfen, sollen es zukünftig nur noch Mutter *oder* Vater sein. Mit Blick auf die spaltende und konfliktfördernde Wirkung der „Ivoireté“ in der Vergangenheit, ist dies ein wichtiger Schritt. Kritiker verweisen allerdings auf die verwendete Formulierung „*exclusivement* de nationalité ivoirienne“ (ausschließlich ivoirischer Nationalität), die in einem Land, in dem über ein Drittel der Bevölkerung einen Migrationshintergrund hat, Konfliktpotential birgt. Da viele Menschen in der Region über keinerlei offizielle Papiere verfügen und staatliche Register große Lücken aufweisen, dürfte es in der Realität schwierig sein, die Abstammung zweifelsfrei nachzuweisen.

Fazit

Mit Blick auf die zitierten ehrgeizigen Ankündigungen des Präsidenten hatten sich viele Ivorer und auch internationale Beobachter sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Vorgehensweise mehr von der neuen Konstitution erhofft. Ob sie in der gegebenen Form tatsächlich die Wunden der Vergangenheit heilen und die Côte d'Ivoire fit für das 21. Jahrhundert machen kann, bleibt offen. Dennoch schien der Widerstand gegen den Verfassungsentwurf

³ Die untere Altersgrenze für Präsidentschaftskandidaten liegt bei 35 Jahren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Regionalprogramm
Politischer Dialog Westafrika
(PDWA)

CÔTE D'IVOIRE

DR. VALENTIN KATZER

Oktober 2016

in der Côte d'Ivoire relativ gering auszufallen. Der zerstrittenen Opposition gelang es nicht, breiteren Protest zu mobilisieren. Im Gespräch mit Kritikern war immer wieder zu hören, dass auch Angst eine Rolle gespielt habe. In Erinnerung an die post-elektorale Krise von 2010/2011 sei die Konfliktbereitschaft vieler Menschen gering. Dem Aufruf zu einer Demonstration in Abidjan am 20. Oktober folgten etwa 100 Personen. Die Sicherheitskräfte zeigten dennoch massive Präsenz im gesamten Stadtgebiet und namhafte Teilnehmer wie Mamadou Koulibaly (Vorsitzender der Partei LIDER) und Aboudramane Sangaré (FPI) wurden kurzzeitig verhaftet. Einen Tag später verhängte der Ivorische Presserat ein zweiwöchiges Publikationsverbot gegen die Zeitungen La Voie Originale und Aujourd'hui, die als radikale Unterstützer des in Den Haag wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagten Ex-Präsidenten Laurent Gbagbo gelten⁴. Zwar ist die Begründung, die Zeitungen verbreiteten bewusst Falschinformationen, nicht von der Hand zu weisen. Die starke Politisierung der ivoirischen Medien ist jedoch ein altbekanntes Phänomen, sodass der gewählte Zeitpunkt unmittelbar vor dem Referendum Raum für Spekulationen bietet. Die Opposition sieht sich durch das vehemente staatliche Vorgehen in ihrem Vorwurf bestätigt, die Regierung missachte das Recht zur freien Meinungsäußerung.

In der Tat werfen die Vorgänge die Frage der Verhältnismäßigkeit auf. Kaum jemand im Land zweifelte ernsthaft daran, dass die Ivorer am 30. Oktober mit großer Mehrheit für die neue Verfassung und die 3. Republik stimmen würden, zumal die Opposition dazu aufgerufen hatte, das Referendum zu boykottieren. Die Legitimität der neuen Konstitution wird daher nicht alleine vom Ergebnis der Abstimmung, sondern in hohem Maße auch von der Wahlbeteiligung abhängen.

In Abidjan verlief die Abstimmung ohne größere Zwischenfälle. Aus anderen Landesteilen gab es Meldungen über Unregelmäßigkeiten, deren Umfang es noch zu klären gilt. Die Ergebnisse des Referendums sollen spätestens am Donnerstag bekanntgegeben werden.

⁴ Jeune Afrique, 21.10.2016,
<http://www.jeuneafrique.com/367473/politique/cote-divoire-deux-quotidiens-pro-gbagbo-suspendus-deux-semaines/>.