

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

REGIONALPROGRAMM

POLITISCHER DIALOG

WESTAFRIKA

DAVID ROBERT

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## Gemischte Halbzeitbilanz der Regierung Yahi Boni

### Regierungsumbildung soll neuen Schwung bringen

**Gut zweieinhalb Jahre nach dem grandiosen Wahlsieg von Yahi Boni ist die Euphorie in Benin verschwunden. Wurde die Präsidentenwahl mit dem Slogan „Changement“ gewonnen, so gab man später das Ziel an, Benin zum Schwellenland zu machen. „Benin émergent“ wurde zum Schlagwort der Regierung Yahi Bonis.**

Bereits die Parlamentswahlen im Jahr 2007 haben gezeigt, dass für die Regierung die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Man errang damals zwar 35 von 81 Parlamentssitzen, aber bei weitem nicht die Mehrheit. Zwischenzeitlich formierte sich ein starker politischer Widerstand gegen die Regierung. Der Wunsch der Administration Yahi Bonis, nicht mit der alten politischen Klasse zu kooperieren, führte zu der Strategie, alles politisch kontrollieren zu wollen. Bei vielen Beninern weckte diese Strategie die Angst, die Demokratie könnte mit Yahi Boni in Gefahr geraten. Die Weigerung der Regierung, mit der etablierten politischen Klasse in einen Dialog zu treten, ist Grund für die politische Blockade und die sozialen Spannungen, welche das Land derzeit durchlebt.

Der Burgfrieden mit den Gewerkschaften ist aufgekündigt worden und es gibt Streiks im Gesundheitswesen, bei den Gerichten und abwechselnd in verschiedenen Teilen der öffentlichen Verwaltung. Diese Streiks führten dazu, dass bereits Menschen in Porto Novo und Cotonou sterben mussten, weil es keinen Zugang zur Blutbank gab. Gerade die Streiks im Gesundheitswesen führten bisher jedoch noch zu keinem öffentlichen Aufruhr. Dies liegt wahrscheinlich daran,

dass im desolaten Gesundheitswesen Benins aufgrund falscher Behandlungsmethoden immer wieder Menschen zu Tode kommen. Die Streiks im Justizwesen, welche vor allem die Gerichte lahm legen, führen zur Verschleppung vieler Verfahren und stärken nicht gerade das Vertrauen in die rechtsstaatlichen Instanzen des Landes. In Benin haben Beamte ein Streikrecht. Dies erklärt die Streiks bei den Gerichten und im Erziehungswesen. Hintergrund der Streiks sind die Preissteigerungen der letzten gut zwei Jahre, die einhergehen mit dem, was allgemein als Nahrungsmittelkrise bezeichnet wird.

Ferner besteht der Eindruck, dass die Schonfrist für die Regierung Yahi Bonis nach gut zwei Jahren abgelaufen ist. Weil die Menschen keine wirklich strukturellen Verbesserungen sehen und das versprochene wirtschaftliche Wachstum nicht feststellbar ist, geht die Geduld vieler Beniner zu Ende. Dies drückt sich auch in einer verstärkten Streikbereitschaft aus. Verstärkt wird die Krisenstimmung in Benin durch die Tatsache, dass sich im Parlament eine Mehrheit der Abgeordneten gegen die Politik der Regierung organisiert hat. Der parlamentarische Arm des Präsidenten, die Listenverbindung FCBE verlor die Mehrheit der Abgeordneten, welche sie zum Zeitpunkt der Wahl des Parlamentspräsidenten noch hatte. Da der Präsident mit einzelnen Abgeordneten Vereinbarungen getroffen hat, aber keine wirklichen politischen Bündnisse suchen will, beruhte die Mehrheit nur auf einer Vielzahl von Einzelinteressen. Diese Abgeordneten haben sich nun gegen den Präsidenten ge-

wandt. Einmal, weil er im Ruf steht, seine politischen Versprechen nicht zu halten und zum anderen, weil zu offensichtlich der Versuch gemacht wurde, das Parlament aus dem Präsidentenpalast heraus zu koordinieren. Zielscheibe der Opposition im Parlament ist der Parlamentspräsident Mathurin Nago, der als Mann Yahi Bonis gilt. Die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses zur Untersuchung der Amtsführung des Parlamentspräsidenten ist nur einer der Versuche, der Politik des Präsidenten „Steine in den Weg“ zu legen.

#### **Blockade im Parlament**

Mehrere Sitzungen des Parlaments mussten vertagt werden, weil die Opposition durch Fernbleiben die Beschlussfähigkeit des Parlamentes unterlief. Dies führte bereits dazu, dass wichtige Gesetze nicht verabschiedet werden konnten und die Regierung gezwungen wurde, durch Dekrete zu regieren. Zuletzt wurde das Haushaltsgesetz vom Parlament zurückgewiesen mit der Begründung, man habe nicht genügend Zeit zur Beratung. Ein Ende des „Kleinkrieges“ zwischen dem Parlament und der Regierung ist bisher nicht in Sicht. Der Präsident macht keine Versuche, sich der etablierten politischen Klasse im Dialog wieder anzunähern. Neben den Streiks und der Blockade im Parlament waren es vor allem die Kommunalwahlen, welche die Zerrissenheit des Landes in zwei sich gegenüber stehenden politischen Lagern verdeutlichte. Die Kommunalwahlen vom April waren bereits im Vorfeld geprägt vom zähem politischen Ringen um die Besetzung der Wahlkommissionen, der Bereitstellung der Finanzmittel und der Unterstützung der Wahlen im allgemeinen, z.B. durch die Bereitstellung von Transportkapazitäten etc. Durch das Verhalten der Regierung kamen Zweifel auf, ob der Präsident überhaupt an der Durchführung der Kommunalwahlen interessiert ist. Aus dem Regierungsumfeld wurde klar kommuniziert, man müsse die Wahlen gewinnen, um nicht noch mehr Widerstand gegenüber der Politik des Präsidenten zu haben. Es wirkte geradezu verkrampt, wie die Regierung alles tat, um die Wahlkommission in ihrem Sinne zu besetzen. Nachdem die Regierung jedoch keine Mehrheit in der Wahlkommission

erreichen konnte, wurden der Wahlkommission in der praktischen Arbeit viele Schwierigkeiten gemacht. Von der Bereitstellung von Fahrzeugen bis zur Anschaffung von Computern wurde alles ein Politikum und zum Nervenkrieg zwischen den Akteuren. Im Vorfeld der Wahlen beschuldigten sich beide politische Lager, d.h. das Regierungsbündnis FCBE und die Oppositionsparteien, Manipulationen bei der Ausgabe der Wahlkarten vorzunehmen. Die Kommunalwahlen selbst waren durch einen massiven Einsatz des Präsidenten und seiner Finanzmittel geprägt. Woher die Finanzmittel kamen und ob es hier zum Einsatz von Staatsgeldern kam, lässt sich nur schwer beurteilen. Auffallend während des Wahlkampfes war, dass neben dem üblichen Einsatz von Geldmitteln der Präsident eine „Nord – Süd Rhetorik“ anwandte. Dies bedeutete, dass er den Norden, sein Stammland, emotional gegen den Süden „aufputschte“. Augenzeugen berichten auch, der Präsident habe „off-record“ offen gedroht, eine Kommune bei der Entwicklung zu „vergessen“, sollte man die Oppositionsparteien wählen.

#### **Kommunalwahlen ungewöhnlich aggressiv**

Viele Beniner zeigten sich erschrocken, wie aggressiv der Wahlkampf von Regierungsseite geführt wurde. Nach den Kommunalwahlen, welche der Regierung zwar nicht die großen Städte wie Cotonou und Porto Novo brachte, aber trotzdem eine deutliche Mehrheit der Kommunen, gingen die politischen Auseinandersetzungen weiter. Zwar gehören Anfechtungen nach Wahlen in Benin zum normalen Umgang zwischen den Parteien, nur diesmal wurden sie nicht nur juristisch ausgetragen, sondern führten auch zu Demonstrationen und gewaltsamen Auseinandersetzungen, welche meistens von der Listenverbindung FCBE des Präsidenten ausgingen. Auffallend für Benin war, dass man nicht der Wahlkommission vertraute und dem Gericht, sondern, geradezu in „Eigenjustiz“ die Gemeinderäte besetzen wollte. Bis heute, rund sechs Monate nach der Kommunalwahl, sind immer noch 12 Gemeinderäte nicht installiert, weil die juristische Auseinandersetzung vor Gericht noch nicht entschieden wurde. Zwischenzeitlich

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

gab es in ausgewählten Kommunen auch einige Nachwahlen, weil das Gericht die Wahlen aufgrund von zu großen Manipulationen und Verletzungen von Regeln annulierte.

#### Dritte Regierungsumbildung

Nach all diesen turbulenten Monaten mit Kommunalwahlen, Streiks und Parlamentsblockade, bildete Präsident Yahi Boni am 22.10.2008 seine Regierung um. Diese Regierungsumbildung wurde bereits seit Monaten angekündigt und nun letztendlich durchgeführt. Die Zielsetzung dieser Regierungsumbildung, bei der 19 neue Minister ernannt wurden, lässt sich nur erahnen. Der Präsident scheint einen Neubeginn signalisieren zu wollen, weil die Regierung im Tagesgeschäft stecken zu bleiben droht. Sicherlich sollten einige besonders schwache Minister ersetzt werden. Andererseits sollten jedoch auch neue Kräfte und deren Klientel an die Regierungspolitik gebunden werden. Darüber hinaus sollten ausgewählte Parteien des Parlamentes an der Regierung beteiligt werden, um so vielleicht die parlamentarische Blockade zu überwinden.

Es ist zu bezweifeln, ob diese angestrebten Ziele erreicht werden. Zwei ernannte Minister nahmen die Posten nicht an und blamierten den Präsidenten somit öffentlich. Bei zwei weiteren Ministern ist unklar, ob sie die Interessen ihrer Partei vertreten oder wegen ihrer Persönlichkeit in die Regierung berufen wurden. Dieser Eklat verdeutlicht erneut, dass der Präsident ausgeprägte Kommunikationsschwächen hat.

Der Regierung von 30 Ministern gehören nur vier Frauen an. Die Zahl der Ministerien hat um vier Ministerien zugenommen. Seit seiner Wahl zum Präsidenten im März 2006 ist die Regierung insgesamt um acht Ministerien angewachsen. Zu verstehen ist diese Ausweitung der Regierung nur vor dem Hintergrund, möglichst viele politische Kräfte einzubinden und sich deren Unterstützung für die Präsidentschaftswahl im Jahr 2010 zu sichern. Die Aufsplittung vieler Ministerien dürfte nicht nur Kosten verursachen, sondern vor allem die Bürokratie erhöhen und die Koordination erschweren. Schlüs-

selpositionen wie der Finanz- und der Vertriebungsminister bleiben unverändert. Viele Postenwechsel, wie der vom Sport- zum Erziehungsminister verdienen bei der sehr geringen Bedeutung der Minister für die faktische Politik in Benin keine weitergehende Analyse.

Bemerkenswert ist vielmehr, dass vier Berater des Präsidenten aus dem Präsidialamt auf einen Ministerposten gewechselt sind. Hier gehen die Interpretationen der Beobachter auseinander. Es ist nicht klar, ob es sich bei diesem Wechsel um eine Beförderung handelt, oder der Präsidenten auf elegante Weise ihm lästig gewordene Personen aus seinem Umfeld entfernen wollte. Da die meisten Minister - eine Ausnahme ist beispielsweise der Wirtschaftsminister Koupaki - kein eigenes Profil gewinnen können, gelten die meisten Ministerposten als „Belohnungsposten“. Die Politik wird vom Präsidenten und seinen Beratern gestaltet. Selbst über die Anstellung ihres Büroleiters dürfen die Minister in den meisten Fällen nicht selbst entscheiden.

Eine weitere Auffälligkeit der Regierungsumbildung ist, dass der Generalsekretär der Regierung, eine Art abgeschwächte Form des Premierministers, Viktor Topanou, ausgewechselt wurde. Der Generalsekretär sitzt der Regierung vor und ordnet als rechte Hand des Präsidenten die Tagesarbeit im Kabinett. Der bisherige Generalsekretär der Regierung ist im Rahmen der Regierungsumbildung zum Justizminister und Regierungssprecher ernannt worden. Die Bewertung dieses Vorganges kann noch nicht endgültig vorgenommen werden. Einerseits ist die Berufung zum Justizminister für den ehemaligen juristischen Berater des Präsidenten ein logischer Schritt, andererseits kann nicht übersehen werden, dass im Vergleich zum Amt des Generalsekretärs die neue Position einen erheblichen Machtverlust darstellt, zumindest formal. Entscheidend wird sein, mit welchem Freiraum und Kompetenzen die Funktion des Regierungssprechers verbunden sein wird. In der Vergangenheit war dies ein Titel ohne Bedeutung. Nicht übersehen werden darf allerdings, dass seit einigen Monaten Viktor Topanou hinter den Kulissen damit beauftragt

war, die Außenkommunikation der Präsidentschaft mit Blick auf die nächsten Präsidentschaftswahlen neu zu ordnen. Auf jeden Fall wird die Koordination der Regierung in neue Hände übergehen. Dies könnte erneut zu Reibungsverlusten im Regierungsapparat führen, denn Koordinations- und Kommunikationsprobleme sind eines der Hauptprobleme der Regierung Yahi Bonis.

#### **Regierung ohne Glanz**

Abschließend kann festgehalten werden, dass über die Rhetorik hinaus die Regierung Yahi Bonis keine wirklich großen Reformen umgesetzt hat, die darauf hindeuten könnten, dass das Land eine neue Richtung nimmt. Von Erleichterungen für die Wirtschaft oder dem Abbau der Bürokratie kann nicht gesprochen werden. Der Kampf gegen die Korruption erscheint unsystematisch und lässt sich oft nicht unterscheiden von einem Instrument in politischer Auseinandersetzung. Als positiv muss man dagegen vermerken, dass die normale Haushaltsführung der Regierung seriöser geworden ist. Es fließt weniger Geld in dunkle Kanäle ab und das Budget hat sich erhöht. Unklar bleibt allerdings, inwieweit die Budgetzunahme den vielen Reisen des Präsidenten und den damit verbundenen Zuwendungen anderer Länder geschuldet ist und wie viel wirklich durch weniger Korruption und Diebstahl im Staatsapparat. Hier herrscht keine Transparenz.

#### **Benin ohne Alternative**

Trotz der aktuellen politischen Krisen und der Schwäche der Regierung ist es sehr gut möglich, dass Yahi Boni 2010 wiedergewählt wird. Ein ernsthafter Gegenkandidat, dem die Bevölkerung vertrauen würde, ist bis jetzt nicht in Sicht. Die politische Opposition gegen Yahi Boni ist im Wesentlichen die alte „korrupte“ politische Klasse. Sollte nicht noch ein neuer Hoffnungsträger erscheinen, muss man von einem Wahlsieg des derzeitigen Präsidenten ausgehen. Die Beniner sind sehr klar in ihrer Meinung, die Mehrheit will nicht zurück zur alten politischen Klasse, aber sie lassen auch dem neuen Präsidenten nicht alles durchgehen. Insbesondere im Rahmen der Kommunalwahlen haben viele

Leute taktisch gewählt. Unter dem Motto, „ich will nicht, dass er (der Präsident) auch noch Cotonou als größte Stadt kontrolliert, aber 2010 werde ich ihn wählen“.

Hervorzuheben ist die Sensibilität der Beniner für ihre Demokratie. Einem zu großen Machtwillen und Kontrollwillen des Präsidenten setzen sie einen spontanen demokratischen Widerstand entgegen. Diese Verbundenheit der Bevölkerung mit ihrer demokratischen Kultur, trotz aller Schwächen der beninschen Demokratie, ist erfreulich und lässt für die Zukunft hoffen.

Nach zweieinhalb Jahren ist klar geworden, Yahi Boni ist nicht die Lösung der Probleme Benins. Allerdings gibt es zurzeit keine Alternative zu ihm, die sich die Mehrheit der Beniner oder ein Beobachter wünschen würde. Trotzdem muss Benin aufpassen, dass sein guter Ruf in Fragen von „Good Governance“ nicht Schaden leidet. Der politische Kleinkrieg um die Wahlen und die Blockade der demokratischen Institutionen könnten seinen Ruf nachhaltig schädigen. Dies wäre für das Land, welches extrem von internationaler Hilfe abhängig ist, fatal.