

Erste Bilanz der Regierung Boni Yayi: Ein Jahr geprägt von Reformen und Widerstand

Nach umstrittenen Wahlen wurde Boni Yayi am 6. April 2011 zum zweiten Mal zum Präsidenten der Republik Benin vereidigt. Im Gegensatz zu seiner ersten Amtszeit kann er sich auf eine breite Mehrheit im Parlament stützen, während die Opposition sich in internen Kämpfen aufreibt. Nichts Geringeres als die „Erneuerung“ (Réfondation) des Landes strebt Boni Yayi an. Doch sein entschiedener Reformkurs stößt regelmäßig auf den Widerstand der Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft. Einen ersten großen Rückschlag musste die Regierung nun mit der vorläufigen Ablehnung der Verfassungsreform im Parlament einstecken. Die Bilanz des ersten Jahrs der Regierung Boni Yayi ist gemischt.

Präsident Boni Yayi wurde bei den Präsidentschaftswahlen am 13. März 2011 bereits im ersten Wahlgang mit 53 Prozent der Stimmen wiedergewählt. Sein Hauptkontrahent, Adrien Houngbédji, Kandidat der oppositionellen Parteienallianz „Union fait la Nation“, erhielt lediglich 35 Prozent der Stimmen.

Obwohl die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühjahr 2011 den friedlichen Anschein Benins bewahrten und einmal mehr bewiesen, dass die Beniner den historischen Frieden im Land über politische Auseinandersetzungen stellen, hat die chaotische Wahlvorbereitung das Land in seinen demokratischen Errungenschaften zurückgeworfen. Zweimal verschobene Wahlen, hunderttausende nichtregistrierte Wähler und Wochen hitziger Debatten über das

elektronische Wählerverzeichnis (LEPI), verbunden mit Demonstrationen der Oppositionsanhänger und Tumulten im Parlament, führten zur zunehmenden Verschlechterung des politischen Klimas.

Mit der Einführung eines elektronischen Wählerverzeichnisses, der Liste électorale permanente informatisée, kurz LEPI, war die Hoffnung verbunden, die moderne Wahltechnik würde Versuche der Wahlmanipulation verhindern. 2009 beschlossen und massiv von den internationalen Gebern, vor allem der Europäischen Union und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), aber auch Deutschland unterstützt, hat sich die LEPI zu einem politischen Zankapfel entwickelt, der über die Wahlen 2011 hinausreicht. Durch zahlreiche Verzögerungen und politisches Taktieren wurden nicht alle Wähler registriert; viele fanden am Wahltag ihr Wahlbüro nicht.

Im Nachgang der Wahlen geht die Debatte über die LEPI auf der politischen und zivilgesellschaftlichen Ebene weiter. Problematisch ist, dass die Liste bis heute trotz des Versprechens eines externen Audits nicht revidiert wurde. Mit ebendieser Liste soll aber auch bei den Kommunalwahlen im April 2013 gewählt werden, was weitere Probleme erahnen lässt.

Réfondation – Die Erneuerung des Landes

Im Gegensatz zu seiner ersten Amtszeit, bei der die Opposition immer wieder Gesetzesvorlagen im Parlament blockierte, kann sich Präsident Boni Yayi nunmehr auf eine breite Mehrheit für seine Reformvorhaben stützen.

Bei den Parlamentswahlen gewann das Präsidentenlager 41 der 83 Sitze. In den folgenden Monaten traten zahlreiche Politiker und Parteien der Oppositionsallianz zur Regierungsmehrheit über, so dass die Opposition heute aus lediglich 20 Abgeordneten besteht.

Boni Yayi setzt seinen Reformkurs in seiner zweiten Amtszeit, die er unter das Motto „Réfondation“ (Erneuerung) gestellt hat, konsequent fort. Eine der großen Herausforderungen Benins ist seine ineffiziente Verwaltung, das hohe Niveau an Korruption und Blockaden der wirtschaftlichen Entwicklung. 2011 lag das Wirtschaftswachstum statt der erhofften 6 Prozent bei lediglich 3,8 Prozent. Auf dem Doing Business Index der Weltbank hat Benin in den letzten Jahren kontinuierlich Punkte verloren und liegt derzeit auf Platz 175 von 183 Ländern. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International ist Benin auf Rang 100 von 183 Ländern.

Bei der Verschlankung der Verwaltung setzte Boni Yayi nach seiner Wahl ein Zeichen mit der Verkleinerung seines Kabinetts von 30 auf 26 Minister. Ebenso trennte er sich von einigen seiner politischen Berater. Eine weitere Neuerung der Regierung „Boni Yayi II“ ist die Wiedereinführung des Postens des Premierministers, der 1998 abgeschafft wurde und nicht formell in der Verfassung verankert ist. Premierminister Pascal Koupakou nimmt seitdem die Rolle eines Vermittlers zwischen Präsidentschaft, Ministern und Gewerkschaften wahr. Kurze Zeit nach seiner Amtseinführung bot Boni Yayi den Beamten, die eine Gehaltssteigerung um 25 Prozent forderten, Paroli. Nach wochenlangen Streiks kam es letztendlich zu einer Einigung – eine progressive Gehaltserhöhung um 5 Prozent in den nächsten zwei Jahren und 10 Prozent im Jahr 2014.

Ebenso versucht die Regierung gegen die Korruption in Verwaltung und Wirtschaft vorzugehen. Ein Gesetz zur Bekämpfung von Korruption macht Akte der Korruption und der illegalen Bereicherung künftig strafbar. Die damit verbundene Behörde zur Korruptionsbekämpfung ist allerdings bis heute nicht eingerichtet. Wie schwierig sich

der Kampf gegen die Korruption in der Verwaltung gestaltet, zeigte die heftige Reaktion der Magistrate auf die öffentliche Aussage der Justizministerin, Marie-Elise Gbèdo, die beninische Justiz sei korrupt. Nach andauernden Streiks musste sie sich öffentlich dafür entschuldigen.

Die Steigerung der Einnahmen aus dem Hafen, die rund 55 Prozent des nationalen Haushalts ausmachen, ist ein weiteres Ziel, das sich Boni Yayi gesetzt hat. Sein Reformvorhaben eines neuen elektronischen Entzollungssystems (Programme de vérification des importations, PVI) stieß allerdings auf erbitterten Widerstand der Zöllner, zu groß schien die Gefahr, die bisherigen Privilegien zu verlieren. Mehrere Wochen Streik der Zöllner folgten. Um die Blockade des für die beninische Wirtschaft wichtigen Hafens zu brechen, ließ die Regierung im Parlament ein Gesetz verabschieden, das Streiks von Militär und Zoll verbietet. Die Zöllner kehrten nur unwillig zurück; weiterhin gibt es in regelmäßigen Abständen Blockaden des Hafens. Kontrovers wird dabei die Tatsache diskutiert, dass die Bewirtschaftung des neuen Entzollungssystems an das Privatunternehmen Benin Control ging, dessen Direktor, Patrice Talon, ein Vertrauter Boni Yayis ist. Laut Angaben der Tageszeitung „La Nouvelle Tribune“ seien die Gebühren für die Entzollung von Gebrauchtwagen aus dem Hafen seitdem um 34,47 Prozent gestiegen.

Die vorerst letzte Episode in der Reihe der Machtproben mit der Regierung ist der zweimonatige Streik der Lehrer der Primär- und Sekundarschulen Anfang 2012. Sie forderten eine den Beamten gleiche Gehaltserhöhung von 25 Prozent. Wie bereits beim Machtkampf mit den Beamten und Zöllnern drohte Boni Yayi damit, die fehlenden Lehrer mit Rekruten des Militärs zu ersetzen. Zwischenzeitlich drohte die Nichtanerkennung des gesamten Schuljahres. Die Drohkulisse zeigte Wirkung, Ende März nahmen die Lehrer ihre Arbeit wieder auf, ohne dass ihren Forderungen begegnet worden wäre.

Schwäche der Opposition

Die Opposition ist in Benin strukturell und programmatisch schwach. Zwar sah es bei den Präsidentschaftswahlen 2011 so aus, als hätte die Allianz der Oppositionsparteien mit dem gemeinsamen Kandidaten Adrien Houngbédji eine Chance, die Wahl zu gewinnen. Wie fragil die Allianz der Opposition aber war, zeigte sich in den Monaten nach den Wahlen mit dem Übertritt zahlreicher Abgeordneter zum Mehrheitslager.

Houngbédji zog sich einige Zeit weitgehend aus der Politik zurück und trat erst beim Parteitag der *Parti du Renouveau Démocratique* (PRD) im Februar 2012 wieder kämpferisch auf. Die PRD ist selbst intern zerrissen, nachdem der ehemalige Generalsekretär Moukaram Badarou zum Regierungslager übergetreten ist. Auch die wichtige Oppositions-Partei *Renaissance du Bénin* (RB) unter Léhady Soglo hat sich der FCBE (Forces Cauris du Bénin) von Präsident Boni Yayi angenähert. Die Oppositionsfraktion ist so auf rund 20 Abgeordnete reduziert.

Gründe für den Übertritt vieler Abgeordneter, die sogenannte *Transhumance*, sind neben finanziellen und machtpolitischen Aspekten auch die geringen institutionellen Garantien für die Ausübung einer effizienten Kontrollfunktion durch die Opposition in der Verfassung. So kommen sechs der sieben Posten des Parlamentspräsidiums der Regierungsmehrheit zu. Durch den Übertritt des Vertreters der Opposition im Präsidium zur Regierung sind mittlerweile alle Posten mit Abgeordneten der Regierungskoalition besetzt. Die programmatische Schwäche der Parteien sowie häufige Wechsel von Allianzen und Parteinamen lässt zudem eine klare Verortung der Parteien auf der politischen Skala nur schwer zu. Wahlentscheidungen fallen so vielmehr auf Grundlage von Personen oder regionaler und ethnischer Zugehörigkeit als auf Grundlage von ideologischen Partei- und Wahlprogrammen.

Aufbegehren gegen die geplante Verfassungsänderung

Schon mehrmals wollte Präsident Boni Yayi die Verfassung ändern. Immer wieder wur-

de das Dossier allerdings zu den Akten gelegt, so auch im Jahr 2009. Zu groß schien die Hürde, die am 11. Dezember 1990 per Referendum verabschiedete Verfassung in Frage zu stellen. Nach seiner Wiederwahl im März 2011 bekräftigte Boni Yayi erneut die Möglichkeit einer Verfassungsänderung, um die mittlerweile zwanzig Jahre alte Verfassung dem aktuellen Kontext anzupassen. Am 3. April 2012 wies der Rechtsausschuss des Parlaments das Gesetz zur Verfassungsänderung zurück. Erneut scheint die Verfassungsdebatte zu scheitern. Dieses Mal stand Boni Yayi allerdings kurz vor einem Durchbruch.

So war Ende 2011 das bereits 2009 entworfene Gesetz zur Durchführung eines Referendums vom Parlament beschlossen worden. An der mangelnden Rechtsgrundlage für eine Verfassungsänderung per Referendum war das Projekt der Verfassungsreform zuvor gescheitert. Das Verfassungsgericht machte allerdings in seiner Entscheidung vom 20. Oktober 2011 klar, dass ein Referendum nicht die Grundsatzentscheidungen der Nationalkonferenz von 1990 in Frage stellen darf. Konkret verbot das Verfassungsgericht die Modifikation der Artikel der Verfassung, welche die republikanische Staatsform, die Integrität des Staates, das Präsidentschaftsmandat von fünf Jahren, die einmalige Wiederwahl, die Altersbeschränkung von mindestens 40 und maximal 70 Jahren für die Wahl zum Präsidenten und das präsidentielle politische Regime betreffen. Damit begegnete das Verfassungsgericht der Befürchtung, dass Boni Yayi die Verfassungsänderung zur Verlängerung seines 2016 auslaufenden Mandats nutzen könnte.

Dennoch blieben Zweifel an den Gründen für die Verfassungsreform. Dazu trug auch bei, dass der Gesetzesentwurf von einer Expertenkommission ausgearbeitet wurde und selbst viele Abgeordnete den Text der angestrebten Änderungen bis zuletzt nicht kannten. Die Medien sprachen gar von einer „geheimen Verfassungsrevision“. Nach einer Umfrage von Afrobarometer sind 74 Prozent der Bevölkerung gegen eine Verfassungsänderung. Besonders die Zivilgesellschaft kritisierte den untransparenten Prozess und

mobilisierte mit der Kampagne „Sursaut Patriotique“ („patriotischer Aufstand“) und Veranstaltungen, Pressekonferenzen und Plakaten gegen die geplante Reform. Im Mittelpunkt der Kritik steht weniger der Inhalt der Verfassungsreform, die unter anderem einen Rechnungshof schaffen, die Wahlkommission als permanentes Organ in der Verfassung verankern und die Todesstrafe abschaffen soll, sondern die mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Experten wie der Verfassungsrechtler Joseph Djogbénu hinterfragen allerdings auch den Inhalt, denn eine Verfassungsänderung sei für die angeführten Reformen nicht nötig. Vielmehr solle man über ein Wahlgesetz sowie die Änderung des Strafrechts nachdenken.

Der erfolgreichen Kampagne der zivilgesellschaftlichen Organisationen schlossen sich auch die Oppositionspolitiker an und setzten sich in einer seit den Wahlen nicht dagewesenen Präsenz in den Medien für die Ablehnung der Verfassungsänderung im Parlament ein. Auch in der Regierungsfraktion regte sich Kritik. Insgesamt 28 der 83 Abgeordneten, ausreichend um eine Sperrminorität zu bilden, fanden sich über die Fraktionsgrenzen hinweg in einem Bündnis gegen die Reform zusammen. Interessant ist dabei, dass sich Boni Yayi im Gegensatz zu vergangenen Reformvorhaben medial und scheinbar auch parteiintern zurückhält und nicht wie in der Vergangenheit die Mitglieder der Regierungsalianz auf sein Reformvorhaben einschwört.

Ausschlaggebend bei der Ablehnung des Gesetzesvorschlags durch das Parlament war aber auch, dass der derzeitige regionale Kontext, geprägt durch den Militärputsch in Mali, eine Infragestellung des demokratischen Modells Benins nicht zulässt. Denn das Ansehen Benins als regionale Ausnahme ist besonders durch die zwanzigjährige Beständigkeit seiner Verfassung geprägt. Im regionalen Kontext ist dabei auch die letzte Kabinettsumbildung am 10. April 2012 zu sehen, bei der Boni Yayi das Verteidigungsressort als Minister übernahm und ein neues Ministerium für präsidentielle Angelegenheiten ins Leben rief. Wie sein Amtskollege Blaise Compaoré in Burkina Faso, der nach

der Meuterei im Frühjahr 2011 das Verteidigungsressort übernahm, scheint Boni Yayi in einer wirtschaftlich und sozial schwierigen Lage des Landes mehr Kontrolle über die Streitkräfte ausüben zu wollen.

Profilierung auf der internationalen Bühne

Den Besuch von Papst Benedikt XVI. in Benin im November 2011 und die Übernahme der Präsidentschaft der Afrikanischen Union Anfang 2012 nutzte Boni Yayi geschickt zur internationalen Profilierung Benins.

Die 23. Auslandsreise des Papstes führte ihn vom 18. bis 20. November nach Westafrika. Benin war das dritte afrikanische Land nach Angola und Kamerun, dem er einen Besuch abstattete. Dies bedeutete für Benin eine große Ehre. Die Reise stand unter dem Motto „Versöhnung, Frieden und Gerechtigkeit“. So unterzeichnete Papst Benedikt XVI. in Ouidah das Schlusschreiben der afrikanischen Synode, die Apostolische Ermahnung (Exhortatio Apostolica Postsynodalis), erinnerte an den Beginn der afrikanischen Mission vor 150 Jahren im damaligen Dahomey und gedachte des beninischen Kardinals Gantin an dessen Grab.

Boni Yayi versicherte anlässlich des Papstbesuches, kein drittes Mandat anzustreben, sondern die Verfassung achten zu wollen. Der Papst ging in seiner Rede auf die afrikanische Entwicklung der letzten Monate ein. Die Menschen in Nordafrika hätten ihrem Verlangen nach Freiheit, materieller Sicherheit sowie harmonischem und interkulturellem Zusammenleben Ausdruck gegeben. Er richtete einen dringenden Appell an die politischen und wirtschaftlichen Verantwortlichen in der Welt, ihren Völkern nicht die Hoffnung und die Zukunft zu nehmen, indem sie die Gegenwart verstümmelten. Der Besuch endete mit einer großen Messe am Sonntag im Stade de l'Amitié.

Ende Januar 2012 übernahm Benin zum ersten Mal die einjährige Präsidentschaft der Afrikanischen Union. Präsident Boni Yayi nimmt diese Funktion sehr ernst und versucht sie zur internationalen Profilierung Benins zu nutzen. Gleichzeitig aber verlor Benin den Wettkampf um die Präsidenten-

schaft der Kommission der ECOWAS. Bei deren Gipfeltreffen vom 16. bis 17. Februar 2012 wurde Kadré Désiré Ouédraogo, ehemaliger Premierminister in Burkina Faso, gewählt. Bereits im Vorfeld hatte es Uneinigkeit darüber gegeben, ob Benin turnusgemäß die Präsidentschaft zukomme.

Die Afrikanische Union befindet sich seit der gescheiterten Wahl eines neuen Kommissionspräsidenten im Januar 2012 in einer schweren Krise. Benin kommt es nun zu, die Krise zu lösen und einen mehrheitsfähigen Kandidaten zu finden. Es ist davon auszugehen, dass nach dem mangelnden Konsens für die beiden ursprünglichen Kandidaten, den derzeitigen Kommissionspräsidenten, den Gaboner Jean Ping, und die ehemalige Außenministerin Südafrikas, Nkosazana Dlamini-Zuma, ein neuer Kandidat aufgestellt wird. Bis Juni 2012 wird Jean Ping die Kommissionsgeschäfte kommissarisch fortführen. Um einen Ausweg aus der Krise zu finden, trafen sich die Staats- und Regierungschefs am 18. Februar und erneut am 18. März in Cotonou. Eine Lösung konnte bislang allerdings nicht gefunden werden. Auch das letzte Treffen einer Kommission bestehend aus acht Staats- und Regierungschefs, die einen Ausweg aus der Krise finden soll, erzielte bislang keine Einigung.

Eine weitere Herausforderung für die beninische AU-Präsidentschaft ist die Sicherheitslage in Mali, wo seit Anfang des Jahres 2012 Tuareg-Rebellen die Armee im Norden des Landes bekämpfen, und Soldaten am 21. März einen Militärputsch verübten und die Regierung Amani Touré absetzten. Die Afrikanische Union unterstützt hierbei die Initiativen der ECOWAS, die Blaise Compaoré, Präsident Burkina Fasos, zum Vermittler ernannt hat.