

August 2013

www.kas.de/westafrica

Neues Kabinett, neues Glück?

BENIN UND NIGER MIT NEUER REGIERUNG – UND ALTEN PROBLEMEN

Mit nur wenigen Tagen Abstand haben die Präsidenten der westafrikanischen Nachbarländer Benin und Niger, die noch Anfang des Monats den Jahrestag ihrer Unabhängigkeit feierlich begingen, ihr jeweiliges Kabinett stark modifiziert. Während dieses Vorgehen in präsidialen (Benin) bzw. semipräsidialen (Niger) Regierungssystemen nicht unüblich ist, könnten die Herangehensweisen beider Präsidenten unterschiedlicher nicht sein: In Niger zeichnete sich die Regierungsumbildung seit langem ab und wurde vom Staatsoberhaupt Mahamadou Issoufou weitgehend konsensual herbeigeführt, muss aber nach aktuellem Stand als gescheitert betrachtet werden. Der beninische Präsident Boni Yayi löste sein Kabinett hingegen in gewohnt autokratischer Manier auf – und verursachte damit einmal mehr Irritationen im ohnehin angespannten politischen Klima seines Landes.

I. Überraschende Kabinettsauflösung in Benin

Als Boni Yayi am Abend des 8. Augusts 2013 durch eine simple Pressemitteilung verlauten ließ, dass alle 26 Regierungsmitglieder nunmehr entlassen seien¹, herrsch-

ten in Benin zunächst Verwunderung und kollektives Stirnrunzeln. Zwar hatten sich bereits Spannungen zwischen Yayi und einigen Ministern abgezeichnet, dennoch kam ein solch radikaler Schritt für den Großteil der Bevölkerung – und dem Vernehmen nach selbst für einige Kabinettsmitglieder – unerwartet.

Drei Tage später, am 11. August, gab Yayi sein neues Regierungsteam bekannt. Es besteht – wie auch das vorherige Kabinett – aus 26 Ministern (davon fünf Frauen): 13 wieder eingesetzte und 13 neu ernannte Mitglieder des Präsidentenlagers. Der Posten des Premierministers wurde nicht neu besetzt. Dieser ist in der beninischen Verfassung an sich nicht vorgesehen, wurde aber von Yayi nach seiner Wahl 2011 eigenmächtig geschaffen, um sich gegenüber seinem Unterstützer Pascal Koupaki erkennlich zu zeigen.

Das Verteidigungsressort, das Boni Yayi seit 2012 selbst vertreten, aber eher vernachlässigt hatte, wurde hingegen vergeben – ein längst überfälliger Schritt angesichts der zunehmenden Bedrohung Benins durch die Piraterie im Golf von Guinea und die Auswirkungen sowohl der Sahelkrise als auch der terroristischen Aktivitäten von Boko Haram im Nachbarland Nigeria.

¹ Die entscheidenden drei Sätze der im staatlichen Fernsehsender ORTB verlesenen Pressemitteilung lauten übersetzt: „Wie Sie wissen, beschäftigen uns heute zahlreiche Probleme im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung. Diese neuen Herausforderungen, die Reformen im Geiste des Zusammenhalts und der Entschlossenheit notwendig machen, verlangen die Dynamik eines neuen Regierungsteams. Deshalb hat er [der Präsident] entschieden, den Dienst

der Minister an diesem 8. August 2013 zu beenden, in der Erwartung eines neuen Regierungsteams und dies konform mit Art. 54, Abs. 3 der Verfassung.“ (siehe auch offizielle Internetseite der beninischen Regierung)

Boni Yayis Befreiungsschlag

Der beninische Präsident hat seiner Wählerschaft die Gründe für die Regierungsumbildung nicht erläutert. Vieles deutet aber darauf hin, dass sich Boni Yayi durch dieses Manöver dreier unliebsam gewordener Weggefährten entledigen wollte. Mit der Entlassung des Premierministers Pascal Koupaki, der Justizministerin Reckya Madougou und des Ministers für präsidiale Angelegenheiten Kogui N'Douro schieden drei politische Schwergewichte aus der Regierung aus, die schon seit Beginn des ersten Mandats von Boni Yayi Ministerposten bekleidet hatten, denen der Präsident aber zunehmend misstraut.

Allen drei werden Verbindungen zum Geschäftsmann Patrice Talon nachgesagt, der einen Giftanschlag auf Yayi geplant haben soll und deshalb im Oktober 2012 zum „Staatsfeind Nr. 1“ erklärt wurde. Talon befindet sich derzeit im französischen Exil, wo ihn die ehemalige Justizministerin Madougou mehrfach getroffen haben soll.² Auch N'Douro wurden seine Beziehungen zu Talon – beide gehörten 2006 zu den wesentlichen Unterstützern und Financiers der Wahlkampagne des politischen Außenseiters Yayis – zum Verhängnis. Nachdem ihm bereits 2012 das Portefeuille des Verteidigungsministers entzogen und lediglich der deutlich weniger prestigereiche Posten des Ministers für präsidiale Angelegenheiten angetragen wurde, scheinen zunehmende Rivalitäten das Verhältnis zwischen Yayi und N'Douro nun endgültig zerrüttet zu haben.

Das Zerwürfnis mit dem ehemaligen Premierminister Koupaki, der als starke Persönlichkeit und möglicher Kandidat für die nächsten Präsidentschaftswahlen 2016 gehandelt wird, scheint letztlich den Ausschlag für die Regierungsauflösung gegeben zu haben. Angeblich hatte Koupaki bereits am 29. Juli bei einem hitzigen Treffen mit Yayi seine Rücktrittsabsicht kundgetan – ein Gerücht, dass durch das Fehlen des Premier-

ministers bei den Unabhängigkeitsfeierlichkeiten am 1. August noch befeuert wurde.³

Die Regierungsumbildung als Symptom einer tiefer liegenden politischen Krise

Selbst wenn die Kabinettsauflösung laut Artikel 54 der beninischen Verfassung vom 11. Dezember 1990 zu den Befugnissen des Präsidenten gehört, so können die Entlassung der ehemaligen Weggefährten Yayis und die Besetzung des neuen Kabinetts mit eher unauffälligen Parteigängern als zwei von zahlreichen Anzeichen für den zunehmend autokratischen Regierungsstil des Präsidenten gelesen werden. Yayi war 2006 mit einem ambitionierten Wirtschaftsreform- und Korruptionsbekämpfungsprogramm angetreten. Nach ersten Erfolgen erntete er seit 2010 aufgrund wiederholter Eingriffe in die Pressefreiheit und zweier großer Betrugskandale vermehrt Kritik. Nach seiner zweifelhaften Wiederwahl 2011, die mit einem organisatorischen Debakel und mit Polizeigewalt auseinandergetriebenen Demonstrationen einherging, verlor Yayi zusätzlich an Glaubwürdigkeit.

Der promovierte Ökonom, der als anpackender Pragmatiker in seine erste Amtszeit gestartet war, trug selbst wenig zur Deskalation der angespannten politischen Lage bei, sondern präsentierte sich mehr und mehr als konfrontativer Machtmensch. Yayis Drohung, zur Not mit Gewalt gegen seine politischen Gegner vorzugehen (wie anlässlich eines Fernsehinterviews zum Unabhängigkeitstag 2012 geäußert) und die Verfolgung seines ehemaligen Vertrauten Talon entsprechen keineswegs der üblichen Bessinnung auf nationale Einheit und Stabilität, welche seit dem friedlichen Übergang zur Demokratie 1989/1990 als zentrale Werte der politischen Kultur Benins gelten.

Zusätzlich wird Yayi von großen Teilen der Zivilgesellschaft die Absicht zugeschrieben, die beninische Verfassung – bis heute Denkmal der friedlichen Transition – modifizieren zu wollen, um sich eine dritte Amts-

² Jeune Afrique, 12.08.2013, „Bénin: les raisons d'un remaniement gouvernemental“

³ ebd.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BENIN UND NIGER

FRANZISKA PORST

August 2013

www.kas.de/westafrica

zeit zu ermöglichen. Als Ziele der seit 2009 angestrebten Verfassungsänderung führt Yayi die Effizienzsteigerung politischer Prozesse, die Anpassung an internationale Abkommen und die verfassungsrechtliche Verankerung von „good governance“ an. Während der Reformbedarf von Teilen der politischen Klasse und – in geringerem Maße – der Bevölkerung anerkannt wird, so bereitet das Timing des Reformvorhabens vielen Beninern Sorge. Sie befürchten, dass Yayi – dem Beispiel seines burkinischen Amtskollegen Blaise Compaoré folgend – die Verfassungsänderung als Beginn einer neuen Republik deklarieren könnte, um die Beschränkung auf zwei Präsidentschaftsmandate umgehen zu können.⁴

Die sehr kontrovers geführte Debatte hat Anfang Juni 2013 mit der erneuten Einbringung des Reformtextes ins Parlament an Hitzigkeit gewonnen. Kritiker aus Zivilgesellschaft und Opposition haben im Juli auf Facebook zum sogenannten „roten Mittwoch“, dem Tragen eines roten Kleidungsstücks an jedem Mittwoch als Zeichen des Protests, aufgerufen. Yayis Administration reagierte mit punktuellen Verhaftungen rot gekleideter Beniner; seine Anhänger riefen den „weißen Freitag“ aus. Auch wenn bisher noch nicht abzusehen ist, inwiefern Protest- und/oder Gegenprotestbewegung an Zulauf gewinnen werden, so verdeutlicht diese Entwicklung die zunehmende Polarisierung der beninischen Gesellschaft und die anhaltende Verschlechterung des politischen Klimas, zu der Boni Yayi mit seiner Ad-hoc-Regierungsumbildung nun einmal mehr beigetragen hat.

⁴ siehe auch Stroh, Alexander (2013), „Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin“, GIGA Focus Afrika 4/2013

II. Was lange währt, wird endlich gut? Nigers neues „Kabinett der nationalen Einheit“

Anders als in Benin erwies sich die Regierungsumbildung in Niger als beinahe quälend langwieriger Prozess. Nach Monaten der offenen Konsultationen, geheimen Verhandlungen und hartnäckigen Gerüchte stand am 13. August endlich die Besetzung des neuen „Kabinetts der nationalen Einheit“ fest.

Es besteht aus 36 (anstatt wie bisher 25) Ministern, und umfasst neben Mitgliedern der Regierungskoalition, die aus der Partei des Staatspräsidenten Mahamadou Issoufou PNDS (Parti Nigerien pour la Démocratie et le Socialisme), der vom Parlamentspräsidenten Hama Amadou angeführten MODEN/FA Lumana (Mouvement Démocratique Nigérien pour une Fédération Africaine) und drei kleineren Parteien besteht, erstmals auch Vertreter der Opposition.

Dementsprechend hat es viel Bewegung gegeben: Zahlreiche Minister sind ausgeschieden, andere haben das Portefeuille gewechselt und mehr als 20 Neuzugänge sind zu verzeichnen. Unter diesen neuen Ministern sind auch drei Vertreter der oppositionellen MNSD (Mouvement national pour la société de développement), der Partei des ehemaligen Präsidenten Mamadou Tandja⁵: Albadé Abouba, der Generalsekretär der MNSD, wurde zum Staatsminister für präsidiale Angelegenheiten berufen; Wassalké Boukari und Alma Oumarou bekleiden nunmehr den Posten des Umwelt- bzw. Handelsministers.

⁵ Mamadou Tandja kündigte 2009 nach zwei Amtszeiten an, sein Mandat durch eine Verfassungsänderung verlängern zu wollen, woraufhin er im Februar 2010 vom Militär abgesetzt wurde. Eine militärische Übergangsregierung unter General Salou Djibo übernahm die Geschäfte und versprach, Niger wieder zur Demokratie zurück zu führen. Im März 2011 wurden Präsidentschaftswahlen organisiert, die als weitgehend frei und fair eingeschätzt wurden und aus denen Mahamadou Issoufou (PNDS) als Sieger hervorging.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BENIN UND NIGER

FRANZISKA PORST

August 2013

www.kas.de/westafrika

Darüber hinaus haben auch Mitglieder der zweitgrößten Oppositionspartei CDS (Convention Démocratique et Sociale) Eingang in das neue Kabinett gefunden. Die zentralen Portefeuilles Erdöl, Justiz, Verteidigung und Außenpolitik bleiben hingegen mit Vertrauten des Präsidenten besetzt. Der Tuareg Brigi Rafini, den Issoufou 2011 überraschend zum Premierminister ernannt hatte, steht der Regierung auch weiterhin vor.

Auffällig ist, dass das neue Kabinett trotz gesetzlich vorgeschriebener Quote von mind. 25% nur fünf Ministerinnen zählt, was einem Frauenanteil von knapp 14% entspricht.

Niger vor enormen Herausforderungen

Issoufou hatte die Notwendigkeit einer Regierung der nationalen Einheit immer wieder unterstrichen, so zuletzt bei den Feierlichkeiten zum Unabhängigkeitstag am 3. August. Er betonte, dass der innere Zusammenhalt Nigers gesichert werden müsse, um den massiven sicherheitspolitischen Herausforderungen, mit denen das Land derzeit konfrontiert ist, geschlossen begegnen zu können. Niger gilt als Rückzugsort für islamistische Extremisten sowohl aus den angrenzenden Sahelstaaten, insbesondere Mali, als auch aus Nigeria (Boko Haram), die auf nigrischem Territorium gezielt nach Anschlags- und Entführungsopfern suchen. Trotz erhöhter Sicherheitsvorkehrungen kam es am 23. Mai 2013 zu einem Doppelanschlag auf die Hauptkaserne der nordnigrischen Stadt Agadez und die Somaïr-Mine in Arlit, einem Ableger des französischen Uran-Konzerns Areva. Zu dem Anschlag, der mindestens 21 Tote forderte, bekannten sich die islamistischen Gruppierungen „Al-Qaida im Islamischen Maghreb“ (AQIM) und „Bewegung für Einheit und Dschihad in Westafrika“ (MUJAO).

Darüber hinaus hat Niger mit extrem schlechten sozioökonomischen Bedingungen zu kämpfen, die den Nährboden für die zahlreichen politischen Turbulenzen der Vergangenheit gebildet haben. Im vergangenen Jahr hat das Land zwar ein rasantes Wirtschaftswachstum von 11,2% des BIP hingelegt, was vor allem auf den Beginn der

Erdölförderung – neben dem Minensektor der einzige Wirtschaftsmotor Nigers – zurückzuführen ist. Der rapide wachsenden Bevölkerung (Niger hat die dritthöchste Bevölkerungswachstumsrate weltweit) kommt der BIP-Anstieg aber kaum zugute. So rangiert das Land im Human Development Index der Vereinten Nationen seit Jahren auf den hintersten Rängen (2011: 186 von 187). Nachdem Ende Mai das desolate Stromnetz der nigrischen Hauptstadt Niamey komplett zusammengebrochen war, sodass ganze Stadtviertel tagelang ohne Elektrizität waren und sich jegliche wirtschaftliche Aktivität sich deutlich verlangsamte, regte sich in der Bevölkerung einmal mehr Unmut gegen die prekären Lebensbedingungen.

Issoufous Altlasten und die fragile Allianz mit Hama Amadou

Präsident Issoufou hat seit seinem Amtsantritt 2011 einen ambitionierten Reformkurs angestoßen, der bisher besonders im Bereich Korruptionsbekämpfung und Pressefreiheit Früchte getragen hat. Darüber hinaus versucht der nigrische Präsident, Sicherheits- und entwicklungspolitische Elemente in einer „Strategie für Sicherheit und Entwicklung“ zu verbinden, engagiert sich für eine multilaterale Sicherheitspolitik mit seinen Nachbarn und arbeitet eng mit Frankreich und den USA zusammen. So autorisierte Issoufou im Februar 2013 die Stationierung US-amerikanischer Truppen und Drohnen auf nigrischem Boden.

Während Issoufou für diese Anstrengungen breite internationale Anerkennung – darunter auch einige Vorschuss-Lorbeeren – erhielt, sieht er sich im eigenen Land mit zunehmender Unzufriedenheit und großen Legitimationsproblemen konfrontiert. So hat Issoufou nach wie vor mit den Gespenstern der Vergangenheit zu kämpfen, denn Ex-Präsident Tandja bleibt auch nach seiner Absetzung besonders unter der ländlichen Bevölkerung sehr beliebt. In nigrischen Medien wird immer wieder die Konkurrenz von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BENIN UND NIGER

FRANZISKA PORST

August 2013

www.kas.de/westafrica

Tandjas Regime der *Tazartché*⁶ und Issoufous *System Guri*⁷ beschworen. Das *System Guri* ist insbesondere in den vergangenen Monaten immer schärferen Attacken ausgesetzt gewesen und Issoufous Fähigkeit, das Land aus der Krise-in-Permanenz zu führen, wurde offen angezweifelt.⁸

Der nigrische Präsident hat mit seinen ambitionierten Reformen insbesondere im Bereich Korruptionsbekämpfung, die auch hohe (ehemalige) Beamte der Regierung und des Militärs nicht verschonten, und seinen teilweise unkonventionellen Entscheidungen, wie der Berufung Brigi Rafinis zum Premierminister, viele Nigrer aufgeschreckt und alte Seilschaften gegen sich aufgebracht. Dies erklärt die häufige Berufung auf die graue Eminenz Tandja und seine *Tazartché* aber nur teilweise. Vieles deutet darauf hin, dass der gesellschaftliche Konsens, Issoufous Reformen zu unterstützen, angesichts der anhaltend schlechten Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung zu bröckeln beginnt.

Schließlich war bereits Issoufous Wahl zum Präsidenten 2011 teilweise dem strategischen Vorgehen des heutigen Parlamentspräsidenten Hama Amadou zu verdanken. Dieser unterstützte als Drittplazierter der ersten Wahlrunde Issoufou in der Stichwahl, woraufhin seine Partei MODEN/FA Lumana an der Regierung beteiligt wurde. Hama Amadou scheint seine Präsidentschaftambitionen aber nie abgelegt zu haben, sodass die Allianz seiner Partei mit Issoufous PNDS nicht viel mehr als eine Vernunftehe war. Diese ist in den letzten Monaten bedenklich

⁶ *Tazartché* („Kontinuität“ in der Sprache der größten ethnischen Gruppe Nigers, Haussa) war Tandjas Wahlkampslogan 2004, den seine Anhänger 2009 recylten, um für eine dritte – verfassungswidrige – Amtszeit zu werben.

⁷ *Guri* (Haussa für „Renaissance“) bezeichnet das ambitionierte Regierungsprogramm, mit dem Issoufou 2011 gestartet war.

⁸ z.B. Le Témoin vom 1. Juli 2013 und Le Courier vom 24. Juli 2013

ins Wanken geraten. Amadous augenscheinliche (Wieder-)Annäherung an seinen ehemaligen Parteigenossen Tandja hat dabei für besonders viel Unruhe auf der politischen Bühne Nigers gesorgt.

Issoufous Flucht nach vorn

Issoufou blieb angesichts der bröckelnden Allianz mit Hama Amadou nur die Flucht nach vorn: die Integration der Opposition – und dabei insbesondere Tandjas MNSD – in das Kabinett. Dazu mussten etliche neue Ministerien geschaffen bzw. existierende Portefeuilles aufgesplittert werden: Es beschäftigen sich nunmehr nicht weniger als drei Minister mit Bildungsthemen, und auch ein eigenes Portefeuille für Hydraulik und Abwasserreinigung wurde geschaffen. Die Frage, inwiefern eine derart aufgeblasene Regierung wirklich handlungsfähig ist und den enormen sozioökonomischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen Nigers effektiv begegnen kann, scheint entgegen offizieller Verlautbarungen letztlich zweitrangig gewesen zu sein.

Hinzu kommt, dass bereits die Vorverhandlungen zum neuen Kabinett äußerst langwierig und konfliktreich waren: So betrieben sowohl die beteiligten Parteien als auch die Gruppe um General Salou Djibo, der nach dem Militärputsch gegen Tandja der Übergangsregierung vorstand, intensive Lobbyarbeit für ihre jeweiligen Protegés. Schließlich beauftragte Issoufou die Führer von Oppositions- und Koalitionsparteien damit, Persönlichkeiten aus ihren Reihen für Ministerposten vorzuschlagen. Diese Konsultationen wurden nach monatelangen Fehden, während derer (potenziell) scheidende Minister ihre Arbeit de facto bereits niedergelegt hatten, allerdings für gescheitert erklärt und die neuen Minister schließlich größtenteils persönlich berufen – ein klares Symptom für die anhaltende Konsensunfähigkeit innerhalb und zwischen nigrischen Parteien.

Kein Ende der politischen Krise in Sicht

Die ersten Reaktionen auf die offizielle Verkündung der neuen Regierung lassen nun keinen Zweifel mehr daran, dass Issoufous Schachzug nicht gereicht hat, um den um-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BENIN UND NIGER

FRANZISKA PORST

August 2013

www.kas.de/westafrika

triebigen Parlamentspräsidenten auf Kurs zu bringen und „nationale Einheit“ herzustellen.

fernt, die es bräuchte, um seine mannigfaltigen Probleme zu lösen.

Nachdem sich während der Konsultationen bereits eine Spaltung der MNSD in ein regierungsfreundliches und ein regierungsfeindliches Lager abzeichnete, forderte Seyni Oumarou, Präsident der MNSD, seine „betrogenen“ Parteigenossen vergangene Woche dazu auf, ihre Ministerposten zu verlassen. Allerdings folgten die drei designierten Minister der MNSD diesem Aufruf bisher nicht. Stattdessen ließ die Fördergruppe von Albadé Abouba, Generalsekretär der Partei und designierter Staatsminister für präsidiale Angelegenheiten, im nigrischen Fernsehen verlauten, dass sie Abouba in seiner neuen Funktion unterstütze.

Am 17. August trat schließlich die Führungsriege von MODEN/FA Lumana vor die Presse und erklärte ihren Rückzug aus dem neuen Kabinett „bis auf weiteres“. Sie verwies explizit auf die entscheidende Rolle von MODEN/FA Lumana bei der Präsidentschaftswahl 2011 und kritisierte die mangelnde Einbeziehung der Partei in die Neudesignation der Minister und die Unterrepräsentierung im neuen Kabinett, unterstrich aber zugleich Verhandlungsbereitschaft. Das Politbüro der Präsidentenpartei PNDS zögerte nicht lange und appellierte an ihren Hauptverbündeten, seine Position zu überdenken. Premierminister Brigi traf am Abend des 18. August mit Hama Amoudou zusammen, um zu vermitteln.

Noch ist nicht abzusehen, ob dieser Mediationsversuch glücken wird, aber es ist klar, dass viel auf dem Spiel steht: Sollte MODEN/FA Lumana für die weitere Unterstützung Issoufous nicht mit zusätzlichen Ministerposten „belohnt“ werden und stattdessen eine Allianz mit MNSD und CDS eingehen, verlöre Issoufou seine Mehrheit im Parlament. Und die Geschichte Nigers lehrt, dass dies einer institutionellen Blockade gleichkäme, die einen Staatsstreich nach sich ziehen könnte. Eine Woche nach Bekanntgabe der Regierung der „nationalen Einheit“ ist Niger folglich mehr denn je von der Kohäsion und Handlungsfähigkeit ent-