

Senegal: Lokalwahlen 2014, ein Prüfstein für den Präsidenten

Zersplitterte Parteienlandschaft, umstrittene Dezentralisierungsreform, enttäuschte Hoffnungen: die Lokalwahlen gelten als Barometer und Kompass für Regierung und Opposition

Die Lokal- und Kommunalwahlen am 29. Juni 2014 stehen im Zentrum des öffentlichen Interesses in Senegal. Im März sollten sie ursprünglich stattfinden, wurden dann jedoch wegen der noch nicht abgeschlossenen Dezentralisierungsreform um ein halbes Jahr verschoben. Am 30. April mussten die Kandidatenlisten vorliegen, sie offenbaren zwar die Zentrifugalkraft der Regierungspartei APR, aber auch deren starke Zersplitterung auf lokaler Ebene.

Zersplitterte Parteienlandschaft vor den Wahlen

Unter Hochdruck wurden im April die Kandidatenlisten für die Lokalwahlen Ende Juni erstellt, letzte Abgabefrist war der 30. April. Unter Hochdruck, da viele der großen Parteien, vor allem die APR (Allianz für die Republik) des Präsidenten Macky Sall, sich auf lokaler Ebene gespalten haben. In Kedougou splittet sich die APR in neun Gruppen, die erst durch die persönliche Intervention des Staatschefs wieder leidlich zusammen fanden, um eine wenn auch stark umstrittene Liste zu erstellen. In anderen Kommunen kam es sogar zu Handgreiflichkeiten zwischen APR Verantwortlichen, als es um die Besetzung der Kandidatenlisten ging

In Pikine, einer der größten Dakarer Vorstädte mit Kommunalstatus, wurden von Parteien und Koalitionen insgesamt 201

Liste eingereicht. Auf Landesebene existieren in Senegal mehr als 200 politische Parteien, nur fünf Prozent sind jedoch in nationalen, regionalen oder lokalen gewählten Instanzen repräsentiert. Zu den Lokalwahlen fanden sich in den über 400 Gebietskörperschaften hunderte von Koalitionen zusammen.

Die Zusammenstellung der Kandidatenlisten wird parteiintern diskutiert und mehrheitlich beschlossen, dies geschieht meist sehr kontrovers. Gelegentlich werden auch Kandidaten von höherer Ebene vorgeschlagen, was einer Nominierung ähnelt. Es kommt ebenfalls vor, dass schon fertig gestellt Kandidatenlisten auf dem Weg von der Parteizentrale zum Präfekten, wo sie eingereicht werden müssen, nochmals geändert werden. Verschiedentlich werden aber auch Listen von den Präfekturen wegen Formfehlern abgelehnt. Dies führt dann zu erheblichen Frustrationen in den lokalen Parteivertretungen und in den Koalitionen.

Die Parteienlandschaft ist komplex und unübersichtlich, die großen Parteien und besonders die APR des Präsidenten Sall befinden sich in einer heiklen Lage. Lokalwahlen sind keine Präsidentschaftswahlen und es ist möglich, sogar relativ wahrscheinlich, dass die Regierungskoalition Benno Bokk Yakar (Gemeinsam für den Fortschritt) auf lokaler Ebene in vielen Landesteilen scheitert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SENEGAL

UTE GIERCZYNSKI-BOCANDE

MAI 2014

www.kas.de/senegal-mali

Die Regierungskoalition, die Macky Sall vor zwei Jahren zum Wahlsieg verholfen hat, ist ein Konglomerat aus Parteien mit unterschiedlichen wenn nicht gegensätzlichen Ideologien: Liberale (APR), Sozialisten (PS Parti Socialiste), Sozialdemokraten (AFP Alliance des forces du progrès), Kommunisten (PIT Parti pour l'Indépendance et le Travail) arbeiten zwar in der Hauptstadt Dakar mehr oder minder einträchtig zusammen in der Regierung. In den Regionen sieht es jedoch anders aus und regionale, lokale und persönliche Ambitionen kollidieren mit Regierungsinteressen. Eine große Schwäche der Koalition Benno Bokk Yakar besteht darin, dass sie in vielen Regionen nicht ganz vollständig (nicht alle Parteien sind landesweit vertreten) präsent ist. Auf lokaler Ebene fehlt zudem häufig ein gemeinsames Programm. Für die meisten der in Benno Bokk Yakar zusammengeschlossenen Parteien war der Regierungswechsel im Jahre 2012 das entscheidende Motiv zur Koalitionsbildung. Nach dem ersten Erfolg in der Präsidentschaftswahl wurden auch die Parlamentswahlen im Juli 2012 unter der gemeinsamen Flagge vorbereitet und gewonnen. Benn Bokk Yakar besetzt mehr als die Hälfte der Parlamentssitze. Mangelnde programmatische Kongruenz zwischen den Koalitionspartnern ist sicherlich ein Faktor für die sich manifestierende Schwäche. Allerdings haben sich in den Regionen mit der Zeit auch divergierende Prioritäten und spezifische Probleme herauskristallisiert, deren Lösung der Regierungskoalition scheinbar auch nicht zugetraut wird.

Viele der Koalitionspartner ziehen es deshalb „vor Ort“ vor, allein anzutreten, oder eben in einer Koalition mit anderen Parteien, auch mit der Oppositionspartei PDS, oder mit Bürgerinitiativen. Vielerorts sind die großen Parteien gespalten und kleine Parteien, die populären Bürgerinitiativen Raum

bieten, laufen ihnen den Rang ab – zumindest in der Vorwahlperiode.

Der Wahltermin wird die Konsistenz und Popularität dieser spontanen Koalitionen beweisen. Ihre Ziele ähneln sich jedenfalls landesweit: eine bürgernähere Politik, keine leeren Versprechungen, gewählte Vertreter, die sich den Sorgen und Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung widmen und nicht ihre eigenen Interessen befriedigen. Die Kritik gilt vor allem den „Geisterbürgermeistern“, die, wie Moustapha Guirassy (Kedougou) oder Idrissa Seck (Thies) mehr Zeit außerhalb des Landes als in Senegal oder gar in ihrer Stadt verbringen. Angeblich, um im Ausland Fundraising für die Entwicklung der Kommune zu betreiben. Wie auch immer, die Bürger fühlen sich allein gelassen und fordern Kommunalpolitiker, die präsent sind und sich für die Entwicklung der Gemeinde engagieren.

Kritik an der Regierung Macky Sall und Wades Rückkehr

Im März 2012 war Macky Sall zum Präsidenten gewählt worden, in zwei Jahren konnten er und seine Regierung die Erwartungen der Bevölkerung jedoch nicht einmal ansatzweise erfüllen. Viele Reformen wurden angegangen, ihre Erfolge lassen jedoch auf sich warten. Die Armut wächst weiter, die Bildungskrise ist noch immer ungelöst, die Arbeitslosenrate dümpelt wie zuvor bei 50 % und lässt Frustrationen vor allem bei der jungen Bevölkerung wachsen. Die Dezentralisierungsreform scheint noch nicht ausgegoren, die Verfolgung von Wirtschaftsverbrechen der ehemaligen Regimespitzen kommt nur schleppend voran. Der PSE (Plan für ein aufsteigendes Senegal) zum wirtschaftlichen Aufschwung wurde mit Millio-nenzusagen von Seiten der Gebergemeinschaft von der Presse hochgelobt – aber Ergebnisse sind noch nicht zu erkennen. Die Sozialpolitik Salls mit der Einführung von „Familienhilfen“ auf Kosten von Studentenstipendien scheint nicht geeignet, die Armut

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SENEGAL

UTE GIERCZYNSKI-BOCANDE

MAI 2014

www.kas.de/senegal-mali

nachhaltig zu bekämpfen. Tatsächlich ist das Programm noch nicht recht ausgegoren und es wird vielmehr als versteckter Wahlkampf gewertet. Vermutlich würden die Konzeptoren daran gewinnen, sich beim Projekt der Bolsa Familia in Brasilien zu inspirieren. Eine nicht der liberalen Ideologie entsprechende von der Regierung angeordnete allgemeine Senkung der Mietpreise wurde mit gemischten Gefühlen aufgenommen, und die Senkung der Preise für Grundnahrungsmittel gehört weiterhin zur Kategorie der nicht gehaltenen Versprechen. Die Liste der enttäuschten Hoffnungen ist lang.

So war es keine Überraschung, dass Altpräsident Wade nach zweijähriger Abwesenheit bei seiner Rückkehr mit großer Begeisterung von tausenden Anhängern begrüßt wurde. Das von den Medien extrem aufgebauschte Ereignis bezeugte, dass der charismatische Altpolitiker noch kein Fünkchen seiner Energie verloren hat und diese geschickt einsetzt, um seine kränkelnde PDS (Parti Démocratique Sénégalais), deren Vorsitzender er noch ist, für den Wahlkampf in Schwung zu bringen.

Wade, der seit seiner Wahlniederlage 2012 in Versailles lebt, kam offiziell nach Senegal zurück, um seinem inhaftierten Sohn Karim Wade beizustehen. Dieser sitzt wegen diverser Anklagepunkte (massive Mittelhinterziehungen und Amtsmissbrauch während seiner Ministerkarriere im Kabinett seines Vater) seit sechs Monaten in Untersuchungshaft. Als gewiefter Stratege und Politiker wählte Wade für seine Rückkehr bewusst den Zeitpunkt kurz vor den Lokalwahlen. In der Tat stand die PDS dem Abgrund nahe: seit Amtsaufnahme des Präsidenten Sall hatte eine „Wanderbewegung“ vieler großer PDS-Politiker in Richtung APR eingesetzt. Dieses „politische Nomadentum“, das gewissermaßen aus der „Zentrifugalkraft, der Attraktivität der regierenden Partei entsteht, ist nicht neu: während der Amtszeit Wades waren zahlreiche PS-Politiker in

Richtung PDS migriert. Dank seiner medientechnisch optimal inszenierten Rückkehr wird es Wade vielleicht gelingen, dieser Abwanderungsbewegung entgegenzuwirken und vor allem die wichtigsten Verantwortungsträger seiner Partei zu mobilisieren.

Kommentatoren kündigten schon eine Umkehr der Machtverhältnisse bei den Lokalwahlen an, so wie es 2009 geschehen war. Damals hatten die Oppositionsparteien PS und AFP die wichtigsten Großstädte erobert, während die PDS sich mit den ländlichen Gebieten abfinden musste – dies war ein Vorzeichen für das Scheitern der Wade Regierung drei Jahre später gewesen. Die Regierungsperioden werden kürzer, was ein Zeichen der Zeit, vor allem aber ein Zeichen für die Lebendigkeit der senegalesischen Demokratie ist. Die Bürger sind sich der Macht ihrer Stimme bewusst und nutzen sie, um Politiker abzustrafen. Geduld ist keine Tugend mehr, schnelle Erfolge werden gefordert. So wurde die PS im Jahre 2000 nach 40 Regierungsjahren abgewählt, die PDS 2012 nach 12 Jahren – wird es die APR 2017 nach fünf Jahren sein?

Dezentralisierungsreform Akte eins, zwei und drei

Knapp ein Jahr vor den Kommunalwahlen, die schon um sechs Monate verschoben wurden, wartete die Regierung Sall mit einer Reform auf, die landesweit eine starke Polemik hervorrief: „L'acte 3 de la décentralisation“, der dritte „Akt“ der Dezentralisierung. Die der Theatersprache entlehene Bezeichnung legt unfreiwillig die beinahe „komische“ Dramatik der Dezentralisierungsreformen in Senegal offen.

Senegal hatte 1960 von der Kolonialmacht Frankreich den Zentralstaat nach jakobinischem Muster übernommen und wagte 1972 eine erste Dezentralisierungsphase mit der Schaffung der Landgemeinden. Bis dahin hatten ausschließlich die Kommunen (vor allem die Regionalhauptstädte) den Status von Gebietskörperschaften besessen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SENEGAL

UTE GIERCZYNSKI-BOCANDE

MAI 2014

www.kas.de/senegal-mali

Erst ein viertel Jahrhundert später, 1996, wurde von der Nationalversammlung der Transfer von neun Kompetenzen auf die Gebietskörperschaften beschlossen, die nunmehr die Befugnisse übertragen bekamen, jedoch nicht die Möglichkeit, selber Steuern zu erheben und zu verwalten. Bis dato fließen quasi alle Steuereinnahmen in die staatliche Zentralkasse und werden von Dakar aus wieder umverteilt. Nach einem Schlüssel, der mehr als zwei Drittel aller Einnahmen in Dakar belässt und die restlichen 30 % auf das „Hinterland“ verteilt.

Auch die mit dem Kompetenztransfer einhergehenden Gebietsreformen scheinen nicht nachhaltig. Zu Beginn der Regierungszeit Senghors (1960) gab es in Senegal sieben Regionen, die wiederum in Departements und diese in Kreise aufgeteilt waren. 1996/97 wurde die Zahl der Regionen stufenweise bis auf 14 erhöht und diese mit dem Status der Gebietskörperschaft versehen. Allerdings sind einige kleine Regionen quasi nicht lebensfähig, ihre „Hauptstädte“ sind im Grund Dörfer und die Infrastruktur ist nur ansatzweise vorhanden.

Schon der Altpräsident Wade hatte die hohe Anzahl der Regionen kritisiert und dazu geraten, zur Gebietsaufteilung der vorkolonialen Königreiche zurück zu kommen und deren Hauptstädte als „Wirtschaftspole“ zu beleben. Damit einher gehen sollte eine stärkere Identifizierung der Bevölkerung mit ihrem Lebensraum, der auf einer gemeinsamen Geschichte und Entwicklung basierte, und natürlich die Reduzierung der Landflucht in dem Maße, als die Regionen wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten bieten sollten.

Die Idee der Wirtschaftspole übernahm Macky Sall in seiner Dezentralisierungsreform, aber in einer neuen Konstellation. Angesichts der Schwäche vieler „künstlich geschaffener“ Regionen bietet die Regierung Sall eine neue Variante der Dezentralisierung: Die Anzahl der Regionen wird wieder auf 7 reduziert, sie werden wie zuvor zu

Verwaltungseinheiten ohne gewählte Vertreter. Die 43 Departements hingegen erhalten den Status von Gebietskörperschaften und wählen einen Departements-Rat: so soll eine bürgernähere Regierung entstehen. Auf der Kreisebene erhalten die Landgemeinden den gleichen Status und die gleichen Befugnisse wie die Kommunen, sie werden ebenfalls in Zukunft von Bürgermeistern geleitet.

Schwächen und Chancen der Reform

Der 3. Dezentralisierung „Akt“ wurde vehement kritisiert, natürlich besonders von den wenigen Oppositionsparteien, aber auch von Teilen der Regierungskoalition. Das ständige „Hin- und Her“ der Gebietsaufteilung sei kontraproduktiv und offenbare eine konzeptionelle und institutionelle Instabilität. Die Schaffung von 43 neuen Gebietskörperschaften an Stelle der 14 Regionen gehöre mehr einer wahltechnischen Strategie als einer rationalen Entwicklungsdynamik. Weiterhin sei die Phase zwischen der Verabschiedung der Dezentralisierungsreform und dem Datum der Kommunalwahlen am 29. Juni 2014 viel zu kurz, um die Reform effizient umzusetzen.

Besonders gravierend erscheint die Abschaffung der Region Kedougou, die wieder mit der Region Tambacounda verschmolzen werden soll. Tamba ist die größte Region des Landes, in der die Bewohner der am Rande gelegenen Dörfer länger als einen Tag benötigen, um in die Regionalhauptstadt zu gelangen. Die Abtrennung von Kedougou als Region war von allen begrüßt worden, zumal die gigantischen Gold-, Eisen- und Marmorvorkommen und die dadurch akzentuierten sozialen Ungleichheiten schon zu Revolten und zahlreichen Problemen geführt hatten. Schrittweise war eine rudimentäre Infrastruktur geschaffen worden, die Bewohner erhielten einen besseren Zugang zu Verwaltungs- und anderen Basisdiensten. Diese „Errungenschaften“ stehen jetzt – in den Augen der Bevölkerung – auf dem Spiel und die Regierung hat viel an Glaubwürdigkeit verloren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SENEGAL

UTE GIERCZYNSKI-BOCANDÉ

MAI 2014

www.kas.de/senegal-mali

Aus dieser Situation heraus ist leicht erklärbar, warum Macky Sall seinen dezentralisierten Ministerrat kurz vor den Lokalwahlen in Kedougou abgehalten hat. Die APR war hoffnungslos zerstritten und gespalten, die Bevölkerung beklagte eine zunehmende Vernachlässigung der Region durch die Zentralregierung – es war an der Zeit, dass der Staatschef diese am weitesten von Dakar entfernte Region besuchte. Von der Bevölkerung zwischen Misstrauen und Wohlwollen aufgenommen, erweckte diese Aktion jedoch bei vielen Beobachtern den Eindruck einer versteckten Vorwahlkampagne. Die Tatsache, dass der Frieden innerhalb der Partei Macky Salls nur wenige Tage hielt, ist ein Hinweis darauf, dass die Opposition – vor allem die vom finanzgewaltigen Abgeordneten Hadji Cissé geführten PDS – gute Chancen hat, die Lokalwahlen zu gewinnen und den Großteil der Departements-Präsidenten und Bürgermeister zu stellen. Der Wahlkampf und natürlich die Ergebnisse der Lokalwahlen werden mit Spannung erwartet. Dies ist fast sensationell in einem Zentralstaat, in dem die Präsidentschaftswahlen und in geringerem Maße auch die Parlamentswahlen die Massen mobilisieren, die lokalen Instanzen jedoch kein Interesse erwecken. So ist das Engagement zahlreicher Bürger, die sich im Vorfeld der Lokalwahlen in Bürgerinitiativen und unabhängigen Listen engagieren, ein Hoffnungszeichen. Dafür, dass die „große Politik“ nicht mehr der Maßstab alles Denkens und Handelns ist. Und dafür, dass die Bürger nicht mehr Personen oder gar den Ratschlägen religiöser Würdenträger folgen, sondern Ideenträgern und Gesellschaftsprojekten, an denen sie selber mitgearbeitet haben. Die Politik wird bürgernäher, partizipativer und greifbarer. Hoffentlich auch nach den Lokalwahlen, in Form einer aktiveren Beteiligung der Bürger an allen Entscheidungsinstanzen und Entscheidungsprozessen.