

Dezember 2019

Länderbericht

Regionalprogramm Politischer Dialog Westafrika

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Ein Präsident überholt sein Land

Die Lage in Benin bleibt angespannt: Wahldebakel, Handelskrieg und nun die Ausweisung des EU-Leiters

Florian Karner

Die Ausweisung des deutschen Leiters der EU-Botschaft Oliver Nette vor knapp zwei Wochen ist nur das letzte Glied einer langen Kette von Ereignissen, welche Anlass zur kritischen Betrachtung der jüngsten Entwicklung des westafrikanischen Landes geben. Bereits die Parlamentswahlen im April 2019 markierten einen deutlichen Einschnitt in die demokratische Entwicklung des Landes seit den 1990er Jahren. Zu den Wahlen waren lediglich zwei politische Parteien zugelassen, die obendrein Präsident Patrice Talon nahestehen. Dies führte zu nicht gekannten Protesten und Ausschreitungen im gesamten Land. Die Demonstrationen und die teils gewaltsamen Reaktionen der Sicherheitskräfte zeigen, dass sich unter Präsident Talon ein politischer Kurswechsel im Land vollzieht. Seit Beginn seiner Amtszeit 2016 hat der Druck auf Oppositionspolitiker zugenommen. Aus seiner Bewunderung für Ruandas Präsident Paul Kagame macht Talon keinen Hehl. Seinem Hintergrund entsprechend managt Talon das traditionsbewusste Land im Stile eines Unternehmers und setzt institutionelle Struktur- und Wirtschaftsreformen um, die in der Bevölkerung überwiegend unpopulär sind. So steigt das Wirtschaftswachstum zwar von Jahr zu Jahr, ohne aber bisher in der breiten Bevölkerung anzukommen. Talon scheint unter Druck, seine Modernisierungsmission ***Bénin Révélé – un nouveau départ*** (*Neuer Aufbruch für Benin*) in Gefahr. Einmischung von außen ist vor diesem Hintergrund unerwünscht. Hinzu kommt die wirtschaftliche und diplomatische Eiszeit zwischen der Regierung in Cotonou und dem östlichen Nachbarn Nigeria.

Das Jahr 2019 als Zäsur

Das Jahr 2019 wird als Zäsur in die Geschichte des ca. 11 Mio. Einwohner zählenden westafrikanischen Küstenlandes eingehen. Die faktische Ausweisung des deutschen EU-Diplomaten Oliver Nette bringt Benin erneut viel negative Aufmerksamkeit. *Ingérences graves* – schwerwiegende Einmischungen in innere Angelegenheiten wirft man Nette von offizieller Seite vor. Der beninische Außenminister *Aurélien Agbénonc* versuchte im Nachgang noch zu relativieren und die Ausweisung nicht als solche, sondern als Rücknahme des *Agréments* darzustellen. Er unterstrich in seiner Ausführung, dass die deutsche Staatsangehörigkeit Nettes keine Rolle bei dem Vorgang gespielt habe. Bislang wurde nicht bekannt, was man Nette im Detail vorwirft. Dies lässt darauf schließen, dass es wohl die Summe an regierungskritischen Kommentaren und ein allzu enger Kontakt zur Opposition war, welche die beninische Führung zur Ausweisung veranlasste. Die Außenministerien in Berlin, Paris, Brüssel und Den Haag bestellten die jeweiligen beninischen Botschafter ein, um gegen das Vorgehen zu protestieren -wie zu erwarten ohne Erfolg. Zum ersten Mal kam es somit in Benin zur Ausweisung eines europäischen Diplomaten. Die Nachricht dahinter scheint klar zu sein: Mischt euch nicht in unsere internen Angelegenheiten ein, wir wollen eure Kritik nicht.

Benin ist im Jahr 2019 in schwierige Fahrwasser geraten. Der verunglückten Reform des Parteiensystems folgten wochenlange Unruhen im Zuge der Parlamentswahlen. Die Regierung spricht von vier Todesopfern, kritische Medien und Opposition von sieben bis neun. Gerne würde Talon das alles schnell hinter sich lassen und mit voller Kraft zu seinem in Teilen erfolgreichen Reformprogramm *Neuer Aufbruch für Benin* zurückkehren. Kürzlich auf die Wahlrechtsreform und die dadurch ausgelösten Probleme angesprochen, sagte er dem französischen Nachrichtensender *france 24*: „*C'est derrière nous*“ – das liegt hinter uns. Diese Aussage ist bislang aber mehr Wunsch als Realität. Seitdem Nigeria zum 20. August dieses Jahres die Grenze für den Warenverkehr aus Benin geschlossen hat, sieht sich der beninische Präsident neben einer innenpolitischen zudem einer schwerwiegenden wirtschaftlichen Krise gegenüber.

Delle im Prozess des *renouveau démocratique*

Seit den 1990er Jahren galt Benin als demokratisches Vorzeigeland in Westafrika, wenn es um demokratische Institutionen, Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit ging. Die Wahlen 1991, bei denen der Oppositionskandidat Mathieu Kérékou den amtierenden Präsidenten Nicéphore Soglo ablöste, waren damals ein Novum im frankophonen Westafrika. Mit diesem Startschuss konnte das Land seinen Weg hin zu einer positiven demokratischen Erneuerung, dem *renouveau démocratique*, ebnen. Selten wird erwähnt, dass der Bewertung dieses Erneuerungsprozesses eine teilweise illusorische Einschätzung der Sachlage zu Grunde liegt. Politisches Handeln fußte fast ausnahmslos auf der allgegenwärtigen und systemischen Korruption und tief verwurzelter Klientelpolitik.

Benins Parlamentswahlen vom April 2019 stellen unbestritten einen erheblichen Dämpfer für die demokratische Entwicklung des Landes dar. Nach einer Wahlrechtsreform konnten lediglich zwei politische Parteien, der *Bloc Républicain* und die *Union Progressiste*, an den Wahlen teilnehmen. Beide stehen Präsident Talon nahe und konnten die neuen Anforderungen an politischen Parteien erfüllen, z.B. die zu hinterlegende hohe Kautions für eine Kandidatenliste aufbringen. Die damit einhergehende Einschränkung des politischen Wettbewerbs traf in der Bevölkerung auf großen Unmut und führte zu teils gewaltsamen

Protesten und Ausschreitungen. Am Wahltag selbst wurde der Internetzugang eingeschränkt. Die niedrige Wahlbeteiligung von nicht einmal 23% und die gewaltsamen Ausschreitungen zeigten jedoch, dass ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung mit dem de facto Ausschluss der Opposition nicht zufrieden war. Führende Oppositionsvertreter hatten zum Boykott der Wahlen aufgerufen. Die Proteste eskalierten nach den Wahlen als Demonstranten auf bewaffnete Sicherheitskräfte trafen, die mit Schüssen mehrere hundert Menschen verletzten und mindestens vier Personen töteten. Die Regierung stufte die Reaktion der eigenen Sicherheitskräfte als notwendig ein, um die angespannte Lage zu entschärfen, die Opposition wiederum kritisierte das Einschreiten als maßlos und eskalierend.

Zu erwähnen bleibt, dass im Nachgang der Wahlen auch differenzierende Stimmen zu hören waren, die die Voraussetzungen und den Ablauf der Wahlen sehr wohl kritisierten, aber hinzufügten, dass es immerhin die ersten Wahlen gewesen seien, bei denen kein Geld an die Wähler verteilt wurde.

Talon macht unbeeindruckt weiter

Talon weicht bislang von seinen zahlreichen Veränderungsvorhaben nicht ab und zeigt sich zumindest vordergründig konziliant. Als erfolgreicher Unternehmer ist er schnelle Strukturentscheidungen gewohnt und seine Orientierungspunkte bleiben Effizienz und Rentabilität.

Anfang November erlaubte ein Amnestiegesetz die Freilassung mehrerer politischer Gefangener, die während der Unruhen im Zusammenhang mit den umstrittenen Parlamentswahlen verhaftet worden waren. Im dritten Anlauf setzte Talon außerdem eine lange vorbereitete Verfassungsrevision durch. Das Gesetz über die Revision der Verfassung vom 11. Dezember 1990 sieht unter anderem eine Konkretisierung der Begrenzung der Zahl der Amtszeiten des Präsidenten auf zwei, die Schaffung eines Amtes des Vizepräsidenten sowie die Begrenzung der Zahl der Legislativmandate auf drei Amtszeiten vor. Die Anzahl der Abgeordneten steigt von 83 auf 109, 24 Sitze davon sind für weibliche Abgeordnete reserviert. Zukünftige Präsidentschaftskandidaten müssen in Zukunft mindestens zehn Prozent der Abgeordneten sowie der Bürgermeister hinter sich vereinen. Beobachter hätten sich hier zusätzlich die Bestätigung durch Gemeinde- und Stadträte – *conseillers municipaux* – gewünscht. Außerdem sollen die Beniner aus dem Dauer-Wahlkampf aussteigen und ab 2026 an allgemeinen Wahlen teilnehmen, bei denen im selben Jahr die Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen kombiniert werden.

Talon möchte mit aller Macht Effizienz in den politischen Betrieb bringen und kann insgesamt mit der Revision einen weiteren Erfolg verbuchen. Aus seiner Sicht hat sich das Land nun endlich aus den Zwängen einer unübersichtlichen, stark fragmentierten, regional-ethnisch geprägten Parteienlandschaft gelöst, die bisweilen 200 Parteien umfasste. Mikro-Kandidaten bei Präsidentschaftswahlen, denen es in Wirklichkeit gar nicht um das Amt, sondern um eine Verhandlungsposition für Pfründe und Posten ging, soll es nicht mehr geben. Talon handelt, weil er das bisherige System bestens kennt. Er hat lange Zeit in zweiter Reihe entscheidend mitgewirkt.

Die Opposition bleibt unzufrieden. Der Revisionsprozess sei ohne landesweite Konsultationen und Diskussionsforen verlaufen. Die vor den Parlamentswahlen im April eingeführten administrativen Registrierungshürden blieben bestehen, man sehe sich weiter

gezielt benachteiligt und marginalisiert, auch wenn die bedeutendste Oppositionspartei, die *Force Cauris pour un Bénin émergent* (FCBE) des ehemaligen Präsidenten Yayi, schon Mitte September eine Parteizulassung bekommen hatte, wenn auch unter bestimmten Auflagen. Den Kommunalwahlen im kommenden Jahr kommt vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu. Schafft es die Opposition nicht, sich zu einen und zu modernisieren, könnten zahlreiche Städte und Kommunen an Talon-nahe Mandatsträger fallen. Nachdem ihm auch das Parlament schon in Gänze nahesteht, könnte er sich im Anschluss seine möglichen Gegner in einer Präsidentschaftswahl 2021 „bequem zurechtlegen“.

Kampf gegen Korruption und wirtschaftlicher Aufschwung

Rückenwind erhält Talon durch eine positive makroökonomische Entwicklung im Land: Zwischen 2015 und 2018 ist das jährliche Wirtschaftswachstum von 2,1% auf 6,0% gestiegen. 2019 wird das Wachstum auf 6,7% geschätzt, 2020 soll die 7%-Hürde fallen. Talons Politik zielt unter anderem darauf, staatliche Interventionen in die Wirtschaft zu reduzieren und diese zu liberalisieren. Sein 2016 initiiertes 5-Jahres-Reformprogramm sieht einen breitgefächerten Investitionsplan vor, der die Landwirtschaft modernisieren, den Tourismus ankurbeln und das Wachstum stabilisieren soll. In seiner Vision entwickelt sich Benin zu einem neuen wirtschaftlichen und touristischen Zentrum Westafrikas. Erste Entwicklungen sind sichtbar. Beispielsweise reist man heute nach Benin mit einfachem e-Visum um vieles einfacher als in die Nachbarländer ein. Im Juli 2019 gratulierte der *Internationale Währungsfonds* (IWF) Benin zu seinem starken Wirtschaftswachstum, der sinkenden Staatsverschuldung und seinen Liberalisierungsmaßnahmen.

Gleichzeitig sieht der *Währungsfonds* die politische Instabilität in Benin als Risikofaktor für Investitionen und Wirtschaftsbeziehungen, die den wirtschaftlichen Aufschwung ernsthaft gefährden könnten. Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass der wirtschaftliche Aufschwung nicht oder noch nicht inklusiv ist und nur Wenigen zu Gute kommt. Während der Süden Benins wirtschaftlich profitiert und 2016 mit großer Mehrheit Talon wählte, konnten Ungleichheiten mit dem Norden und innerhalb der Gesamtbevölkerung bisher noch nicht überwunden werden. Hinzu kommt, dass sich viele Infrastrukturprojekte wie die Modernisierung des Hafens von Cotonou auf den Süden konzentrieren. Eine Vielzahl an Kritikern prangert an, dass die Privatisierungen, vor allem auch im Baumwollsektor, für viele Beniner die persönliche wirtschaftliche Situation zusätzlich verschärfen und insbesondere den Geschäften des Präsidenten selbst dienen. Talon sei weiterhin Geschäftsmann, der seinen persönlichen wirtschaftlichen Vorteil suche, aber kein Staatsmann.

Wirtschaftliche Abhängigkeit vom großen Nachbarn Nigeria

Nicht nur eine innenpolitische Zuspitzung könnte Talon von der Überholspur abbringen. Die Grenzschießung und Blockade durch den östlichen Nachbarn Nigeria haben nach wie vor weitreichende Folgen für das kleine Benin. Die Lebensmittel- und Benzinpreise schossen in die Höhe, Exportprodukte aus Benin wie aus Asien günstig importierter Reis oder Gebrauchtwagen können nicht mehr nach Nigeria exportiert werden. Das trifft vor allem den informellen Handel hart, der laut Weltbank zwischen Nigeria und Benin etwa 20% des beninischen Bruttoinlandsproduktes ausmacht. Nigeria begründet die Handelsblockade mit dem Anstieg des Warenschmuggels und der unfairen Behandlung nigerianischer

Lieferungen an der beninischen Grenze. Außerdem möchte Nigeria eigene Wertschöpfungsketten aufbauen und diese zarten Pflänzchen wollen geschützt werden.

Präsident Patrice Talon – ein Geschäftsmann – und der nigerianische Präsident Muhammadu Buhari – ein Militär – scheinen auf keinen grünen Zweig zu kommen. Auch wenn sich beide Staatschefs im Rahmen eines Gipfeltreffens in Ouagadougou im September 2019 kurz trafen, ist noch immer keine konkrete Lösung im Handelskonflikt in Sicht. Die Grenzblockade verstößt gegen geltende Vereinbarungen der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS, denn grundsätzlich sieht das ECOWAS *Trade Liberalization Scheme* (ETLS) den freien Verkehr von Waren und Personen in der Wirtschaftszone vor, wenn auch natürlich nicht geschmuggelter Waren. Die ECOWAS selbst verharrete einige Zeit in Sprachlosigkeit ob der nigerianischen Machtdemonstration, wohl wissend, dass mit rund 70% der Wirtschaftskraft des Regionalbündnisses ein Löwenanteil aus Nigeria kommt. Mitte September kritisierte dann das ECOWAS-Parlament das nigerianische Handeln unter dem Hinweis, dass durch die neue panafrikanische Freihandelszone die Zeichen gerade auf Integration stünden. Den Warenschmuggel müsse man außerdem an seinen Wurzeln bekämpfen, was durch simple Grenzschießung nicht erfolge. Mittlerweile scheint etwas Bewegung in die Blockadesituation zu kommen, zumindest auf diplomatischem Terrain. Mitte November trafen sich die Regierungen Benins, Nigerias und auch Nigers auf Ministerebene mit dem für Handel- und Zollfragen zuständigen ECOWAS-Kommissar Tei Konzi und gaben eine gemeinsame Abschlusserklärung heraus, welche den Willen zu eben dieser regionalen Integration bekräftigt.

Blick in die Zukunft

Seit 28 Jahren gilt Benin jetzt als demokratischer Vorreiter in Westafrika. Die Proteste und Ausschreitungen in Cotonou und dem Rest des Landes im Frühjahr 2019 haben gezeigt, dass sich Widerstand gegen den präsidentialen Reformkurs gebildet hat. Politischer Widerstand kommt aus der Opposition, die sich durch neue Gesetze und Regelungen überfahren fühlt und gleichzeitig nicht in der Lage erscheint, Talons Politik geeint entgegenzutreten. Gesellschaftlicher Widerspruch bildet sich in einer mittlerweile bestehenden jungen Generation von Beninern, die mit einigermaßen funktionierenden demokratischen Institutionen und individuellen Freiheiten wie Pressefreiheit und politischer Teilhabe aufgewachsen und sozialisiert ist.

Derzeit erscheint die politische Situation festgefahren. An der Authentizität der Dialogbereitschaft Talons gibt es Zweifel, sowohl in der Opposition als auch Teilen der Zivilgesellschaft. Ob Talon 2021 eine zweite Amtszeit anstrebt, ist noch unklar. Einiges deutet darauf hin. Seine Reformagenda wird er weiter vorantreiben, Ruanda gibt ihm ein Modell vor. Insofern dürfte er von bisweilen autokratisch anmutenden Handlungsmethoden auch weiterhin überzeugt sein, um etwaige Entwicklungsbarrieren im Land abzubauen. Enge Mitarbeiter bestätigen seine Kompromisslosigkeit und strenge Zielorientierung.

Ob dies mittel- und langfristig zu einem Verfall der mühsam aufgebauten demokratischen Strukturen in Benin führt, bleibt noch abzuwarten. Die Denkschulen gehen hier weit auseinander. Während die eine Seite eine *democratic recession* für Benin konstatiert, kontert die Gegenseite mit dem Hinweis, dass übertriebener Optimismus und Voluntarismus die Analysen der frühen Systemübergänge der 1990er Jahre durchdrang. Unrealistische

Erwartungen wurden geweckt, die heute wiederum zu übertrieben pessimistischen Zukunftsszenarien führen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Florian Karner
Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog Westafrika
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

florian.karner@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)