

POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

Projektland: Benin
Datum: 27. Juni 2014

Benin – Demokratie auf Abwegen ?

In der Republik Benin erfolgen Machtwechsel seit 1990 demokratisch und Menschen verschiedener ethnischer Gruppen leben hier friedlich zusammen. Das kleine westafrikanische Land mit dem großen Nachbarn Nigeria im Osten und dem kleinen Bruder Togo im Westen galt bisher als westafrikanisches Musterland für politische Stabilität. In den letzten zwei Jahren haben unberechenbare Entscheidungen des Präsidenten Thomas Boni Yayi und Pläne zu einer Verfassungsreform, die ihm entgegen rechtlicher Vorgaben eine weitere Amtszeit erlauben würden, dieses Bild jedoch getrübt. Beobachter fürchten, Benin könnte seine Vorbildfunktion verlieren. Die politische, soziale und wirtschaftliche Zukunft des Landes hängt maßgeblich davon ab, ob Präsident Yayi bereit sein wird, sich 2016 vom höchsten Staatsamt zu verabschieden und den Weg für einen demokratisch gewählten Nachfolger frei zu machen. Auf diese Weise könnte er dazu beitragen, Benins Ruf als demokratisches Aushängeschild Westafrikas wieder herzustellen.

In den letzten Jahren verliert der promovierte Ökonom, der bei der Präsidentschaftswahl 2006 drei Viertel der Stimmen auf sich vereinigen konnte, jedoch zunehmend an Rückhalt. Die bei Amtsantritt angekündigten Reformen in den Bereichen Wirtschaft, Infrastruktur und Korruptionsbekämpfung werden nur wenig überzeugend durchgesetzt und liegen weit hinter den Erwartungen der Bürger zurück. Nachdem Yayi 2010 aufgrund von Misswirtschaft und Eingriffen in die Pressefreiheit in Kritik geraten war¹, folgte 2011 ein Wahldebakel, das von organisatorischen Unregelmäßigkeiten und polizeilicher Gewalt geprägt war. Die Rechtmäßigkeit der Wiederwahl galt als zweifelhaft, die Opposition übte massive Kritik². Mit der Ernennung zum Vorsitzenden der Afrikanischen Union Anfang 2012 betrat Yayi die internationale Bühne und formulierte für seine einjährige Amtszeit ambitionierte Ziele zur Verbesserung der ökonomischen Integration und Administration in der Afrikanischen Union. Trotz einer Aufwertung der internationalen Präsenz Benins und außenpolitischer Erfolge wie der Durchsetzung eines Beobachterstatus des AU-Vorsitzenden bei den G20- und G8-Treffen, war Yayis Präsidentschaft innenpolitisch umstritten. Viele verbanden mit seiner neuen Verantwortungsrolle keinen Mehrwert für die nationalen Interessen Benins, sondern vielmehr steigende Kosten für umfangreiche internationale Aktivitäten sowie eine Verringerung wertvoller politischer Aufmerksamkeit für die innerpolitischen Belange des Landes³.

Nach Beendigung seiner Amtszeit als AU-Vorsitzender machte der Präsident vor allem durch unvorhersehbare Entscheidungen auf sich aufmerksam und tauschte im August 2013 überraschend sein gesamtes Kabinett aus. Die Entlassung von 26

¹ Ausländische Presseschau zu den Eingriffen in die Pressefreiheit, <http://www.lapressedujour.net/?p=6035>

² Vgl. Dirksen: Benin, Musterdemokratie a.D.: Eine Wahlfarce in drei Akten, FES Perspektiven 2011

³ Vgl. Dehez/Rieck/Scheffler: Kleinstaaten und regionale Kooperation in Westafrika. Was ist von Benins Präsidentschaft der Afrikanischen Union geblieben?, KAS Auslandsinformationen (3)2014

Regierungsmitgliedern rechtfertigte er mit einem Reformprogramm, um die Bekämpfung der Armut mit mehr Dynamik voranbringen zu können. Zwar hat der Präsident laut beninischer Verfassung die Befugnis zur Kabinettsauflösung⁴, doch fördern solch vermehrt als autokratisch empfundene Handlungen zunehmend ein Klima politischer Instabilität in der Region⁵. Weitere Verunsicherung löste eine Polit-Affäre um den Baumwollmagnaten Patrice Talon aus, den Yayi 2012 beschuldigte, einen Giftanschlag auf ihn geplant zu haben. Talon, bis dahin enger Vertrauter Yayis und größter Geldgeber seiner letzten Wahlkämpfe, hatte sich zuvor gegen eine geplante Verfassungsreform ausgesprochen. Mit der Freilassung sechs Verdächtiger und einer im Fernsehen zelebrierten Entschuldigung Yayis im Mai dieses Jahres ist die Episode vorerst beendet, ob die Versöhnung zu einer Neuauflage des Tandems Yayi-Talon führt, bleibt allerdings offen⁶. Ebenso ungewiss ist, ob Yayi 2016 seinen Platz räumen wird. Zwar hat er mehrmals öffentlich beschworen, sein zweites und damit letztes Mandat niederzulegen. Doch die immer wieder aufflammenden Diskussionen um verfassungsrechtliche Reformen schüren großes Misstrauen auf Seiten der Opposition und der Zivilgesellschaft. Yayi, der mit der Modernisierung der Verfassung die ökonomische und soziale Entwicklung des Landes vorantreiben möchte, steht unter dem Verdacht, Änderungen dafür zu nutzen, sich länger an der Macht zu halten.⁷ Die Bevölkerung hat ihren Unmut über eine derartige Reform bereits im letzten Jahr in öffentlichen Protesten kundgetan. In der Hauptstadt Cotonou wurden Plakate mit der Aufschrift „Touche pas à ma constitution“ (Finger weg von meiner Verfassung) angebracht. Der Slogan stammt aus dem Jahr 2005, in dem Vertreter der Zivilgesellschaft eine Kampagne zur Abwendung einer Verfassungsänderung lancierten, die eine Verlängerung der Regierungszeit für den damaligen Präsidenten Kérékou bedeutet hätte. Dass Yayi sich damals noch vehement gegen eine solche Änderung ausgesprochen hatte, scheint er im Lichte der heutigen Machtverteilung vergessen zu haben. Doch die Geschichte könnte sich wiederholen und Yayi wäre gut beraten, mit großem Widerstand seitens der Bevölkerung zu rechnen.

Dass die Zivilgesellschaft sich mobilisieren und organisieren kann, hat die sozio-politische Krise in den vergangenen Monaten gezeigt. Im ersten Quartal 2014 legte ein Generalstreik die öffentliche Verwaltung in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Justiz und Finanzen lahm. Die Hauptforderung, der Rücktritt der Verantwortlichen für die polizeilichen Übergriffe während der Gewerkschaftsdemonstrationen im Dezember 2013, wurde begleitet von einer langen Liste weiterer Forderungen, zu denen u.a. die Aufwertung der Lehrergehälter sowie die Erhöhung des monatlichen Mindestlohns von etwa 31.000 FCFA (47 Euro) auf 60.000 FCFA (90,50 Euro), Demonstrationsfreiheit sowie die Stärkung von in der Verfassung festgelegten Bürgerrechten gehört. Insgesamt mehr als drei Monate lang lebten die Beniner im Rhythmus von Protestmärschen, unfruchtbaren Treffen zwischen Regierung und Gewerkschaften, Moratorien und erneuten Arbeitsniederlegungen. Eine solch ausdauernde Streikbewegung hat es in Benin bis dahin nicht gegeben. Beobachter werten dies als Beweis für eine tiefsitzende Unzufriedenheit in der gesamten Bevölkerung. Nachdem sich der Präsident nach anfänglicher Ignoranz für die Zwischenfälle bei der Demonstration im letzten Jahr entschuldigt und die Regierung einer Erhöhung des Mindestlohns auf 40.000 FCFA (60 Euro) zugestimmt hatte, beendeten vier der sechs beteiligten Gewerkschaften den Streik. Während Ersterer die

⁴ Paragraph 54 der beninischen Verfassung von 1990 erlaubt dem Präsidenten die Auflösung des Kabinetts

⁵ Vgl. Porst : Neues Kabinett, neues Glück? Benin und Niger mit neuer Regierung - und alten Problemen, http://www.kas.de/wf/doc/kas_35210-1522-1-30.pdf?130820190855

⁶ Vgl. Abba : Retour en force, in: Jeune Afrique, S. 65, (N° 2785)2014

⁷ Vgl. Stroh: Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste, in: Benin, GIGA Focus (4)2013

Zugeständnisse der Regierung als Teilerfolg werten, sehen die Vertreter der anderen Seite in der Beendigung des Streiks eine Kapitulation.⁸ Allenfalls ist gewiss: Der soziale und politische Frieden im Land ist fragil, denn der Unmut über soziale Missstände bleibt und kann sich jeden Moment erneut in Protesten entladen.

Auch auf der Seite der Unternehmer herrscht Unmut, denn die monatelangen Arbeitsniederlegungen in der Verwaltung haben Spuren hinterlassen. Der ökonomische Schaden ist noch nicht offiziell beziffert worden, doch ist er für die wirtschaftlichen Akteure seit Beginn der Proteste spürbar. Durch die Blockade des ohnehin schwerfälligen Verwaltungsapparats sind Verträge geplatzt oder konnten gar nicht erst angenommen werden⁹. Für die angeschlagene Wirtschaft des Landes ist dies keine gute Nachricht.¹⁰ Das Wachstum hält sich seit 2012 knapp über der 5% Marke, doch der große Satz nach oben bleibt aus. Ausländische Direktinvestitionen, die die Konjunktur ankurbeln könnten, sinken Jahr um Jahr. Es sind aber vor allem inländische Herausforderungen, die dem Land Schwierigkeiten bereiten: Es fehlt an einem effizienten Verwaltungsapparat, einer funktionsfähigen Infrastruktur und an Transparenz. Sinkende Defizite und die kleinste Schuldenlast in der Westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion haben Benins Regierung zwar Lob vom Internationalen Währungsfond eingebracht, doch das allein reicht nicht aus. Die Strukturen des Steuersystems sind zu schwach und die Höhe der Steuereinnahmen ist zu einem hohen Grad von Zöllen abhängig und somit von der Leistung des Hafens in Cotonou¹¹. Dieser ist für 60% des BIP verantwortlich und damit Dreh- und Angelpunkt der beninischen Wirtschaft. Trotz Streitigkeiten zwischen Regierung und Privatwirtschaft, unter denen die Hafenlogistik immer wieder leidet, scheint der Hafen auf einem guten Weg zu sein: Seit 2011 ist er der erste in Afrika mit einer Zentralstelle für Verwaltungs- und Zollabwicklung. Das wird von der Weltbank reichlich belohnt, spart Kosten und ermöglicht eine schnellere Abwicklung. Doch was nützt ein effizienter Hafen ohne eine funktionierende Infrastruktur im Hinterland? Unternehmer sehnen daher mit Ungeduld den Bau der Eisenbahnstrecke herbei, die Benin, Niger, Burkina Faso und die Elfenbeinküste auf einer Strecke von über 2.800 km verbinden soll¹². Im April gab Präsident Yayi den Startschuss für das Großprojekt. Bis zu dessen Fertigstellung werden jedoch viele Jahre vergehen, in denen die schlechte Infrastruktur weiterhin die Wirtschaft belastet.

Eine gute Entwicklung verzeichnet der Baumwollsektor, der die zweitwichtigste Einnahmequelle des Landes darstellt. Maßnahmen zur Erweiterung von Anbaugebieten sowie zur Verteilung von qualitativem Saatgut und Düngemitteln spiegeln sich in 25% höheren Erträgen im Vergleich zum Vorjahr wider¹³. Trotzdem steht dieser Wirtschaftssektor vor einer Reihe seit langem bekannter Herausforderungen. Marktverzerrende Subventionen von Industrieländern und ungleiche Handelsbedingungen setzen die beninischen Produzenten unter Druck, sehr gute Qualität bei hoher Produktionsmenge zu gewährleisten. Mitspracherecht haben sie dagegen wenig, denn noch immer untersteht der Baumwollhandel dem Staat. Eine für 2015 geplante Privatisierung wird von Beobachtern als unwahrscheinlich eingestuft. Offensichtlich will die Regierung über das „weiße Gold“ selbst bestimmen. Auch für angekündigte Reformen,

⁸ Vgl. Niakate: Comment renouer le dialogue?, in : Jeune Afrique, S.67 (N°2785) 2014

⁹ Ebd.

¹⁰ OECD: Benin, in: African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources, OECD Publishing, verfügbar unter http://www.oecd-ilibrary.org/development/african-economic-outlook-2013/benin_aeo-2013-11-en

¹¹ Faujas: Couci-couca, in: Jeune Afrique, S. 71 (N° 2785)2014

¹² Vidjingninou : De quoi le PAC est cap', in Jeune Afrique, S. 80 (N° 2785)2014

¹³ OECD: Benin, in: African Economic Outlook 2013

die in Burkina Faso und der Elfenbeinküste große Ertragssteigerungen ermöglichen, fehlt der politische Wille.¹⁴

Ein weiteres Entwicklungshemmnis ist die Korruption. Bei seinem Amtsantritt 2006 hatte Yayi einen gnadenlosen Kampf gegen korrupte Strukturen und Misswirtschaft angekündigt. Was folgte, war jedoch ein Skandal nach dem anderen. Ende 2013 zogen die USA Konsequenzen und strichen Benin von der Liste des Millennium Challenge Accounts, eines Entwicklungshilfefonds mit einer Fördersumme von 228,7 Millionen Euro.¹⁵ Bleibt die Hilfe der internationalen Gemeinschaft: Bei einem Runden Tisch, der internationale Partner für die Entwicklung Benins Mitte Juni in Paris versammelte, erhielt Yayi eine 12-Milliarden-Dollar-Zusage für Projekte in den kommenden fünf Jahren. Damit sollen Vorhaben in den Bereichen Infrastruktur, Energie, Landwirtschaft und Gesundheit finanziert werden. Beobachter kritisieren jedoch die mangelnde Vorbereitung der beninischen Regierung sowie fehlende Machbarkeitsstudien für die vorgestellten Projekte. Zusätzlich wurde das Treffen durch den Boykott des beninischen Arbeitgeberverbandes überschattet, der aufgrund tiefgreifender Konflikte mit der Regierung auf eine Teilnahme am Runden Tisch verzichtet hatte. Sébastien Ajavon, Verbandspräsident und einer der einflussreichsten Geschäftsmänner im Land, rechtfertigte die Entscheidung im Fernsehen mit dem Hinweis, die Regierung halte sich an keinerlei Absprachen mit den Unternehmen, was zu einer stetigen Verschlechterung des Geschäftsklimas führe.¹⁶ Bestätigt wird dies durch den Doing Business Index, der in 189 Ländern die jeweiligen Rahmenbedingungen für Unternehmer analysiert. Hier belegt Benin Platz 174¹⁷. Auch im Vergleich zu den 15 Mitgliedern der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS liegt Benin mit Platz 11 im hinteren Feld. Dabei braucht das Land zwingend einen starken Privatsektor, um die Armutsrate senken und die Lebensbedingungen der Bevölkerung nachhaltig verbessern zu können. Ob die 12 Milliarden volkswirtschaftlich wirkungsvoll umgesetzt und für dringend benötigte Reformen verwendet werden können, bleibt abzuwarten. Ebenso wie die Frage, welcher Präsident sich ab 2016 der brennenden Probleme des Landes annehmen wird.

Autorin: Maja Augustinovic

Die Autorin ist Praktikantin der Hanns-Seidel-Stiftung in Ouagadougou, Burkina Faso

Redaktion:

Ralf Wittek, Regionalrepräsentant der Hanns-Seidel-Stiftung in Westafrika

IMPRESSUM

Erstellt: 27. Juni 2014
Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2014
Lazarettstr. 33, 80636 München
Vorsitzende: Prof. Ursula Männle
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich: Dr. Susanne Luther
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit
Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359
E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de

¹⁴ Vidjingninou: Graines de Succès, S. 85 (N° 2785)2014

¹⁵ <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2785p088.xml0/>

¹⁶ <http://www.rfi.fr/afrique/20140617-benin-une-table-ronde-lever-fonds-suscite-critiques/>

¹⁷ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/benin/>