AFRIKA 30.04.2019 | Hans-Joachim Preuss

Suizid einer Demokratie

Benin galt lange als Modell für Afrika. Die jüngsten Wahlen aber belegen den demokratischen Niedergang.

Lesen Sie diesen Artikel auch auf Englisch.

Wahlen unter Ausschluss der Opposition – ein Novum in Benin seit dem Ende der Diktatur und dem anschließenden „*renouveau démocratique*". Dabei galt Benin als Modell, das trotz der geringen geopolitischen und wirtschaftlichen Bedeutung des nur 11 Millionen Einwohner zählenden Landes auf viele andere Staaten in Afrika ausstrahlte. Das Land wurde als regionales Beispiel herangezogen für demokratischen Wandel, regelmäßige und geordnete Wahlen und friedliche Machtübergänge. Ist dieses Modell nun am Ende? Die Demokratie: „*en panne*"? Der soziale Frieden: gefährdet?

Fünf Millionen Wählerinnen und Wähler waren am 28. April aufgerufen, die Abgeordneten für die Nationalversammlung, das beninische Parlament, zu bestimmen. Schon vor der endgültigen Auszählung steht fest, dass die 83 künftigen Volksvertreterinnen und -vertreter nur zwei Parteien angehören werden, und zwar dem „*Bloc Républicain*" und der „*Union Progressiste*". Beide Gruppierungen stehen dem aktuellen Präsidenten Patrice Talon nahe und haben seit seinem Amtsantritt die amtierende Regierung unterstützt.

Ausgeschlossen von den Wahlen waren fünf andere, meist oppositionelle Parteien, die sich – dem Verdikt der staatlichen Wahlbehörde zufolge – nicht ausreichend für eine Teilnahme qualifiziert hatten. Das hat im Vorfeld des Urnengangs eine leidenschaftlich geführte öffentliche Debatte entfacht. Glaubt man beninischen Intellektuellen, so hat es seit der Überwindung des sich selbst so bezeichnenden marxistisch-leninistischen Ein-Parteien-Staats vor 30 Jahren und der Einführung demokratischer Institutionen keine vergleichbare Krise der Demokratie gegeben. Sie befürchten, dass der Präsident mithilfe der ihn unterstützenden Fraktionen künftig alle Verfassungsänderungen beschließen (lassen) kann, um sich mehr präsidiale Rechte und damit größere Durchschlagskraft bei der Umsetzung der von ihm angestrebten Reformen zu sichern. In der Vergangenheit waren solche Versuche an der

Opposition im Parlament und am Verfassungsgericht gescheitert, die eine zu große Machtfülle des Staatsoberhauptes befürchteten.

Beide Seiten blieben unnachgiebig; „verzockt", meinen die einen; „perfide ausgeheckt", sagen die anderen.

Wie konnte es so weit kommen? Am Anfang stand eine Veränderung der Charta der politischen Parteien, die die Nationalversammlung im Juli 2018 beschlossen hatte. Ziel der Reform war die breitere Verankerung der politischen Parteien im gesamten Benin und damit eine höhere Schwelle für ethnisch und/oder regional orientierte Zusammenschlüsse. Dies sollte vor allem dadurch erreicht werden, dass in jeder Gemeinde 15 „Gründungsmitglieder" rekrutiert werden mussten, pro Partei landesweit 1155 „*membres fondateurs*". Im September 2018 brachten die Abgeordneten dann ein neues Wahlrechtsgesetz auf den Weg. Ziel war es, die Fragmentierung der Parteienlandschaft (bislang etwa 200) zu beenden und die Bildung größerer politischer Blöcke zu fördern. Jede Partei muss nun mindestens 10 Prozent aller Stimmen auf sich vereinen, um Sitze in der Nationalversammlung zu erringen. Zum anderen wird die Hinterlegung einer Kaution von umgerechnet etwa 380.000 Euro als Voraussetzung der Zulassung zur Wahl gefordert. Schließlich wurde dann im Februar 2019 vom nationalen Verfassungsgericht verfügt, dass die Parteien neben den beizubringenden Unterlagen der Wahlbehörde auch ein „Konformitäts-Zertifikat" vorlegen müssen, welches vom Innenministerium ausgegeben wird.

Als Ergebnis der Prüfung der Kandidaturen durch die Wahlbehörde wurden lediglich zwei Parteien zugelassen, deren Unterlagen angeblich nur durch „kleinere Irregularitäten" aufgefallen waren. Die Unterlagen aller anderen Wettbewerber wiesen anscheinend inakzeptable Defizite auf, die zu ihrer Disqualifizierung führten.

Versuche, die verfahrene Situation aufzulösen, fanden auf vielen Ebenen statt. Doch weder Präsident noch Verfassungsgericht sahen sich in der Lage, durch eigene Interventionen zu einer größeren Repräsentativität des Wahlgangs beizutragen. Die Nationalversammlung konnte ebenfalls

nichts mehr ausrichten: Die Opposition und der den Präsidenten tragende „*Bloc Majoritaire*“ wollten sich nicht auf eine flexible Auslegung des Wahlrechts oder die Veränderung bestehender Gesetze zugunsten einer „inklusiven Wahl“ verständigen. Eine konsensuelle Exegese der Gesetze und Verordnungen durch das Parlament hätte – verfassungsgemäß – noch Modifikationen bei der Zulassung der Parteien erlaubt. Beide Seiten blieben unnachgiebig; „verzockt“, meinen die einen; „perfide ausgeheckt“, sagen die anderen.

Die Opposition hat das Volk mit markigen Worten zu machtvollen Demonstrationen gegen die Ausgrenzung ihrer Parteien aufgerufen. Dieser Appell fand nur ein mäßiges Echo.

Es wäre verfrüht, nun irgendwelche Prognosen über die weitere Entwicklung der Demokratie anzustellen. Dennoch lassen sich an der aktuellen innenpolitischen Entwicklung in Benin Anzeichen eines Niedergangs demokratischer Errungenschaften beobachten. In Benin sind seit einem Jahr die Streikrechte beschnitten und die Entlassung auch von Beamten und Staatsangestellten erleichtert worden. Mit dem Verbot der Printausgabe von „*La Nouvelle Tribune*“, der meistgelesenen kritischen Zeitung des Landes, hat die Presse eine renommierte Stimme verloren. Im Jahresbericht 2019 von „*Reporters sans Frontières*“ ist Benin um zwölf Plätze gefallen. Eine beninische Spezialität ist die gezielte Reduzierung von Spielräumen politischer Gegner und unbequemer Teile der Gesellschaft durch fein ziselierte bürokratische Vorgaben, deren Legitimität nicht grundsätzlich angezweifelt werden kann, deren strikte Befolgung aber aufgrund begrenzter Kapazitäten, mangelnder Kompetenz und fehlender Ausstattung beninischer Behörden kaum möglich ist. Dieses Korsett lässt sich beliebig enger schnüren.

Die Opposition hat das beninische Volk mit markigen Worten zu machtvollen Demonstrationen gegen die Ausgrenzung ihrer Parteien aufgerufen. Dieser Appell fand nur ein mäßiges Echo. Vereinzelt gab es isolierte Aktionen der Unzufriedenheit, die von den eilends in die Provinz entsandten Sicherheitskräften schnell zerstreut werden konnten. Die im letzten Jahr beschafften Panzerwagen sind im ganzen Land sichtbarer Ausdruck der aufmerksamen Staatsgewalt. Einschüchternd wirkten die Verhaftungen von prominenten Oppositionellen und Journalisten, die aber nach wenigen Tagen in Gewahrsam auf freien Fuß

gesetzt wurden.

Um einen drohenden Wahlboykott größerer Bevölkerungsteile zu verhindern, veröffentlichte die regierungsnahe Zeitung „*La Nation*“ vorsorglich zwei Tage vor den Wahlen einen Beitrag, in dem denjenigen Haft- und Geldstrafen angedroht werden, die andere zur Wahlenthaltung anstiften, womöglich unter Nutzung „falscher Informationen“. Am Wahltag selbst wurde ohne Angabe von Gründen das Internet abgestellt. Immerhin scheint die „exklusive“ Wahl und die ablehnende Position vieler bekannter Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens viele Bürgerinnen und Bürger von der Stimmabgabe abgehalten zu haben.

Weniger als die Hälfte der Bevölkerung ist überzeugt, dass die Demokratie funktioniert.

Das Vertrauen der beninischen Bevölkerung in ihre gewählten Vertreter ist nicht sehr groß und in den vergangenen Jahren noch gesunken: Weniger als die Hälfte der Bevölkerung ist überzeugt, dass die Demokratie funktioniert. Tatsächlich haben sich die Parlamentarier während der vergangenen Legislaturperioden zu einem großen Teil mit Machtspielen befasst; viele waren bestrebt, sich nach ihrer Wahl in die Nationalversammlung frei jeder politischen Programmatik sehr schnell in den aktuellen Mehrheitsblock zu integrieren, den sich die jeweiligen Präsidenten nach ihrem Amtsantritt zu organisieren wussten. Der Beitrag des Parlaments – wie auch der der bisherigen Regierungen - zu einer strukturellen Transformation ihres Landes ist kaum wahrnehmbar.

Die ausbleibende Reaktion der Bevölkerung im Angesicht des Verlustes der äußeren Anzeichen demokratischer Strukturen ist verständlich, denn eine „demokratische Rendite“ ist bei einem Großteil der Menschen, insbesondere den Armutsgruppen, bisher nicht angekommen. Das Land verharrt weiterhin auf einem der letzten Plätze internationaler sozialer und ökonomischer Indices. Die Effekte einer teilweise dynamischen Wirtschaftsentwicklung sind durch das Bevölkerungswachstum partiell kompensiert worden; der Rest des Überschusses verteilt sich an die Mitglieder einer wachsenden Mittelschicht vor allem in den urbanen Zentren im Süden Benins. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Verteilungsungerechtigkeit im Lande weiter gestiegen.

Keine guten Ausgangsbedingungen also für den Erhalt und die

Weiterentwicklung demokratischer Errungenschaften. Von außen ist keine große Unterstützung zu erwarten, denn die internationale Gemeinschaft wird sich durch die beninische Entwicklung außer einigen Lippenbekenntnissen zur Demokratie nicht zu spürbaren Reaktionen hinreißen lassen. Insofern bleibt es eine vorwiegend von nationalen Akteuren – Politikern, Wissenschaftlern, Aktivisten, der Zivilgesellschaft - anzunehmende Herausforderung, Allianzen und Koalitionen zu bilden, um einer schleichenden Autokratisierung Einhalt zu gebieten. Noch fehlen attraktive Alternativen zum bestehenden System, die inklusiven wirtschaftlichen, sozialen und politischen Fortschritt gleichermaßen versprechen. Soziale Bewegungen und politische Parteien, die sich auf eine Basis in der Bevölkerung stützen können, sind noch Mangelware. Vielleicht birgt die jetzige politische Krise auch das Potenzial, um solche Initiativen zu befördern.



Hans-Joachim Preuss
Cotonou

Hans-Joachim Preuß vertritt als Auslandsmitarbeiter die Friedrich-Ebert-Stiftung in Cotonou, Benin. Zuvor war er im In- und Ausland für GTZ, Welthungerhilfe und GIZ tätig.