



Benin, Musterdemokratie a.D.

Eine Wahlfarce in drei Akten

UTA DIRKSEN
April 2011

- Am 13. März 2011 wählten die Bürger Benins zum fünften Mal seit dem Ende der Diktatur im Jahr 1990 ihren Präsidenten. Nach zwei angespannten Wochen voll widersprüchlicher Hochrechnungen bestätigte das Verfassungsgericht am 29. März 2011 die Wiederwahl des amtierenden Präsidenten Yayi Boni im ersten Wahlgang mit einer absoluten Mehrheit von 53 Prozent der Stimmen.
- Die Wahlen wurden von internationalen Beobachtern als frei und fair erklärt. Für die bisherige Musterdemokratie Westafrikas war der von Dissens, Desorganisation und politischer Taktiererei geprägte Prozess jedoch ein Rückschritt.
- Das politische Tauziehen um Wählerliste, Wahlgesetzgebung, Wahlkommission, Wahltermin und letztlich auch die Wahlergebnisse hat seine Spuren an den demokratischen Institutionen der Republik hinterlassen.

1. Prolog: Die Politik steckt fest

»Wir haben keine Rohstoffe, dafür exportieren wir Demokratie«, brüsteten sich die Beniner bis vor Kurzem gerne. Und tatsächlich dienten die demokratischen Institutionen des Landes, von der Nationalkonferenz bis zur Wahlkommission, vielen westafrikanischen Staaten als Vorbild. Mit den Präsidentschaftswahlen 2011 hat Benin seine Vorreiterrolle jedoch endgültig verloren. Die Wahlen waren von ihrer Vorbereitung bis zu ihrer Durchführung schlecht organisiert und haben erneut verdeutlicht, dass eine Demokratie neben demokratischen Institutionen auch einen entsprechenden politischen Handlungswillen benötigt.

Doch an wahren Demokraten schien es innerhalb der politischen Elite in den letzten Monaten zu mangeln. Seit über zwei Jahren definiert sich die beninische Politik vor allem über verbitterte Grabenkämpfe zwischen Opposition und Regierung. Während das Parlament mit seinen wechselhaften Mehrheiten Hauptschauplatz dieser Auseinandersetzung war, schuf die zunehmende Polarisierung der beninischen Gesellschaft zahlreiche Nebenschauplätze in den Kommunen, den Medien und der Zivilgesellschaft. Das eigentliche politische Geschäft kam kaum noch voran, Gesetzesentwürfe blieben in der Maschinerie des Parlaments stecken, bevor sie zur Abstimmung gebracht werden konnten. Sachfragen wurden ausschließlich nach taktischen Abwägungen der Lager behandelt. Ebenso Wahlprozess.

2. Die Darsteller

Zu den Präsidentschaftswahlen am 13. März 2011 traten insgesamt 13 Kandidaten und eine Kandidatin an. Am aussichtsreichsten waren die Kandidaturen des amtierenden Präsidenten Yayi Boni, des gemeinsamen Kandidaten der wichtigsten Oppositionsparteien Adrien Houngbédji und des ehemaligen Präsidenten der westafrikanischen Entwicklungsbank Abdoulaye Bio Tchané.

Präsident Yayi Boni hatte 2006 sein Amt mit einer überwältigenden Mehrheit von 75 Prozent und dem Versprechen, die alten Klüngeleien der Elite endgültig zu beenden, angetreten. Im Laufe seiner Amtszeit verblasste sein Glanz jedoch, als das versprochene Changement (Veränderung) nicht eintrat, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung sich nicht merklich verbesserte und die ersten Korruptionsskandale seiner Amtszeit an die Öffentlichkeit gelangten.

Den wichtigsten Oppositionsparteien gelang es 2011 zum ersten Mal, mit einem gemeinsamen Kandidaten in den Wahlkampf zu gehen. Unter dem Namen l'Union fait la Nation (UN) schlossen sich die Renaissance du Bénin (RB), Parti Socialiste (PS), Parti de Renouveau Démocratique (PRD), Mouvement Africain pour la Démocratie et le Progrès (MADEP) und die Force clé bereits im Jahr 2009 zu einem Bündnis zusammen, das sowohl 2011 als auch 2016 einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten stellen wollte. Der für 2011 auserkorene gemeinsame Kandidat Adrien Houngbédji trat jedoch bereits

Name	Alter	Beruf	Karriere
Yayi Boni	58 Jahre	Ökonom	1992–1994: Berater für Finanz- und Geldpolitik von Präsident Soglo 1994–2006: Präsident der Westafrikanischen Entwicklungsbank (BOAD) 2006–2011: Präsident der Republik Benin
Adrien Houngbédji	69 Jahre	Anwalt	1975–1989: Politisches Exil 1991–1995: Parlamentspräsident 1996–1998: Premierminister 1999–2003: Parlamentspräsident 02–06 2003: Bürgermeister von Porto Novo 2003–2011: Mitglied des beninischen Parlaments
Abdoulaye Bio Tchané	58 Jahre	Ökonom	1998–2002: Finanz- und Wirtschaftsminister 2002–2007: Direktor der Afrikaabteilung des Internationalen Währungsfonds (IWF) 2008–2011: Präsident der Westafrikanischen Entwicklungsbank (BOAD)

Kurzprofile der Kandidaten

zum vierten Mal zur Präsidentschaftswahl an und war damit kein neues Gesicht. Im Gegenteil, innerhalb der UN haben sich die altbekannten Akteure der beninischen Elite zusammengeschlossen, um die Macht zurückzugewinnen. Dies wurde von vielen Wählern, die sich fragten, welche Neuerungen eine solche Koalition mit sich bringen könne, sehr kritisch gesehen.

Die Kandidatur Abdoulaye Bio Tchanés, kurz ABT genannt, erinnerte stark an den Kandidaten Yayi Boni im Jahr 2006. Auch ABT trat als unabhängiger Technokrat an, präsentierte sich als von den Eliten unabhängig und setzte in erster Linie auf ein staatsmännisches Image. Nachdem der Glanz Yayi Bonis jedoch schon verblasst war, war es zweifelhaft, ob dessen Strategie ein zweites Mal erfolgreich sein könnte.

3. Erster Akt: Die Wahlvorbereitung

Zum ersten Mal in der Geschichte Benins sollte mit einer permanenten, elektronisch erfassten Wählerliste, der sogenannten Liste électorale permanente informatisé (LEPI), gewählt werden. Wie sich bereits in vielen anderen Ländern gezeigt hat, erleichtert eine solche Liste die Organisation von Wahlen langfristig erheblich und bietet einen wesentlich besseren Schutz gegen Manipulationen der Wählerlisten als die bislang verwendeten manuell erstellten Listen.

Die Innovation blieb jedoch schnell im Treibsand der beninischen Politik stecken. Die seit 1998 diskutierte Erstellung der LEPI wurde erst im Jahr 2009 mit einem entsprechenden Gesetz eingeleitet. Die Opposition beäugte den Prozess skeptisch und rief ihre Anhänger anfangs sogar zum Boykott der Erfassung auf. Auch wenn die Opposition ihre absolute Boykotthaltung schnell wieder revidierte, so blieben sie bis zum Ende lautstarke Kritiker der LEPI und sorgten innerhalb des Parlaments für wiederholte Verzögerungen des Prozesses. Weder die Anfang 2010 eigens eingesetzte Arbeitsgruppe noch die unzähligen Vermittlungsversuche aus Politik, Zivilgesellschaft sowie von anerkannten Persönlichkeiten konnten einen Konsens herstellen.

Die Erstellung der Wählerliste wurde jedoch nicht nur von dem politischen Gerangel im Parlament und den eigens geschaffenen Kontrollorganen, sondern auch von den schweren Überflutungen in großen Teilen des Landes im Sommer 2010 erschwert. Während der Phase der Wählerregistrierung verloren unzählige Menschen neben ihrem

gesamten Hab und Gut in den Fluten zum Teil auch ihre Erfassungsbescheinigung.

Die Opposition beklagte vor allem, dass vermutlich 1,3 Millionen potenzielle Wähler nicht erfasst wurden. Zwar gingen konservative, realistischere Schätzungen von nur etwa 500 000 nicht-registrierten Wählern aus, doch bedeutet dies in einem kleinen Land wie Benin immerhin circa zwölf Prozent der Wählerschaft. Die Regierung trieb den Wahlprozess jedoch dessen ungeachtet voran und sah sich erst kurz vor den Wahlen – nachdem die Liste bereits an die Wahlkommission übergeben war – vom massiven Protest der Opposition zu einer Reaktion auf diese Kritik gezwungen.

Die Legitimität des Wahlprozesses war ernsthaft gefährdet, die Opposition drohte mit dem Boykott der Wahlen. Zwei ehemalige Präsidenten riefen daraufhin eine Vermittlungskommission ein, um eine Eskalation des Konflikts am Wahltag zu vermeiden. Die Kommission einigte sich darauf, die nachträgliche Eintragung in die Wählerlisten zu ermöglichen und die Wahl erneut um eine Woche zu verschieben. Die Einigung wurde jedoch zu einem Pyrrhussieg für die Opposition, denn sowohl der Parlamentspräsident als auch die Wahlkommission zögerten die Umsetzung des Kompromisses soweit heraus, dass die zusätzliche Erfassung erst drei Tage vor der Wahl begann und nur 88 000 zusätzlichen Wählern die Eintragung in die Liste ermöglichte.

Vergleichbares geschah auch im Zusammenhang mit anderen entscheidenden Etappen während der Wahlvorbereitung: Die vom Parlament beschlossenen Wahlgesetze wurden teilweise vom Verfassungsgericht kassiert und mussten entsprechend vom Parlament korrigiert werden; außerdem verzögerte sich die Ernennung der Wahlkommission aufgrund von Rangeleien um ihre Besetzung. Die eigentlichen Wahl-Kampagnen der Kandidaten wurden von diesen Auseinandersetzungen völlig überschattet.

4. Zweiter Akt: Der Wahltag

Die kurzfristige Änderung der Wählerliste durch die Zusatzerfassung, welche erst am Tag vor der Wahl abgeschlossen wurde, führte teilweise zu chaotischen Zuständen am Wahltag. Weder die endgültigen Wählerlisten noch die Wahlbürolisten waren im Voraus veröffentlicht worden. Aufgrund der erhöhten Wählerzahl waren neue Wahlbüros geöffnet worden, manche Wäh-

ler wussten nicht, in welchem Wahlbüro sie nun wählen sollten. Es gab Wahlbüros ohne Wählerlisten, Wähler wählten in »fremden« Wahlbüros und es wurden ungewöhnlich viele Stimmen per Vollmacht abgegeben. Probleme bei der Logistik führten dazu, dass einige Wahlbüros keine und andere unzureichende Stimmzettel erhielten. Schlecht geschulte Wahlleiter und -helfer trafen in kritischen Situationen die falschen Entscheidungen: So kam es dazu, dass Wähler in den falschen Wahlbüros wählen durften, die Wahl per Vollmacht entgegen der gesetzlichen Regelungen erlaubt wurde und wertvolle Wahlzeit verloren ging. Zu dem organisatorischen Chaos gesellten sich leider auch Versuche der Wahlfälschung: Stimmen wurden gekauft, Wahlurnen und Auszählungsprotokolle manipuliert. Die Berichte der nationalen und internationalen Beobachter deuten jedoch darauf hin, dass die Versuche der Wahlfälschung die Wahl und ihr Ergebnis nicht grundlegend beeinflusst haben. Und trotz aller Schwierigkeiten verliefen die Wahlen dank der Besonnenheit der Wähler friedlich und weitestgehend geordnet. Die Legitimität der Wahlen ist vor allem durch fehlende Transparenz in Frage gestellt. Da noch in letzter Minute neue Wahlbüros geöffnet wurden, konnten dort keine Wahlbeobachter an den Wahlen teilnehmen. Die Abwesenheit einer öffentlichen Wählerliste erschwerte die Kontrolle darüber, ob die Wähler am richtigen Ort wählten, ob die Anzahl der Wähler pro Wahlbüro stimmte und wie hoch die Wahlbeteiligung war. Eine parallele Auswertung der Ergebnisse durch die Zivilgesellschaft wurde somit deutlich erschwert; von den etwa 3,1 Millionen abgegebenen Stimmen konnte die Zivilgesellschaft nur zwei Millionen erheben, bis zur Verkündung der vorläufigen Ergebnisse war die Gesamtzahl der registrierten Wähler nicht bekannt.

5. Dritter Akt: Die Wahlergebnisse

Angesichts der chaotischen Zustände am Wahltag ließ die Polemik nach den Wahlen nicht lange auf sich warten. Bereits am Tag nach der Wahl kursierten die ersten »Ergebnisse« in den Medien. Schnell wurde deutlich, dass sich die Wahl vor allem zwischen Yayi Boni und Adrien Houngbédji abgespielt hatte. Beide Lager veröffentlichten die Zahlen ihrer eigenen Auswertungen noch vor der Wahlkommission und gaben sich jeweils siegesgewiss. Der Kampf der Zahlen ging so weit, dass das öffentlich-rechtliche Fernsehen, angeblich auf Druck des Präsidenten, am Mittwochabend begann, live Wahlergebnisse vom

Gelände der Wahlkommission zu senden. Kurz bevor es zur Verkündung der landesweiten Ergebnisse kam, erzwang die Medienaufsichtsbehörde den Abbruch dieser Übertragung. Im Anschluss trat der Präsident der Wahlkommission vor die Kameras, um zu bestätigen, dass die Wahlkommission ihre Auszählung noch immer nicht beendet habe, die verkündeten Ergebnisse also nicht vom Wahlgremium stammten. Vor der Wahlkommission hatten sich bereits im Laufe des Nachmittags Anhänger der Opposition versammelt, nachdem einem Notar der Opposition der Zugang zu einem Fahrzeug mit Wahlurnen verweigert worden war. Es kam zu Handgreiflichkeiten vor der Wahlkommission, die jedoch von den Sicherheitskräften und politischen Führern der Opposition beendet werden konnten.

Freitagabend, fünf Tage nach der Wahl schließlich gab der Präsident der Wahlkommission mit zweitägiger Verspätung die vorläufigen Tendenzen der Wahlergebnisse bekannt. Noch immer waren nicht alle Stimmen ausgezählt, doch Yayi Boni lag zu dem Zeitpunkt bereits mit absoluter Mehrheit vor seinen Gegenkandidaten. Aus der Wahlkommission selbst drangen kritische Stimmen wegen des Alleingangs des Präsidenten, der diese Tendenzen bekannt gab, bevor die Auszählung vollendet war. In den Morgenstunden des 21. März 2011, also eine Woche nach der Wahl, gab das Verfassungsgericht dann die vorläufigen Ergebnisse bekannt. Bei einer Wahlbeteiligung von 85 Prozent wurde Präsident Yayi Boni mit einer absoluten Mehrheit von 53 Prozent im ersten Wahlgang wiedergewählt. Am Nachmittag desselben Tages erklärte Adrien Houngbédji sich zum wahren Wahlsieger und Präsidenten des Landes und rief das beninische Volk dazu auf, sich mit »allen Mitteln« gegen die »Liquidation der Errungenschaften der Nationalkonferenz« zu wehren. Auch ABT zweifelte die Legitimität der Wahlen an und forderte ihre Annullierung und Neudurchführung. Sowohl Adrien Houngbédji und ABT als auch Yayi Boni erhoben beim Verfassungsgericht Einspruch gegen die Wahlergebnisse. Das Gericht wies jedoch alle Einsprüche ab, entweder weil sie nicht ausreichend belegt waren oder weil die genannten Unregelmäßigkeiten keine signifikanten Auswirkungen auf das Wahlergebnis gehabt hätten. Damit wurde Yayi Boni am 29. März 2011 endgültig zum Wahlsieger erklärt und konnte seine zweite Amtszeit nun am 6. April 2011 beginnen.

Trotz eines allgemeinen Demonstrationsverbots fanden am 24. März 2011 zwei Demonstrationen der Opposition in Cotonou, dem Regierungssitz des Landes, statt, die allerdings von der Polizei aufgelöst wurden. Dabei

kam es zu gewaltsamen Zwischenfällen, bei denen auch ein Journalist von Polizisten verletzt wurde. Auch in der Hauptstadt Porto Novo, einer Hochburg der Opposition, kam es in den Tagen nach der Bekanntgabe der Ergebnisse zu Konfrontationen zwischen Polizei und Demonstranten. Insgesamt zeigte sich das beninische Volk glücklicherweise jedoch besonnener als seine politischen Führer. Zivilgesellschaft, Medien und prominente Persönlichkeiten riefen zu Ruhe und zum Respekt demokratischer Werte auf. Es kam so nicht zu massiven gewalttätigen Auseinandersetzungen, wie sie im Schatten der Ereignisse an der Côte d'Ivoire und in Nordafrika befürchtet wurden. Die wahren Demokraten Benins scheinen sich leider nicht auf den politischen Führungspositionen, glücklicherweise jedoch in der Wählerschaft zu befinden.

6. Epilog: Die Nachlese

Für ein Land wie Benin, das jahrelang zu Recht als Musterbeispiel der Demokratie in Westafrika galt, ist die Bilanz dieser Wahl beschämend. Zwar waren die Wahlen in Hinblick auf Transparenz, Freiheit und friedliche Durchführung »akzeptabel«, wie es ein Beobachter der Zivilgesellschaft formulierte, doch hatte man von Benin mehr erwartet.

Der Schaden, den der Ruf des Landes damit genommen hat, wird schwer zu reparieren sein. Für das extrem arme Land, das auch dank seines demokratischen Rufes von einer großen Aufmerksamkeit der internationalen Gebergemeinschaft profitieren konnte, könnte das ernsthafte Folgen haben. Dem Präsidenten, der bereits die letzten Jahre eine schwere Stellung hatte, wird es im Lichte dieser umstrittenen Wahl noch schwerer fallen, seinen Weisungsanspruch in der beninischen Politik durchzusetzen. Es ist zu erwarten, dass er in den nächsten fünf Jahren vermehrt auf Widerstand aus der Opposition, der Zivilgesellschaft, den Gewerkschaften und den Medien treffen wird, der sich auch in Zukunft vereinzelt auf der Straße entladen könnte. Bereits Mitte April wird es zum nächsten Machtttest der politischen Lager kommen, wenn das beninische Parlament neu gewählt wird.

Die ehemals vorbildlichen Institutionen der beninischen Demokratie sind inzwischen in die Jahre gekommen. Erfahrungen aus anderen Ländern sollten genutzt werden, um diese Institutionen wieder zu stärken, zum Bei-

spiel durch eine Reform der Wahlkommission, die darauf zielen sollte, die Unabhängigkeit und fachliche Kompetenz der Kommission zu stärken, zum Beispiel durch die Einrichtung einer permanenten Wahlkommission. Auch muss die LEPI überarbeitet werden, um ihre Vollständigkeit zu garantieren und das Vertrauen aller politischen Akteure in die Wählerliste zu stärken.

Die Präsidentschaftswahl hat wieder einmal verdeutlicht, dass eine Demokratie mehr braucht als demokratische Institutionen und regelmäßige Wahlen. Sie hat jedoch auch gezeigt, dass die Demokratie in Benin trotz allem auf einem starken Fundament steht. Das Land ist nicht, wie von einigen Beobachtern befürchtet, in ein postelektorales Chaos nach dem Vorbild der Côte d'Ivoire oder anderer Länder abgeglitten. Das fehlende demokratische Engagement der politischen Führer ist nicht auf die Wähler übergegangen. Die internationale Gemeinschaft sollte von den politischen Akteuren, insbesondere derer mit Regierungsverantwortung, konsequent nicht nur das formelle Einhalten demokratischer Spielregeln, sondern auch die aktive Förderung demokratischer Partizipation, Transparenz und Rechenschaftspflicht fordern.



Über die Autorin

Uta Dirksen ist Entwicklungsökonomin und leitet das Landesprojekt der FES in Benin sowie die regionale Arbeit zur Wirtschafts- und Handelsfragen in der Region Westafrika.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Internationale Entwicklungszusammenarbeit |
Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika, Internationale
Entwicklungszusammenarbeit

Tel.: ++49-30-269-35-7440 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt hier:
Peer.Teschendorf@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN Nummer 978-3-86872-692-3