

### Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin

Stroh, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stroh, A. (2013). *Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin*. (GIGA Focus Afrika, 4). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-350772>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Stabilitätsanker Verfassung: kleine Reformen und große Ängste in Benin***

Alexander Stroh

Der Staatspräsident Benins, Thomas Boni Yayi, brachte am 06.06.2013 erneut ein Verfassungsänderungsgesetz ein, das aufgrund politischer Konflikte seit drei Jahren auf Eis gelegen hatte. Einen Tag darauf wurden neue Verfassungsrichter vereidigt, die im Streitfall über die Rechtmäßigkeit der Reform zu entscheiden hätten. Der vormalige Gerichtspräsident wurde nicht wieder ernannt. Er vertrat Entscheidungen, die Verfassungsänderungen erschweren.

### **Analyse**

Benin zählt zu den wenigen, weitgehend funktionierenden afrikanischen Demokratien. Die Verfassung aus dem Jahr 1990 gilt zusammen mit dem Verfassungsgericht zu den Stabilitätsankern dieser jungen und verletzlichen Demokratie. Daher können Reformbestrebungen – und seien sie noch so klein – schnell als Aufkündigung des stabilitäts-tragenden Konsenses verstanden werden.

- Die Verfassung Benins repräsentiert bis heute den nationalen Konsens, der 1990/91 gefunden wurde. Das Verfassungsgericht hat diesen Grundkonsens mehrfach für unantastbar erklärt.
- Staatspräsident Yayi strebt seit Jahren eine Verfassungsänderung an, die der ökonomischen Entwicklung des Landes dienen sollte. Er will politische Prozesse straffen, unabhängige Kontrollgremien in der Verfassung verankern und gute Regierungsführung zum fundamentalen Wert erklären.
- Kritiker befürchten, dass Yayi die Reform nutzen könnte, um sich länger als vorgeschrieben an der Macht zu halten. Eine „neue Republik“, so die Befürchtung, könnte die Amtszeitenbeschränkungen aushebeln, die Yayis Wiederwahl im Jahr 2016 verbietet.
- Das Verfassungsgericht wurde als letzte Hürde im Reformprozess wahrgenommen. Die Gleichzeitigkeit der erneuten Gesetzesvorlage und des Austausches von Gerichtspräsident Dossou gilt den Kritikern als Zeichen für die mutmaßlich unlauteren Absichten Yayis.
- Kosten und Nutzen des Reformvorhabens stehen derzeit in einem schlechten Verhältnis. In der gegenwärtig stark polarisierten Stimmung riskiert eine Verfassungsänderung, den demokratischen Konsolidierungsprozess zu gefährden.

*Schlagwörter: Benin, institutionelle Reformen, Verfassungsgericht, Demokratie, Konsolidierung*

In den letzten Jahren hat sich die Wissenschaft verstärkt um einen globalen Qualitätsverlust von Demokratie gesorgt (Diamond 2008; Merkel 2010; Erdmann und Kneuer 2011). Wenn man Teilen der öffentlichen Meinung in Benin glaubt, ist das westafrikanische Land ein Beispiel dafür. Benin gehört zu den erfolgreicherer Demokratieexperimenten auf dem Kontinent. Es erlebt seit den Wendejahren 1989 bis 1991 die politisch stabilste Phase in seiner jungen Geschichte als unabhängiger Staat. Dazu hat nicht zuletzt das gemeinsame Festhalten der politischen und gesellschaftlichen Elite an der Verfassung vom 11.12.1990 beigetragen. Diese repräsentiert bis heute den politischen Grundkonsens, der auf der ersten afrikanischen Nationalkonferenz im Februar 1990 ausgearbeitet wurde. Daher können Reformbestrebungen – und seien sie noch so klein – in Benin schnell als Aufkündigung des stabilitätstragenden Konsenses verstanden werden. Es sei denn, sie würden erneut konsensual getragen. Im Ergebnis droht schon die geringste Reform vor den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2016 – und erschiene sie kurzfristig noch so vernünftig – in erheblichen politischen Verwerfungen zu enden. Somit stünden eventuelle Reformgewinne, gerade wenn sie von eher geringem Ausmaß sind, in keinem guten Verhältnis zu den möglichen indirekten Folgen für die politische Stabilität Benins. Ein Blick auf längerfristige Entwicklungen erklärt dieses Missverhältnis.

### **Ursprung des beninischen Verfassungspatriotismus**

Die Entscheidungen der Nationalkonferenz mögen nicht in allen Aspekten technisch-legale Perfektion herbeigeführt haben. Sie gelten aber als geradezu heilige Grundlagen der relativen politischen Stabilität Benins. Der Wunsch nach Stabilität in Freiheit, die wirtschaftlichen Aufschwung ermöglicht, hat den gesamten Demokratisierungsprozess getragen. Die in den Jahren 1972-75 errichtete sozialistisch orientierte Diktatur hatte schon Mitte der 1980er Jahre abgewirtschaftet. Seit dem Jahr 1988 legten große Streikwellen das Land lahm. Machtklüngel, Korruption und Bankenskandale gaben der Wirtschaft den Rest.

Die gut organisierte Kommunistische Partei Dahomeys<sup>1</sup> griff das nominell marxistisch-leninist-

tische Regime auf der linken ideologischen Flanke an, während antikommunistische katholische Intellektuelle und die kapitalismusfreundlichen Exileliten liberaldemokratische Reformen einforderten. Letztlich setzten sich die marktfreundlichen Akteure im politischen Transitionsprozess weitgehend durch und mit ihnen tendenziell liberaldemokratische, vom französischen Exil und von eher konservativen Werten geprägte Grundvorstellungen. Der größte Teil der ehemaligen Einheitspartei<sup>2</sup> passte sich rechtzeitig an den politischen Wandel an. Das Militär war zunächst gespalten, ob es die Reformen mittragen oder sich gegen sie stemmen sollte, machte schließlich aber den Weg frei und zog sich in die Kasernen zurück. Die Kommunisten trugen zu ihrer eigenen politischen Marginalisierung bei.

Die politische Transition verlief mithin nicht spannungsfrei, aber unblutig. Staatspräsident Kérékou wurde mit einem Amnestiegesetz versichert, dass er keine Strafverfolgung zu befürchten habe. Viele alte Funktionäre wurden in das neue, demokratische Benin übernommen, während Spitzenpositionen häufig von der katholischen Elite und rückkehrenden Exilanten besetzt wurden. Bei der ersten freien Präsidentschaftswahl im März 1991 wurde der ehemalige Weltbankfunktionär Nicéphore Soglo zum Staatschef gewählt. Schon im Februar zuvor hatten sich die prodemokratischen Parteien bei der Parlamentswahl durchgesetzt. Die ehemalige Einheitspartei war gar nicht mehr angetreten. Dabei gelang es, die Legitimität der erfolgreichen sanften Revolution und die Strahlkraft des nationalen Konsenses auf die neue Verfassungsordnung zu übertragen.

### **Die Reformpläne von Präsident Yayi**

Die Verfassung aus dem Jahr 1990 wurde bislang nicht geändert. Ihr werden drei demokratische Machtwechsel durch Wahlen (1991, 1996, 2006) und die längste Phase politischer Stabilität in der Geschichte des Landes zugute gehalten. Allerdings haben politische Erfahrungen und internationale Entwicklungen die Frage aufgeworfen, ob es einiger Anpassungen des Verfassungstextes bedürfe. Im August 2006, also kurz nach der Wahl von Thomas Boni Yayi zum Staatsprä-

1 Benin hieß bis 1975 Dahomey, sodann Volksrepublik Benin und

seit dem Jahr 1990 nur noch Republik Benin.

2 Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB)

sidenten, organisierten das Institut für Menschenrechte und Demokratieförderung und die Universität Abomey-Calavi in Cotonou eine hochrangig besetzte Konferenz (IDH und UAC 2007). Dieser sogenannte „Gedankenaustausch“ kann rückblickend als Startschuss für die spätere Reforminitiative Yayis gesehen werden. Alle wichtigen Politiker des Landes lobten damals die wissenschaftliche Initiative und warnten zugleich vor einer Erschütterung der demokratischen Grundordnung durch unbedachte oder gar opportunistische Verfassungsänderungen. Kein Politiker wollte damals jedoch eine Reform grundsätzlich ausschließen.

Staatspräsident Yayi griff die Debatte nicht sofort auf, da das Parlament gerade erst den Versuch unternommen hatte, eine Verfassungsänderung in eigener Sache vorzunehmen. Die Nationalversammlung wollte ihr laufendes Mandat um ein Jahr auf fünf Jahre verlängern. Das zentrale Argument war eine Kostenerleichterung für den Staat, da so die Kommunal- und Parlamentswahlen im Jahr 2008 gemeinsam hätten stattfinden können. Der Staatspräsident stellte daraufhin einen Antrag beim Verfassungsgericht (Cour Constitutionnelle, CC), die im Parlament bereits verabschiedete Verfassungsreform zu prüfen.<sup>3</sup> Das Gericht erklärte das Verfassungsänderungsgesetz daraufhin am 08.07.2006 für unzulässig und nichtig, da es gegen den nationalen Konsens und die grundlegenden Ideale der Nationalversammlung verstoßen habe.<sup>4</sup> Folgerichtig würde jedwede Verfassungsänderung einer Erneuerung des nationalen Konsenses bedürfen.

Yayi wartete die Parlamentswahlen im Jahr 2007 ab und ließ die Neubesetzung des CCs näher rücken, bevor er im Februar 2008 eine Ad-hoc-Kommission für Verfassungskorrekturen ernannte. Yayi forderte seinerseits eine Modernisierung der Verfassung im Dienste der Entwicklung. Seine Reformvorstellungen gingen in drei Richtungen:

1. Aufwertung von Prinzipien guter Regierungsführung,
2. Anpassung an internationale Vereinbarungen,
3. Effizienzsteigerung im Regierungsprozess.

Präsident Yayi stellte von Beginn an klar, dass zentrale Errungenschaften der Nationalkonferenz

3 Der Antrag Yayis war nur einer von insgesamt 24 ähnlich oder gleichlautenden Anträgen von besorgten Personen aus Politik und Zivilgesellschaft.

4 Entscheidung DCC 06-074.

nicht angetastet werden sollen: die laizistisch-republikanische und liberaldemokratische Staatsordnung, das präsidentielle Regierungssystem, die Altersobergrenze für Präsidenten<sup>5</sup> sowie – ein besonders sensibles Thema in Afrika – die Begrenzung der Amtszeiten des Staatspräsidenten auf maximal zwei.

In der Ad-hoc-Kommission unter der Leitung von Professor Maurice Ahanhanzo-Glèlè, der als Vater der gegenwärtigen Verfassung gilt, wirkten einige der bekanntesten Staatsrechtler und Verfassungspolitiker Benins mit. Viele von ihnen waren auch schon an der Nationalkonferenz beteiligt und Mitglieder in der damaligen Verfassungskommission.<sup>6</sup> Die Zusammensetzung sollte den Reformvorschlägen die größtmögliche Legitimität verschaffen. Tatsächlich waren die meisten Vorschläge technischer Natur. Der Kommissionsbericht vom 31.12.2008<sup>7</sup> schlug an vielen Stellen vor, die ohnehin gängige Praxis und internationale Vereinbarungen verfassungsrechtlich zu schützen. So sollte unter anderem die seit vielen Jahren nicht angewendete Todesstrafe verboten,<sup>8</sup> die bereits im Jahr 1993 eingerichtete Nationale Wahlkommission konstitutionalisiert und ein bislang als Kammer des Obersten Gerichtshofs arbeitender Rechnungshof zum separaten Staatsorgan erhoben werden. All diese Änderungsvorschläge sind von internationalen Partnern Benins gewünscht und mithin gern gesehen.

Daneben umfasste das Verfassungsänderungsgesetz<sup>9</sup>, das die Regierung Yayi am 03.11.2009 schließlich ins Parlament einbrachte, weitere grundsätzlich begrüßenswerte Neuerungen. In der Präambel sollten nunmehr Korruption und Vetternwirtschaft deutlich verurteilt und eine gemeinwohlorientierte gute Regierungsführung als politischer Grundwert verankert werden. Zudem sollte vorgeschrieben werden, dass ein Wahlgesetzbuch einzuführen, das elektronische Wählerregister festzuschreiben und der Opposition mehr

5 In Benin dürfen Staatspräsidenten zum Zeitpunkt ihrer Wahl maximal 70 Jahre alt sein. Diese Regel hatte im Jahr 1991 verhindert, dass die alten Eliten, die für die politische Instabilität der 1960er Jahre verantwortlich gemacht wurden, in das höchste Staatsamt zurückkehren konnten.

6 Théodore Holo, Moïse Bossou, Albert Tingbe Azalou, Pierre Metinhoué, Elisabeth Pognon, Ousmane Batoko, Robert Dossou, Saïdou Agbantou, Safiatou Bassabi, Prudent Victor Topanou.

7 Veröffentlicht am 30.01.2009.

8 Zuletzt im September 1987 exekutiert (siehe Amnesty International, „Benin sagt Nein zur Todesstrafe“, 06.07.2012, online: <[www.amnesty-todesstrafe.de/](http://www.amnesty-todesstrafe.de/)>).

9 Dekret Nr. 2009-548.

Rechte einzuräumen seien. Grundsätzlich kritischer könnte man das Ansinnen beurteilen, rückwirkende Strafgesetzgebung und -verfolgung für Wirtschaftsstrafsachen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausdrücklich zu erlauben und mit der Einführung von Volksbegehren das Parlament faktisch weiter zu schwächen.

Festzuhalten bleibt aber, dass die selbstgesetzten Grenzen einer möglichen Verfassungsreform nicht überschritten wurden. Keines der „Tabus“ um die Amtsdauer des Präsidenten oder andere Kernbestandteile des nationalen Konsenses wurde angetastet. Die scharfe zivilgesellschaftliche Kritik an den Reformplänen richtete sich daher auf indirekte Konsequenzen einer solchen Reform. Yayi reagierte darauf, indem er den Reformentwurf dreieinhalb Jahre ruhen ließ. Erst am 06.06.2013 wurde der gleichlautende Text dem Parlament erneut vorgelegt.<sup>10</sup>

### **Die Angst vor ewiger Herrschaft**

Die massive Kritik am Verfassungsreformvorhaben des Präsidenten, die bereits 2009/2010 eine Umsetzung verhindert hatte, kehrte nach der erneuten Gesetzesvorlage zurück. Es geht dabei weniger um spezifische Inhalte der Reform. Viel größer ist die Befürchtung, Präsident Yayi könne einen verfassungsrechtlichen Schleichweg nutzen, um über das Jahr 2016 hinaus an der Macht zu bleiben. So wird lebhaft diskutiert, ob die Änderungen an der Präambel eine „neue Republik“ begründen könnten. Ein solcher Republikwechsel könnte sodann als verfassungsrechtlicher Neustart interpretiert werden, durch den die Amtszeitenbeschränkung erst mit der nächsten Wahl wieder greifen würde. Die Präsidentschaftswahl im Jahr 2016 könnte dann – so die Überlegung – als erste Amtszeit gewertet werden. Das mag konsterniert klingen, wird in Benin aber sehr seriös diskutiert und wurde andernorts bereits in ähnlicher Weise durchgesetzt.<sup>11</sup> Präsident Yayi dementiert ein solches Ansinnen freilich regelmäßig (z.B. Dossoumou 2013).

<sup>10</sup> Dekret Nr. 2013-255.

<sup>11</sup> In Burkina Faso ließ sich der seit dem Jahr 1987 amtierende Staatspräsident Compaoré im Jahr 2005 zum dritten und 2010 zum vierten Male wählen, da die Amtszeitenbeschränkung, die es zu Beginn der 1990er Jahre gab, bis 2002 einige Jahre nicht in der Verfassung stand. Compaoré ließ folglich argumentieren, dass die im Jahr 2002 eingeführte Beschränkung erst seit dem Jahr 2005 gelte und mithin die Amtszeit 2005-2010 seine erste unter dieser Regel sei.

Nicht wenige afrikanische Präsidenten haben in jüngerer Zeit – teils mit, teils ohne Erfolg – versucht, sich über die vorgesehenen Zeitgrenzen hinaus an der Macht zu halten (Stroh und Soest 2011). In einigen Fällen hat dies zu beträchtlicher politischer Unruhe (z.B. Senegal 2012), krisenhaften Zuständen (z.B. Niger 2010) oder zumindest zu einer Blockierung stärkerer Demokratisierung (z.B. Burkina Faso seit dem Jahr 2005) geführt. Geordnete Machtwechsel werden als zentrales Element zur Stärkung demokratischer Verfahren in Afrika angesehen (Bratton 2004). In diesem Sinne lehnen prodemokratische Eliten in Benin heute eine Änderung der Verfassung von 1990 grundsätzlich und vehement ab. Allerdings spielt auch politischer Opportunismus eine Rolle. Die „alte“ politische Elite Benins, die vor Yayis Wahl den größten Einfluss hatte und durch Yayis Politikstil an den Rand gedrängt wurde, teilt das Interesse, den amtierenden Präsidenten nicht länger als unbedingt nötig an der Macht zu belassen. Drei zentrale Sorgen speisen die Angst vor überlanger Herrschaft Yayis und demokratischen Rückschritten.

### **Die historische Sorge: Ambitionen früherer Präsidenten**

Die erste Sorge leitet sich aus dem Verhalten früherer Präsidenten ab. Dieses speist ein generelles Misstrauen gegenüber präsidentialen Versprechungen. Präsident Soglo (1991-96) versuchte mit aller Macht, die Einsetzung eines Verfassungsgerichts und später einer unabhängigen Wahlkommission zu verhindern oder zumindest zu verzögern, um sich seinen Machtvorteil nicht einschränken zu lassen. Klare Verfassungsregeln und später die Entscheidung des CCs für die Wahlkommission haben – so die übliche Auslegung – die beninische Demokratie gestärkt. Präsident Soglo verlor daraufhin bereits nach einer Amtszeit die Wahlen und musste im Jahr 1996 seinem autokratischen Vorgänger Mathieu Kérékou Platz machen.

Kérékou wurde fünf Jahre später wiedergewählt und musste zum Ende der zweiten Amtszeit im Jahr 2006 aus gleich zwei Gründen ausscheiden. Zum einen hatte er inzwischen die Altersobergrenze von 70 Jahren erreicht, zum anderen griff die Amtszeitenbeschränkung. Dennoch lancierte der damalige Präsident vorsichtige Versuche, ob eine

Verfassungsänderung zu seinen Gunsten durchsetzbar sein könnte. Dieses Verhalten löste im Jahr 2004 einen politischen Sturm aus. Eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung protestierte gegen etwaige Verfassungsänderungen unter dem Slogan „Ne touche pas à ma constitution“ – zu Deutsch etwa „Hände weg von meiner Verfassung“ – und war damit erfolgreich (Madougou 2008). Diese Erfahrung hat sich in das politische Bewusstsein vieler prodemokratischer Beninerinnen und Beniner eingebrannt. Es verwundert daher nicht, dass auch im Jahr 2010 und in diesem Jahr wieder „Ne touche pas à ma constitution“-Plakate in den großen Städten Benins zu sehen waren. Der Versuch, die Verfassung zu ändern, wird schnell mit dem Versuch gleichgesetzt, sich länger als vorgesehen an der Macht zu halten. Die Maxime, dass keine Verfassungsänderung im Zweifel besser sei als eine schlechte, hat sich verfestigt.

### Die politische Sorge: Yayis „KO-Sieg“ 2011

Der Politikstil Yayis trägt zweitens dazu bei, dass seine Präsidentschaft von wichtigen Teilen der Elite sehr skeptisch bis misstrauisch bewertet wird. Dieser Wahrnehmung wurde mit dem Sieg in der ersten Runde der Präsidentschaftswahl im Jahr 2011 Vorschub geleistet. Bei allen Wahlen zuvor errang der Erstplatzierte nur eine relative Mehrheit der Stimmen, sodass es jeweils zu einer Stichwahl kam. Die Zeit zwischen den Wahlgängen wurde dafür genutzt, Koalitionen zu schmieden, um den Ausgang der Wahl zu steuern. Im Jahr 2011 hatte Yayi eine breite Oppositionsfront vor sich, der kaum jemand Chancen einräumte, schon im ersten Wahlgang zu gewinnen, der aber viele genug Entschlossenheit und Geschlossenheit zutrauten, um Yayi im zweiten Wahlgang abzulösen. Der Wahlsieg Yayis bereits im ersten Durchgang nährte den Verdacht, bei der Wahl könne es nicht mit rechten Dingen zugegangen sein. Schon lange vor der Wahl war das Misstrauen in Yayi durch einen scharfen Konflikt um das neue elektronische Wählerregister (Liste électorale permanente informatisée, Lépi) gewachsen. Die Opposition hatte behauptet, das Register sei vor allem in Südbenin unvollständig geblieben. Boni Yayi galt und gilt als Kandidat des Nordens. Eine gezielte Schwächung des Südens hätte mithin besonders dem gemeinsamen Oppositionskandidaten Adrien Houngbédji geschadet. Die Vertreterin des UN-

Entwicklungsprogramms in Benin hatte jedoch öffentlich bekundet, es handle sich um das beste Wählerregister Afrikas (Zoumènou 2012). Allein die EU hatte einen zweistelligen Millionenbetrag in die Erstellung der Lépi investiert. Es gibt daher verschiedene Interessen an Misstrauen oder Vertrauen in die Lépi und Präsident Yayi.

Der Staatschef pflegt einen gelegentlich ruppigen Politikstil des „Durchregierens“, der nicht selten als autoritär beschrieben wurde, und weniger einen Stil des Konsultierens. Dies ist die politische Elite Benins nicht gewohnt. Sie zog bislang ein Geflecht aus formellen und intensiven informellen Beratungen und Aushandlungsprozessen vor. Ein Fernsehinterview, das am Nationalfeiertag im Jahr 2012 ausgestrahlt wurde, zeigte Yayis Bereitschaft, mit deutlichen Worten die Fehler anderer zu missbilligen. Er ließ sich sogar dazu hinreißen, seine Kritiker als „trop petit“ („zu klein“, unbedeutend) herabzuqualifizieren (*La Nouvelle Tribune* 2012: 8, 14, 15). Zugleich hatte Yayi gegen die Interessen der etablierten politischen Elite gehandelt und sich damit Feinde geschaffen. Er hatte bei den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2006 in der ersten Runde zehn Prozentpunkte vor dem Zweitplatzierten Adrien Houngbédji – einem ehemaligen Parlamentspräsidenten und Minister – gelegen. Daraufhin bildete sich eine Allianz der Verlierer gegen Houngbédji. Diese Wologuèdè-Allianz versprach sich Einfluss auf den parteilosen neuen Präsidenten und dessen Regierung. Dieser Einfluss wurde den Wologuèdè-Politikern jedoch nicht gewährt. Stattdessen setzte Yayi auf Technokraten und eine eigene politische Sammlungsbewegung von Klein- und Kleinstparteien unter dem Namen Forces Cauris pour un Bénin Émergent (FCBE). Mit der FCBE gewann Yayi bei den Parlamentswahlen im März 2007 die größte Sitzzahl, die eine einzelne Gruppierung in Benin je erreicht hatte: 35 von 83 Sitzen. Mithilfe anderer kleiner Parteien konnte er eine Mehrheit aufbauen. Dass diese Mehrheit in der Folge zerbrach, lag nicht an der Stärke der politischen Gegner, sondern an der Organisationsschwäche der FCBE. Die neue Oppositionsmehrheit war jedoch ihrerseits nicht in der Lage, sich effizient zu koordinieren.

Nach dem sogenannten KO-Sieg im Jahr 2011 zerfiel die größte Oppositionsallianz Union fait la Nation so schnell, dass Yayi seine FCBE mit neuer Stärke fast zu einer absoluten Parlamentsmehrheit getragen hätte: 41 von 83 Sitzen. Die „alte“ poli-

tische Elite verlor weiter an Einfluss statt – wie erhofft – im zweiten Wahlgang die Regierung zurückzuerobern. Mithin führte eine Mischung aus politischer Frustration und ernstzunehmenden Zweifeln zu einer politischen Polarisierung, die die Rahmenbedingungen für eine Verfassungsreform erheblich verschlechtert hat.

### **Die rechtliche Sorge: Neubesetzung des Verfassungsgerichts**

Drittens ist das Vertrauen in den mächtigen Hüter der Verfassung gesunken. Das Verfassungsgericht Benins gilt als eines der stärksten und politisch bedeutendsten des Kontinents. In Benin wird es häufig als „Fetisch“<sup>12</sup> des demokratischen Systems beschrieben, der als Streitschlichter politische Blockaden ausräumt. Das Gericht sollte das Militär in dieser Funktion ablösen. Soldaten hatten allein in den 1960er Jahren sechsmal in die Politik eingegriffen, weil die politischen Akteure Handlungsunfähigkeit bewiesen. Mehrfach stellte das Militär selbst den Staatschef. Das Verfassungsgericht sollte solche Militärcoups überflüssig machen, indem es politische Unstimmigkeiten auf der Grundlage des Rechts letztverbindlich löst, bevor sie sich zu gravierenden Regierungskrisen auswachsen. Dies gelang dem Gericht bislang regelmäßig. Diese Erfolge und das zurückhaltende Auftreten seiner hoch angesehenen Mitglieder verschafften dem Gericht schnell Respekt und das Ansehen, um entsprechend autoritativ entscheiden zu können.

Die Personalpolitik Yayis bei der Neubesetzung der sieben Richtersthühle im Jahr 2008 hatte jedoch – unabhängig von der persönlichen Kompetenz der Kandidaten – zu einem erheblichen Vertrauensverlust geführt. Der Staatspräsident, der selbst drei Richter auswählen durfte, verfügte zu diesem Zeitpunkt über eine Mehrheit im Parlament. Diese Mehrheit kontrollierte unilateral das Parlamentspräsidium, das die weiteren vier Richter bestimmte. So wurden alle sieben Richterposten ohne Konsultation der Opposition besetzt. Entscheidungsnahe Personen wiesen darauf hin, dass der Präsident persönlich die Auswahl des Parlamentspräsidiums stark beeinflusst hätte. Symbolträchtig wirkte sodann die Wahl Ro-

bert Dossous zum Gerichtspräsidenten. Dossou war Staatsrechtslehrer an der Universität, bevor er als Regimekritiker in Kérékou's letztes Kabinett berufen und mit der Organisation der Nationalkonferenz betraut wurde. Seine Qualifikation für das hohe Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten war mithin unumstritten. Allerdings fungierte Dossou im Jahr 2006 als Yayis Wahlkampfmanager und trat noch kurz vor seiner Berufung zum CC-Präsidenten bei einer Parteiveranstaltung auf. Obgleich das Gericht durch Dossou als Yayi-treu galt, präzisierten die Richter in einem Grundsatzurteil vom 20.10.2011<sup>13</sup>, was als unabänderliche Grundentscheidungen der Nationalkonferenz zu gelten habe: die republikanische und laizistische Staatsform, der unbedingte Schutz der territorialen Integrität, das präsidentielle Regierungssystem sowie die Amtszeiten- und Altersbeschränkungen für den Staatspräsidenten.

Die Bekräftigung der Amtszeitenbeschränkung durch das Dossou-Gericht veränderte die öffentliche Wahrnehmung. Das Verhältnis zwischen Dossou und Yayi galt nunmehr als gespalten. Es wurde zunehmend bezweifelt, dass der mächtige CC-Präsident das Argument eines institutionellen Neustarts durch eine „neue Republik“ absegnen würde.

Als Ende Mai 2013 bekannt wurde, dass Präsident Yayi auf die Wiederernennung Robert Dossous<sup>14</sup> zum Verfassungsrichter verzichten und stattdessen zwei wenig bekannte Juristen und eine junge Abteilungsleiterin aus dem Familienministerium berufen wollte, war es Wasser auf die Mühlen der Kritiker. Eine große Tageszeitung fragte, ob Dossou Opfer seiner Entscheidung vom 20.10.2011 geworden sei (Maoussi 2013). Aufgrund eines Formfehlers musste Yayi schließlich einen der beiden Juristen nachträglich austauschen und die unbekannte Ministerialdirektorin musste ihre Ernennung aufwendig vor dem Verfassungsgericht verteidigen.<sup>15</sup> Zudem erfolgte die Wiedervorlage des Gesetzesentwurfs zur Änderung der Verfassung, der seit dem Jahr 2010 auf Eis gelegen hatte, genau einen Tag vor der Vereidigung der neuen Richter. Das alte Gericht würde also keinesfalls mehr darüber entscheiden.

12 Im Land des Vodun ist der Begriff „Fetisch“ nicht negativ besetzt, wenn auch im Zusammenhang mit dem CC karikaturistisch genutzt: Dem Gericht wird eine fast heilige Unantastbarkeit zugeschrieben.

13 Entscheidung DCC 11-067.

14 Verfassungsrichter werden in Benin auf fünf Jahre berufen und dürfen einmalig wiedervernommen werden. Dossou hätte rechtlich noch eine Amtszeit bleiben dürfen.

15 Entscheidungen DCC 13-060 und 13-061.

All diese Umstände haben weder das Vertrauen in das Gericht noch in die Reformpläne Yayis gefördert. Die konfrontative Tendenz seiner Politik nährt stattdessen die Befürchtung, der Präsident könne eine Verfassungsänderung nutzen, um sich länger an der Macht zu halten. Der neue CC-Präsident Théodore Holo – auch er ein hoch angesehener Staatsrechtsprofessor – trägt die Last dieser Umstände. Ihm obliegt es, die Unabhängigkeit seines Gerichts unter Beweis zu stellen und das entstandene Misstrauen wieder abzubauen.

### Mögliche Auswege

Derzeit steht die Kosten-Nutzen-Bilanz einer Verfassungsreform in Benin in keinem guten Verhältnis. Unabhängig vom Inhalt der Änderungen führt die polarisierte politische Lage dazu, dass jeder schnellen Verfassungsänderung die Legitimität des nationalen Konsenses fehlen würde, der die Verfassung von 1990 zu einem wichtigen Stabilitätsanker der jungen beninischen Demokratie hat werden lassen. Die von Präsident Yayi initiierten Reformvorhaben sind nicht besonders dringlich. Viele der Änderungen sind entweder schon faktisch in Kraft (Nichtanwendung der Todesstrafe, Wahlkommission, elektronisches Wählerregister) oder könnten vorerst einfachgesetzlich geregelt werden (mehr Kompetenzen für den Rechnungshof und die parlamentarische Opposition). Gute Regierungsführung entsteht ohnehin nicht durch eine Ergänzung in der Verfassungspräambel, sondern durch praktisches politisches Verhalten.

Sollte es dem Präsidenten allein um das Wohl seines Landes gehen, wäre es hilfreich, den Reformplänen die politische Spannung zu nehmen. So könnte beispielsweise auf die symbolischen Änderungen in der Präambel verzichtet und eine klare Übergangsbestimmung eingefügt werden, die ein Aushebeln der Amtszeitenbegrenzung verbietet. Der politischen Kultur Benins würde es guttun, in einen breiten Dialog einzutreten, selbst wenn den Regierungsakteuren diese Sorgen tatsächlich unbegründet und juristisch unnötig erscheinen. Eine solche Entspannungspolitik würde durch eine Verschiebung der Verabschiedung auf einen Zeitpunkt nach der Präsidentschaftswahl im Jahr 2016 noch glaubwürdiger. Dann müsste auch die Opposition unter Beweis stellen, dass sie zu konstruktiver Zusammenarbeit willens und fä-

hig ist. Denn eine Verbesserung der Verfassung in einem breiten nationalen Konsens hat bislang niemand grundsätzlich abgelehnt.

### Literatur

- Bratton, Michael (2004), The „Alternation Effect“ in Africa, in: *Journal of Democracy*, 14, 4, 147-158.
- Diamond, Larry (2008), The Democratic Rollback, in: *Foreign Affairs*, 87, 2, 36-48.
- Dossoumou, Eugène (2013), Pourquoi Robert Dossou n'a pas été reconduit: La réaction du SG du gouvernement, *Le Matinal* (Cotonou), 03. Juni.
- Erdmann, Gero und Marianne Kneuer (Hrsg.) (2011), *Regression of Democracy?*, Wiesbaden: VS Verlag.
- IDH und UAC (Hrsg.) (2007), *Journées de Réflexion sur la Constitution du 11 Décembre 1990*, Cotonou: Institut des Droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie (IDH) & Université d'Abomey-Calavi (UAC).
- La Nouvelle Tribune* (Hrsg.) (2012), L'intégralité de l'entretien de Boni Yayi avec la presse le 1er août dernier, Cotonou.
- Madougou, Reckya (2008), *Mon combat pour la parole. Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance démocratique*, Paris: L'Harmattan.
- Maoussi, Yaovi (2013), Renouveau de la Cour constitutionnelle, *Le Matinal* (Cotonou), 31. Mai.
- Merkel, Wolfgang (2010), Are dictatorships returning? Revisiting the 'democratic rollback' hypothesis, in: *Contemporary Politics*, 16, 1, 17-31.
- Stroh, Alexander und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.
- Zoumènou, Marcel (2012), La Lépi du Bénin est la meilleure, déclare Nardos Békélé Thomas du Pnud, *La Nouvelle Tribune* (Cotonou), 7. September.

## ■ Der Autor

Dr. des. Alexander Stroh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien. Er ist Mitglied des überregionalen Forschungsteams „Recht und Politik“ im GIGA Forschungsschwerpunkt „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“.

E-Mail: [alexander.stroh@giga-hamburg.de](mailto:alexander.stroh@giga-hamburg.de) , Website: <http://staff.giga-hamburg.de/stroh>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ werden vergleichende Untersuchungen zur Rolle von verfassungsrechtssprechenden Gerichten (Leitung: Dr. Mariana Llanos) und zur Rolle von langfristigen institutionellen Ursachen von Regimetyphen in Afrika (Leitung: PD Dr. Gero Erdmann) durchgeführt. Benin ist in beiden drittmittelfinanzierten Projekten je einer der Untersuchungsfälle.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, Felix Haaß, Andreas Mehler und Julia Strasheim (2012), *Institutionelle Reformen zur Friedenskonsolidierung*, GIGA Focus Afrika, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.

Mehler, Andreas (2011), *Frieden durch Verfassungsänderungen? Möglichkeiten und Tendenzen*, GIGA Focus Global, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

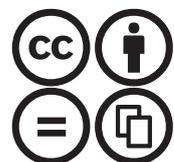
Stroh, Alexander, Sebastian Elischer und Gero Erdmann (2012), *Origins and Outcomes of Electoral Institutions in African Hybrid Regimes: A Comparative Perspective*, GIGA Working Papers, 197, online: [www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

Stroh, Alexander und Charlotte Heyl (2013) (i.E.), *Diffusion versus Strategy? The Creation of West African Constitutional Courts Revisited*, GIGA Working Papers, online: [www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>..

Stroh, Alexander und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Subsahara-Afrika*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika)>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**GIGA** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM