

S I D

Society for International Development



Chapter Bonn

Nachlese zum Entwicklungspolitischen Fachgespräch Nr. 135 (online) am Dienstag, 13. Oktober 2020, zum Thema

Potemkin'sche Demokratien in Westafrika: Alles nur Fassade?

Gesprächspartner: Dr. Hans-Joachim Preuß, Vertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Cotonou, Benin

Vortrag

Herr Dr. Preuß berichtet, dass er oft gefragt werde, ob man überhaupt von einem „Niedergang“ der Demokratie(n) in Westafrika sprechen könne, wenn es doch zuvor noch gar keinen richtigen Aufschwung der Demokratie(n) gegeben habe und die demokratischen Institutionen und Verfahren doch nur Fassaden vor einer ganz anderen politischen und gesellschaftlichen Realität gewesen seien. Aber gerade das Beispiel Benin, auf das seine Ausführungen hauptsächlich beruhen, galt doch seit der friedlichen Ablösung des langjährigen Diktators Kérékou 1990, also immerhin 30 Jahre lang, als Musterdemokratie mit den Institutionen der Gewaltenteilung, also Verfassungsgerichtsbarkeit, freien Wahlen mit regelmäßigen Regierungswechseln ohne Einmischung des Militärs, und Meinungsfreiheit, Pressevielfalt, Koalitionsfreiheit. Wie Benin hatten sich viele afrikanische Länder nach dem Ende des Ost-West-Systemwettbewerbs 1990 an dem Vorbild der westlichen Demokratien orientiert. Damals legte auch die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit afrikanischen Ländern großen Wert auf *good governance* und demokratischer Legitimation der Partnerregierungen.

Seit der Wahl des Präsidenten Patrice Talon 2016 jedoch betreibt dieser – mit dem Anspruch einer durchgreifenden ökonomischen Wachstumsstrategie – eine Politik der Beschneidung demokratischer Bürgerrechte, besetzt das Verfassungsgericht mit eigenen Gefolgsleuten, schränkt die Rechte der Gewerkschaften ein (einschl. Streikverbot), beschneidet die Versammlungs- und Pressefreiheit und schaltet die Legislative gleich (im Parlament sind nur noch die beiden Regierungsparteien vertreten, andere waren nicht zu den Wahlen zugelassen). Es hat keinen Putsch gegeben, sondern eine schleichende Erosion der Demokratie durch entsprechende Gesetzgebung, die von einem gleichgeschalteten Verfassungsgericht abgesegnet wurde. Damit entspricht der Niedergang der Demokratie in Benin dem Ablauf, wie er von den Autoren Steven Levitsky und Daniel Ziblatt in ihrem Buch „How Democracies Die“ nicht für Afrika, sondern für die USA, Europa und Lateinamerika beschrieben wird.

Die Treiber und begünstigenden Faktoren dieser Entwicklung sind folgende:

- Die Prioritäten der westlichen Partner und der EZ haben sich in den letzten Jahren dahingehend geändert, dass Stabilität der Regierungen und Sicherheit Vorrang genießen gegenüber ihrer demokratischen Legitimation. Die autoritären Entwicklungstrends in relevanten westlichen Ländern tragen ebenfalls dazu bei, dass der Westen in dieser Hinsicht kein Vorbild mehr für afrikanische Länder abgibt.
- Autokratische Länder wie China, Russland und die Türkei versuchen, ihren Einfluss in Afrika auszubauen oder dort erstmals Fuß zu fassen, und zwar nicht nur über Handel und Investitionen,

sondern auch durch direkte Einflussnahme auf die politischen Systeme. Eine vielfach größere Zahl afrikanischer Studenten wird in diesen drei Ländern ausgebildet (und indoktriniert?) als in Europa. Vor allem China könnte von den heimkehrenden Führungskräften als Vorbild angesehen werden.

- In den meisten westafrikanischen Ländern hat es keine „demokratische Dividende“ gegeben, also keine wesentliche Verbesserung der Lebensbedingungen für die große Mehrheit der Bevölkerung nach dem Übergang zur Demokratie. Es gibt weiterhin gravierende Infrastrukturmängel und Defizite beim Schulsystem.

Die einschlägigen Indizes der demokratischen Entwicklung von Ländern, also Freedom House Index, Bertelsmann Transformationsindex, Ibrahim Index of African Governance (Mo Ibrahim Foundation), Economist Intelligence Unit (EIU), zeigen, trotz unterschiedlicher Gewichtung der einzelnen Indikatoren, ein übereinstimmendes Bild: Benin und Mali sind am deutlichsten abgerutscht. Dagegen wird für die Hälfte aller westafrikanischen Länder eine positive Entwicklung gemessen. Bei den übrigen (ohne Benin und Mali) ist die Einschätzung gleichgeblieben. Keines der 15 westafrikanischen Länder gilt mehr als unfrei (*partly free* oder *free*).

Wer sind Reformer und welche Hebel könnten zur Förderung demokratischer Entwicklung eingesetzt werden? Die Zivilgesellschaft etabliert sich als unbequemer und machtvoller Mahner gegen die Erosion der Demokratien. Das könnte als Aufforderung an uns verstanden werden, also in unseren eigenen Ländern der Erosion demokratischer Errungenschaften, der Meinungsfreiheit etc. entgegenzutreten. Im Politikdialog der EZ sollten die Themen der Demokratie(rück)entwicklung wieder offensiver angesprochen werden. Besonders wichtig wäre auch die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, da spielen die politischen Stiftungen bereits eine wichtige Rolle.

Diskussion

Nach dem Hinweis des Moderators, dass die Diagnose des schrittweisen Niedergangs westafrikanischer Demokratien in der Vorlese auch als Beschreibung der aktuellen Entwicklung vor allem in den USA gelesen werden kann, wird die Frage gestellt, welche Rolle die EU in diesem Zusammenhang spielt, also: vertreten die Europäer dort die Werte der Demokratie gemeinsam und offensiv? Dazu führt Herr Preuß das ernüchternde Beispiel des (deutschen) europäischen Botschafters in Benin an, der 2017 wegen „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ des Landes verwiesen wurde, nachdem er sich mit Journalisten getroffen hatte. Nach den üblichen Protesten der EU und der europäischen Botschafter ist die ODA nach einem halben Jahr weitergeleistet worden wie bisher und wurde eine neue EU-Botschafterin nach Cotonou entsandt. Herr Preuß erinnert daran, dass wir es nicht mit einer einheitlichen europäischen Entwicklungspolitik zu tun haben, sondern mit den vielen nationalen Entwicklungspolitiken der einzelnen europäischen Geber mit der historisch gewachsenen Sonderrolle Frankreichs in Westafrika. Das lässt kein einheitliches und wirksames Auftreten Europas im Sinne der Verteidigung der Demokratien zu.

Frage: hat es überhaupt je einen Aufstieg von Demokratien in Westafrika gegeben? Und gab es eine Kausalität zwischen der Entwicklung im Westen und in Afrika? Und werden die afrikanischen Studenten in China und den anderen autoritär oder diktatorisch regierten Ländern wirklich deren Werte ohne weiteres übernehmen und nach Afrika importieren? Herr Preuß hält dem entgegen, dass es doch in den westafrikanischen Ländern eine Vielzahl von Entwicklungen in Richtung mehr Demokratie und zivilgesellschaftliches Engagement gibt, das es zu stärken gilt. Er bittet, den Einfluss Chinas, Russlands und der Türkei auf die dort studierenden Afrikaner und damit auf die zukünftigen Führungseliten nicht zu unterschätzen. Die ausländischen Studenten erfahren ja in den wenigsten Fällen die negativen Auswirkungen der repressiven politischen Systeme am eigenen Leibe.

Müssen Demokratien „geschmiert“ werden durch wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der persönlichen Lebensbedingungen? Tatsächlich hat die wirtschaftliche Entwicklung in allen Ländern das Bevölkerungswachstum übertroffen, im Durchschnitt müsste es also eine leichte Verbesserung der Lebensbedingungen für alle gegeben haben. Die wirtschaftliche Entwicklung in allen Ländern war

ziemlich gleichförmig, unabhängig vom Grad der demokratischen Entwicklung. In fast allen Ländern gibt es eine erstarkte Mittelklasse, ob in der Administration oder der Wirtschaft. Das ist aber alles andere als eine breite wirtschaftliche Entwicklung.

Frage: wie wirkt sich die Coronakrise in diesem Zusammenhang aus? Antwort: Auch wenn es einzelne Beispiele staatlicher Übergriffe etwa im Schutz von Ausgangssperren gegeben hat, kann man generell noch keine Beeinträchtigung von Bürgerrechten durch Corona-Maßnahmen erkennen.

Frage: Welche Rolle spielt Korruption, und gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Niedergang der Demokratie und möglicherweise einer Zunahme von Korruption? Antwort: Die in der Vergangenheit weit verbreitete Alltagskorruption (*petty corruption*) ist in den letzten Jahren durch staatliche Maßnahmen erheblich unterbunden worden. Korruption im großen Maßstab hingegen, also das Abzweigen von Geldern für Infrastrukturvorhaben auf persönliche Konten oder die Manipulation von Importrechnungen zwecks persönlicher Bereicherung der für Einfuhren Verantwortlichen ist nach wie vor verbreitet und richtet erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden an, aber auch das ist keine westafrikanische Besonderheit. Immerhin werden Missbräuche aufgedeckt durch eine mehr oder weniger freie Presse und Online-Foren, und der so erzeugte öffentliche Druck kann durchaus dazu führen, dass die Bloßgestellten zur Rechenschaft gezogen werden.

Noch ist der Rechtsstaat in Benin halbwegs intakt, weil der Oberste Verfassungsrichter noch kein Gefolgsmann des Präsidenten ist, aber das kann sich in Zukunft durch Neubesetzung ändern. Auch in den anderen Gerichten sitzen (noch) durchaus mutige Richter, wie sich an vielen Urteilen erkennen lässt. Es gibt allerdings recht subtile staatliche Maßnahmen, mit denen unabhängige Richterinnen und Richter auf Linie gebracht werden können.

Frage zur staatlichen EZ: Wurde das richtige getan, um die Demokratie zu fördern und zu unterstützen? Und wurde auf die „Demokratiedividende“ genügend Wert gelegt, also auf den Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung / Verbesserung der Lebensbedingungen und Demokratieentwicklung? Herr Preuß erinnert daran, dass die EZ ursprünglich einmal das Ziel verfolgt hatte, in den Partnerländern eine strukturelle Transformation in Gang zu setzen bzw. zu fördern im Sinne der Stärkung der Selbstverantwortung der Länder und ihrer Regierungen für die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ihrer Länder. Dieser Anspruch ist nicht wirklich eingelöst worden, kann wohl auch nicht eingelöst werden, wenn die Partnerregierungen die Transformation nicht selber wollen oder blockieren. Das gilt auch für den „Marshallplan mit Afrika“, der u.a. Konditionen die Demokratieentwicklung fördern sollte, von dem aber vor Ort nicht mehr viel die Rede ist – stattdessen ist jetzt viel mehr von „Reformpartnerschaften“ die Rede. Trotzdem ist unterhalb dieses Maximalziels natürlich vieles verbessert worden, ob bei der Infrastrukturentwicklung oder im Gesundheitswesen etc. Aktuell sind die Vertreter der deutschen EZ weniger mit Überlegungen zur perspektivischen Entwicklung ihrer Partnerländer beschäftigt als mit dem alltäglichen Geschäft, die Mittel einigermaßen ordentlich abfließen zu lassen. Da bietet die Tätigkeit in einer politischen Stiftung viel mehr Spielraum für kreatives Engagement oder auch Nicht-Engagement, wenn die Voraussetzungen bei den Partnern nicht gegeben sind – allerdings sind die Hebel dieser Akteure ungleich schwächer.

Wie wird sich die schwache weltwirtschaftliche Entwicklung und, damit zusammenhängend, die wahrscheinlich abnehmenden Gastarbeiterüberweisungen in die Länder, aber auch der durch die Pandemie stark eingeschränkte Tourismus auf Westafrika auswirken? Antwort: Tatsächlich sind die Überweisungen zurückgegangen, aber die dürften wieder ansteigen, sobald die Pandemie durch Impfung eingedämmt werden kann. Das gilt auch für den Außenhandel, nach dem Corona-bedingten Abschwung wird es mittelfristig auch wieder aufwärts gehen. Auch der Tourismus wird nach Überwindung der Pandemie wieder zunehmen, zumal immer mehr Touristen aus China, Japan und weiteren südostasiatischen Ländern nach Afrika reisen und in Zukunft reisen werden. Auch der innerafrikanische Tourismus (in Benin vor allem aus Nigeria) nimmt zu und wird weiter zunehmen. Ein unbewältigtes Problem bleibt allerdings die in den letzten Jahren angestiegene Verschuldung der Länder Westafrikas.