

Benin

| | | | | | |
|---|------------------------------|------------|----------------------------------|----------|------------|
| Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,4 / Marktwirtschaft: 2,6) | | 6,0 | Ergebnis Management-Index | | 5,7 |
| Politisches System | Präsidentielle Demokratie | | Bevölkerungsgröße | 6,4 Mio. | |
| Wahlbeteiligung | k.A. | | BIP p. c. (\$, PPP) | 980 | |
| Frauenanteil im Parlament | 6 % | | Arbeitslosenquote | k.A. | |
| Bevölkerungswachstum^a | 2,7 % | | HDI | 0,411 | |
| Größte ethnische Minderheit | 25,2 % | | UN-Education Index | 0,42 | |
| | | | Gini-Index | k.A. | |
| Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. | | | | | |

1. Einleitung

Mit dem Wahlsieg Mathieu Kérékou, des ehemaligen Putschisten und Staatsoberhauptes des marxistisch-leninistischen Einparteiensystems Benins (1972-1990), bei den zweiten freien Präsidentschaftswahlen 1996 verbanden sich viele Befürchtungen über den weiteren Verlauf des politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses, der 1990 mit der Nationalkonferenz so hoffnungsvoll begonnen hatte. Zwei Jahre nach Beginn der zweiten demokratischen Präsidentschaft Kérékous (Wiederwahl 2001) lässt sich konstatieren, dass das Schlimmste verhindert wurde und die wesentlichen Errungenschaften der Transformation erhalten blieben.

Mit der Rückkehr Kérékous (und seiner Equipe) verlor das Land jedoch jene dynamische Gestaltungskraft, die es vorher ausgezeichnet hatte. Die internationale Gebergemeinschaft, die sich seit 1990 massiv in Benin engagiert hatte, drängt zunehmend vergeblich auf die Durchsetzung der ausstehenden Schlüsselreformen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Von ihrem Gelingen wird mittelfristig auch die noch immer bewundernswerte Stabilität und Friedfertigkeit des politischen Prozesses abhängen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Für die jüngere Transformationshistorie Benins lässt sich eine relative Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher und politischer Transformation feststellen. Während die politische Transformation regional und international als Erfolgsfall gefeiert wird, bleibt die Konsolidierung der ökonomischen Reformen mit vielen Fragezeichen versehen. Die politische Entwicklung Benins war in der ersten Dekade politischer Unabhängigkeit von großer Instabilität und insgesamt sechs Militärputschen charakterisiert.

1972 ergriff der damals junge Leutnant Mathieu Kérékou die Macht und installierte binnen weniger Jahre eines der wenigen formal marxistisch-leninistischen Systeme in Afrika. Mit dem Versiegen östlicher Hilfe war das Regime Ende der 80er Jahre zum Bankrott verurteilt. Vor dem Hintergrund leerer Staatskassen brach das Regime innerhalb weniger Wochen zusammen, und in einer berühmt gewordenen Nationalkonferenz (Februar 1990) legten zivilgesellschaftliche Kräfte die Grundlagen für einen radikalen Systemwechsel.

Mit den ersten freien Wahlen 1991 konnten sich diese Kräfte auf der politischen Bühne behaupten. Die wesentlichen demokratischen Institutionen wurden etabliert, und das neu gegründete Verfassungsgericht gewann binnen kurzer Zeit an Statur. Die neuen Institutionen überlebten auch die Rückkehr Kérékous an die Macht, der 1996 mit Unterstützung eines Teils der inzwischen gespaltenen ursprünglichen Anti-Regime-Koalition die Präsidentschaftswahlen gewann. Kérékou wurde 2001 in umstrittenen Wahlen mit Boykott aller wichtigen Oppositionskandidaten im Amt bestätigt. Die Präsenz des ehemals marxistischen, nun aber christlich-wiedergeborenen und zunehmend debilen Kérékous an der Staatsspitze hat bisher an dem im afrikanischen Maßstab vorbildlichen Funktionieren demokratischer Institutionen kaum etwas ändern können.

Mit der Überwindung des Marxismus-Leninismus 1988/1989 begann eine Phase der wirtschaftlichen Strukturreformen, die durch massive finanzielle Hilfe der Gebergemeinschaft unterstützt wurden und die prinzipiell als geglückt gelten können. Handelsliberalisierung, Haushaltssanierung und Wachstumsorientierung wurden durch sektorale Investitionsprogramme im Bereich der sozialen Infrastruktur ergänzt. Hierfür ist der ehemalige Präsident Soglo verantwortlich, während dessen Regierung (1991-1996) radikale Reformen eingeleitet wurden.

Der derzeitige Staatschef hat entgegen allen Unkenrufen das Rad der (Wirtschafts-) Geschichte nicht zurückgedreht, freilich stagniert der Reformprozess.

Während die Wachstumsziele weiter erreicht werden, bleiben die Strukturreformen – Förderung des Privatsektors über Reformen im Steuer-, Außenhandels- und Investitionsförderungsbereich, Privatisierung von Staatsbetrieben, Reform des öffentlichen Dienstes und Freigabe von Preisen – hinter den Erwartungen zurück.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Nach raschen Fortschritten in der ersten Hälfte der 90er Jahre stagnierte der Prozess der politischen Transformation im Beobachtungszeitraum. Die wesentlichsten Transformationshürden liegen im rechtsstaatlichen Bereich und der Integration gesellschaftlicher und politischer Akteure.

3.1.1 Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: In Benin gibt es keine Beeinträchtigungen des staatlichen Gewaltmonopols. Die Mitte der 90er Jahre wiederholt auftretenden Gerüchte über rebellierende Militärs im Grenzgebiet zu Togo erwiesen sich als nichtig. Ebenso wenig gibt es Probleme bei der politischen Staatsbürgerschaft, was umso erstaunlicher ist, als die traditionelle ethnisch-regionale Dreiteilung Benins die in vielen Nachbarstaaten stattfindende Instrumentalisierung dieses Issues nahe gelegt hätte.

Staat und Kirche sind weitestgehend getrennt, der Staatspräsident hat einen langen Weg vom revolutionären Muslim zum wiedergetauften Anhänger einer protestantischen Freikirche zurückgelegt. Ethnische oder religiöse Gewalt ist inexistent. Lediglich hinsichtlich grundlegender Verwaltungsstrukturen gilt es wesentliche Abstriche zu machen. Der Staat ist lediglich mit grundlegender Infrastruktur auf dem gesamten Staatsgebiet präsent, hat aber durch die lange verzögerte Dezentralisierung (Kommunalwahlen erst im Dezember 2002) die effektive Nutzung und Ausweitung dieser Infrastruktur verhindert.

(2) *Politische Partizipation*: Im Rahmen der beschriebenen zum Teil prekären infrastrukturellen Kontexte finden freie und faire Wahlen für alle nationalen und lokalen Ämter statt. Die gewählten Herrschaftsträger verfügen auch vollständig über die Regierungsgewalt, mit dem ehemaligen Oberbefehlshaber der Streitkräfte als Staatschef besteht wenig Gefahr zur Domänenbildung. Einschränkungen der Assoziations- und Versammlungsfreiheit kommen nur sporadisch vor; so wurden

im Vorfeld der Kommunalwahlen Kundgebungen der Renaissance Benin des ehemaligen Präsidenten Soglo gewaltsam aufgelöst, auch die Aktivitäten der Gewerkschaften werden behindert. Drakonische Pressegesetze haben die Rolle der unabhängigen Medien stark eingeschränkt, aber an den Grundsätzen wird nicht gerüttelt, und es gibt nach wie vor eine extrem dynamische private Presselandschaft.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung ist nicht nur verfassungsrechtlich gesichert, sondern auch in der Praxis weitgehend verwirklicht, insbesondere dank eines Verfassungsgerichts, das auch präsidentielle Entscheidungen für ungültig erklärt hat. Freilich sind die Kompetenzen des Parlaments, wo im Verlauf der letzten Dekade oft die Opposition dominierte, in der Praxis durch präsidentielle Notverordnungen (etwa beim Budget) strukturell ausgehebelt worden.

Judicial review ist die Schokoladenseite des politischen Institutionengefüges Benins, der Justizapparat insgesamt aber die Schattenseite. Er gilt seit den Hexenjagden der sozialistischen Zeit (als parallel zur regulären Gerichtsbarkeit Volksgerichte auf allen Ebenen errichtet wurden, 1981-1990) als stark politisiert, bürokratisch und käuflich. Der Sektor ist stark unterfinanziert. Auf einen Richter kommen 30.000 Bürger, und für viele von ihnen ist das nächste Gericht Hunderte Kilometer entfernt. Viele Gesetzestexte sind veraltet, so stammt das derzeit geltende Strafrecht Benins von 1877 (Code Bouvenet).

Auch Korruption ist ein großes Problem. Kérékou hatte 1996 die „Moralisierung der politischen Umgangsformen“ und den Kampf gegen die Korruption zu seinem Wahlkampfthema gemacht. Seit Dezember 1996 gab es eine „cellule d’assainissement de la vie publique“ im Präsidentenpalast, zahlreiche Untersuchungskommissionen und ein von zivilgesellschaftlichen Akteuren getragenes „Forum national contre la corruption“ (1998). Finanzprüfungen wurden in die Hände internationaler Unternehmen gelegt. Etliche Generaldirektoren wurden verhaftet, und in der Justiz und den staatlichen Unternehmen (etwa der Hafenverwaltung) wurden regelrechte Massensäuberungen vorgenommen. Dennoch bleibt die Korruption endemisch. Bürgerliche Freiheitsrechte werden uneingeschränkt gewährt; in einem durch Analphabetismus und gesellschaftlichen Klientelismus geprägten Land ist freilich die effektive Inanspruchnahme einzelner Rechte auf dem Land nicht unbedingt garantiert.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Im Zusammenspiel der Institutionen kommt es auf der nationalen Ebene zu erheblichen Reibungsverlusten, besonders im Verhältnis von Parlament und einem übermächtigen Präsidenten, zuletzt hat der Präsident die Budgets für 2002 und 2003 per Verordnung in Kraft gesetzt. Aber auch im Hinblick auf den landesweiten Aufbau eines effizienten Justiz- und Verwaltungssystems bleibt vieles zu tun. Widerstand von relevanten Akteuren (inklusive des Militärs) ist bei den nationalen Eliten nicht erkennbar, im Zusammenhang mit den jüngsten Kommunalwahlen hat jedoch offensichtlich die Regierung die Wahl des ehemaligen Staatspräsidenten Soglo zum Bürgermeister von Cotonou in unfairer Weise verhindert. Kérékou hatte sich bereits in der Vergangenheit in Einzelheiten über die Verfassungsnormen hinweggesetzt, als er einen dort nicht vorgesehenen Premierminister ernannte.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Benin weist ein extrem fragmentiertes (Index effektiver Parteien: 6,4), und schwach institutionalisiertes Parteiensystem auf, das allerdings nicht übermäßig stark polarisiert ist. Offiziell existieren 160 Parteien bei einer Bevölkerung von sechs Millionen Einwohnern. Auf Parteebene lässt sich auch eine hohe Volatilität feststellen, betrachtet man jedoch die hinter wechselnden Parteiformationen stehenden Regionalfürsten und politische Führer, so erscheinen die stark ethnisch-regional geprägten Interaktionsmuster weitaus stabiler, weswegen vermutet werden kann, dass hier informelle Netzwerke einen stabilisierenden Einfluss ausüben.

Koalitionsbildung auf parlamentarischer Ebene ist extrem schwierig. Auch Interessengruppen sind zersplittert, und was formale Organisationen angeht, mit wenigen Ausnahmen relativ marginalisiert und ohne Einfluss auf den politischen Prozess. Von der massiven Mobilisierung aus den Zeiten der Nationalkonferenz ist nur noch wenig zu spüren. Dies heißt freilich nicht, dass anti-demokratische Strömungen in der Gesellschaft dominieren. Das Sozialkapital gerade der vielen ländlichen Entwicklungsgesellschaften gilt als hoch, und als Hauptklärungsgrund für den friedlichen Systemwechsel (ohne ein einziges Todesopfer). Es wird jedoch in der lokalen oder nationalen Politikformulierung kaum bewusst eingebracht, sondern bleibt eher defensiv (als Schutz gegenüber dem Staat, etwa Steuererhebung) oder dient der Förderung informeller wirtschaftlicher Aktivitäten (etwa Schmuggel mit Nigeria).

Umfragedaten über Einstellungen zur Demokratie existieren nicht, doch sind die Beniner zu Recht extrem stolz auf ihre politische Vorreiterrolle (lange galten sie

als Aschenputtel des frankophonen Afrika), und unter den Eliten ist die Zustimmung extrem hoch. Angesichts der für die Bürger wenig transparenten Prozesse der (informellen) Koalitionsbildung, einer Vielzahl von Parteien und eines stetigen Diskurses des „changement“ ist eine wachsende Apathie festzustellen. Für die Kommunalwahlen Anfang Dezember hatten sich bis Anfang November 2002 nur 20% der Wahlberechtigten in die Wählerlisten eingetragen. Der massive Zufluss von externer Hilfe als Demokratisierungsprämie hat bisher Proteste gegen ausbleibende „Renditen“ des Systemwechsels verhindert, obwohl es privatisierungsbedingt zu Entlassungen im öffentlichen Sektor gekommen ist.

3.2. Marktwirtschaft

Benin hat bei der Transformation seiner Wirtschaftsordnung, insbesondere der makroökonomischen Stabilisierung, Fortschritte gemacht. Einige Strukturreformen – insbesondere Förderung des Privatsektors, Privatisierung von Staatsbetrieben und Reform des öffentlichen Dienstes – stehen jedoch noch aus.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Benin gehört weltweit zu den absolut ärmsten Ländern. 34 Prozent der Bevölkerung (davon 60% in ländlichen Gebieten) leben in absoluter Armut, und trotz günstiger makro-ökonomischer Rahmendaten fehlt der Regierung ein klares Programm zur Beseitigung der bestehenden Disparitäten. Insbesondere Frauen und Jugendliche ohne Schulabschluss sind von Armut betroffen. Aufgrund eines wenig nachfrageorientierten Bildungssektors ist die Analphabetenrate auch im afrikanischen Vergleich überdurchschnittlich hoch und liegt bei 61% (Frauen: 77%), obwohl andererseits die Intellektuellen Benins seit der Kolonialzeit als geistige Elite des frankophonen Afrikas gelten.

An der strukturellen Benachteiligung von Frauen bezüglich Bildung, Zugang zu Landressourcen, Beschäftigung und Entlohnung sowie auf politischer Ebene hat sich in den letzten Jahren wenig geändert. Neben den Frauen ist der Norden des Landes (insbesondere die Provinz Atacora) durch schwache Infrastruktur in seinen Entwicklungschancen strukturell behindert.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Regierung subventioniert gegen den Widerstand zahlreicher Geberländer nach wie vor den für den Staatshaushalt strategisch wichtigen Baumwollsektor (Aufrechterhaltung eines staatlich fixierten Aufkaufpreises). Die Privatisierung der staatlichen Vermarktungsgesellschaft für den Baumwollsektor kommt nicht voran. Grundregeln einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung sind seit Beginn der 90er Jahre in Kraft, werden aber in einigen Bereichen nur unzureichend durchgesetzt. Informeller Handel mit Nigeria und Togo, der maßgeblich zum Volkseinkommen beiträgt, findet außerhalb des formalen Wirtschaftskreislaufs (und der dort geltenden Regeln) statt. Der Industriesektor ist im UEMOA-Vergleich wenig kompetitiv.

Das Außenhandelsregime wird im Wesentlichen durch die Bestimmungen der im Januar 2000 in Kraft getretenen Zollunion der UEMOA-Zone bestimmt. Benin hat sich zum Schutz seiner schwächelnden Industrie zwar einige Ausnahmeregelungen zugestanden, insgesamt verfügt es aber über das liberalste Außenhandelsregime Westafrikas mit den niedrigsten Zöllen. Nachdem der Bankrott des staatlichen Bankensystems 1988 zum Systemwechsel erheblich beigetragen hatte, wurde der Finanzsektor seit 1990 liberalisiert, und ausländische Banken sind (seit 1995) inzwischen fest im Land etabliert.

Eine effektive Bankenaufsicht existiert, im Zusammenhang mit der Privatisierung der SONACOP zeigten sich erste Anzeichen einer Krise, als audits von zwei großen Banken nicht nur eine schlechte finanzielle Situation, sondern auch zahlreiche Verstöße gegen geltende Normen zu Tage brachten. Seit 2000 ist das erste beninische Unternehmen (Bank of Africa Benin) an der regionalen Wertpapierbörse in Abidjan notiert.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Benin gehört zur Cfa-Zone, dessen Währung fest an die Euro-Zone angebunden ist. Die Preissteigerung ist nach hohen Inflationsraten im Gefolge der Cfa-Abwertung (1994: 37,4%) unter Kontrolle und schwankt leicht zwischen 4,2% (2000) und 3,1% (2001). Die Reduzierung des Haushaltsdefizits war geradezu die Kernmission der Wirtschaftspolitik in den 90er Jahren. Das Haushaltsmanagement ist effizient, was erstaunlich ist angesichts des hohen Korruptionsgrades. 2001 konnten 86% der budgetierten Ausgaben tatsächlich abfließen.

Unter dem Einfluss der Bretton-Woods-Institutionen haben Finanzverwaltung und Finanzsektor in den letzten Jahren erhebliche Reformanstrengungen unternommen, unter anderem durch erhebliche Dekonzentration. Hierfür war im Wesentlichen der vormalige Wirtschafts- und Finanzminister Abdoulaye Bio Tchane verantwortlich, der inzwischen als Afrika-Direktor beim IWF fungiert. Benin ist einer von weltweit drei Staaten, die von der Weltbank für die Umsetzung des PERAC (*Public Expenditure Reform Adjustment Credit*) ausgewählt wurden, in dem extrem präzise Konditionalitäten gesetzt wurden.

3.2.4. Privateigentum

Planwirtschaft gehört der Vergangenheit an, aber ein dynamischer Privatsektor hat sich trotzdem nicht entwickelt. Hieran sind neben bürokratischer Ineffizienz auch unzureichende Bestimmungen im Investitionsschutz verantwortlich. Die korrupte und schwerfällige Justiz leidet noch unter dem Stigma revolutionärer Volksgerichte und Hexenjagd, hinzu kommen Konflikte zwischen positivem und traditionellem Recht beim Eigentum an Grund und Boden, die insbesondere den Erwerb von Land behindern. Privatisierung ist das große Sorgenkind, und hierfür macht die Regierung neben traditionell relativ starken Gewerkschaften auch die zahlreichen Wahlen und effektive Demokratisierung der Entscheidungsprozesse verantwortlich (Soglos Wahniederlage 1996 wird – fälschlicherweise – der Privatisierung der SONACOP zugerechnet), obwohl sicherlich bürokratische Blockaden und klientelistische Interessen an erster Stelle zu nennen wären.

Zum Zeitpunkt der Systemöffnung war die gesamte Wirtschaft verstaatlicht. Aus der sozialistischen Zeit hat Benin einen aktiven Gewerkschaftssektor geerbt. Zwar wurden seit Unterzeichnung des ersten SAP im Jahr 1989 insgesamt mehr als 100 staatliche Unternehmen privatisiert (für eine Gesamtsumme von 423 Mrd. F CFA), aber die volkswirtschaftlich bedeutendsten waren mit der einzigen Ausnahme der nationalen Vermarktungsgesellschaft für Erdölprodukte (SONACOP) nicht darunter. Insbesondere die Privatisierung von Post und Telekommunikation, Wasser- und Elektrizitätsversorgung (SBEE), des Textilsektors (COTEB), Eisenbahn (OCBN) oder Flughafen steht seit 1989 aus, in einigen Fällen wurde noch nicht einmal das Verfahren (d. h. eine entsprechende Gesetzesvorlage im Parlament) eingeleitet.

Alle diese Unternehmen sind stark defizitär, und die Geber verweigern inzwischen weitere Kredite für die stark verschuldeten Staatsbetriebe, solange die Regierung nicht einen ernsthaften Willen zur Privatisierung erkennen lässt. Doch

Kérékou hat sich bei zahlreichen politischen Freunden, die ihm 1996 und 2001 zur Wiederwahl verholfen, mit Direktorenposten bedankt, und muss nun deren Desavouierung verhindern. Der inzwischen zurückgetretene Finanzminister Bio Tchané hat zudem öffentlich gemacht, wie sehr sich in einigen Fällen verschiedene politische Schwergewichte beim Kampf um den Zuschlag gegenseitig blockierten und letztlich eine Entscheidung (und damit die effektive Privatisierung) verhinderten.

3.2.5. Welfare Regime

Staatlich organisierte soziale Netze haben seit jeher nur für die im öffentlichen Dienst Beschäftigten gegolten (SMIC). Das Gros der Bevölkerung, in der landwirtschaftlichen Export- und Subsistenzproduktion tätig, ist auf die schützenden Strukturen informeller gesellschaftlicher Familien- und Klientelnetzwerke angewiesen. Das Gebot der Armutsbekämpfung wird mit internationalen Hilfsprogrammen angegangen, man hat aber nur bescheidene Fortschritte im Bereich ländlicher Gesundheits- und Bildungssysteme gemacht. Trotz großer ethnischer Heterogenität besteht keine Benachteiligung beim Zugang zu höherer Bildung und dem öffentlichen Dienst.

Mädchen und Frauen bleiben in ihren Bildungschancen allerdings faktisch benachteiligt (Einschulungsrate Jungen/Mädchen klappt um 41% auseinander). Die Regierung hat sich lange gegen die Entlassung von Staatsbediensteten gesperrt, was sogar (zusammen mit der verschleppten Privatisierung) zur zwischenzeitlichen Suspendierung eines IWF-Kredits 1998 führte. Nachdem die Regierung im Januar 1999 der Abschaffung der automatischen jährlichen Gehaltserhöhung zugestimmt hatte, wurde der Kredit weiter ausbezahlt. Militär und Diplomaten ausgenommen, reduzierte sich die Zahl der Staatsbediensteten von 37.200 (1989) auf 30.500 (1999).

3.2.6. Leistungsstärke

Gemessen an den offiziellen Zahlen und dem Urteil des IWF vom Juli 2002 ist die ökonomische Situation „gut“ und die Fortschritte der letzten Jahre „zufrieden stellend“. Das Wachstum liegt dauerhaft bei knapp über 5%, Inflation und Haushaltsdefizit scheinen unter Kontrolle. Alle offiziellen Zahlen müssen in Benin mehr noch als den Nachbarstaaten unter Vorbehalt betrachtet werden. Das Ausmaß der informellen Wirtschaft (vor allem Handel) ist immens und lässt sich kaum ab-

schätzen. Wachstum hängt relativ wenig mit der Entwicklung des Privatsektors zusammen, hingegen stark von guten Ernten und der Entwicklung des internationalen Preises für Baumwolle und dem Ausmaß internationaler Hilfsleistungen, mit denen zahlreiche öffentliche Investitionen finanziert werden. Das Wirtschaftswachstum bleibt daher „künstlich“. Die Schuldendienstquote schwankte in den letzten Jahren zwischen 12 und 16%. Benin hat alle seine Verpflichtungen eingehalten und wurde daher auch mit mehreren Umschuldungen belohnt. Es profitierte im Juli 2000 von der HIPC-Initiative (Erlass von US-\$ 460 Mio.), muss freilich noch die Zustimmung für sein PRSP-Papier einholen.

Die Handelsbilanz ist strukturell defizitär, da Benin ungefähr zehnmal so viel importiert wie es exportiert. Tatsächlich wird das Gros der Importe jedoch auf informellen Wegen in die Nachbarländer re-exportiert (weniger als 15% der nach Benin importierten Fahrzeuge werden dort zugelassen). So überrascht es nicht, dass mit einem wachsenden Handel auch das Defizit stark anstieg. Man vermutet, dass illegaler Import und Korruption zusammen den Staat jährlich 60 Mrd. F CFA (ca. 91,5 Mio. €) Einnahmen kosten, illegaler Re-export nach Nigeria nicht mit eingerechnet. Der Export besteht zu 72% aus Baumwolle und geht hauptsächlich nach Indien, Indonesien, Thailand und Marokko, wo die Baumwolle weiterverarbeitet wird.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit ist weder politisch-institutionell verankert, noch in seiner Berechtigung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren erkannt. Der Rückgang der Primarwaldflächen, die Degradation der landwirtschaftlich nutzbaren Böden, Überfischung, Luftverschmutzung und Küstenerosion zeugen hauptsächlich von der Unfähigkeit staatlicher Verwaltung, zukunftsgerichtet politisch zu planen wie auch Entscheidungen in diesem Bereich administrativ durchzusetzen. Die Geber und die Regierung habe große Investitionen in die Primarschulbildung getätigt und im Verlauf der letzten zehn Jahre auch eine Verbesserung der einschlägigen Indikatoren erreicht. Auch die Berufsbildung genießt inzwischen entwicklungspolitische Priorität. Forschung und Entwicklung finden mit Ausnahme weniger von Gebern alimentierter Think Tanks nicht statt.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Nach dem hoffnungsvollen Aufbruch des demokratischen „Pioniers“ ist in den letzten fünf Jahren eine gewisse Stagnation im Prozess der demokratischen Konsolidierung eingetreten. Staatlichkeit, politische Partizipation (beide auf hohem Niveau) und Rechtsstaatlichkeit (auf etwas niedrigerem Niveau) haben sich auf ihrem vorhandenen Qualitätsniveau gehalten. Auch der Konsolidierungsgrad hat sich nicht wesentlich verändert, tendenziell eher verschlechtert als verbessert (abzuwarten bleibt die Umsetzung der Dezentralisierung). Benin könnte ein Musterbeispiel für die Grenzen von Konsolidierung im afrikanischen Rahmen sein, wo eine stärkere Institutionalisierung insbesondere von politischen Parteien und eine systematischere Integration gesellschaftlicher Akteure in politische Entscheidungsprozesse an strukturelle Grenzen stößt, die ohne grundlegende sozioökonomische Veränderungen nicht überwunden werden können, wo zugleich aber Demokratie als prinzipielles Regulativ friedlicher Konfliktlösung und Alternanz von keinem Akteur mehr in Frage gestellt wird.

(2) *Marktwirtschaft*: Grundlegende Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine minimale Verbesserung der Entwicklung auf niedrigem Niveau. Die meisten Sozialindikatoren stiegen deutlich zwischen 1990 und 1998 an, allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau. Der HDI stieg um 12% zwischen 1992 und 1998, und bei einzelnen Indikatoren, etwa Senkung der Kindersterblichkeit (um 25% 1989-1999), hatte Benin die größten Erfolge in ganz Westafrika aufzuweisen. Seit Mitte der 90er Jahre stagnieren die Indikatoren.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

| | HDI | GDI | GDP-Index | UN-Education-Index | Pol. Repräsentation v. Frauen | BIP p.c. (\$, PPP) |
|------|-------|-------|-----------|--------------------|-------------------------------|--------------------|
| 1998 | 0,411 | 0,391 | 0,36 | 0,40 | 6,0 | 867 |
| 2000 | 0,420 | 0,404 | 0,38 | 0,40 | 6,0 | 990 |

Auch die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich nach deutlichen Verbesserungen in der Regierungszeit Soglos (1991-1996) nicht weiterentwickelt. Entgegen anfänglicher Befürchtungen sind wesentliche „acquis“ auch von Kérékou und seiner Regierung, in der zahlreiche Mitstreiter der marxistisch-leninistischen Zeit sitzen, nicht rückgängig gemacht worden. Erwünschte Fortschritte, etwa im Justizsektor, bei Dezentralisierung, Privatisierung, Investitions-

schutz und Reform des öffentlichen Dienstes, sind entweder noch nicht eingetreten oder nicht einmal anvisiert worden.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, gemessen an den klassischen makroökonomischen Daten, hat sich quantitativ stark verbessert. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg um durchschnittlich 1,7% zwischen 1989 und 1999. Qualitativ sind Fortschritte insbesondere im Management der öffentlichen Haushalte zu erkennen, aber es bleibt offensichtlich, dass die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung hauptsächlich von konjunkturellen Entwicklungen im Weltmarkt, der großen Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft oder günstigen klimatischen Bedingungen abhängt, und nicht von einer verbesserten, diversifizierten ökonomischen Ausstattung des Landes.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1997-2001)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Wachstum des BIP in % | 5,7 | 4,5 | 4,5 | 6,1 | 5,8 |
| Exporte (fob) in Mrd. \$ | 424 | 414 | 228 | 186 | 209 |
| Importe (cif) in Mrd. \$ | 577 | 573 | 474 | 438 | 455 |
| Inflation in % (CPI) | 3,7 | 5,8 | 0,3 | 4,2 | 3,3 |
| Arbeitslosigkeit in % | — | — | — | — | — |
| Haushaltsdefizit in % des BIP | 4,2 | 0,9 | 1,1 | 3,5 | 3,0 |
| Leistungsbilanz in Mrd. \$ | -154 | -132 | -181 | -182 | -158 |

Quelle: verschiedene Ausgaben des Economist Intelligence Unit, Country Report Benin

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Transformationsmanagement sieht sich in Benin mit zahlreichen und zum Teil widersprüchlichen Herausforderungen konfrontiert. Benin ist ein bitterarmes Land, das seit Ende der 80er Jahre durch gezielte Förderung des Baumwollsektors und dank seines Hafens (profitierend von politischen Unruhen in Nigeria und Togo) eine erstaunliche Entwicklung durchgemacht hat. Das GNP p.c. (PPP) konnte kontinuierlich bis auf 990 US-Dollar gesteigert werden.

Trotz der Fortschritte bleiben die HDI- und GDI-Werte tief im Keller. Benin ist zudem eine ethnisch stark heterogene Gesellschaft, die in der Vergangenheit immer wieder stark politisiert wurde (nicht aber soziale Konflikte, trotz allen Mar-

xismus-Leninismus, oder wie es in Benin hieß: laxisme-benissime). Verwaltung und Justiz bleiben relativ ineffizient und korrupt. Demgegenüber kann die Gesellschaft offensichtlich auf ein beträchtliches Sozialkapital friedlichen Zusammenlebens und Traditionen gemeinschaftsorientierter NGOs auf der ländlichen Ebene bauen, das zu einer hohen Akzeptanz von Demokratisierung geführt hat.

5.2. Zielsicherheit

Die Fähigkeit der derzeitigen Regierung (unter Präsident Kérékou) zur strategischen Planung ist wiederholt von der Gebergemeinschaft in Frage gestellt worden. Nach der Präsidentschaftswahl 1996 dauerte es ein geschlagenes Jahr, bis der Präsident sein Regierungsprogramm (Programme d'action) vorlegte. Auch die Handhabung des PRSP spricht Bände: Die Regierung legte der Weltbank zweimal hintereinander praktisch Kopien der Regierungserklärung vor, ohne Ideen oder Visionen über zukünftige Strategien und Prioritäten zu entwickeln. Man könnte sagen, dass internationale Geberkreise versuchen, anstelle der Regierung strategische Planung zu übernehmen.

Die Notwendigkeit weiterer Reformen wird zwar von niemand bezweifelt, doch zu einer kohärenten, verschiedene Sektoren miteinander verbindenden sowie bürokratische und politische Widerstände antizipierenden Strategie ist es nicht gekommen. Politik besteht mehr darin, die Schwächen der Gegner auszunutzen (über die Kérékou nach 30 Jahren Regierungszeit perfekt im Bilde ist), als gestaltend und pro-aktiv einzugreifen. Der Präsident ist zwar persönlich bescheiden, und Benin hat beispielsweise kein eigenes Präsidentenflugzeug, aber Kérékou scheint sich mehr für das Jenseits als die irdischen Bedürfnisse seiner Landsleute zu interessieren. Zwar ist das politische System hinreichend konsolidiert, aber Rechtssicherheit und stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind nicht gewährleistet.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Benin hat seit der demokratischen Öffnung über erheblich mehr Ressourcen verfügen können, insbesondere in Form von Krediten aus internationalen Hilfsprogrammen. Auf drei Strukturanpassungsprogramme (1989-1997) folgte eine verstärkte Strukturanpassungsfazilität (ESAF, 1997-1999), eine Armutsverhinderungs- und Wachstumsfazilität (PRGF, 2000-2002) und nun voraussichtlich ein PRSP.

Wie effizient hat die Regierung diese Ressourcen eingesetzt? Geberorganisationen sind im Gegensatz noch zu Mitte der 90er Jahre inzwischen sehr viel skeptischer geworden. Einerseits ist die technische Kompetenz der Verwaltung zur Beherrschung makroökonomischer Rahmenbedingungen deutlich gestiegen, andererseits mangelt es derzeit am politischen Willen zu Strukturreformen, die eine wirklich effektive Nutzung der Ressourcen erst ermöglichen würden. Hier lässt sich insbesondere die Unfähigkeit zur Einschränkung des illegalen Handels, weiterhin die lange blockierte Dezentralisierung (erste Kommunalwahlen zwölf Jahre nach der Demokratisierung der nationalen Ebene), die ebenfalls lange behinderte Modernisierung des öffentlichen Dienstes (Rekrutierung, Karrieremuster) und das noch zu reformierende Justizwesen anführen.

Unter der derzeitigen Regierung sind effektive Reformansätze für den Privatsektor nur schwer vorstellbar. Die in den letzten Jahren bereitgestellten öffentlichen Dienstleistungen (insbesondere Humanressourcen Bildung und Gesundheit) sind von zentraler Bedeutung für das Wirtschaftswachstum gewesen. Das meiste davon war geberfinanziert. In anderen Bereichen, etwa beim Schutz der Eigentumsrechte oder der Bekämpfung der Korruption, müssen noch eine Reihe von Schritten eingeleitet werden, obwohl das Bemühen der Regierung und der Zivilgesellschaft, etwas zu unternehmen, offensichtlich ist. Kulturelle Erbschaften mögen funktional für gesellschaftliche Stabilität sein, sie werden aber von den Regierenden nicht bewusst eingesetzt.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Wie bereits ausgeführt, ist zur Zeit in Benin keine Politik zu erwarten, die die Interessen der Stakeholder infrage stellt. Politik funktioniert nach einem ausgeklügelten System persönlicher Allianzen, in dem die Loyalität gegenüber Personen weit vor einer dem Allgemeinwohl („Entwicklung“) oder auch nur klar definierten ideologischen oder sektoralen Interessengruppen verpflichteten Politikgestaltung rangiert. Die Regierung ist sich der allokativen Effekte ihrer Politik daher sehr wohl bewusst, nur geht es dabei selten um eine effiziente Steuerung von Produktionsfaktoren.

Nachdem es der Regierung nicht gelungen ist, eine dauerhafte Mehrheit im Parlament zu sichern (da zahlreiche Oppositionsparteien aus Prinzip gegen Privatisierung oder Reformen im öffentlichen Sektor eingestellt sind), ist ihre Autorität zur Fortsetzung der Reformen stark eingeschränkt. Dieses harte Urteil gilt nicht nur

für den alternden Staatschef, sondern auch viele seiner Minister, die sich in relativ populistischer (und jedenfalls kurzfristiger) Manier ihrer Ministerien zur Bedienung klientelistischer oder persönlicher Interessen bedienen. Das politisch-administrative System ist bereits damit überfordert, die verschiedenen mit externen Finanzierungen verbundenen politischen Inputs zu verarbeiten und zu koordinieren. In einem solchen Kontext ist von den Akteuren kein komplexes Lernen oder politische Klugheit bei der Wahl einzelner Reforminstrumente zu erwarten.

5.5. Konsensbildung

Es gibt in Benin keine wesentlichen Akteure (mehr), die das Ziel einer konsolidierten liberaldemokratischen Ordnung infrage stellen. Die Kommunistische Partei ist lange verschwunden, das Militär loyal, der gesellschaftliche Pakt der Nationalkonferenz (Februar 1990) ist bisher nicht infrage gestellt worden. Auf der lokalen Ebene gibt es bisher noch etablierte Akteure, die an einer durchgreifenden Demokratisierung lokaler Politik wenig Interesse haben dürften, und es bleibt abzuwarten, in welchem Maße die nun endlich eingeleitete Dezentralisierung hier neue Konflikte heraufbeschwören wird beziehungsweise die Zustimmung gesellschaftlicher Akteure zur Demokratie gefährdet.

Weitaus komplexer verhält es sich mit der Marktwirtschaft. Die wenigsten Akteure in Benin haben eine klare Vorstellung davon, und sie lehnen vielleicht Strukturanpassungsprogramme oder einzelne Elemente davon ab. Dies heißt aber noch nicht, dass sie die marktwirtschaftliche Ordnung als solche ablehnen, wie sich am blühenden informellen Handel zeigt. In gewissem Sinne sind in einem Land wie Benin die internationalen Hilfsorganisationen die wichtigsten Vetoakteure, und zwar extrem mächtige. Ob sie immer am gleichen Strang der marktwirtschaftlichen Demokratie ziehen, darf mit Fug und Recht bezweifelt werden, aber ein vager Konsens über das prinzipielle Ziel besteht.

Konsens ist seit den Tagen der Nationalkonferenz zur Nationalreligion erhoben worden, und tatsächlich ist es ein großes Verdienst der politischen Eliten, dass die einstmals so zentralen ethnisch-regionalen Konfliktlinien kaum mehr politisiert sind, beziehungsweise jedenfalls nicht vertieft werden. Solidaritätsbereitschaft ist in afrikanischen Staaten im Übermaß vorhanden, Reziprozität lässt sich jedoch nur in der Familie oder ethnischen Gruppe erzielen.

Die Regierung ist nicht in der Lage, diese Prozesse signifikant zu beeinflussen. Der vielbemühte Konsens auf der nationalen Ebene speist sich jedenfalls nicht

direkt aus dem auf der Mikroebene vorhandenen Sozialkapital. In einer ebenfalls für Afrika typischen Weise ist Benins politische Klasse mit der Aufarbeitung ihrer nicht rühmlichen Vergangenheit umgegangen (in den 80er Jahren das westafrikanische Land mit den meisten politischen Gefangenen und einer Art Konzentrationslager im Norden). Kérékou erhielt durch seinen freiwilligen Rücktritt von der Macht die Absolution und wurde 1996 mit Unterstützung zahlreicher ehemaliger Regimegegner in demokratischen Wahlen wiedergewählt; es gab keine einzige Verurteilung oder Ahndung von Straftaten; der ehemalige Oppositionspolitiker Houngbedji, von Kérékou Anfang der 80er Jahre zweimal zum Tode verurteilt und einer Hinrichtung nur knapp entronnen, diente sich Kérékou 1996 als Premierminister an.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die große Unterstützung des Auslands ist bereits mehrfach angesprochen worden. Benin hat durch seine mutige Vorreiterrolle eine Art „Demokratieprämie“ erwirtschaftet und durch weitgehende Kooperation mit Weltbank und IWF maximalen Profit aus der neuen Konstellation gezogen. Prinzipiell wurde diese Hilfe tatsächlich zur Transformation von Politik und Wirtschaft genutzt, im Einzelfall auch gezielt zur Überwindung innenpolitischer Hindernisse (Privatisierung). Die Regierung hat daher in der internationalen Gebergemeinschaft ein exzellentes Standing, trotz wachsender Skepsis einiger Geber über die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsreformen und die schleppende Dezentralisierung.

Cotonou ist zu einem Tummelplatz zahlreicher regionaler Organisationen und Geberhauptquartiere geworden. Krönung war das AKP-Gipfeltreffen, mit dem der Lomé-Vertrag 2000 in Abkommen von Cotonou umbenannt wurde (zuerst sollte das Treffen in Lomé, dann auf Fiji stattfinden, was beides aus politischen Gründen nicht opportun erschien). Benin ist aktiver Partner sowohl in der ECOWAS als auch in der UEMOA und bemüht sich um Implementierung aller gemeinsamen Beschlüsse.

6. Gesamtbewertung

Das Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Beschränkt man sich auf die hier gewählte Beobachtungsperiode, die in etwa mit der Wiederwahl Kérékou zusammenfällt, so fand dieser bei seinem erneuten Amtsantritt weitaus bessere Ausgangsbedingungen vor, als er selbst zurückgelassen hatte. Die demokratische Ordnung hatte sich mit dem zweiten Machtwechsel bewährt, der Staat hatte den Prozess radikaler wirtschaftlicher Reformen und der Etablierung neuer pluralistischer und wettbewerbsorientierter politischer Institutionen im Gegensatz zu vielen Nachbarstaaten, die in Bürgerkrieg oder Unregierbarkeit versanken, gut gemeistert.

Die politische Klasse hatte bei ihrem Neuanfang auf zahlreiche lange exilierte Landsleute zurückgreifen können, die aus dem ehemaligen Quartier Latin Westafrikas in westliche Universitäten und Finanzinstitutionen geflohen waren. Dieses intellektuelle Potential, verbunden mit der wirtschaftlichen Bedeutungslosigkeit des Landes (mächtige ökonomische, in- oder ausländische Veto-Akteure fehlten) sorgten für günstige Rahmenbedingungen, die entschlossen für die doppelte Transformation genutzt wurden.

Die Machtkonstellation von altem Regime versus demokratischer Opposition war 1996 bereits durchbrochen worden, als sich große Teile der ehemaligen Opposition vor dem zweiten Wahlgang der Präsidentschaftswahl auf die Seite Kérékou stellten. Sicherlich konnte innerhalb weniger Jahre kein Quantensprung von einem völlig bankrotten Staat mit selbst nach afrikanischen Maßstäben katastrophalen Sozialindikatoren zu einer prosperierenden demokratischen Marktwirtschaft erfolgen, aber der massive Mittelzufluss und günstige klimatische und weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen machten Benin zu einem Top-Performer und einer der am schnellsten wachsenden Ökonomien in Afrika.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Es ist den Entscheidungsträgern nicht gelungen, die demokratische Transformation qualitativ zu vertiefen. Zwar wurden die Acquis nicht infrage gestellt, aber die Präsidentschaftswahlen 2001 endeten im Fiasko, nachdem sich die zwei wichtigsten Kontrahenten Kérékou nach dem ersten Wahlgang wegen vermeintlichen Wahlbetrugs zurückzogen. Bemühungen um eine stärkere Konzentration und Institutionalisierung des Parteiensystems sind nicht zu erkennen. Die Partizipation der Bevölkerung bleibt schwach, und ohne starken und anhaltenden Geberdruck wäre die notwendige Ausdehnung des politischen Reformprozesses auf das Land nie erfolgt.

Gesellschaftliche Akteure können kaum Einfluss auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen nehmen. Die politischen Eliten scheinen sich sozusagen auf

den Lorbeeren auszuruhen, die ihnen vor dem Hintergrund der katastrophalen Entwicklungen in der Region weiter zahlreich geflochten werden.

Die Wegstrecke der marktwirtschaftlichen Transformation war weitaus länger und dorniger, und Benin bleibt dabei zunehmend zurück. Im Beobachtungszeitraum wurden zwar das gute Momentum makroökonomischer Entwicklung aufrechterhalten und eine vernünftige Haushaltspolitik verfolgt. Zugleich kam man aber bei den notwendigen strukturellen Reformen der marktwirtschaftlichen Ordnung kaum voran.

(3) *Management*: Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure muss eher negativ ausfallen. Angesichts der günstigen Ausgangsbedingungen muss man von einer verpassten Chance sprechen, insbesondere im ökonomischen Bereich fehlt es an einer entschlossenen, zielsicheren und konzeptuellen Führung. Die Fehlbesetzung an der Staatsspitze überdeckt sicherlich die eher immanenten und weit weniger personenabhängigen Restriktionen einer weiteren Transformation zur Marktwirtschaft (fehlende Traditionen eines Privatsektors, Übermacht des informellen Handels mit Nigeria, endemische Korruption).

Die demokratische Stabilität wurde trotz schwacher Gestaltungsleistung im Bereich innenpolitischer Reformen aufrechterhalten. Für die wirtschaftlichen Reformschritte garantiert ein kleiner Nukleus exzellenter Bürokraten und Politiker in Allianz mit der stets wachsenden Gebergemeinschaft.

7. Ausblick

Das insgesamt positive Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung vieler Beobachter, dass die beninische Transformation prinzipiell als gelungen gelten kann. Hierfür waren neben der Bereitschaft des autoritären Regimes zum gewaltlosen Amtsverzicht der Konsens der politischen Klasse und die massive Unterstützung des Auslands verantwortlich.

Da nicht zu erwarten ist, dass die Parlamentswahlen 2003 zu einer radikalen Veränderung des politischen Spektrums führen werden, muss wohl auf das Amtsende Kérékou 2006 gewartet werden, wenn nach der geltenden Verfassung weder er selbst noch seine historischen Kontrahenten Soglo und Amoussou noch einmal antreten (lediglich Houngbedji dürfte es noch einmal versuchen) und einer neuen Generation von Entscheidungsträgern Platz machen. Bis dahin wird sich auch gezeigt haben, ob die Dezentralisierung Veränderungen im politischen Prozess

hinterlassen, eine effektivere Steuerung lokaler Ressourcen und eine größere Partizipation breiter Bevölkerungsschichten bewirkt hat.

Auf Kérékous Nachfolger wartet dann die Aufgabe, ausstehende Reformen im administrativen und politischen Bereich (Wahlprozess, Parteiensystem und -finanzierung) entschlossen anzugehen. Der weitere Prozess ökonomischer Transformation kann hingegen nicht bis 2006 warten. Hier wird das weitere Geschehen jedoch weit mehr als im politischen Bereich von Variablen abhängig sein, die außerhalb der Gestaltungsfähigkeit Benins liegen: politische, wirtschaftliche und währungspolitische Entwicklungen in Nigeria und der Subregion, die Entwicklung der Baumwollpreise. Es ist ebenfalls zu hoffen, dass die Gebergemeinschaft ihren Druck aufrechterhält und insbesondere die Reform des Justizapparats, Dezentralisierung und Privatisierung entschieden stützt und begleitet.