

Togo

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,4 / Marktwirtschaft: 1,6)		3,0	Ergebnis Management-Index		1,0
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße	4,7 Mio.	
			BIP p. c. (\$, PPP)	1.650	
Wahlbeteiligung	69 % (Präsident 2003)		Arbeitslosenquote	k.A.	
Frauenanteil im Parlament	7,4 % (2003)		HDI	0,501	
Bevölkerungswachstum^a	2,8 %		UN-Education Index	0,61	
Größte ethnische Minderheit	20 %		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

Das häufig praktizierte Modell der Nationalkonferenzen zum Anfang der 90er Jahre hat vielfach dazu geführt, von einer Demokratisierungswelle in Afrika zu sprechen. In Benin, dem Nachbarstaat Togos, ist dies so erfolgreich praktiziert worden, dass das Land als demokratischer Musterfall beschrieben wurde. Ganz im Gegensatz zu Togo, das heute zu einer Art Paria der internationalen Gemeinschaft geworden ist.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Einer der Hauptgründe für die negative Entwicklung in Togo ist die Armee. Teile der Armee haben nämlich in Togo eine erhebliche innenpolitische Rolle gespielt. Wegen ihrer Milizen und ihrer Zusammensetzung wird die Armee in der togoischen öffentlichen Meinung zunehmend als ein Instrument des alten Regimes wahrgenommen.

Die Spannungen zwischen einem eher der Opposition zugeneigten Süden und einem eher regierungsfreundlichen Norden waren in den Verhandlungen der Nationalkonferenz und insbesondere während der darauf folgenden Restauration der Macht des Präsidenten offen zu Tage getreten. Diskriminierende Slogans sowohl in der Presse als auch in vielerlei offiziellen und offiziellen Diskursen haben die „Nord-Süd-cleavage“ zu einer essenziellen politischen Markierung verfestigt. Die

Armee, unter starker Kritik wegen der Verwicklung einiger ihrer Mitglieder in die von Migdal so bezeichnete „stratégie de la tension“, die vom alten Regime initiiert wurde, konnte sich nicht für eine Positionierung entscheiden, die derjenigen des Regimes zuwiderlief.

Die Nord-Süd-Cleavage, zwischen einem vergleichsweise bis heute ärmeren „Norden“, Auswanderungsgebiet in den Süden, der sich diskriminiert fühlen konnte, weil stark unterrepräsentiert innerhalb der Elite, und einem „Süden“, der von der kolonialen Penetration „privilegiert“ wurde, hatte sich schon seit der deutschen Kolonialzeit etabliert. Die Regierung Eyadéma hatte seit dem Ende der 60er Jahre das Thema der vergleichweisen Unterentwicklung des Nordens im Verhältnis zum Süden für sich entdeckt und hatte den Ausgleich zur offiziellen Legitimierung ihrer interregionalen Entwicklungspolitik und der Umorientierungen ihrer Bildungspolitik herangezogen.

Im von der Kolonialisierung geerbten ethno-regionalistischen Geist des „divide et impera“ konnte die Bildung einer ethno-regionalen Unterstützungsbasis erwartet werden. Der nicht zu verleugnende Erfolg dieser Politik hat zu einer signifikanten Erhöhung des Führungspersonals in den Verwaltungen geführt, das aus dem Norden kommt. Des Weiteren hat in den zum Teil seit der Kolonialzeit existierenden landwirtschaftlichen Saisonarbeits- und Siedlungsgebieten der Kabyè im Süden und Zentrum des Landes der ethnische Präferenzialismus der öffentlichen Verwaltungen zu Ungerechtigkeiten und zu Übergriffen bis hin zu Pogromen und lokalen ethnischen Säuberungen geführt. Diese Ereignisse haben auf die öffentliche Meinung eine stärkere Resonanz gehabt als es ihre vordringlich lokale Bedeutung erwarten ließ.

Der anschließende Exodus sowohl der Landbevölkerung als auch einer großen Anzahl der Kabyè-Kader in eine vermeintliche „Ursprungsregion“, die einige von ihnen noch nie gesehen hatten, hat zu sozialen und ökonomischen Spannungen geführt und insbesondere eine massive und nach ethnischen Kriterien differenzierte Resonanz auf die politische Imagination der „Demokratisierung“ gehabt. Weder die Nationalkonferenz noch die Transitionsregierungen haben diese Probleme und diese Unterschiede berücksichtigen können.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Im gesamten Staatsgebiet ist das Gewaltmonopol des Staates gegeben. Auch ist die Frage der Definition des Volkes und der togoischen Nation im Prinzip ohne Ambiguitäten beantwortet. Zweifel an der Nationalität, die vorzugsweise verwendet werden, um einige Mitglieder der Opposition zu diskreditieren, scheinen wenig dauerhaftes Echo in der öffentlichen Meinung zu finden.

Die Religionen sind nicht durch Exklusion politisiert, sondern unter die Ägide des Staates gestellt worden. Im Verhältnis zu dieser Hegemonie des Staates hat eine Autonomisierung des religiösen Feldes nur durch eine progressive Differenzierung von der Politik stattfinden können, die den Schwerpunkt auf die exklusiven Kompetenzen der religiösen Hierarchien legt. Die Stärke und Relevanz des konfessionellen Bildungswesens zeigen eine solche Möglichkeit eines Arrangements zwischen Staat und Religionen im gegenseitigen Interesse auf: Selbst der Islam, der bisher auf eine komplette Trennung der Koranbildung von dem formalen Bildungswesen gesetzt hatte, ist dabei, seit einigen Jahren ein konfessionelles islamisches Bildungswesen einzurichten.

Die für das staatliche Gewaltmonopol zentralen Verwaltungsstrukturen existieren im Prinzip auf dem gesamten Territorium und arbeiten relativ effizient.

(2) *Politische Partizipation*: Was die politische Partizipation angeht, ist die Bilanz Togos negativer als in Bezug auf das Gewaltmonopol. Die vormalige totalitäre Diktatur hat nur eingeschränkte politische Partizipationsformen der Bevölkerung zugelassen.

Korporatistische Verhandlungssysteme spielten und spielen eine wichtige Rolle, beispielsweise im Tuchhandel. In die Einheitspartei RPT mittels deren Frauenvereinigung, der UNFT (Union Nationale des Femmes Togolaises) integriert, hat die Berufsgenossenschaft der Tuchverkäuferinnen die Rolle einer Repräsentantin der Händlerinnen gespielt und sich insbesondere als Lobby für die Interessen der großen Händlerinnen profiliert. Mit der Demokratisierung, das heißt, einer gewissen Pluralisierung der Machtzentren und einer Verstärkung der Rolle der öffentlichen Meinung in den politischen Prozessen, haben die „Nana-Benz“ und ihr Berufsverband an Einfluss verloren.

Im Unterschied zu den korporatistischen Verfahren, die sich relativ gut mit der Diktatur arrangieren lassen, ist das klassische demokratische Verfahren freier und einigermaßen fairer Wahlen in Togo nur eingeschränkt und in ungenügender Weise praktiziert worden: Nur das Verfassungsreferendum von 1992 kann bedingt als demokratisch gelten.

Die wichtigsten „Vetogruppen“ im Hinblick auf die Anerkennung der Relevanz von Wahlen sind das Militär und insbesondere die aus diesem hervorgegangenen Milizen. Diese können die effektive Regierungsgewalt gewählter Amtsinhaber einschränken. Die entsprechenden Ereignisse („extra-judicial killings“, „Todestaxis“, Überfälle, vielfache Menschenrechtsverletzungen etc.) beispielsweise während der Regierungszeit von Edem Kodjo (1994-1996) haben die größtenteils (ökonomisch zumindest) erfolgreiche Bilanz seiner Amtszeit verdüstert, getroffene politische Entscheidungen in Frage gestellt und insbesondere ein für Investitionen wenig günstiges Klima geschaffen.

Des Weiteren waren diese Ereignisse und die Milizen ein Teil der politischen Debatten, die mindestens von der Seite des Präsidenten instrumentalisiert wurden. Die Armee, die im Prinzip ausschließlich der äußeren Verteidigung dient, hat somit eine Veto-Position in der Innenpolitik erworben, sowohl vermittels der Milizen als auch durch ihr vom Präsidenten ernanntes Führungspersonal, ihre ethnisch selektive Rekrutierung und, insbesondere, durch ihre innenpolitische Instrumentalisierung.

Die Freiheit zwischen mehreren Parteien wählen oder sich politisch als Partei organisieren zu können, ist jedoch eine der zentralen Errungenschaften der Demokratisierung von 1991, die weiterhin anhält. Die bisherige Zersplitterung der Parteienlandschaft ist nach und nach, durch Inaktivität, Selbstaflösung oder Fusion mehrerer kleinerer Parteien geringer geworden. Weiterhin werden diese Organisationen aber durch charismatische und prominente Persönlichkeiten dominiert, deren Präsenz für den Erhalt der Parteien von zentraler Bedeutung ist. Dementsprechend ist der allgemein politischen beziehungsweise ideologischen Orientierung eher eine geringere Bedeutung beizumessen.

Im Unterschied zur Parteienlandschaft gibt es jedoch einen seit Jahren anhaltenden Boom von NGOs. Dieser entstand nicht mit der Demokratisierung, sondern entspricht vielmehr einer seit den 80er Jahren andauernden Delegitimierung des Staates im Verhältnis zu den internationalen Geldgebern, ein Staat, dessen Fähig-

keit, Ressourcen aus dem internationalen System zu erwerben und seine redistributive Funktion zu erfüllen deutlich gesunken ist. Dessen Bevormundung durch die Institutionen von Bretton Woods hat ihn zunehmend auf seine Zwangs- und repressiven Funktionen reduziert. Die NGOs kompensieren gewissermaßen diesen Rückzug des Staates und die Verringerung seiner Fähigkeiten zur „Extraversion“: Es bilden sich ein privater Bildungssektor und ein privater oder gemeinschaftlicher Gesundheitssektor, der entweder eine wohlhabende Klientel bedient oder eine Grundversorgung von vernachlässigten Bevölkerungsgruppen zum Ziel hat.

Obschon sich innerhalb dieser NGOs die Unterscheidung in eine formelle Fassade und eine „rhizomatische“ Struktur wiederholt, bilden diese Organisationen der „Zivilgesellschaft“ Institutionen, in denen oftmals eine Form der insbesondere lokalen und regionalen Partizipation praktiziert wird. Die vielfältigen Menschenrechtsvereinigungen bilden einen spezifischen Bereich in diesem Sektor: In diesem Bereich mit hohen politischen und persönlichen Risiken ist das Engagement der Mitglieder ein Zeichen von kritischen bürgerschaftlichen Einstellungen, deren Mobilisierung für die Demokratie es beispielsweise ermöglicht hat, durch den CONEL (Conseil national de surveillance des élections, der eingerichtet wurde durch eine Vereinigung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die CNSC - Concertation Nationale de la Société Civile) Ergebnisse der letzten Präsidentschaftswahlen im Juni 2003 zu erhalten, die anscheinend zuverlässiger als die offiziellen „politischen“ Zahlen sind.

Politische Partizipation auf der Grundlage von ausreichender und differenzierter Information durch die Massenmedien muss in Togo differenziert beschrieben werden. Während es in der Hauptstadt Lomé und im Süden des Landes relativ unproblematisch unter normalen Bedingungen möglich ist, als Bürger seine Meinung ohne Risiken von Repressalien zu äußern, so ist dies in Kara und in den meisten Regionen des Nordens problematischer und insbesondere risikoreicher. In einigen Teilen der Kabyè-Gebiete kann aber eine oft unterschätzte und wenig bekannte Opposition, insbesondere was lokale Angelegenheiten betrifft, beobachtet werden.

Was die Veröffentlichung unabhängiger privater Presseerzeugnisse angeht, so ist der Nord-Süd-Gegensatz noch ausgeprägter: Publikation und Produktion erfolgen in der Regel in Loméer Verlagshäusern; auch die Distribution ist auf Lomé konzentriert, dessen Umgebung und auf den Süden des Landes bis zur Höhe von Atakapamé. In den restlichen Teilen des Landes wird eine nationale Präsenz privater Medien verhindert, durch die Sicherheitsorgane, aber auch durch die ökonomi-

schen Restriktionen, denen private Zeitungen und Radiosender unterworfen sind, die oftmals von der finanziellen Unterstützung einiger Parteien abhängen.

Ähnlich ist die Situation auch für die audiovisuellen Medien. Für ausländische Radio- oder Fernsehsender stellt sich die Situation etwas komfortabler dar, denn eine Restriktion ihrer Aktivitäten provoziert jedes Mal internationale Proteste. Der einzige private Radiosender mit nationalem Empfang und Programm ist „Radio Maria“. Mit einem vielfältigen und differenzierten, in verschiedenen Sprachen gesendeten Programm vermag dieser Sender eine anspruchsvolle und kritische Berichterstattung zu senden, was ihm durch den Einfluss und die Position der katholischen Kirche Togos, unterstützt vom Vatikan, ermöglicht wird.

Insgesamt hat sich die Situation im Vergleich zur totalitären Diktatur von vor 1991 zwar verbessert, aber eine vollständig durchgesetzte Presse- und Meinungsfreiheit kann trotzdem nicht festgestellt werden.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Im Hinblick auf die Evaluierung von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung in Togo muss festgestellt werden, dass die Exekutive eine dominierende Position innehat. Wenngleich formell Gewaltentrennung herrscht und Legislative und Judikative unabhängig sind, so sichert sich die Exekutive eine solch herausragende Stellung, dass sie als eine „Kolonisierung“ der anderen Gewalten bezeichnet werden kann. Ein institutioneller Widerstand gegen diese „Kolonisierung“ ist nur – sehr bedingt – seitens der judikativen Gewalt vorhanden und nur indirekt möglich, wenn nicht inexistent, seitens eines Parlaments, das fast ausschließlich aus Mitgliedern der früheren Einheitspartei und verbündeter Parteien besteht.

Die Justiz, eigentlich durch eine hohe Professionalität der höheren Beamten charakterisiert, ist institutionell differenziert, kann aber nur relativ ineffizient arbeiten. In ihren Entscheidungen ist sie nämlich der Hegemonie der Exekutive unterworfen und zudem durch einige funktionale Mängel stark eingeschränkt: nur eingeschränkte territoriale Durchdringung, oftmals mangelhafte und veraltete Ausstattung und zum Teil Korruption.

Dies hat unter anderem zur Konsequenz, dass die Ahndung von Amtsmissbrauch oder Korruption – wenn sie erfolgt – eher politisch als rechtlich erfolgt. Die Frage der „accountability“ stellt sich nur unter politischen Maßgaben, beispielsweise wenn korrupte Mandatsträger aufgrund der durchgehend kritischen Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit zur Belastung für die Regierung zu werden drohen oder

durch kritische Äußerungen aufgefallen sind. Die entwickelten Strategien sind im Allgemeinen autoritaristisch und durch zum Teil drakonische Sanktionen gekennzeichnet. Die Regierung nimmt allerdings zunehmend auch das Problem wahr, das die „petty corruption“ sowohl für die „efficiency“ der Institutionen darstellt, als auch für eine schleichende Delegitimierung des Staates.

Die Exekutive hat somit eine sehr „selektive“ Konzeption des Schutzes von zivilen Freiheiten (Menschenrechten, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, Nichtdiskriminierung, etc.) und hat es bisher auch vermieden, sich mit der Straffreiheit für Menschenrechtsverletzungen sowohl unter der „Transition“ als auch unter der Diktatur zu beschäftigen. „Abweichungen“ und Kritiken aus den eigenen Reihen werden, gemäß der polarisierenden „politique de survie“ hart bestraft und als Hochverrat angesehen.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die Stabilität der demokratischen Institutionen ist einerseits durch deren mangelnde und durch Korruption sinkende Effizienz gefährdet. Andererseits wird sie dadurch in Frage gestellt, dass an der Spitze des Staates (und zum Teil der Opposition) das demokratische konfliktuelle Spiel und dessen Verfahren nur schwer anerkannt und akzeptiert wird. Der übereinstimmenden Ansicht vieler Beobachter der Präsidentschaftswahl 1998 nach scheinen die Mitglieder der Armee mehrheitlich für die Opposition gestimmt zu haben. Eine unterstützende Position scheint aber trotzdem zu existieren, zumindest seitens jenes Teiles der Truppe und jener Milizen, die dem Staatschef ad personam verbunden sind oder eine öffentliche Debatte ihrer Rolle während der Transitionsperiode fürchten müssen.

Die Leistungsfähigkeit der Institutionen hingegen ist sowohl durch die oftmals problematische, wenn nicht gar zweifelhafte Legitimierung ihrer Leitung eingeschränkt als auch durch die Verringerung ihres Entscheidungsspielraums (oftmals im Rahmen struktureller Anpassungsprogramme, mindestens seit Anfang der 80er Jahre), die Infragestellung ihrer formalen Funktionsweise (Korruption) und ihre chronische Unterfinanzierung.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Für die Einbindung des politischen Publikums in die politischen Entscheidungsprozesse beziehungsweise deren Koppelung an weitere gesellschaftliche Transformationen bestanden unter der

Diktatur zwei dominante Modi korporatistischer Verhandlungssysteme: einerseits eine Form von Lobbyismus verschiedener Interessengruppen, charakterisiert durch einen „Trade-off“ zwischen der Berücksichtigung der Interessen und öffentlichen Loyalitätsdemonstrationen. Andererseits bilden die ethno-regionalen Netzwerke, die Solidaritäts- oder Patronage-Netzwerke innerhalb einer großen Menge an „Landsmannschaften“, Vereinen zur Dorfentwicklung, christlichen Gruppen, Arbeitsgruppen, Elternverbänden etc. eine Art von „constituencies“, die ihre Vertreter gewissermaßen legitimieren im Verhältnis zu und innerhalb der Einheitspartei (im Zentrum) und die Repräsentation der entsprechenden Interessen (in der Peripherie) ermöglichen.

Neue Kopplungsmodi und entsprechende Organisationen sind seit 1991 entstanden: Innerhalb der Parteien, bis zu den letzten Wahlen entlang des traditionellen Nord-Süd-Cleavages organisiert und differenziert organisiert sich teilweise, aufgrund eines Mangels an Organisationsstrukturen für die Basisarbeit, das Mobilisierungspotenzial dieser ethnischen und ethno-regionalen Solidaritäten und Gemeinschaften.

Die Geschäftsgrundlage vieler Parteien ist aber weitgehend durch das Prestige und die Zentralität der jeweiligen Parteiführer geprägt. Die Tendenzen zur Personalisierung des Einflusses und der politischen Präferenzen werden auch noch durch die nie realisierte Dezentralisierung und das dominierende und unhinterfragte französische politische Modell der Republik „Une et Indivisible“ potenziert. Das Parteiensystem, keineswegs unveränderlich oder eine einfache Emanation der gesellschaftlichen Cleavages, kennt jedoch – worauf die Ergebnisse der letzten Wahlen im Juni 2003 hinweisen – eigene Dynamiken, deren gesellschaftliche Konsequenzen im Moment noch unvorhersehbar sind.

Was die offiziellen Ergebnisse anscheinend anzeigen, ist, dass die Regierung im Moment noch unfähig ist, sich an diese neue Situation anzupassen und deren politische Konsequenzen vorherzusehen; sie hat es vorgezogen, in den offiziellen Zahlen eine bekannte Situation zu reproduzieren, die wahrscheinlich vorteilhafter für ihre legitimatorischen Strategien ist: Sie erlaubt ihr nämlich ihre Position als „Repräsentantin“ der Bevölkerung im Norden und ihrer Interessen sowie die Position der RPT als einzige Partei mit einer breiten und wirklich nationalen Wählerbasis beizubehalten.

Die anderen Interessenverbände (Vereine, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften etc.) sind auch der politischen Polarisierung zwischen Regierung und Opposition

unterworfen, zum Teil aber durch deren Übersetzung in ethno-regionale Termini blockiert.

Quantitative Gradmesser zur Unterstützung der Demokratie durch die Bevölkerung existieren in Togo nicht. Die Wahlergebnisse der (freieren) Wahlgänge lassen eine Beschreibung der politischen Orientierungen als demokratiebefürwortend zu, insbesondere aber die breite Befolgung der Boykottaufrufe bei deutlich unfreien und unfairen Wahlen. Das Gegenteil gilt für die ergebnisoffenen Verfahren: Insbesondere die für Togo sehr hohe Wahlbeteiligung von 75% beim Verfassungsreferendum von 1992 (mit einer massiven Zustimmung von 96%) für die bis heute geltende liberale Verfassung der IV. Republik (in Kraft seit dem 14.10.1992) lässt auf eine weitgehende Unterstützung der Demokratie seitens des politischen Publikums schließen.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Der Wert des HPI-1 von 37,9% und ein Anteil von knapp einem Drittel der Gesamtbevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze weisen auf ein sozioökonomisches Entwicklungsniveau hin, das keinesfalls eine ausreichende „freedom of choice“ ermöglicht. Diese Situation ist ein Ergebnis der wirtschaftlichen Krise mindestens seit Anfang der 80er Jahre, die in den 90er Jahren noch verschärft wurde.

Diese Verschärfung, die zwar auch ihre exogenen Dimensionen in dem Verfall der Weltmarktpreise für die togoischen Exportprodukte (Kaffee, Kakao, Phosphate etc.) hat, ist aber insbesondere endogen und politisch bedingt: die politischen Unruhen aufgrund einer unvollständigen und von 1991 bis 1994 an im Rückzug befindlichen Demokratisierung, ein neunmonatiger Generalstreik 1992/1993, trotzdem eine konservative Restauration ohne wirkliche Perspektive internationaler Anerkennung, charakterisiert durch wiederholte Wahlfälschungen, eine innenpolitische Verhärtung und eine zunehmende Delegitimierung der politischen Amtsinhaber.

Die „politique de survie“, welche die politische Linie des Regierungshandelns bestimmt, hat zudem zu einer Vernachlässigung notwendiger langfristiger Investitionen geführt: Die Produktivität des Phosphatabbaus (Hauptexportprodukt) sinkt

aufgrund mangelnder Wartung der Infrastruktur und fehlender dringender Modernisierung des Maschinenparks. Die Situation des Hafens hat sich im Vergleich dazu verbessert: Diese zentrale Einkommensquelle des Staates, die von erheblicher Bedeutung für die Wahrung der Position Togos als „Schmuggelstaat“ ist, scheint wieder zu funktionieren. Aber den meisten staatlichen und parastaatlichen Unternehmen fehlt es massiv an Investitionen.

In den „Cash-crop“-Anbaugebieten verstärken die Landwirte den Subsistenzanbau zu Lasten der „Cash-crop“-Kulturen aufgrund sich ständig verschlechternder „Terms of Trade“ und mangelnder Produktivitätsinvestitionen. In den Baumwollanbaugebieten hat die schlechte Beratung und die Misswirtschaft bei der SOTOCO (Société Togolaise du Coton) eine Situation noch verschärft, die in den Kaffee-, Kakao- oder Zuckerrohranbaugebieten ähnlich ist, ganz zu schweigen von den bedenklichen Umweltkonsequenzen.

Auch in den Städten haben sich die Einkommensquellen der Haushalte in dem Maße diversifiziert, wie die direkten oder indirekten Einkommen aus dem öffentlichen Dienst gesunken sind. Die Abwertung des Franc CFA 1994 um 50% ohne entsprechende Anpassung der Gehälter, endemische „arriérés de salaires“ (Gehaltsforderungen) von zum Teil acht bis zehn Monaten, das heißt, eine verstärkte Prekarisierung der wirtschaftlichen Lage der Haushalte haben zu einer massiven Entwicklung urbaner Subsistenzkulturen geführt. Dies lässt deutlich werden, dass soziale Exklusion und die Prekarität des Alltags mithin kein Randphänomen mehr sind und mittlerweile wahrscheinlich einen Großteil der Bevölkerung betreffen.

3.2.2. Markt und Wettbewerbsordnung

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb dominiert den innovativsten und für den Alltag der Bevölkerung wichtigsten Bereich der Ökonomie, den informellen Sektor. Dieser von Frauen dominierte Sektor ist durchaus auch – aber nur minimal – geregelt, beispielsweise durch die Marktordnungen. Auf halbem Wege zwischen formellem und informellem Sektor sind einige jener staatlich regulierten Ausbildungsberufe wie Mechaniker, Friseur, Näher und Schneider etc. angesiedelt, die einen äußerst kreativen Dienstleistungssektor begründen.

Durch die relative Stabilität und internationale Konvertibilität der Währung, aber auch durch die seit Anfang der 80er Jahre sehr liberale Wirtschaftspolitik (freie Gewinnverwendung und Transfer, Gewerbefreiheit etc.) sind grundlegende Be-

dingungen auch für einen florierenden formalen kapitalistischen Sektor gegeben. Die Privatisierung der staatlichen und parastaatlichen Betriebe ist auch in Angriff genommen worden, aber noch nicht vollständig erfolgt, in manchen Fällen aufgrund eindeutig politischer Gründe.

Die „Zone Franche“ (Off-Shore-Bereich, der mittlerweile auf das gesamte Staatsterritorium erweitert wurde) zieht zwar auch ausländische Direktinvestitionen an, die durch einen im Allgemeinen relativ gut funktionierenden Bankensektor erleichtert werden und davon profitieren. Erhebliche Probleme hinsichtlich des Umweltschutzes und des Schutzes der sozialen Sicherheit sind jedoch dort festzustellen. Die Ecobank ist eine der erfolgreichsten Privatbanken in der Region und hat mittlerweile Vertretungen innerhalb der UMOA-Mitgliedstaaten (Union Monétaire Ouest-Africaine) beziehungsweise in den meisten Staaten der Region.

Insgesamt sind das Bankensystem und der Kapitalmarkt sehr differenziert und im Prinzip an internationalen Standards orientiert. Dennoch hat sie die Krise und die Schrumpfung der Binnenwirtschaft erheblich getroffen: Privatisierungen sind notwendig geworden, Restrukturierungen bis hin zu Konkursen fanden statt. Die Bankenaufsicht ist allerdings mangelhaft, was beispielsweise bei togoischen Sparkassen und Kleinbanken zu wiederkehrenden Skandalen und Konkursen geführt hat. Dem Kleinstkreditwesen wird von den Banken immer mehr Aufmerksamkeit gewidmet, wenn auch diese Kreditsysteme meistens noch im Rahmen von „Tontines“, „Associations de Ressortissants“ und anderen Kooperativen beziehungsweise sogar entsprechenden EZ-Projekten organisiert sind.

Die meisten vormaligen Staatsbetriebe sind privatisiert worden oder im Begriff, es zu werden. Aufgrund der organisatorischen Schwächen der meisten Betriebe verläuft die Privatisierung jedoch nur schleppend. Zumeist wurde aber durch die Umwandlung in Aktiengesellschaften der Staat zum Mehrheitsaktionär oder dieser hat eine gewisse Kontrolle behalten, entweder über eine Sperrminorität oder über „regierungsnahe“ Anteilseigner. Insgesamt bietet Togo seit Jahren einen weitgehend liberalisierten Außenhandel, der den Ruf des Landes als Schmuggelstaat konsolidieren half, der von der langsameren Liberalisierung und dem Protektionismus der Nachbarstaaten profitierte (eine Tradition, die im Übrigen Togo seit der deutschen Kolonialzeit zu pflegen scheint).

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Unabhängigkeit der Zentralbank wird durch die Mitgliedschaft Togos in der UMOA, in der CFA-Zone garantiert. Die enge finanz- und geldpolitische Bindung an die vormalige koloniale Metropole garantiert eine feste Wechselkursparität zum französischen Franc, eine internationale Konvertibilität über den Pariser Devisenmarkt sowie Garantien in französischen Francs des französischen „Trésor“ für die Währung. Deren Zentralbank, die BCEAO, hat wegen der besonderen stabilisierenden Funktion des Franc CFA und der engen Anlehnung und Unterstützung durch französische Institutionen eine erhebliche politische Macht und Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten erworben, die in der Finanzministerkonferenz vertreten sind.

Die langjährige Integration in die Währungs- und Finanzpolitik der CFA-Zone, aber auch die mehr als 20-jährige „Bindung“ an Weltbank und IWF und die Präsenz vieler togoischer Experten in Gremien und als Mitarbeiter von internationalen Finanzinstitutionen konnten oftmals zu einer prinzipiell soliden, zum Teil innovativen und auch zu unpopulären Maßnahmen fähigen Finanz- und Wirtschaftspolitik beitragen. Manche Ressourcen werden schon an der Quelle (im Fall des Hafens) und/oder vor der Registrierung durch die Finanzverwaltungen abgeschöpft und meistens der „Presidence“ zur Verfügung gestellt. Wie diese Praktiken nahe legen, scheint sich mithin jede Regierung qua institutionellem Eigeninteresse und politischer Programmatik in einer Position der institutionellen Konkurrenz zum Staatspräsidenten zu befinden; dessen Forderungen und Ansprüche werden mittlerweile in der jetzigen Krisensituation zur Belastung jeder einigermaßen autonom arbeitenden Regierung.

3.2.4. Privateigentum

Grundsätzlich haben Eigentumsrechte und das private Unternehmertum insbesondere in Lomé eine lange Tradition. Des Weiteren waren die Förderung des privaten Unternehmertums und der Schutz des Privateigentums sowohl eine ideologische Ressource der Außenpolitik Togos während des kalten Krieges als auch Maximen der Liberalisierungs- und Monopolbeschneidungspolitiken, die seit der Intensivierung der Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank seit Anfang der 80er Jahre eingeführt wurden.

Probleme existieren weniger im Hinblick auf die rechtsstaatliche Durchsetzung der Eigentumsrechte, als vielmehr (erstens) im Hinblick auf die korrespondierenden Arbeitnehmerrechte. Zweitens stellt das übliche Phänomen des „Straddling“ zwischen Wirtschaft und Politik nicht nur eine Einschränkung der Konkurrenz dar, sondern bei politisch unbotmäßigem Verhalten auch ein unternehmerisches Risiko.

Neben den existierenden staatlichen und parastaatlichen Unternehmen, die „en cours de privatisation“, sind sowie einer staatlich geduldeten, starken Marktkonzentration einiger größerer Firmen stellen privatwirtschaftliche Unternehmen das Rückgrat der Volkswirtschaft dar. Wenn nach offiziellen Daten beurteilt werden soll, dann besteht immer noch eine besondere Rolle staatlicher oder in staatlichem Mehrheitsbesitz befindlicher Unternehmen.

Die von den Bretton-Woods-Institutionen empfohlene Privatisierung hat jedoch paradoxe Auswirkungen. Statt die Wirtschaft von der Politik stärker zu trennen, haben diese Maßnahmen den politischen Einfluss insbesondere auf Großunternehmen gleichsam vereinfacht beziehungsweise „informalisiert“. Der Durchgriff politischen Einflusses auf die größeren Unternehmen wird dadurch nämlich erleichtert, da es ausreicht, über Personen und Netzwerke Einfluss ausüben zu können.

3.2.5. Welfare Regime

Institutionen zur Abfederung sozialer Risiken sind vorhanden, jedoch territorial, schichten- und bereichsspezifisch stark segmentiert. Eine systematische Armutsbekämpfung ist kaum aus eigener Kraft möglich und stark von der EZ abhängig (deren komplette (EU) oder teilweise Unterbrechung erhebliche direkte und indirekte Konsequenzen auf die Lage der benachteiligten Bevölkerungsgruppen hatte).

Ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit wird familiär organisiert, weil das öffentliche System, wenn es denn funktioniert, nur Beitragszahler aus dem formellen Sektor betrifft. Für den Rest der Bevölkerung greift nur die familiäre Solidarität, die in Krisenzeiten immer unsicherer wird. Des Weiteren haben Institutionen wie die CNSS (Caisse Nationale de Sécurité Sociale), aber auch Krankenhäuser bis hin zu Dispensaren, die eine existierende, relativ funktionierende, wenn auch schwache Infrastruktur bildeten, unter einer massiven Unterfinanzierung und Un-

terausstattung und einem Mangel an Reformen zu leiden. Eine frappierende Illustration dessen ist die zunehmende Häufigkeit von Fällen der Altersarmut und der kompletten Vernachlässigung älterer Menschen.

Unter dem kumulierten Druck der Wirtschaftskrise und der „Anpassungsprogramme“ seitens der Institutionen von Bretton Woods sind Gesundheit und Bildung ein erheblicher, wenn nicht gar untragbarer Kostenfaktor für die Haushalte geworden. Einzige „Lichtblicke“ bleiben für viele die ethno-regionale Solidaritäten, klientelistische Netzwerke, kurzum die moralischen Verpflichtungen, die sich in den letzten Jahren intensiviert haben.

Im Hinblick auf Chancengleichheit sind somit erhebliche Disparitäten innerhalb der Bevölkerung festzustellen: Diese Heterogenität ist noch verstärkt worden durch die Verringerung der sozialen Mobilität. Obschon ein gewisses Niveau an „Elitenzirkulation“ über 1982/1983 hinaus für die Kader aus dem Norden und insbesondere aus der Kabyè-Gegend aus politischen Gründen beibehalten wurde, hat die Verschärfung der Rekrutierungen und deren komplette Einstellung zum großen Teil die traditionelle meritokratische Öffnung der togoischen Elite unterbrochen.

Die seit Ende der 80er Jahre quasi-vollständig unterbrochenen Rekrutierungen im öffentlichen Dienst und die gleichzeitige Erhöhung der Kosten für den Schulbesuch scheinen zu einer starken Abwertung der Bildung bis hin zu einer Ablehnung der Schule geführt zu haben. Dies hat insbesondere die weibliche Population getroffen, weil häusliche Tätigkeiten den Eltern oftmals viel ertragreicher zu sein scheinen als die hypothetischen Erträge der Bildung.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Das Wachstum des BIP ist seit einigen Jahren negativ: Bis auf den kurzen Zeitraum 1995 bis 1997 ist auch der Schuldendienst nur eingeschränkt geleistet worden. Die Nettoeinkünfte des Staatshaushalts sind in den letzten Jahren regelmäßig negativ: 2000 war ein weiterer erheblicher Rückgang der öffentlichen Einkünfte von 7,6% im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen; das Defizit der öffentlichen Haushalte stellt mittlerweile 11,6% des BIP (1999: 8,9%) dar.

Weiterhin sind seit 1992/1993 erhebliche Zahlungsrückstände an die Beschäftigten im öffentlichen Dienst und zum Teil im privaten Sektor akkumuliert worden.

Die steigende binnen- und insbesondere außenwirtschaftliche Verschuldung des Staates (2000: Defizitsteigerung von 8,2%) verweist sowohl auf die massiven Auswirkungen der Unterbrechung beziehungsweise Reduktion der EZ als auch auf die deutlich negative Evolution der Wirtschaft.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Die ökologische Nachhaltigkeit findet nur punktuell Berücksichtigung und ist institutionell nur schwach verankert. Unter der Diktatur stand der Naturschutz im Vordergrund, in Form der Ausweitung von Parks und Wild- und Naturreservaten. Deren Entstehung erfolgte auf autoritäre Weise und ohne Berücksichtigung der humanitären und sozialen Belange der örtlichen Bevölkerung, die zum Teil aus ihren angestammten Wohngebieten vertrieben wurde. Nach dem Ende der Diktatur und dem zeitweiligen Verfall staatlicher Autorität wurden diese Gebiete wieder angeeignet, was zu einer rasanten Zerstörung insbesondere des Fauna-bestandes führte.

Seit Anfang der 90er Jahre werden überdies die zum Teil aus deutsch-kolonialer Zeit stammenden Tropenholzbestände gleichsam wild oder zumindest ohne Wiederaufforstung gerodet. Die sich verstärkenden negativen ökologischen Konsequenzen des Raubbaus an der Natur (Erosion, Wandel der Regenzeiten, Reduktion der Niederschläge) haben jedoch zu einem sich verstärkenden ökologischen Bewusstsein geführt, das allerdings im Verhältnis zum Bedürfnis der Einkommenssicherung zurücktritt.

Die Müll- und Umweltverschmutzungsproblematik ist zum alltäglichen Problem der städtischen Bevölkerung geworden, insbesondere derjenigen Lomés. Ohne Abwasserkanalisierung erfolgt die Entsorgung des städtischen Mülls und der Abwasser entweder über Sickergruben, die somit das Grundwasser verschmutzen, oder direkt und ungeklärt in die Lagune, die versandet, versalzt und zum bakteriologischen Risikogewässer für die Anrainer wird.

Formale Bildung wurde seit der französischen Kolonialzeit als eine der wichtigsten Bestrebungen der Familien und vordringlichste staatliche Aufgabe angesehen: Togo galt bei der Unabhängigkeit und bis Anfang der 80er Jahre als eines der Länder mit den höchsten Einschulungsraten. Im Verhältnis zum Zeitraum eines regelmäßigen Wachstums von 1948 bis 1973 und insbesondere von 1974 bis 1980 hat der Bildungssektor eine erhebliche Krise durchlaufen, die bis heute anhält: Im

Vergleich zur Periode 1985 bis 1987 sind die Ausgaben von 4,9 auf 4,5% des BIP (1995-1997) gesunken.

Das markanteste Phänomen im togoischen Bildungssystem ist seit Anfang der 80er Jahre die „*déscolarisation*“. Von der Verwaltung zuerst ignoriert, hat diese „Schulverweigerung“ aufgrund ihrer Generalisierung staatliche Reaktionen hervorgerufen, die allerdings nur zeitweise ein Phänomen stoppen konnten, das vorrangig von den Absatzmärkten und Perspektiven für Familien und Schüler abzuhängen scheint. Zu dieser Schulverweigerung gesellt sich noch eine deutliche Senkung des Niveaus der Lehre, eine Erhöhung der Selektivität und eine Degradierung der Ausstattung des öffentlichen Bildungsbereichs. Das private Schulwesen hat eine sehr durchwachsene Qualität und bedarf der leider oftmals nur ungenügend implementierten staatlichen Regelung.

In die kleine studentische Population hingegen investiert der Staat ein Viertel der Bildungsausgaben, wodurch die bestehenden Ungleichheiten bei der Bildungsfinanzierung noch verstärkt werden. Mit der vormaligen Université du Bénin (jetzt: Université de Lomé) besaß Togo bis zur Mitte der 90er Jahre eine akademische Bildungsinstitution, welche einen guten bis hervorragenden Ruf in Westafrika hatte. Seit dem Anfang der 90er Jahre haben sich jedoch die Studien- und Lehrbedingungen erheblich verschlechtert.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Hinsichtlich der politischen Partizipation und der Rechtsstaatlichkeit haben sich die Bedingungen in Einzelbereichen deutlich verschlechtert: Die Parlamentswahlen von 1996, die Konfiszierung der Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen von 1998 und die Parlamentswahlen von 1999 und 2002 (vorgezogene Wahlen), zuletzt die Präsidentschaftswahlen von 2003 und deren „politische“ Ergebnisse sind ein deutlicher Rückschritt im Vergleich zu den Wahlen von 1994, dem Verfassungsreferendum von 1992 und ohnehin den Forderungen der Opposition und der multilateralen und bilateralen EZ-Partner.

Mit der Beschneidung der Pressefreiheit durch die Reform des Presserechts von 2000 ist in den letzten drei Jahren eine Verstärkung jener konservativen Restauration festzustellen, welche die Bezeichnung der „post-dictature“ rechtfertigt. Angesichts der Situation Togos und der internationalen öffentlichen Meinung scheint

jedoch eine gänzliche Abschaffung dieser Freiheiten und ein Rückschritt in den vormaligen totalitären Staat wenig wahrscheinlich.

Mit dem „Accord-Cadre de Lomé“ scheint zumindest die Anerkennung und Akzeptanz der Existenz einer Opposition langfristig erfolgt zu sein. Die Konsolidierung bestimmter Errungenschaften der Demokratisierung ist anscheinend, zumindest in Einzelbereichen, erfolgt: Anerkennung der Funktion eines Premierministers, Konsultation des Parlaments, rechtliche (und nicht mehr nur autoritär-polizeistaatliche) Verfolgung von strafrechtlichen beziehungsweise politisch relevanten „Delikten“ wie den Verletzungen des Pressekodex etc., wengleich immer noch Einschüchterungen und Verfolgungen von Mitgliedern von Oppositionsparteien, insbesondere der UFC, und von kritischen Journalisten, aber auch willkürliche Verhaftungen und Folter praktiziert werden. Nach der Unterschrift unter den „Accord-Cadre“ schienen solche Geschehnisse weniger geworden zu sein, auch in den Gefängnissen und Kasernen im Landesinneren, wengleich regelmäßig besonders in der privaten Presse und in verschiedenen Berichten von Amnesty International darüber berichtet wurde.

Insofern lässt sich einerseits eine gewisse institutionelle Stabilisierung feststellen, die aber durch die Prekarität der Entscheidungsmacht der entsprechenden Ämter und das teilweise Weiterbestehen polizeistaatlicher Methoden immer wieder in Frage steht.

(2) *Marktwirtschaft*: Der sozioökonomische Entwicklungsstand, gemessen am HDI, hat sich leicht verbessert, was einer leichten Verbesserung und Stabilisierung des politischen und ökonomischen Klimas entspricht. Nach den verfassungs- und wahlrechtlichen Änderungen vom 27. Dezember 2002 und der problematischen Wahl vom 1. Juni 2003 ist dieser Anschein einer Stabilisierung wiederum in Frage gestellt.

Die makroökonomische Situation Togos scheint erheblich von der politischen Situation abzuhängen. Im Übrigen, wenn die institutionellen und internationalen Rahmenbedingungen (Verringerung oder Unterbrechung der EZ, Verschlechterung der „Terms of Trade“ für die togoischen Exporte) für die Marktwirtschaft sich kaum verändert haben, so scheint ein Minimum an Stabilität und politischen Perspektiven eine leichte Erholung der Wirtschaft zur Folge gehabt zu haben: leichtes Wachstum zwischen 2000 und 2001 des BIP von 1,2 Milliarden auf 1,3 Milliarden US-Dollar sowie der Exporte und der Importe.

Zwei zentrale Elemente der wirtschaftlichen Situation Togos sind jedoch hervorzuheben: Erstens, trotz der Liberalisierungen und Privatisierungen bleibt der öffentliche Sektor ein zentrales Element der Volkswirtschaft, sowohl was die Investitionen betrifft, als auch hinsichtlich des Konsums. Die Zahlungsrückstände bei Löhnen und Gehältern haben negative Effekte weit über die unmittelbare Population der Staatsangestellten hinaus. Zweitens hängt die Position Togos als „Schmuggelstaat“ für die Region in entscheidender Weise vom Zustand seiner zentralen Infrastrukturen ab: Sobald der Hafen modernisiert war und wieder funktionierte, profitierten dieser und der Staat beispielsweise von der ivoirischen Krise, also der Verringerung der Aktivitäten des Hafens von Abidjan, aber auch von den höheren Preisen des Hafens von Tema in Ghana.

5. Bewertung des Managements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Bruttonationalprodukt beläuft sich auf 1,3 Mrd. US-Dollar, 270 US-Dollar pro Einwohner (2001). Togo, registriert unter den „Low Income Countries“, hat mithin ein Durchschnittseinkommen, das weit geringer als dasjenige der Länder in dieser Klasse (430 US-Dollar) beziehungsweise als dasjenige des subsaharischen Afrikas (470 US-Dollar, inklusive Südafrika) ist. Das BIP pro Kopf sinkt seit 1980 durchschnittlich um 1% pro Jahr. Trotz des im westafrikanischen Vergleich hohen Bildungsgrads der Bevölkerung ist auch der UN-Education Index mit 0,59 (2000) sehr niedrig. Die Analphabetismus-Rate unter der erwachsenen Bevölkerung beträgt 42,9%, insbesondere weit verbreitet unter der Landbevölkerung und im Landesinneren.

Weit davon entfernt, so monolithisch zu sein wie es die Diskurse des Regimes nahe legen, sind diese Cleavages jedoch durch interne Spannungen gekennzeichnet. Der Schwierigkeitsgrad für ein Transformationsmanagement steigt noch erheblich, wenn berücksichtigt wird, wie unterschiedlich die zum Teil traumatischen Erfahrungen mit der Demokratisierung sind.

Insgesamt muss eine Bewertung des Entwicklungs- und Transformationsmanagements berücksichtigen, dass eine gewisse Liberalisierung des politischen und insbesondere ökonomischen Lebens stattgefunden hat (im Vergleich zu den 80er Jahren und der Periode von 1990 bis 1994), die auf die formelle Seite des Staates verweist. Diese ist allerdings nur der „sichtbare“, öffentliche Teil der politischen

Prozesse, deren unsichtbare und nicht-öffentliche Dimension im Rahmen von Kontakt-Netzwerken verhandelt wird.

5.2. Zielsicherheit

Die besondere Relevanz des „Netzwerkmanagements“ schlägt sich auch in der Bewertung der strategischen Kompetenzen der Regierungen nieder. Gegenüber einem starken und im Netzwerkmanagement erfahrenen Staatschef ist diese besonders von der Person des Premierministers und seiner Position in den Netzwerken abhängig: Als Regierungschef kann er nur dann eine zentrale Rolle spielen, wenn die Transformationseffekte und -ziele sachkundig abgeschätzt werden können.

Die Verdoppelung des Staates, in der die Netzwerke die Funktion der intersektoriellen Koordination spielen, wird schon auf der Ebene der Ministerien deutlich: Die Minister, welche die formelle und öffentliche Seite des Staates repräsentieren, die aufgrund ihres Renommées, ihrer Qualifikation oder oftmals auch wegen der öffentlich demonstrierten Loyalität und ihrer Herkunft ausgewählt werden, haben eine Dauer im Amt, die erheblich geringer als diejenige ihrer „Chefs de cabinet“ oder der „Secrétaires Généraux“ (Verwaltungsleiter) ihrer Ministerien ist. Letztere stellen wichtige Knoten dieser Netzwerke dar, welche diese diffuse Form der Macht im „Etat-rhizôme“ determinieren.

Angesichts der dramatischen finanziellen und wirtschaftlichen Lage Togos und der „politique de survie“, die die strategischen Orientierungen der jetzigen Regierungen bestimmt, sind die üblichen „Trade-offs“ zwischen Redistribution und Transformation nicht mehr möglich: Deutliche Hinweise darauf sind die durchweg negativen „subjective indicators of governance“ ebenso wie der letzte Platz Togos im Ranking des „Global Corruption Report 2003“.

Vor dieses Dilemma gestellt, wo politische und ökonomische Reformen Synonyme von Machtverlust werden, haben sich die Regierungen und insbesondere die „Présidence“ auf „Extraversions“-Strategien konzentriert: Die Erweiterung der Freihandelszone auf das gesamte Territorium und die Werbung für Togo als westafrikanischer Schmuggel-Staat in kaum verhüllten Formulierungen haben es ermöglicht die strategische Position Togos in der Region zu konsolidieren, eine

gewisse Menge an ausländischen Direktinvestitionen anzuziehen und einen geringen Aufschwung in bestimmten Sektoren wie Telekommunikation und dem Bankensektor zu erzeugen. Nichtsdestotrotz bleiben die Hoffnungen auf eine gesamtwirtschaftliche Erholung (parallel zur politischen Erwartungssicherheit) gering.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Von einem effizienten Einsatz des staatlichen Verwaltungspersonals kann nicht ausgegangen werden. Die seit mehr als 20 Jahren andauernde Wirtschaftskrise, verstärkt durch eine politische Krise, hat zu einem eingeschränkten staatlichen Leistungsangebot geführt, das zudem durch ein geringes und schlecht beziehungsweise verspätet bezahltes Personal erbracht wird. Angesichts der seit Anfang der 80er Jahre eingeführten multilateralen und bilateralen Konditionalitäten sind geschützte formale Rekrutierungsverfahren nur bis 1988 durchgeführt worden. Die danach doch noch erfolgten Neueinstellungen sind also kaum noch ohne politische Einflussnahme erfolgt.

Ähnlich wie bei der nur bedingt zu realisierenden effizienten Nutzung der Personalmittel hat die Unsicherheit der politischen Lage und die Verringerung der Steuerungskapazitäten des Staates eine effiziente und strategische Nutzung der Haushaltsmittel größtenteils verhindert. Desgleichen leidet die Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung unter einer mangelnden unabhängigen Rechnungsprüfung und einer okkulten Finanzierung der „Présidence“.

Wenngleich die Verwaltungsorganisation größtenteils klar strukturiert und hierarchisch aufgebaut ist, so schränken zwei entscheidende Faktoren ihre Operativität ein: Einerseits wird eine professionelle und wirksame Leitung durch ihre chronische Unterfinanzierung und -ausstattung verhindert; andererseits ist eine solche Leitung mit den Parallelstrukturen des „Etat-rhizôme“ konfrontiert, dessen Netzwerke die Funktion einer problemorientierten, politikzielbezogenen Koordination übernehmen. An diesen politisch-organisatorischen und den wirtschaftlichen Einschränkungen scheiterten die bisherigen Versuche der Verwaltungsreform und -modernisierung.

Eine weitere Differenzierung bietet sich hinsichtlich der Verwaltungsmodi des Staatsbudgets an: Einerseits wird der Staatshaushalt von der Verwaltung geführt und steht der Regierung zur Verfügung; andererseits hat die „Présidence“ ohne

eigenes festgelegtes Budget eine Tradition der patrimonialen Verwaltung des Staatshaushaltes. Unter dem Primat der „politique de survie“ werden die Spielräume immer wieder austariert, wenngleich die „Présidence“ bisher im Konfliktfall immer die Oberhand behalten hat.

Den „von oben“ als Legitimierungsstrategien gebräuchlichen Verschwendungen öffentlicher Mittel bei den vielen „motions de soutien“ und anderen Prestigeausgaben entspricht „von unten“ eine ebensolche Verschwendung durch eine sich verbreiternde Korruption auf allen Verwaltungsebenen.

Die Bekämpfung der Korruption, dieses sichtbare Symptom der Defizite des Staates konnte somit nur ineffizient bleiben. Deren Mediatisierung seit der Regierung Kodjo (2000-2002) hat wahrscheinlich mehr mit einer politischen Instrumentalisierung als mit einer ernsthaften Absicht zu tun, ein Phänomen zu bekämpfen, das die politische und Verwaltungskultur zunehmend prägt und zudem der Struktur des politischen Systems und der Vorherrschaft des „Etat-rhizôme“ geschuldet ist. Ebenso ist durch die vorauszusehenden Einschränkungen patrimonialer Haushaltsführung seitens der „Présidence“ zu erklären, dass der seit Jahren geschaffene Rechnungshof bis heute nicht eingerichtet ist.

Auch die wiederholt genannten kulturellen Ressourcen werden selten offen von den politischen Eliten mobilisiert, geschweige denn von den aktuellen Regierungen für ein Reformprogramm mobilisiert. Dieses Sozialkapital wird oftmals schon für das tägliche Leben zu Hilfe gezogen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die „institutionelle“ und private Innovativität und Lernfähigkeit politischer Eliten und der Bevölkerung ist offensichtlich: Die „politique de survie“, über eine wachsende Informalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen Togos, aber auch durch die Polarisierung des politischen Lebens in ethno-regionalen Termini und durch die strategische Nutzung von Gewalt, hat eine konservative Restaurierung ermöglicht unter Beibehaltung einer formaldemokratischen Fassade.

Obschon die politische Autorität der Regierung zwar prinzipiell nicht in Frage gestellt wird, so sind dennoch ihre politischen Planungs- und Steuerungskapazitäten, die traditionell in den Wirtschafts- oder Planungsministerien konzentriert waren, erheblich beschädigt: Dies ist einerseits der ökonomischen Krise und der

entsprechenden Verringerung des Staatseinkommens zu verdanken, aber auch andererseits den Konditionalitäten der Bretton-Woods-Institutionen geschuldet und der Hegemonie der „Netzwerkpolitik“ über die formalen Verfahren.

Wenn die verschiedenen RPT-Regierungen Reformen versucht haben, so haben diese sich fast ausschließlich auf den wirtschaftlichen Bereich konzentriert und haben die Demokratisierung und die Menschenrechtslage vernachlässigt oder sich auf einen juristischen Formalismus gestützt, um das umstrittene Regime zu legitimieren. Die Regierungen, an denen die Opposition beteiligt war, haben ihrerseits auch gravierende politische und strategische Fehler begangen, indem sie sich entweder auf diesen juristischen Formalismus verlassen und diesen der Einheit der Opposition vorgezogen haben oder es vernachlässigt haben, die Armee in die Reformprozesse einzubinden.

Die Fragmentierung der Opposition, die sich noch nicht einmal zu einer einheitlichen Kandidatur gegen einen bei der Mehrheit der Bevölkerung diskreditierten Präsidenten durchringen konnte, kontrastiert mit dem vermeintlichen Monolithen RPT. Diese hat, zumindest nach außen, ihre Einheit wahren können, die aus einem relativ klaren konservativen bzw. reaktionären Profil besteht, einer anscheinend unhinterfragten Führungspersönlichkeit und dem klaren Ziel, an der Macht zu bleiben.

Umso heftiger war allerdings das Echo auf eine parteiinterne Reformbewegung, die sich zum ersten Mal Ende März 2003 öffentlich äußerte. Die offizielle Versendung und darauf folgende Veröffentlichung eines selbstkritischen Protestbriefes und die darin formulierten Schuldgeständnisse und politischen Reformforderungen haben zum Ausschluss und zur Diffamierung des Autors, des vormaligen RPT-Ministers und Parlamentspräsidenten Dahuku Pere und zu anschließenden Säuberungen innerhalb der Partei und selbst der Verwaltung geführt. Der bislang amtierenden Premierminister Agbéyomé Kodjo, der sich weigerte, einen vom Zentralkomitee der Partei entworfenen diffamierenden Brief zu unterzeichnen, hat daraufhin seinen Rücktritt erklärt und das Exil gesucht.

5.5. Konsensbildung

Die politische Polarisierung in Togo zwischen einer Regierung, die nur auf Machterhalt fixiert ist und einer Opposition fast ohne Gesellschaftsprojekt, hat die „path dependency“ des Parteiensystems und die gesellschaftlichen Cleavages

noch verstärkt. Die Nord-Süd-Unterscheidung präsentiert sich somit als das dominierende Cleavage des politischen Systems in Togo.

Das Identitätsprojekt der „authenticité“ (Authentizität, essentialistische politische Ideologie) hat den ethno-regionalistischen Diskurs der französischen Kolonialverwaltung mit einem transzendierenden Führerkult überzogen. Dessen zunehmende Infragestellung durch die Wirtschaftskrise der 80er Jahre und die andauernde politische Krise der demokratischen Transition (seit 1991) hat das Problem der Integration dieser Cleavages wieder auf die Tagesordnung gesetzt. Bislang, aufgrund einer „französisch“ geprägten Interpretation der verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Einheit des Staates, kann ein solcher Konsens nicht formell und offiziell formuliert werden, da er den unitarischen Charakter des Staates in Frage stellen würde. Die Integration der Eliten und der entsprechenden Cleavages kann somit nicht durch einen verfassungsrechtlichen Konsens oder ein anderes formelles Arrangement erfolgen.

Das Potenzial gemeinschaftlicher Orientierungen wird aufgezeigt durch das Engagement und die Solidarität der Eliten ihrem „village d'origine“ gegenüber: Dies funktioniert innerhalb der Großfamilien, aber auch seitens der Togoer in der Diaspora im Verhältnis zu ihren Familien und Freunden in Togo. Dieser Gemeinschaftssinn konnte durch den Staat nur sehr eingeschränkt integriert werden und dies nur auf informelle Weise, ohne dass dadurch die Grundlage für die Konstruktion eines tragfähigen nationalen Konsenses gelegt würde.

Behindert wird die Bildung dieses Konsenses, einer tragfähigen und Kompromisse ermöglichenden Konfliktstruktur, zudem noch durch die weiter bestehende faktische Straflosigkeit für 1991 und danach begangene Verbrechen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Der einzige Grundkonsens, der jenseits jeder politischen Divergenz existiert, ist die Überzeugung, dass nur mit der Unterstützung der bilateralen und multilateralen Kooperationspartner eine Wiederaufnahme der Reformen in Richtung Demokratie und Wirtschaftswachstum nachhaltig möglich ist.

Nach dem Scheitern der bislang erfolgversprechendsten Verhandlungen des „Comité Paritaire de Suivi“ unter der Moderation von vier von Deutschland, Frankreich, der EU und der Frankophonie bestellten Diplomaten im Rahmen des „Ac-

cord-cadre de Lomé“ ist der Druck auf die Regierung gewachsen. Die geringe Eile darauf zu antworten liegt wahrscheinlich daran, dass außenpolitische Erfolge (OAU-Präsidentschaft in 2000, Vermittlung im Konflikt in der Côte d'Ivoire in 2002/2003) dem Regime einen Anschein von Legitimität verliehen haben, die im Übrigen von Frankreich, dessen Rolle zur Förderung der Demokratisierung in Togo wenig ruhmreich ist, und insbesondere von einem Teil der französischen Konservativen gebilligt wird.

6. Schlussbetrachtung

Die Erosion einiger Bestimmungen der 1992 per Referendum mit sehr großer Zustimmung verabschiedeten liberalen Verfassung hat sich zuerst auf die Verfassungswirklichkeit bezogen und nachträglich auf den Text: Aufhebung der Mandatsbeschränkungen für den Präsidenten, Verschärfung des Presserechts, Veränderungen des Wahlrechts, Einschränkung des Mandats der Nationalen Wahlkommission (CENI).

Die konservative Restauration, die auf die Jahre der Unsicherheit und des Generalstreiks folgte, kann jedoch nicht als einfacher Rückfall in das vormalige totalitäre Regime bezeichnet werden. Sie scheint vielmehr auf eine „captation de la transition démocratique“ zu verweisen, die (zum Teil) auch den Regimen in Kinshasa, Brazzaville, Yaoundé oder Bangui geglückt ist; es handelt sich um eine Evolution hin zu einem faktisch illiberalen Regime mit liberal-demokratischer Fassade. Die Effizienz eines solchen Regimes scheint jedoch nicht sehr groß zu sein: Es scheint, um die Worte Kodjos zu zitieren, weder fähig zu sein, „den Niedergang der Autorität des Staates, den finanziellen und wirtschaftlichen Verfall, (noch) die patrimoniale und undurchsichtige Verwaltung der öffentlichen Haushalte“ einzudämmen.

Die politische Strategie des Regimes hat mithin zu einem dauerhaften Arrangement in einer Situation der „long transitions and short stabilities“ geführt, einem neuen Typus von „Ausnahmeregime“, das die Regelumgehung zur Regel erhebt. Die entsprechende Informalisierung wird allerdings durch eine andauernde Suche nach Legitimität abgeschwächt, was zur Beibehaltung einer demokratischen Fassade geführt hat, die ihrerseits wieder politische Restriktionen und die Beibehaltung einiger Errungenschaften der Demokratisierungsphase auferlegt.

Aber die politische – und dies bedeutet auch, für den Großteil einer relativ gut gebildeten Jugend: die biographische – Perspektivlosigkeit angesichts einer Re-

gierung, die scheinbar die Macht nicht aus der Hand geben will, und demgegenüber einer immer wieder zerstrittenen Koalition von heterogenen Oppositionsparteien erweckt bei vielen Beteiligten den Eindruck, dass Reformen kaum noch per Verhandlungen durchführbar sind. Diese pessimistische Diagnose scheint seit dem Ende der internationalen Moderation von einer zunehmenden Anzahl von Oppositionspolitikern geteilt zu werden.