

Stillstand oder Fortschritt?

EIN STATUSBERICHT ACHTZEHN MONATE NACH DEN PRÄSIDENTSCHAFTS-
WAHLEN IN TOGO

Vor rund eineinhalb Jahr wurde der togoische Präsident Gnassingbé Faure in einer von internationalen Beobachtern als frei und transparent bezeichneten Wahl mit deutlicher Mehrheit zum zweiten Mal im Amt bestätigt. Bei der Bewertung der Politik des nunmehr seit elf Jahren regierenden Sohns des früheren Diktators Gnassingbé Eyadema gehen die Meinungen weit auseinander. Während westliche Politiker eine durchaus positive Bilanz ziehen und in Togo ein Vorbild für Frieden, Demokratisierung und Entwicklung in Afrika erkennen, bezeichnet die togoische Opposition die politischen Fortschritte als marginal und die ökonomische Misere der Menschen als anhaltend. Wohin also steuert Gnassingbé Faure die kleine Republik am Golf von Guinea?

Hintergrund

Bevor Gnassingbé Faure nach dem Tod seines Vaters im Jahr 2005 durch einen Militärputsch an die Macht kam, war Togo eine „fiktive Demokratie“¹. Formell demokratische Elemente dienten bestenfalls als Schutzschild gegen internationale Kritik, de facto war das Land eine Militärdiktatur, an deren Spitze Gnassingbé Eyadéma seit 1967 mit eiserner Faust herrschte. Zivilgesellschaft und Opposition hatten jederzeit mit Repressionen zu rechnen². Die daraus resultierende internationale Isolation, die weit verbreitete Korruption und das Fehlen einer konsistenten Wirtschaftspolitik bremsen die Ökonomie Togos über Jahre hinweg aus. Zwischen den Jahren 2000 und 2005 lag das durchschnittliche Wirtschaftswachstum unterhalb des Bevölkerungszuwachses, das Pro-Kopf-Einkommen der Togoer sank zwischen 1997 und 2002 sogar um 17 Prozent³.

Seit der vom Militär gewaltsam durchgesetzten Machtübertragung vom Vater auf den Sohn vollzieht sich in Togo vorsichtiger, stetiger Wandel. Bei den „Présidentielles“ von 2005 konnte angesichts der massiven Beeinflussung durch das Militär und der Absenz offizieller Wahlbeobachter von demokratischen Wahlen noch keine Rede sein. Die Opposition erkannte den deutlichen Sieg Gnassingbé Faures nicht an, es folgten schwere Unruhen, denen mehrere hundert Menschen zum Opfer fielen⁴. Fünf Jahre später beklagte die Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union (EU) zwar erneut große Unregelmäßigkeiten, stellte die Wiederwahl des Amtsinhabers jedoch nicht infrage und unterstrich „beachtliche Fortschritte und einen positiven Kontrast zu den Ereignissen von 2005“⁵. Wenngleich die Opposition den Wahlsieg für sich beanspruchte, blieben massive Proteste wie fünf Jahre zuvor aus. Bei den Präsidentschaftswahlen im April 2015 hatten die internationalen Wahlbeobachter der Afrika-

¹ Bertelsmann Transformation Index (BTI), Country Report Togo, 2006, S. 1.

² Länderbericht Togo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002, www.kas.de/wf/de/33.658/.

³ Bertelsmann Transformation Index, Country Report Togo, 2006, S. 1; 20.

⁴ Unruhen in Togo verschärfen sich, in: Die Zeit, 28.04.2005.

⁵ Union Européenne, Mission d’Observation électorale, Togo, Rapport final, Election Présidentielles, März 2010, S. 3.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TOGO

DR. VALENTIN KATZER

OKTOBER 2016

www.kas.de/westafrika

nischen Union, Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Vereinten Nationen deutlich weniger Beanstandungen festzustellen⁶. Insgesamt wurde die Abstimmung als „frei und transparent“ eingestuft⁷. Eine Einschätzung, die der Dachverband der togoischen Zivilgesellschaft (Concertation de la Société Civile, CNSC) in seinem Abschlussbericht über ihre Wahlbeobachtungsmission bestätigt⁸. Vor dem Hintergrund dieses eindeutigen Votums und des daraus resultierenden nationalen und internationalen Drucks verzichtete der erneut deutlich unterlegene Oppositionskandidat Jean-Pierre Fabre zumindest offiziell darauf, das Wahlergebnis anzufechten.

Gnassingé Faure ist es gelungen, den Einfluss des Militärs auf die Politik des Landes erheblich zurückzufahren. Zivilgesellschaftliche Organisationen berichten von einem gewandelten politischen Klima im Land. War das Verhältnis zur Regierung ehemals von großem Misstrauen und mitunter direkter Konfrontation geprägt, gibt es nunmehr Dialog- und Kooperationsmöglichkeiten⁹. In internationalen Rankings kann Togo kontinuierliche Zugewinne für sich verbuchen. Der im Human Development Index dokumentierte jährliche Entwicklungsfortschritt hat sich im Vergleich zurzeit vor 2005 mehr als verdoppelt¹⁰. Der Doing Business Report der Weltbank und der Ibrahim Index of African Governance zählen Togo zu den reformeifrigsten Ländern der letzten Jahre im wirtschaftspolitischen Bereich¹¹. Die internationale Gebergemeinschaft honorierte die positive Entwicklung Togos mit der Wiederaufnahme und Ausweitung der unter Gnassingé Eyadema aufgrund massiver Menschenrechtsverletzungen unterbrochenen Entwicklungshilfe¹². Der Machtwechsel leitete eine ökonomische Trendwende ein, mittlerweile wächst die Wirtschaft Togos um jährlich etwa sechs Prozent¹³.

Ungelöste Probleme

Bei aller Würdigung der unbestreitbaren Fortschritte in Togo gibt es doch zahlreiche Ansatzpunkte für berechtigte Kritik, die sich in den mitunter euphorisch anmutenden Äußerungen westlicher Politiker zu selten widerspiegeln. In Bezug auf die positive makroökonomische Entwicklung müssen sowohl die Nachhaltigkeit als auch die Inklusivität hinterfragt werden. Erhebliche Teile des jüngsten Wirtschaftswachstums und der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung sind auf die Wiederaufnahme und Ausweitung der internationalen Entwicklungshilfe seit 2007, große Infrastrukturprojekte und eine expansive Ausgabenpolitik zurückzuführen¹⁴. Produktive Investitionen, die für die Diversifikation der stark auf die Landwirtschaft

⁶ Im Gegensatz zur Mehrheit der westafrikanischen Staaten wurde die 1992 eingeführte Begrenzung der präsidentiellen Amtszeit auf maximal zwei Mandate im Jahr 2002 wieder abgeschafft.

⁷ Togo: Pas de recours de l'opposition contre les résultats des présidentielles, in: Jeune Afrique, 02.05.2015, www.jeuneafrique.com/231189/politique/togo-pas-de-recours-de-l-opposition-contre-les-r-sultats-de-la-pr-sidentielle/.

⁸ <http://www.cnsctogo.org/images/rapports/communiqufinalmoe.pdf>.

⁹ Die togoischen Ministerien für Justiz, Sicherheit und territoriale Administration bekundeten beispielsweise ihre offizielle Bereitschaft, aktiv an der Umsetzung eines Projekts zur Stärkung des „Etat civil“ mitzuwirken, das die Konrad-Adenauer-Stiftung in Kooperation mit der CNSC derzeit in Togo umsetzt. Vgl. <http://www.kas.de/westafrika/de/publications/44879/>.

¹⁰ Trends in the Human Development Index, 1990-2014, <http://hdr.undp.org/en/composite/trends>.

¹¹ Doing Business Report 2015, World Bank, www.doingbusiness.org/reforms/top-reformers-2015 und Ibrahim Index of African Governance, www.moibrahimfoundation.org/iiag/data-portal/.

¹² Deutschland nahm die Entwicklungshilfe für Togo 2012 wieder auf. 2015 eröffnete die Kreditanstalt für Wiederaufbau ein Büro in Lomé und stockte die Gelder für Togo weiter auf. <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Weltweite-Pr%C3%A4senz/Subsahara-Afrika/Togo/>. Die Europäische Union will ihre Entwicklungshilfe für Togo bis 2020 um 80 Prozent steigern. L'Union Européenne au Togo. Une diplomatie de proximité, 2014, S. 21, http://eeas.europa.eu/delegations/togo/documents/press-corner/20141215_fr.pdf.

¹³ African Economic Outlook, Togo, 2015, S. 2; 5.

¹⁴ Das Haushaltsdefizit Togos lag in den letzten Jahren zwischen 4,5 und 5,9 Prozent. 2016 wurden die Budgetausgaben um 21,2 Prozent erhöht, während die Einnahmen auf Grundlage eines erwarteten Wirtschaftswachstums von 6,2 Prozent um lediglich 16,4 Prozent ansteigen sollen. www.financialafrik.com/2015/11/27/togo-un-budget-de-1000-milliards-de-cfa-pour-2016-40-milliards-de-besoin-en-financement-additionnel/#.VyDAskptKuk.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TOGO

DR. VALENTIN KATZER

OKTOBER 2016

www.kas.de/westafrika

ausgerichteten togoischen Ökonomie dringend erforderlich wären, werden weiterhin durch ungünstige Rahmenbedingungen behindert. Ausländische Unternehmer beklagen beispielsweise die Korruption am Hafen von Lomé, die (westlichen) Firmen mit hohen Anti-Korruptions-Standards effizientes Wirtschaften erheblich erschweren. Insgesamt hinkt Togos wirtschaftliche Entwicklung jener Subsahara-Afrikas hinterher. Existenzsichernde, reguläre Beschäftigung ist rar gesät und so bleibt vielen Togoern nur der informelle Sektor als Verdienstquelle. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung muss von weniger als 1 US-Dollar pro Tag leben¹⁵. Selbst die jährlich etwa 20.000 Studienabgänger haben größte Schwierigkeiten, eine ihrer Qualifikation entsprechende Tätigkeit zu finden. Viele Menschen im Land haben daher das Gefühl, dass die von der internationalen Gemeinschaft gelobte ökonomische Dynamik nicht bei ihnen ankommt.

Die Demokratisierung des Landes schreitet zwar voran, gleichwohl wählt die Regierung ihre Reformvorhaben sorgfältig aus und beschränkt sich zumeist auf Veränderungen, die auf internationaler Ebene gut vermarktet werden können, ohne dabei die eigene politische Machtstellung zu gefährden. Die Ende 2015 beschlossene Modernisierung des Strafgesetzbuchs etwa beinhaltet neben zahlreichen sinnvollen Reformen auch einen Artikel, der die Veröffentlichung oder Verbreitung von Falschinformationen unter Strafe stellt und Vergehen mit bis zu zwei Jahren Gefängnis ahndet. Die togoische Zivilgesellschaft sieht dies als Angriff auf die bisher weitgehend respektierte Pressefreiheit¹⁶. Die Einführung einer staatlichen Krankenversicherung im Jahr 2011 war ohne Zweifel ein wichtiges Unterfangen. Bisher kommt das Sicherungssystem aber lediglich der ohnehin bereits privilegierten Minderheit der Staatsbediensteten zugute, während die überwiegend im informellen Sektor beschäftigte Bevölkerungsmehrheit ohne Versicherungsschutz bleibt¹⁷.

Der ungefährdete Wahlsieg von Präsident Gnassingbé Faure sollte somit nicht über den weitverbreiteten Unmut der Togoer über die politische Führung ihres Landes hinwegtäuschen. Eine offizielle Studie offenbarte unlängst, dass 89 Prozent der Befragten mit der Gesundheitsversorgung unzufrieden sind. In Bezug auf die Wasserversorgung und das Bildungssystem sind es 70 bzw. 55 Prozent¹⁸. Die Ursachen für die genannten Missstände sind vielfältig und keineswegs alleine bei Gnassingbé Faure und seiner Regierung zu suchen. Dennoch richtet sich die Kritik in letzter Instanz stets gegen die Staatsführung. In einem zentralistischen Land wie Togo, das seit 40 Jahren von ein und derselben Familie regiert wird, kann dieser Reflex kaum verwundern. Der Name Gnassingbé ist eine Hypothek und aller Anstrengungen und Erfolge zum Trotz ist es Faure bisher nicht gelungen, sich glaubhaft vom Erbe seines Vaters zu emanzipieren und sich im eigenen Land als Verfechter von Demokratie und Entwicklung zu etablieren. Viele Menschen wünschen sich unabhängig von den tatsächlichen Fortschritten in Togo einen politischen Wechsel und einen anderen Namen an der Spitze des Landes. Das Centre d'Observation et de Promotion de l'Etat de Droit, ein als neutral einzustufender togoischer Think Tank, prognostiziert, dass ohne diese „alternance“ die von Misstrauen geprägte Haltung vieler Menschen andauern und die togoische Demokratie weiterhin als unvollständig betrachtet werden wird.

¹⁵ Zwischen 2005 bis 2015 sank der Anteil der von Armut betroffenen Togoer von 61,7 auf 55,1 Prozent. Vgl. Rapport sur la situation de la pauvreté dans les pays de l'UEMOA, Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, S. 7, www.tg.undp.org/content/togo/fr/home/countryinfo/ und Conseil des Ministres du 28 Décembre: la pauvreté recule de 3,7 points au Togo, in: Corps Diplomatic du Togo, www.corpsdiplomatictogo.com/conseil-des-ministres-du-28-decembre-la-pauvrete-recule-de-37-points-au-togo/.

¹⁶ 2004 waren Pressevergehen entkriminalisiert worden und konnten seitdem lediglich mit Bußgeldern belegt werden.

¹⁷ Eine Ausweitung der Krankenversicherung auf die Privatwirtschaft und den informellen Sektor ist offiziell geplant, wobei die praktische Umsetzung unklar ist. Nach Schätzungen der zuständigen Behörde gehen 80 Prozent der wirtschaftlichen Aktivität in Togo vom informellen Sektor aus. www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Politique/Accompagner-le-secteur-informel.

¹⁸ Die Studie war von der togoischen Regierung in Auftrag gegeben worden.

TOGO

DR. VALENTIN KATZER

OKTOBER 2016

www.kas.de/westafrika

Ein zentrales Demokratiedefizit, das die togoische Zivilgesellschaft und Opposition der Regierung Gnassingé Faure vorwirft, betrifft die in der letzten Dekade kaum vorangekommene Dezentralisierung des Landes. Die ersten und bis dato zugleich letzten Kommunalwahlen fanden 1987 statt. In der Folge betraute die Zentralregierung Spezialdelegationen mit der Verwaltung der Kommunen, was deren einseitige Politisierung zur Folge hatte. Angekündigte Wahltermine wurden immer wieder verschoben. Auch ein im Jahr 2007 verabschiedetes Dezentralisierungsgesetz ist bis heute nicht vollständig umgesetzt und hinsichtlich der genauen Ausgestaltung umstritten. Die internationale Gemeinschaft hielt sich mit Kritik am stockenden Dezentralisierungsprozess lange Zeit zurück, im vergangenen Jahr erhöhte sie jedoch den Druck auf Lomé. Der Chef der Delegation der Europäischen Union in Togo, Nicolas Berlanga-Martinez, erinnerte die Regierung im Herbst 2015 mehrfach daran, ihr Versprechen zur baldigen Durchführung von Kommunalwahlen einzuhalten. Präsident Gnassingé Faure reagierte Anfang 2016. In seiner Rede an die Nation kündigte er „neue Schritte zur Umsetzung der Dezentralisierung an“¹⁹. Vor traditionellen Autoritäten verkündete der Staatschef Ende März 2016, dass aus seiner Sicht der Abhaltung lokaler Wahlen nichts mehr im Wege stehe. Die Äußerungen sind zweifelsohne als ein positives Signal zu werten, wenngleich sie vage bleiben und kein konkreter Zeitplan genannt wird. Kritisiert wird darüber hinaus, dass die von der Regierung beschlossene „Feuille de Route“ (Road Map) zur Umsetzung der Dezentralisierung unter Verschluss gehalten wird. Dass es noch in diesem Jahr zur Abstimmung auf kommunaler Ebene kommt, gilt als unwahrscheinlich, zumal der Haushalt für 2016 keinen entsprechenden Budgetposten vorsieht. 2017 hingegen, 20 Jahre nach den ersten Kommunalwahlen, könnten die Togoer zum zweiten Mal in der Geschichte ihres Landes an die Urnen gerufen werden, um eine lokale Verwaltung zu wählen. Bereits jetzt beherrscht das Thema den öffentlichen Diskurs im Land und sowohl für die Regierung als auch für die Opposition wird bei der Abstimmung viel auf dem Spiel stehen.

Die Opposition, (k)eine Alternative?

In Anbetracht des weitverbreiteten Wunsches nach einem politischen Wandel und der durchaus vorhandenen Schwächen in der Regierungsbilanz von Gnassingé Faure und dessen Partei Union pour la République (UNIR) scheinen die Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches Abschneiden der togoischen Opposition bei den nächsten Kommunalwahlen günstig zu sein. Bei den Präsidentschaftswahlen im April 2015 hatte sich jedoch ein weiteres Mal die strukturelle Schwäche der Opposition offenbart. Während die Partei Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) die Wahl boykottierte, scherte die Alliance nationale pour le Changement (ANC) kurz vor der Abstimmung aus dem gemeinsamen Bündnis aus und schickte mit Jean-Pierre Fabre einen Kandidaten ins Rennen²⁰. Seitdem liegen die beiden Parteien in einem permanenten Clinch. Der CAR wirft der ANC Verrat und Kollaboration mit der Regierung vor, worauf letztere ankündigte, den CAR von nun als Feind zu bekämpfen.

Anstatt durch realistische und konstruktive Vorschläge den Druck auf die Regierung zu erhöhen und dadurch überfällige politische Reformen und den von vielen Menschen erhofften politischen Wechsel einzuleiten, droht die Opposition in der Bedeutungslosigkeit zu versinken. Ihre chronische Verweigerungshaltung gegenüber Gesprächsangeboten der Regierung und das Beharren auf Maximalforderungen stoßen bei der Bevölkerung auf zunehmende Ablehnung. Die sinkende und mit 60,9 Prozent relativ geringe Wahlbeteiligung bei den Präsidentschaftswahlen ist somit nicht alleine auf den Boykottaufruf einiger Parteien zurückzuführen, sondern zugleich Ausdruck von empfundener Enttäuschung und Alternativlosigkeit

¹⁹ Vollständige Rede (französisch) online unter: <http://news.icilome.com/?idnews=817127>.

²⁰ Als Kandidat mit den zweitmeisten Wählerstimmen wurde Jean-Pierre Fabre die offizielle Position des Oppositionsführers mit den entsprechenden Einflussmöglichkeiten und Privilegien zuteil.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TOGO

DR. VALENTIN KATZER

OKTOBER 2016

www.kas.de/westafrika

bei den Wählern²¹. Ein Alarmzeichen sollte manchen Oppositionsparteien auch der Umstand sein, dass Gnassingbé Faure beim Urnengang 2015 selbst in einigen ihrer traditionellen Hochburgen in Lomé beachtliche Stimmanteile für sich verbuchen konnte. Bei den Kommunalwahlen wird es für sie daher in erster Linie darum gehen, das Absinken in die politische Bedeutungslosigkeit zu verhindern. Auf die Schwäche der Opposition und die eigene Stärke alleine will sich die Regierung dennoch nicht verlassen. Durch eine Neuordnung der kommunalen Strukturen und Grenzverläufe versucht sie, Wahlerfolge in einigen Schlüsselkommunen zu begünstigen.

Unabhängig vom Wahlausgang wären transparente und freie Kommunalwahlen von großem Wert für den Demokratisierungsprozess. Für viele Togoer liegen die größten Herausforderungen des Alltags in ihrem unmittelbaren, lokalen Umfeld. Umso bedeutsamer ist es, das Land mit effektiven und demokratisch legitimierten Gremien auf kommunaler Ebene auszustatten und den Menschen dadurch das Gefühl zu vermitteln, Einfluss auf sie direkt betreffende Fragen und Problemstellungen nehmen zu können.

Fazit

Quo vadis, Togo? Nach verlorenen Jahrzehnten unter Gnassingbé Eyadema hat dessen Sohn Faure Beachtliches für das Land erreicht. Sowohl in ökonomischer als auch in politischer Hinsicht sind die Fortschritte unverkennbar und die togoische Opposition täte gut daran, diese positive Entwicklung nicht länger zu negieren, sondern durch konstruktive Oppositionsarbeit an der Gestaltung der Zukunft Togos mitzuwirken. Ihre Verweigerungshaltung ist dem Demokratisierungsprozess nicht dienlich und vielmehr als Teil des Problems zu betrachten. Die internationale Gemeinschaft wiederum sollte bei ihrem Lob für den togoischen Staatspräsidenten und dessen Politik Augenmaß halten. Den Kurs der vorsichtigen, kontrollierten Demokratisierung von Gnassingbé Faure zu unterstützen, ist eine politisch nachvollziehbare Strategie, da andere Optionen mit einem höheren Maß an Ungewissheit und dem Risiko von Instabilität einhergingen. Des Weiteren präsentiert sich die togoische Opposition seit Jahren nicht in der Verfassung, politische Verantwortung zu übernehmen, sodass sich die Frage nach realistischen Alternativen zum Amtsinhaber stellt. Togo jedoch eine Vorbildfunktion für ganz Afrika hinsichtlich Demokratisierung und ökonomischer Entwicklung zuzuschreiben, wird der Sachlage nicht gerecht. Vielmehr sollte die internationale Gemeinschaft gegenüber dem togoischen Präsidenten in aller Deutlichkeit die Erwartung zum Ausdruck bringen, dass die Demokratisierung in seiner dritten Amtszeit mutig vorangetrieben werden muss.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung
Internationale Zusammenarbeit

Regionalprogramm
Politischer Dialog Westafrika
(PDWA)

Email
info.pdwa@kas.de
Telefon
+225-22481800

Der Zeitpunkt für grundlegende politische Reformen ist für Gnassingbé Faure denkbar günstig. Er genießt international hohes Ansehen, seine Machtstellung im Land ist konsolidiert und angesichts der Schwäche der Opposition steht für ihn nicht zu befürchten, Opfer seiner eigenen Reformen zu werden. Da das Staatsoberhaupt in Togo in nur einem Wahlgang bestimmt wird, sich die Opposition in der Regel jedoch nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen kann, ist auf absehbare Zeit nicht mit einem Machtwechsel an der Spitze des Landes zu rechnen.

²¹ 2010 hatten 64,68 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben. Als weiterer Grund für die niedrige Wahlbeteiligung ist das veraltete Wählerregister zu nennen. Zwei Revisionen des Registers 2013 und 2015 haben das Problem nicht grundlegend gelöst. Vgl. <http://cnsctogo.org/images/rapports/communique%20de%20presse%20zone%201.pdf>.