

VERTRAULICH

PB Nr. 5 - WE/CA

19. Juli 1993

**Demokratisierung in Benin: eine Erfolgsgeschichte mit gewissen Rückschlägen
(Schlussbericht)**

Bei meinem Amtsantritt vor bald vier Jahren traf ich auf ein sich in einem anarchischen Zustand befindendes, im Gefolge jahrzehntelanger, marxistisch-leninistisch inspirierter Einparteienherrschaft völlig heruntergewirtschaftetes Land, das einzig dank der - wie fast überall in Afrika vorherrschenden - Subsistenzwirtschaft und westlicher Hilfsgelder weiter dahinvegetieren konnte. Heute präsentiert sich Benin als eine Art afrikanische Musterdemokratie, deren von der Weltbank geförderte Wirtschaftsentwicklung ermutigende Wachstumsraten aufweist. Wie war dieser Umschwung möglich?

Unter der willkürlichen Günstlingswirtschaft des im Jahre 1972 durch einen Militärputsch an die Macht gekommenen Präsidenten Kérékou erlebte das ehemalige Dahomey einen stetigen politischen und wirtschaftlichen Niedergang, der nach dem endgültigen Wegfall der Hilfeleistungen aus dem Ostblock zum Staatsbankrott führte, weshalb die aufgeblasene Bürokratie nicht mehr finanziert werden konnte. Unter dem Druck eines von den Beamten und vorallem der Lehrerschaft initiierten Generalstreiks, dem sich sukzessive der Grossteil der Bevölkerung angeschlossen hatte, rief Kérékou, dem die Kontrolle des Staatsapparates weitgehend entglitten war, im Februar 1990 zu einer "Konferenz sämtlicher aktiver Kräfte der Nation" auf, um einen Ausweg aus dem Dilemma zu finden. Diese Konferenz, die wegweisend für den demokratischen Aufbruch in manchen andern Staaten des schwarzen Kontinents sein sollte, erklärte sich in der Folge als souverän und erarbeitete ein konstitutionelles Konzept für den friedlichen Uebergang zu einem demokratischen und pluralistischen Rechtsstat westlichen Zuschnitts. Dank dem Druck der Strasse, der Ueberzeugungskunst der zu allem entschlossenen Oppositionsführer und vorallem des Verhandlungsgeschicks des charismatischen Konferenzvorsitzenden Isidore de Souza (heutiger Erzbischof von Cotonou) lenkte Präsident Kérékou schliesslich ein. Er erklärte sich damit einverstanden, während der kommenden Uebergangsperiode auf seine Exekutivgewalt zu verzichten, d.h. als bloss nominelles Staatsoberhaupt im Amte zu verbleiben, wodurch der Weg zur Demokratie und Liberalisierung der Wirtschaft frei wurde. Als interimistischer Premierminister berief man den ehemaligen Weltbankadministrator Nicéphore Soglo, der eine demokratische Verfassung ausarbeiten liess, die im Dezember 1990 in einer nationalen Volksabstimmung mit überwältigendem Mehr angenommen wurde. Im Frühjahr 1991 fanden freie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, wobei letztere einen klaren Sieg von Soglo über Kérékou im zweiten Wahlgang ergaben.



Dieser erstaunliche und für Afrika gewiss einmalige "zivile Staatsstreich" war nur durch das glückhafte Zusammenspiel mehrerer Faktoren möglich, deren vier wichtigste wie folgt zusammengefasst werden können:

- Synchrones Zusammentreffen des wirtschaftlich-politischen Bankrottes der als marxistisch-leninistisch apostrophierten Zwangsherrschaft von Mathieu Kérékou mit dem Kollaps des sowjetischen Imperiums
- Entschlossenheit der beninischen Bevölkerung, sich gegen das bestehende Unrechtssystem zur Wehr zu setzen
- Verhandlungsgeschick der Opposition und fast unafrikanisch anmutende Flexibilität des vormaligen Machtinhabers, der sich als Gegenleistung zu der ihm gewährten Immunität vor Strafverfolgung darin geschickt hat, die ihm auferlegten demokratisch-rechtsstaatlichen Regeln zu respektieren.
- stark erhöhter Stellenwert demokratischer Regierungsformen und von "good governance" im internationalen Umfeld

Seither ist das demokratische Benin allerdings nicht ganz frei von Rückschlägen geblieben. Trotz der 1991 verfügten Auflösung der zweitausend Mann zählenden Präsidialgarde, die Kérékou treu ergeben war, kam es im August 1992 zu einer coupverdächtigen Meuterei in einer nördlichen Truppenbasis, die jedoch von regierungstreuen Armeeeinheiten rasch unterdrückt werden konnte, ohne dass französische Hilfe in Anspruch genommen werden musste. Ferner gibt es seit der Wende immer wieder Friktionen im Zusammenspiel des in zahlreiche Parteien aufgesplitterten Parlamentes mit der Exekutive, wodurch leider dringend notwendige Reformen blockiert werden. Präsident Soglo wird ein selbstherrliches Amtsverständnis und mangelnder Respekt vor dem Grundsatz der Gewaltentrennung nachgesagt. Zudem soll sich die Korruption auch im neuen Benin in bedenklichem Ausmass eingenistet haben. Wie mir ein hoher, über alle Zweifel erhabener geistlicher Würdenträger gesagt hat, ist nach der Euphorie der demokratischen Erneuerung eine landesweite Ernüchterung eingetreten. Es fehlt die Einsicht, dass ein entscheidender wirtschaftlicher Fortschritt auch unter einer demokratischen Regierungsform nur durch vermehrte Eigenanstrengungen zu bewerkstelligen ist. Stattdessen hat die neue Regierung etwas einseitig auf eine "Demokratiedividende" in Form von zusätzlicher westlicher Entwicklungshilfe gesetzt. Die Geberländer haben sich trotz der internationalen Wirtschaftskrise zwar tatsächlich recht spendabel gezeigt und dem nach wie vor der Kategorie der ärmsten Länder angehörenden Staat überdies im Rahmen des "Club de Paris" eine Halbierung der Aussenschuld konzidiert. Dies allein wird aber für eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung kaum ausreichen.

Obwohl Benin im Gegensatz zu vielen seiner Nachbarländer dank seiner politischen und wirtschaftlichen Erneuerung über eine relativ komfortable Ausgangslage verfügt, wird es noch vieler Anstrengungen bedürfen, um die junge Demokratie zu konsolidieren. Dazu wird es unbedingt einer vermehrten Einbeziehung der grossen Bevölkerungsmassen in den demokratischen Entscheidungsprozess bedürfen. Die Einsicht dazu ist sicher vorhanden, wie ich aus mehreren Gesprächen mit Präsident Soglo entnehmen konnte, der immer wieder betont, dass die Demokratie als dynamischer Prozess verstanden werden müsse, an dem die Gesamtheit der Bevölkerung zu beteiligen sei. Leider ist es allerdings noch nicht ganz so weit, doch verdient dieses sympathische Land, das seit langer Zeit einen Schwerpunkt unserer Entwicklungszusammenarbeit bildet, gerade jetzt unsere aktive Unterstützung.



In aussenpolitischer Hinsicht entwickelte die Regierung Soglo, die den Schwerpunkt auf die interne Konsolidierung setzte, bisher nur wenig Aktivitäten. Der entsprechende Spielraum des über weniger als zehn diplomatische Aussenposten verfügenden Kleinstaates ist ohnehin beschränkt. Gewicht wird vor allem auf die Bewahrung der eigenen demokratischen Errungenschaften inmitten einer von Militärdiktaturen geprägten Umwelt gelegt, wobei diesbezüglich der übermächtige nigerianische "grosse Bruder" im Osten und der Unruheherd Togo im Westen im Vordergrund stehen. Auch den turnusgemässen Vorsitz in der ECOWAS (1992/93) übte Präsident Soglo ziemlich zurückhaltend aus, wobei er es sichtlich vermied, sich über Gebühr bei den Schlichtungsversuchen im Liberiakonflikt zu exponieren. Mehr persönliches Profil zeigte er indessen bei seiner relativ intensiven internationalen Reisetätigkeit, die ihn - zwecks "fund-raising" - in die wichtigen Geberländer führten, darunter als Höhepunkt unserer bilateralen Beziehungen letztes Jahr auch in die Schweiz. Diese Gipfeldiplomatie verfolgte ausserdem den diskreten Zweck, die bestehenden Fesseln, die sich aus dem Klientelverhältnis zu Frankreich ergeben, ein wenig zu lockern.



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "T. Wernly", with a stylized flourish below it.

(Thomas Wernly)