

Vor dem Hintergrund der afrikanischen Verfassungsentwicklung: Das togoische Abenteuer der Conférence Nationale Souveraine

Von *E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal*

Einleitung

In der Anfangsphase der Unabhängigkeit ließen sich die afrikanischen Verfassungen recht einfach klassifizieren: Die ehemaligen britischen Kolonien konzipierten ihre Verfassungen nach dem Westminster-Modell der Lancaster-House-Konferenzen; die ehemaligen französischen Kolonien stützten sich entsprechend auf die französische Nachkriegs-Verfassung. Damit übernahm man weitestgehend europäisches Verfassungsrecht. Die Ursachen für diesen Vorgang hat jüngst Fernandes Mendes¹ analysiert. Danach stellen eine der wesentlichen Ursachen die wirtschaftlichen Beziehungen dar, die das ehemalige sogenannte Mutterland mit der Ex-Kolonie unterhalten wollte.

Seitdem hat sich allerdings viel geändert: Zwischen 1960 und 1985 sind in 18 französischen Ex-Kolonien nicht weniger als 43 Verfassungen entstanden. Dies ergibt einen Schnitt von 2,4 Verfassungen pro Staat. Diese Fülle an Veränderung hat die Einförmigkeit nachhaltig aufgebrochen. Dies steht ganz im Gegensatz zum Afrika des Commonwealth; denn dort hielt sich die Außerkraftsetzung der ursprünglichen Verfassungen zugunsten neuer in Grenzen. Darüber hinaus weisen diese neuen Verfassungen deutlichere Übereinstimmungen mit den ursprünglichen auf.

Die konstitutionelle und staatsrechtliche Entwicklung in Afrika kennzeichnet eine Reihe markanter Erscheinungen:

- Ausbau einer starken Präsidialmacht in der Exekutive;
- Aufbau eines Einparteiensystems;
- großes politisches Ungleichgewicht, Resultat einer raschen Folge von Militärputschen, die in der Regel ein konstitutionelles Vakuum schaffen;
- Auflösung von Einparteiensystemen.

¹ Onafhankelijkheid en Parlementaire Stelsel in Suriname. Dissertation Leiden (1989).

Rückblick

Wie ist diese Situation entstanden? Die Kolonie bildete einen Exekutivstaat mit starker Machtkonzentration beim Gouverneur, der neben der exekutiven auch einen ansehnlichen Teil der legislativen und judikativen Gewalt besaß. Man spricht auch von einem sogenannten Verwaltungsstaat, in dem die Verwaltungshierarchie tatsächlich auf der Verfassung beruhte. In der Geburtsstunde der Unabhängigkeit bekamen die neuen westafrikanischen Staaten somit das Erbe einer zentralistischen und paramilitärischen Verwaltungsstruktur mit in die Wiege gelegt.² Dennoch wurden mit den neuen Verfassungen in den unabhängigen westafrikanischen Staaten parlamentarische Systeme nach dem Muster des Westminster-Modells beziehungsweise der französischen Verfassung eingeführt. Diese waren bestimmt von der Gewaltenteilung, den Bürgerrechten und der Stellung von Minderheiten, um nur einige Aspekte zu nennen. Wo jedoch die koloniale Verwaltungsstruktur auf ungeteilter Macht beruht hatte, mußten nun die westafrikanischen Staaten gleichsam über Nacht wie europäische Demokratien funktionieren. Daß dies nicht zu verwirklichen war, ist nicht verwunderlich; hatte doch der kolonial-bürokratische Zentralismus zuvor viel zu lange gedauert und dadurch verhindert, daß andere parlamentarischere und demokratischere Gewohnheiten sowie eine damit einhergehende politische Kultur hätten heranwachsen können.

Die Haltung der meisten westafrikanischen Führer zeigt dann auch nicht so sehr einen Bruch mit der kolonialen Vergangenheit, sondern eher ihre Fortsetzung. Die ehemalige Kolonialmacht hatte die Verwaltung auf eine starke zentrale Exekutive ausgerichtet und damit ein System geschaffen, das institutionalisierten Widerspruch kaum zu verarbeiten imstande war. Einparteiensysteme mit mächtiger diktatorialer Präsidialautorität und einer starken Exekutive waren die logische Konsequenz.

Erst in den fünfziger Jahren unternahmen Frankreich und Großbritannien Versuche, demokratische Verwaltungsformen einzuführen. Dies geschah in den französischen Kolonien durch das Gesetz vom 23. Juni 1956, bekannt als Loi-Cadre, welches vorsah, daß in allgemeinen Wahlen Assemblées gewählt würden. In den britischen Kolonien hatte man einige Jahre vor der Unabhängigkeit mit Formen autonomer Selbstverwaltung experimentiert, wobei unter anderem eine Teilhabe der Häuptlinge außergewöhnlich scharf kritisiert wurde.³ Trotz dieser kurzen und zaghaften Vorbereitungen hatten die meisten westafrikani-

² *Coleman, J.S. / Rosberg, C.G.*, African One Party Systems and Modernization, in: *C.E. Welch* (Hrsg.), Political Modernization, Belmont Ca. 1971, S. 330 ff.

³ Vgl. dazu *Sklar, R.L.*, The Colonial Imprint on African Political Thought, in: *Carter, G.M. / O'Meara, P.* (Hrsg.), African Independence - the First 25 Years, Bloomington 1985; *Rouveroy van Nieuwaal, E.A.B. van*, Modern States and Chieftaincy in Africa, in: *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 1987, Nr. 25 & 26, S. 1 ff.; *ders.*, Chef Coutumier. un métier difficile, in: *Politique Africaine*, 1987, Nr. 27, S. 13 ff.

schen Staaten in der Geburtsstunde der Unabhängigkeit Verfassungen parlamentarischen Typs mit einem Mehrparteiensystem, in dem die Regierung dem Parlament rechenschaftspflichtig war. Jedoch war dieser Status nur von kurzer Dauer. Die Wirren, welche in Zaire folgten, sind hinreichend bekannt.

Unter dem starken (persönlichen) Einfluß De Gaulles entstand im frankophonen Afrika der sogenannte Präsidentialismus⁴: Es setzte sich die Auffassung durch, das Staatsoberhaupt müsse seine Legitimität aus einer direkten Wahl beziehen. Es solle nachhaltig an der Gesetzgebung mitwirken (Gesetzesinitiative) und außerdem die Möglichkeit einer weitgehenden autonomen Verfügungsgewalt erhalten, in einigen Fällen unter besonderen Umständen sogar per Ermächtigung regieren dürfen. Diesem Staatsoberhaupt stand ein Einkammerparlament gegenüber, welches nicht die Möglichkeit erhielt, der Regierung und dem Staatsoberhaupt das Mißtrauen auszusprechen, sehr wohl jedoch vom Staatsoberhaupt aufgelöst werden konnte. Diese Bedingungen führten unwiderruflich zu einer raschen Ausweitung der Präsidialgewalt und zum Einparteiensystem. In den Jahren 1966/67 hatten praktisch alle französischen Ex-Kolonien diese Regierungsform angenommen. In den britischen Ex-Kolonien kamen Einparteiensysteme zwar ebenfalls, aber weit seltener auf.

Gemeinsam mit dem Einparteiensaat, dem ihm eigenen despatischen Regierungsstil und persönlichen Regiment, entstand eine eigene Ideologie. Luckman⁵ bemerkt hierzu:

"The single party-system reflected a basic consensus of opinion around the tasks of national reconstruction. In the anti-colonial period the mass nationalist party had been an expression of the united struggle against colonialism. In the post-colonial era, once the colonist had gone, there was no remaining division between rulers and ruled, and therefore no need for conflicting parties. Provision in the political system for a formal 'opposition' would have meant straining to find a real basis (!) of opposition for the sake of preserving an imported model of democracy. Therefore, it was agreed, the parties should attempt to retain their pre-independence character of broadly-based national movements, representative of all shades of opinion. The multi-party system was repudiated as open to manipulate and misuse of regional tribal interest or by neo-colonialist pressure."

Ende der siebziger Jahre war das Einparteiensystem in Afrika faktisch Allgemeingut, wenn auch mit beachtlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Systemen: Diese reichten von Einheitsparteien, die lediglich auf eine elitäre Oberschicht ausgerichtet waren, bis zu

4 Conac, G., *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophones et de la République Malgache*, Paris 1979; Hesselink, G., *Senegal - Staatsrechtelijke en Politieke Ontwikkelingen*, Dissertation Amsterdam 1982; Reyntjens, F., *Recent Developments in the Public Law of Francophone African States*, in: *Journal of African Law*, Vol. 30, 1986, S. 75 ff.

5 Luckman, R., *Political and Social Problems of Development*, in: *Africa South of the Sahara*, London 1988, S. 50 ff.

solchen, die sich deutlich als Massenbewegung profilieren wollten. In diesem Zusammenhang wäre Mobutus Partei in Zaire zu nennen, das Mouvement Populaire de la Révolution, deren Mitgliedschaft jeder Zairer kraft seiner Geburt besitzt. Auch Eyadémas Rassemblement du Peuple Togolais hatte diesen Charakter, ohne jedoch bis zur Geburts-Mitgliedschaft zu gehen.

Das wesentliche Merkmal eines Einparteiestaates ist die faktische oder juristische, auf Dauer angelegte Monopolstellung einer Partei. Diese Definition umfaßt sowohl solche Regime, in denen nur eine Partei gesetzlich oder verfassungsrechtlich zugelassen ist, als auch solche, in denen eine einzige Partei die Gesamtheit der Sitze im Parlament hat und über die normgebenden, politischen sowie Polizeimittel verfügt, um politische Konkurrenz anderer Parteien auszuschließen. Die Existenz einer außerparlamentarischen Opposition tut dem keinen Abbruch. Die Qualifizierung als Einparteiensaat basiert deshalb weniger auf der Zahl der vorhandenen Parteien als vielmehr auf der Zahl derjenigen Parteien, die an dem Kampf um die Macht im Rahmen der in einem beliebigen System geltenden Regeln teilnehmen können und dürfen.⁶ Es muß somit nicht beiläufig, sondern grundsätzlich unterschieden werden zwischen der Einheitspartei und der dominanten Partei (welche zum Beispiel 80 Prozent der Parlamentssitze hat). Denn eine dominante Partei muß - zumindest theoretisch - eine parlamentarische Opposition dulden, wobei die Möglichkeit eines Machtwechsels nicht ausgeschlossen ist.⁷

Seit den sechziger Jahren hat Afrika eine beträchtliche Anzahl an Militärputschen erlebt. Die Armee ist eine der einflußreichsten politischen Karten im afrikanischen Spiel um die Macht. Die Ursachen für ein Eingreifen der Armee sind bekanntermaßen unterschiedlicher Art: Oft sind das Auseinanderbrechen des Staates und der Verfall der verfassungsmäßigen Autorität der Grund für das Einschreiten der Armee. Diese tritt dann als einzig verbliebene Institution auf, welche der untergrabenen Autorität zu Hilfe eilen kann. Korruption, eine Wirtschaftskrise oder gewisse ethnische Interessen, denen nach Einschätzung der Militärs nicht angemessen Rechnung getragen wird, können ebenfalls Anlaß zu deren Einschreiten sein. Schließlich können Differenzen zwischen der Armee und der Zivilregierung den Ausschlag geben. Meistens ist der Militärputsch eine Folge mehrerer Faktoren zugleich.

⁶ *Lavroff, D.G., Les systèmes constitutionnels en Afrique Noire - Les Etats francophones*, Paris 1976.

⁷ Der Verfasser läßt hier die Bemühungen außer acht, die in einigen Staaten, wie dem Senegal, Burkina Faso und der Zentralafrikanischen Republik, in den siebziger Jahren zu kurzlebigen Mehrparteiensystemen geführt haben. Dies gilt ebenso für Staaten wie Botswana, Gambia und (in minderem Maße) Madagaskar und gewissermaßen auch für Zimbabwe, die dem Mehrparteiensystem treu geblieben sind. Zu Botswana siehe *Hutcheson, McGregor, Botswana*, in: *Africa South of the Sahara*, 1988, S. 268 ff.

Ein gelungener Putsch hat zur Folge, daß die Verfassung außer Kraft gesetzt oder zumindest suspendiert wird. Die bestehenden politischen Parteien werden aufgelöst. Oft wird das so entstandene Verfassungsvakuum nach einiger Zeit wieder aufgefüllt. Die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung kann sich auf zweierlei Weise vollziehen: Entweder die Armee zieht sich aus der Politik zurück; Zivilisten, die aufgrund einer neuen oder der alten, vor dem Putsch geltenden Verfassung gewählt werden, übernehmen die Macht. Oder aber die Militärs ziehen sich auf ihre eigentlichen Aufgaben zurück, behalten jedoch die Macht im Rahmen einer neuen Verfassung, welche ihr Regime (in gewissem Sinne) legitimiert.

Reyntjens⁸ spricht im ersten Fall von Entmilitarisierung (demilitarisation) und im zweiten Fall von Zivilisierung (civilianisation). Der Entmilitarisierungsprozeß kann ein Mehrparteiensystem herbeiführen, während die einzige mögliche Reaktion auf die Zivilisierung nur ein Einparteiensystem sein kann, worauf das Militär seinen Einfluß behalten kann. Angesichts der jüngsten Entwicklungen in Togo darf man in beiden Fällen annehmen, daß die Armee auf der afrikanischen politischen Bühne aktiv bleibt.

Zur Verfassungsentwicklung in Togo (1960 - 1967)

Seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1960 hat Togo zwei Republiken mit insgesamt drei Verfassungen erlebt. Die erste Republik dauerte vom 27. April 1960 bis zum 13. Januar 1963. Sie hatte zwei Verfassungen: die Verfassung vom 23. April 1960, welche am Unabhängigkeitstag (27. April 1960) in Kraft trat, und die Verfassung vom 9. April 1961. Die erste Verfassung etablierte ein parlamentarisches System mit dualistischer Regierungsform (Präsident, Premierminister) und einer Abgeordnetenkammer (Chambre des Députés). Lavroff⁹ klassifiziert dieses politische System folgendermaßen: "Il s'agissait d'un régime parlementaire rationalisé et inspiré par les dispositions de la Constitution française de 1958."

In Wirklichkeit besetzte der Premierminister die Rolle des Staatschefs. Das Prinzip einer starken präsidialen Macht wurde in der Verfassung vom 9. April 1961 beibehalten und ausgeweitet: Der Präsident stützte seine Legitimität auf direkte Wahlen und ernannte die Minister, die nur ihm verantwortlich waren. Dieser "présidentialisme négro-africain" wurde von Lavroff¹⁰ treffend umschrieben als "un Président aussi fort que celui des Etats-Unis, un

8 Reyntjens, F., *Off the Horseback? Legal Aspects of the Return to Constitutional Government in Africa South of the Sahara*. Beiheft 10 zu *Verfassung und Recht in Übersee*, Baden-Baden 1980, S. 4.

9 a.a.O. (Fn. 6), S. 386.

10 a.a.O.

Parlement aussi faible que celui de la V^e République (française) tels sont les organes créés par la Constitution Togolaise."

Gegen diesen nahezu unbeschränkten Ausbau präsidentialer Macht regte sich alsbald Widerstand der politischen Elite, des Militärs und der Häuptlinge (vor allem im Norden des Landes). Am 13. Januar 1963 folgte ein Staatsstreich, der den Staatschef Olympio das Leben kostete. Die zweite Republik basierte auf der Verfassung vom 11. Mai 1963. Der Präsidentialismus blieb aufrechterhalten mit der Einschränkung, daß der Posten des Ministerpräsidenten durch einen Vize-Präsidenten ersetzt wurde. Die Rivalität zwischen beiden Autoritäten, dem Präsidenten und dem Vize-Präsidenten, erzeugte politische Spannungen und gegenseitiges Mißtrauen.

Dies war der Anlaß zu einem zweiten Staatsstreich am 13. Januar 1967, diesmal unter der Führung des Unteroffiziers Etienne Gnassingbé Eyadéma, desjenigen Mannes, der kurze Zeit später bereits zum général d'armée befördert wurde, bis heute Präsident ist und nach wie vor entscheidenden Einfluß auf die politische Entwicklung in Togo hat.

Das Togo des Eyadéma (1967 - 1991)

Direkt nach dem Staatsstreich wurde die Verfassung außer Kraft gesetzt; alle politischen Parteien wurden aufgelöst. Es sollte bis 1979 dauern, ehe eine neue - die vierte - Verfassung in Kraft trat. Zwischen 1967 und 1979 wurde das Land durch präsidiale Verfügungen und Dekrete regiert. Diese Militärregierung hatte offensichtlich nicht das Bedürfnis, ihre Autorität verfassungsrechtlich zu legitimieren.

Die vierte Verfassung ist eng mit der 1969 gegründeten Einheitspartei verbunden, der Rassemblement du Peuple Togolais.¹¹ Seit jenem Jahr vereinigt Eyadéma in seiner Person die Funktion des Präsidenten und des président-fondateur du R.P.T. Der Staat wurde zur Partei und die Partei wurde der Staat, oder wie es im Französischen so treffend formuliert wird: l'Etat-Parti. Kritik am Regime konnte nicht mehr geäußert werden, im Gegenteil: Üblich wurde eine wahre Verherrlichung des Regimes, vor allem der Person Eyadémas, auf dem Wege einer systematisch ausgeführten "animation et une politique d'authenticité", von Eyadémas Freund Mobutu aus Zaire übernommen. An die regelrechte Mythologisierung von Eyadémas Person konnten sich vor allem Ausländer nur schwer gewöhnen. Aber auch sie äußerten während ihres Aufenthalts in Togo keinerlei Kritik.

¹¹ Die Bezeichnung Rassemblement du Peuple Togolais ist nicht neu, denn sie war bereits in der Diskussion, als vier politische Parteien 1963 unter einem gemeinsamen Nenner zusammenarbeiten wollten. Dieser Versuch mißlang jedoch; vgl. Agbobi, A.K., Prolégomènes à la Conférence Nationale Souveraine du Togo, in: Afrique 2000, 1991, Nr. 7 (Octobre-Novembre), S. 55 ff.

Wie bereits 1969 und 1971 hatte Eyadéma auch auf einem Sonderkongreß der R.P.T. im Jahre 1979 verlauten lassen, er wolle zurücktreten, um damit die Gelegenheit zu bieten, ein Mehrparteiensystem zu errichten, wie es bereits in den ersten beiden Republiken existiert habe. Der Effekt war der gleiche wie in den vorhergehenden Jahren: Die Bevölkerung strömte in Massen "spontan" zum Präsidentenpalast in Lomé und forderte, Eyadéma solle an der Macht bleiben. Von überall her trafen Telegramme und Unterstützungsbeuerungen ein, um Eyadéma zu bewegen, doch im Amt zu bleiben. Selbstredend gab er diesem "spontanen Volkswillen" nach. Auf diese Weise konnte er seine Autorität "legitimieren", indem er auf den "Volkswillen" verwies, falls jemand Kritik äußern sollte.

Um nun die R.P.T. verfassungsmäßig abzusichern, verabschiedete der Parteikongreß im November 1979 eine Resolution, in der das Politbüro aufgefordert wurde, einer älteren Resolution entsprechend einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Dieser Entwurf wurde am 30. Dezember 1979 angenommen und am selben Tage der einzige Präsidentschaftskandidat Eyadéma mit nahezu 100 Prozent der abgegebenen Stimmen wiedergewählt. Diese Verfassung sah wieder eine Assemblée Nationale vor, die seinerzeit durch den Putsch ausgeschaltet worden war. Ihre Mitglieder sollten allerdings ausnahmslos von der R.P.T. vorgeschlagen werden, und sie gehörten denn auch allesamt dem Parteidader an. An der politischen Praxis änderte dies nichts. Der Verfasser konnte sich selbst davon überzeugen, daß zu jener Zeit das Gebäude, in dem diese Nationalversammlung hätte tagen sollen, genauso ausgestorben blieb wie ehedem.

Zur Person

1967 durch einen Militärputsch an die Macht gekommen, gelang es Unteroffizier Eyadéma schon bald, seine politischen Konkurrenten und Gegner innerhalb der Armee auszuschalten. Seine politische Flexibilität überraschte Freund wie Feind. Zwei Jahre später lancierte er die Idee, alle politischen Gruppen in einer Volkspartei zu vereinigen. Die Begeisterung war groß, glaubte man doch, das Ende aller politischen Intrigen unter den verschiedenen Parteien sei gekommen. Die Einheitspartei konnte bis Mitte 1990 die Zügel straff in der Hand halten. In dieser Phase war Eyadéma Togo, und wer Togo sagte, meinte damit die autoritäre Herrschaft Eyadémas. In seiner Person verkörperte er Togo, und er konnte sich profilieren als "Unser großer Führer", als der "Steuermann", als der "Vater des Neuen Togo" und sich mit noch mehr solcher auch andernorts üblichen Bezeichnungen versehen. Der Personen-kult um Eyadéma nahm ungeahnte Formen an.¹² Aber anders als es im Westen der Fall

¹² Ein bekanntes Beispiel ist die berüchtigte Eyadéma-Uhr (hergestellt in der Schweiz!). Auf dem Zifferblatt erschien alle 30 Sekunden das Bildnis Eyadémas, um nach einigen Sekunden wieder zu verschwinden. Der Kauf solchen Firlefanzes war Pflicht für die bürokratische Elite, die nahezu ausnahmslos in der Partei war. Wer sie nicht trug, wurde als der Partei gegenüber illoyal angese-

gewesen wäre, schien die togoische Bevölkerung kaum verwundert darüber, daß ihr Präsident mehr darauf aus war, die Macht für sich und seine Männer auszubauen als auf irgend etwas anderes.

Eyadéma präsentierte sich, wie auch mancher andere afrikanische Staatschef, in seinem Auftreten als gnadenlos und brutal. Vor westlichen Zuschauern verblümte er dies, jedoch nicht vor der eigenen Bevölkerung. Wer jemals auf einer von Eyadémas Audienzen für seine Landsleute anwesend war, weiß, wie seine Untertanen vor ihm auch im wörtlichen Sinne krochen; ein Verhalten, das manchem Afrikaner in despotisch regierten Fürstentümern (Aschanti, Fulbe, Haussa, Yoruba) wohlbekannt ist. Dieses Verhalten jedoch aufgezwungen zu bekommen von einem nach oben gefallenen Unteroffizier, wie man sich auszudrücken pflegte, sorgte für Empörung. Deshalb suchte Eyadéma nicht nur den Schutz der Maschinenpistole, sondern versicherte sich auch des magischen Schutzes afrikanischer Wahrsager. Hierin folgte er übrigens nahtlos der Praxis der Häuptlinge, die regelmäßig Wahrsager zu Rate ziehen, um ihr politisches Überleben zu sichern.¹³

Die Einheitspartei: Armee, Macht und Despotismus

Mit Hilfe der Armee und der Einheitspartei festigte Eyadéma seine Macht. Zugleich gelang es ihm aber auch, seine Autorität dadurch zu sichern, daß er in kluger Weise aus zwei entscheidenden Ereignissen sowohl in politischer als auch in symbolischer Hinsicht Nutzen zog. Das eine war die Ermordung des Präsidenten Sylvanus Olympio im Jahre 1963, drei Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit von Frankreich; das zweite war im Jahre 1974 ein rätselhaftes Flugzeugunglück in Sarawaka im Norden Togos. Dieses Unglück konnte er in höchst merkwürdiger Weise überleben.¹⁴ Seitdem ist um das Wrack der DC-3 ein Mausoleum gebaut, wohin Togoer bis vor kurzem pilgerten, um auf diese Weise ihre Loyalität gegenüber Eyadéma zu bekunden.

Mit dem Personenkult, der inhaltlich wie formal an die religiöse und sozial-kulturelle Lebensweise der Togoer anknüpfte, schien ein festes Fundament für seine Herrschaft gelegt. Die Praxis sah allerdings (vorläufig?) anders aus. Denn die Militärherrschaft Eyadémas konnte trotz des eisernen Zugriffs auf die Bevölkerung doch nicht verhindern, daß er schon lange öffentlich bespöttelt wurde, hinter vorgehaltener Hand, im "Radio-Trottoir" und in Wandsprüchen. Es war eine Form des Widerstandes, die sich in der bissigsten Form

hen. Das gleiche traf auch für das Parteibadge zu. Manche sahen den Kauf solcher Dinge als eine verkappte Steuer an, oder zumindest als ein Mittel, die Partiekasse aufzubessern.

¹³ *Rouveroy van Nieuwaal, E.A.B. van, a.a.O. (Fn. 3).*

¹⁴ Vgl. dazu im einzelnen *Toulabor, C.M.*, Le Togo sous Eyadéma, Paris 1986.

November 1979 eine Resolution, in der das Politbüro aufgefordert wurde, einer älteren Resolution entsprechend einen Verfassungsentwurf zu erarbeiten. Dieser Entwurf wurde am 30. Dezember 1979 angenommen und am selben Tage der einzige Präsidentschaftskandidat Eyadéma mit nahezu 100 Prozent der abgegebenen Stimmen wiedergewählt. Diese Verfassung sah wieder eine Assemblée Nationale vor, die seinerzeit durch den Putsch ausgeschaltet worden war. Ihre Mitglieder sollten allerdings ausnahmslos von der R.P.T. vorgeschlagen werden, und sie gehörten denn auch allesamt dem Parteikader an. An der politischen Praxis änderte dies nichts. Der Verfasser konnte sich selbst davon überzeugen, daß zu jener Zeit das Gebäude, in dem diese Nationalversammlung hätte tagen sollen, genauso ausgestorben blieb wie ehedem.

Zur Person

1967 durch einen Militärputsch an die Macht gekommen, gelang es Unteroffizier Eyadéma schon bald, seine politischen Konkurrenten und Gegner innerhalb der Armee auszuschalten. Seine politische Flexibilität überraschte Freund wie Feind. Zwei Jahre später lancierte er die Idee, alle politischen Gruppen in einer Volkspartei zu vereinigen. Die Begeisterung war groß, glaubte man doch, das Ende aller politischen Intrigen unter den verschiedenen Parteien sei gekommen. Die Einheitspartei konnte bis Mitte 1990 die Zügel straff in der Hand halten. In dieser Phase war Eyadéma Togo, und wer Togo sagte, meinte damit die autoritäre Herrschaft Eyadémas. In seiner Person verkörperte er Togo, und er konnte sich profilieren als "Unser großer Führer", als der "Steuermann", als der "Vater des Neuen Togo" und sich mit noch mehr solcher auch andernorts üblichen Bezeichnungen versehen. Der Personen-kult um Eyadéma nahm ungeahnte Formen an.¹² Aber anders als es im Westen der Fall

¹² Ein bekanntes Beispiel ist die berüchtigte Eyadéma-Uhr (hergestellt in der Schweiz!). Auf dem Zifferblatt erschien alle 30 Sekunden das Bildnis Eyadémas, um nach einigen Sekunden wieder zu verschwinden. Der Kauf solchen Firlefanzes war Pflicht für die bürokratische Elite, die nahezu ausnahmslos in der Partei war. Wer sie nicht trug, wurde als der Partei gegenüber illoyal angese-

¹⁵ *Rouveroy van Nieuwaal, E.A.B. van, La Commission des Droits de l'Homme au Togo d'une perspective anthropologie-juridique*, in: *Lombard, J. (Hrsg.), La Violence et l'Etat*, Paris 1992 (in Druck).

¹⁶ *Agbobli, A.K.*, a.a.O. (Fn. 11), S. 58.

durchs Land zu schicken, um die Bevölkerung von den Idealen der Einheitspartei zu überzeugen. Trotz der stets lauter werdenden Kritik schien noch jedermann zu jubeln - auch noch in den ersten Monaten des Jahres 1990. Songgruppen der R.P.T., sogenannte choc-groupes (als Teil der "animation"), gaben ihr Äußerstes, Präfekten zeigten sich noch loyal, und die Häuptlinge schlossen sich ihnen an. Der Regierung war dies wichtig, denn sie wußte, daß große Teile der Bevölkerung - vor allem auf dem Lande - ihren Häuptlingen (damals noch) vertraute. Daß sich allerdings ein Häuptling, der ein Regime derart öffentlich unterstützte, das bereits im Kentern begriffen war, in den Augen des Volkes verdächtig machte, kann man sich denken.¹⁷

Die Conférence Nationale Souveraine

Die politischen Entwicklungen in Osteuropa gingen auch an Afrika nicht spurlos vorüber. Einparteiensysteme wurden aufgelöst, manchmal sogar in einem relativ ruhig und friedlich verlaufenden Prozeß, aber oft auch auf Kosten der Bevölkerung. Ein trauriges Beispiel dafür sind die Ereignisse in Togo, wo trotz der (abgekühlten) Demokratisierung noch immer die Gewalt ihre Opfer fordert. Jene Demokratisierung wurde im frankophonen Afrika durch die Erscheinung der "Conférence Nationale" eingeläutet, oft versehen mit dem Attribut "souveraine".

Richtungweisend für Organisation und Ziele der Nationalversammlungen in westafrikanischen Staaten war die Entwicklung in Togos Nachbarstaat Benin. Ohne dabei auf Details einzugehen, läßt sich diese Entwicklung folgendermaßen skizzieren:

Seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1960 hatte das damalige Dahomey eine große politische Unruhe erfahren. Einst als "Quartier Latin" der französischen Kolonien bezeichnet, hatte das Land in den ersten zwölf Jahren seiner Unabhängigkeit nicht weniger als fünf Militärputsche zu überstehen, die zahllosen Palastrevolutionen nicht mitgerechnet. Am 26. Oktober 1972 ergriff Oberstleutnant Mathieu Kérékou die Macht, und am 30. November 1974 erklärte er den Marxismus zur offiziellen Staatsideologie, verwirklicht durch die einzige zugelassene Partei "Parti de la Révolution Populaire du Bénin". Gleichzeitig änderte sich in ihrem Namen die Bezeichnung Dahomey in Bénin, ergänzt durch das Attribut "populaire". Die darauffolgenden Jahre brachten das Land an den Rand des Bankrotts und teilweise sogar noch darüber hinaus. Der Staat wurde zur Partei und umgekehrt. Eine Ver-

¹⁷ Im März/April 1990 hatte der Verfasser während der Aufnahmen zu seinem Dokumentarfilm "Demokratische Abenteuer in Togo - Häuptlinge in der Klemme zwischen Volk und Staat" (Democratisch Avontuur in Togo: Traditionele Leiders bekneld tussen staat en volk, 1992) in der südtogoischen Stadt Aného Gelegenheit, eine solche Zusammenkunft zu filmen. Damals fiel bereits auf, daß die Stimmung unter den zusammengetrommten Häuptlingen von Reserviertheit und Desinteresse geprägt war.

fassung, die völlig auf das Einparteiensystem ausgerichtet war, "legimierte" die Herrschaft. Das politische Leben brutalisierte sich rapide. Menschenrechte wurden mit Füßen getreten, niemand war mehr seines Lebens sicher. Das Überleben wurde zum einzigen Zweck, Korruption und Machtmisbrauch grassierten. Es sollte allerdings noch bis 1989 dauern, bis der Widerstand nicht mehr zu unterdrücken war. Die Lehrer, aufgereizt durch monatelanges Ausbleiben der Gehaltszahlungen, gaben den Startschuß. Ihre Streiks und die Proteste gegen die Herrschaft Kérékous markierten den Anfang seines Sturzes. Als Folge wachsenden Drucks (und des zugeschobenen Geldhahns) Frankreichs sowie der anhaltenden innenpolitischen Spannungen beschloß Kérékou schließlich selbst, den Marxismus und die führende Rolle der Einheitspartei aufzugeben. Er gab grünes Licht für eine Nationalversammlung. Diese trat im Februar 1990 zusammen und tagte nur drei Wochen, wesentlich kürzer, als es ein Jahr später in Togo der Fall sein sollte. Es drohte noch einmal schiefzugehen, als ein harter Kern in der Armeeführung sich dagegen verwehrte, daß die Nationalversammlung sich von Beginn an für "souveraine" erklärte.¹⁸ Das Offizierskorps sah seine Privilegien und Schlüsselpositionen in der Gesellschaft bedroht. Ein Putschversuch mißlang jedoch dadurch, daß Kérékou seine Unterstützung verweigerte. Mit großem Eifer wurden anschließend die Beschlüsse der Conférence Nationale Souveraine umgesetzt. Ein Haut Conseil de la République mit Gesetzgebungskompetenz wurde gebildet. Dieser erhielt den Auftrag, eine neue Verfassung auszuarbeiten sowie allgemeine Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vorzubereiten. Aus den demokratisch verlaufenen Wahlen vom 24. März 1991 ging der Interims-Premierminister Nicéphore Soglo als neuer Präsident hervor. Kérékou wurde amnestiert.

Die große Ruhe und der Eifer, mit denen sich die politischen Veränderungen in Benin vollzogen haben, sind besonders bemerkenswert. Es muß für viele Afrikaner eine große Ermutigung gewesen sein, daß wesentliche politische und staatsrechtliche Veränderungen auch möglich waren, ohne in sonst gewohnter Weise Gewalt anzuwenden.

¹⁸ Seminko, S., Collective Exorcism, in: Afrika Forum, 1991, Nr. 3, S. 12 ff., bemerkt dazu: "... Almost everywhere the conferences (in francophone West Africa) have been held, there has been long debate on the idea of sovereignty - in the strict sense of 'belonging to the people'. The supposition therefore is that all power emanates from the 'general will' of the people following Rousseau's principle. However, it is begging the question to say that popular sovereignty has not existed in Africa in recent years. The heads of state and the chambers of registration and approbation which the parliaments had turned into, only derive their pseudo-legitimacy from the elections, often in truncated form and contested to gunrule, to gagging the opposition and to reign of terror. In view of this, their sovereignty can only be limited if not non-existent. There is therefore no point quibbling about a notion which owes more to abstraction than to a real political standard of behaviour. We might as well accept that the conferences have awarded themselves a degree of sovereignty not embodied in terms of popular power."

Das demokratische Abenteuer in Togo

Die Entwicklung in Togo weist institutionell ähnliche Züge auf, wenn auch der Prozeß hier gewalttätiger verlief. Die Ursache dafür dürfte bei Eyadéma selbst zu suchen sein, der mit Hilfe einer Armeeeinheit und der straff geführten Partei Einfluß auf die Entwicklungen hatte und immer noch hat. Schließlich ist Togo ein kleines Land mit relativ gut entwickelter Infrastruktur, worin der Staat und die Partei sich ziemlich schnell festsetzen können, wenn auch nicht auf allen Ebenen.

Mitte 1990 kam die Kritik am togoischen Präsidenten erstmals zum Ausbruch. Den Angriff auf das Regime löste die Nationale Menschenrechtskommission aus. Ausgerechnet Eyadéma selbst hatte diese Kommission bereits 1987¹⁹ ins Leben gerufen, um sein Image im Ausland aufzubessern und um im eigenen Land der Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen. Die Kommission entpuppte sich nun als die Laus im Pelz des Eyadéma-Regimes. Zu Beginn noch stark unter dem Einfluß der Regierung stehend, verstand sie es, innerhalb kurzer Zeit autonom zu werden. Dabei konnte sie auf die Unterstützung internationaler Organisationen rechnen. Nach und nach verlor Eyadéma seinen Einfluß auf die Kommission, und allmählich wurde sie ein gefürchteter Gegenspieler.

Am 5. Oktober 1990 brach dann die Hölle los. Massiv protestierten Studenten, Taxifahrer und Docker gegen das Regime. Endlich begehrte die Bevölkerung gegen das Regime auf, das sie schon über zwanzig Jahre mit straffer und despotischer Hand gegängelt hatte. Eine Zeit lang war das öffentliche Leben durch Streiks lahmelegt. Am Heiligen Abend 1991 trug schließlich auch die katholische Kirche mit einem Hirtenbrief aller Bischöfe des Landes das ihre bei, wenn auch mit äußerst vorsichtigen Formulierungen.²⁰ Die Bevölkerung jubelte, als Soldaten in einer Nacht-und-Nebel-Aktion - offensichtlich im Auftrag Eyadémas selbst - sein meterhohes Bildnis abmontierten. Jahrelang war darüber gespöttelt worden.; denn bei manch einem Betrachter hatte das Bildnis Assoziationen an einen anderen großen Diktator wachgerufen, weil der rechte Arm so seltsam in die Höhe gereckt war. Die Streikenden forderten Eyadémas Rücktritt oder eine Nationalversammlung, um politische Reformen herbeizuführen.

Die Zeit vor (und nach) der Nationalversammlung wird als gewalttätig beschrieben. Erst nach zahllosen erbitterten Straßenkämpfen zwischen Polizei, Gendarmerie und Armee auf der einen und Studenten und Mitgliedern neuer politischer Gruppierungen auf der anderen

19 Loi no. 87-09 du 09.06.1987 portant création de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, erweitert am 20.10.1987 um das Règlement Intérieur de la Commission Nationale des Droits de l'Homme und um die Décision no. CE/8/87 du 13.11.1987 portant Délégation de pouvoirs au Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme.

20 Dazu im einzelnen *Agbobli*, a.a.O. (Fn. 13), S. 65.

Seite, die unzählige Tote und Verletzte forderten, mußte Eyadéma die Segel streichen. Einer der traurigsten Höhepunkte war die brutale Niederschlagung des Aufruhrs in den dichtbewohnten Vierteln Amtové, Kodyoviokopé und Ablogamé, die allesamt im Stadtteil Bè der Hauptstadt Lomé liegen. Diese Ereignisse sind als das Drama der Lagune von Bè in die Geschichte eingegangen und werden von dem heutigen Präsidenten der Menschenrechtskommission und der Anwaltskammer, Mr. Ahlonko Dovi, folgendermaßen beschrieben:

"Le drame de la lagune de Bè ... vous le connaissez ... Les manifestants sont venus ici pour repousser les militaires qui étaient de l'autre côté de la lagune. Un moment donné les militaires ont mis en place une stratégie affreuse, criminelle, consistant à prendre les manifestants en étau. Un détachement a contourné le quartier et au moment où les manifestants étaient à son niveau, ils les prenaient de ce côté. En ce moment ils sont pris en sandwiche. C'est-à-dire là qu'a commencé le drame ... ceux qui ont fui, se sont jetés à l'eau, ont reçu des coups de massue et c'est ainsi qu'ils sont tués par les militaires et puis jetés dans la lagune ..."21

Der Druck solcher Ereignisse nötigte Eyadéma zu Verhandlungen mit seinen politischen Gegnern. Es gelang ihm zwar zunächst, die Bildung einer Nationalversammlung dadurch zu umgehen, daß er eine Vereinbarung zur Durchführung eines Nationalen Dialogs (Forum National de Dialogue) traf. Dabei akzeptierte er eine politische Amnestie²² und das Recht auf Parteiengründung. Der Opposition gingen diese Zugeständnisse jedoch nicht weit genug. Ein am 6. Juni begonnener Generalstreik zwang Eyadéma schließlich in die Knie. Die Nationalversammlung ließ sich nicht mehr verhindern, trotz zahlreicher Versuche Eydémars, dieses Unternehmen zu torpedieren. Lange weigerte er sich noch, den Forderungen nachzukommen, weil dies einem zivilen Staatsstreich gleichkomme. Am 12. Juni 1991 gab er schließlich auf: Mit den Oppositionsparteien, zusammengeschlossen im Collectif de l'Opposition Démocratique (C.O.D.), wurde eine Vereinbarung geschlossen, die den Weg für eine Nationalversammlung ebnete (siehe Anhang). Obwohl für den 24. Juni geplant, nahm diese Nationalversammlung erst am 8. Juli 1991 ihre Arbeit auf. Alle politischen Kräfte und Bürgergruppen arbeiteten mit. Die Versammlung tagte zwei Monate. Pausenlos verfolgte die Bevölkerung täglich die Live-Übertragungen in Hörfunk und Fernsehen und reagierte sichtlich empört auf alle Enthüllungen der Greuelataten, die während des Eyadéma-Regimes begangen worden waren.²³ Eyadémars Opponenten nahmen kein Blatt vor den Mund und sparten nicht mit Anschuldigungen. Auf diese Weise erhielt die Versammlung den Charakter einer nationalen Katharsis.

21 Fragment eines Filminterviews mit Nr. A. Dovi am 5.10.1991, vgl. oben Fn. 17.

22 Vgl. die Zweimonatsschrift Solidarité Nr. 8, April 1991, Hrsg.: Rassemblement du Peuple Togolais.

23 Ungekürztes Bildmaterial auf Video (VHS-secam) von allen Sitzungen der Conférence Nationale Souveraine in Lomé, ergänzt um Tonaufnahmen (Audiotonträger), ist in der Bibliothek des Afrika-Studiecentrums, Universität Leiden, vorhanden.

Ebenso wie Kérékou in Benin widersetzte sich Eyadéma zunächst verbissen gegen das Attribut "souveraine". Er sah darin einen Angriff auf seine Autorität als Präsident. Doch auch hierin blieb er erfolglos. Denn die Abgeordneten der Nationalversammlung ließen sich nicht einschüchtern. Eyadéma gelang es zwar, wiederholt Sitzungen zu vertagen und den Zugang zum Tagungsort militärisch abriegeln zu lassen. Die demokratische Glut hatte jedoch Feuer gefangen, und die Flammen ließen sich in jenem Moment nicht ersticken. Das Attribut "souveraine" fand seit 16. Juli 1991 ununterbrochen Verwendung.

Einer der maßgeblichen Beschlüsse der Conférence Nationale Souveraine war die Wahl Joseph Kokou Koffigohs zum Premierminister am 26. August 1991. Koffigoh, prominenter Rechtsanwalt und ehemaliger Präsident der nationalen Menschenrechtskommission, erhielt den Auftrag, eine Übergangsregierung zu bilden.²⁴ Deren vornehmlichste Aufgabe bestand darin, ein Referendum zur neu zu erarbeitenden Verfassung sowie vor allem die Präsidentschaftswahlen vorzubereiten, von deren Teilnahme sowohl Eyadéma als auch der damalige Premierminister ausgeschlossen wurden. Eyadéma blieb nur in der Übergangsphase Präsident. Ein weiteres wesentliches Ergebnis der Conférence Nationale Souveraine war die Wahl des gesetzgebenden Organs, des Haut Conseil de la République (H.C.R.). Präsident dieses H.C.R. wurde Bischof Kpodzro. Der H.C.R. setzte sich aus 70 Abgeordneten zusammen, die aus der Mitte der Conférence Nationale Souveraine gewählt waren.²⁵

Eine kurze Übersicht über die Ereignisse von Koffigohs Amtsantritt am 26. August 1991 bis heute macht indes deutlich, daß Eyadémas Macht und vor allem seine politische Gewandtheit viele unterschätzt haben. Schließlich führt noch immer er das Kommando über eine der bestorganisierten Einrichtungen der togischen Gesellschaft, die Armee, von der ihm so gut wie bedingungslos ergebenen 2000 Mann starken Präsidentengarde ganz zu schweigen.

Am 1. und am 8. Oktober 1991 konnte der Verfasser selber miterleben, wie ein kleiner, aber harter Kern jener Armee einen Staatsstreich unternahm. Damals hatten sie keinen Erfolg. Die Militärs wehrten sich vor allem gegen die autonome Position des H.C.R. und gegen dessen Beschuß, die R.P.T. aufzulösen. Mit knapper Not entrann Koffigoh dem Tod. Am 26. November 1991 erklärte er mutig (in Paris), daß er eine Auflösung des H.C.R. durch die Armee als "un coup d'état pur et simple"²⁶ ansehen werde. Am 4. Dezember 1991 mußte Koffigoh jedoch aufgeben. Ein knappes Jahr später äußerte er sich in einem Interview dazu folgendermaßen:

24 Vgl. *Apati-Bassah, J.*, Le Gouvernement de Transition au peigne fin, in: *La Tribune* (Lomé), Nr. 27, 24. September 1991, S. 4.

25 Für jemanden, der wie der Verfasser seit geraumer Zeit die Stellung des Häuptlings innerhalb des politischen Systems Togos beobachtet, ist hierbei der Umstand sehr aufschlußreich, daß es lediglich einem einzigen Häuptling gelungen ist, in diesem Gesetzgebungsorgan Platz zu nehmen.

26 *Marchés Tropicaux*, 1991, S. 3232.

"... un mois après (le coup d'état avorté au 8 octobre 1991, d. Verf.) à mon retour du sommet de Chaillot (des pays francophones à Paris), j'ai découvert un pays en pleine effervescence à la suite de la dissolution de l'ancien parti unique, le R.P.T. du président Eyadéma, décidée par le H.C.R. Malgré mes déclarations d'apaisement, le lendemain, au petit jour, j'ai été encerclé, cette fois par la totalité des Forces armées togolaises, alors que je suis ministre de la Défense et qu'aucune revendication n'a été portée à ma connaissance. Cinq jours plus tard, ce fut l'assaut donné à la Présidence. Beaucoup de gens sont morts et moi-même n'ai eu la vie sauve que grâce à Dieu ..."²⁷

Die verzweifelte Bitte um militärische Unterstützung, die Koffigoh aus seiner von rebellierenden Soldaten umstellten Amtswohnung an den französischen Präsidenten Mitterand sandte, verhallte ungehört. Frankreich blieb untätig, gebunden womöglich durch Loyalität gegenüber General Eyadéma und durch bilaterale Militärabkommen mit dessen Regime. Mitterand erwies sich sogar als unempfänglich für einen dramatischen Aufruf französischer Intellektueller.²⁸ Frankreich schaute weiterhin aus der Ferne zu. Einige Beschlüsse, die den Generälen unliebsam waren, mußten zurückgenommen werden,²⁹ z.B. das Verbot der Volkspartei,³⁰ Nachfolgerin der ehemaligen Einheitspartei. Viele Minister, gerade erst im Amt und allzu offen in ihrer Kritik an der früheren Herrschaft, machten sich aus dem Staub. Sie flüchteten nach Benin oder Ghana³¹ und wurden durch weniger kritische Politiker ersetzt.

Mittlerweile ist der Freiheitsrausch verflogen. Viele Parteien verschwinden ebenso schnell von der Bildfläche, wie sie aufgetaucht sind, oder schließen sich zusammen, um ihren politischen Tod aufzuschieben. Von den 22 Parteien sind im Juni 1992 nur noch acht aktiv.

Die wichtigsten konkreten Ergebnisse der Conférence Nationale Souveraine bleiben dennoch die Einrichtung des H.C.R. mit Gesetzgebungskompetenz und die Wahl des Anwalts Joseph Kokou Koffigoh zum Premierminister. Die Aufgaben, vor denen seine Interimsregierung angesichts des wirtschaftlich bankrotten und politisch zerrütteten Landes steht, sind allerdings umfangreich und komplex. Es werden begeistert und energisch

27 Vgl. Africa International Nr. 252, August 1992, S. 15.

28 Politique Africaine, 1991, Nr. 44, S. 3 f.

29 Vgl. Marchés Tropicaux, 29.11.1992, S. 3102: "Lors de sa conférence de presse à Paris, le 26 octobre 1991, le Premier Ministre Koffigoh avait déclaré que le R.P.T. devait tenir sa place 'dans une version nouvelle', c'est-à-dire panni les 27 partis constitués au Togo, et non plus comme parti unique."

30 Vgl. ebd.: "Le Haut Conseil de la République législative provisoire avait en effet voté la dissolution du R.P.T., en application d'une résolution de la Conférence Nationale, ce parti ayant fidèlement soutenu le général Eyadéma. Affirmant qu'il s'inscrivait désormais dans le cadre du 'renouveau démocratique', le R.P.T. avait tenu congrès le 23 novembre (1991), en dépit de l'interdiction du Haut conseil de la République. Le gouvernement de Me Koffigoh n'était pas intervenu."

31 Vgl. New African, Oktober 1992, S. 41.

Anfänge gemacht, um die notwendige Arbeit zu erledigen. Doch etliche Symptome für die Vitalität des alten Systems nehmen dem Demokratisierungsprozeß viel von seinem Elan. Die Kriminalität steigt rapide. Morde werden verübt, deren Täter nicht ermittelt, geschweige denn bestraft werden können. Ethnische Konflikte zwischen dem Süden und dem Norden, Bollwerk Eyadémas und seiner Kabyè-Armee, spitzen sich zu. Hierfür einige Beispiele:

Am 30./31. Mai 1992 fanden in dem Ort Sotouboua, 250 Kilometer nördlich von Lomé, Kämpfe um Bodenrechte zwischen Angehörigen der Völker der Tem und Kabyè statt. Die Kämpfer waren gut bewaffnet, und die Gefechte forderten mindestens 23 Tote. Ein Ultimatum des Innenministers (*l'Administration Territoriale et de la Sécurité*), die Waffen abzugeben, blieb unbeachtet.³² Die Polizei wagte es kaum, einzuschreiten, denn zu sehr steht sie bei der Bevölkerung noch in Mißkredit, weil sie mit dem Eyadéma-Regime festliert war.

Das Attentat auf den als Nationalheld aus dem Exil zurückgekehrten Gilchrist Olympio, den Sohn des 1963 ermordeten togischen Präsidenten Sylvanus Olympio, sorgte für allgemeine Empörung. Koffigohs Rücktritt wurde gefordert. Dessen Versprechen, eine Untersuchungskommission einzurichten, konnte den Argwohn in der Bevölkerung nicht beseitigen. Für alle derartigen Vorfälle wurde und wird Eyadéma verantwortlich gemacht; ist man sich doch des Umstandes bewußt, daß er von der Politik keinen Abschied genommen hat und immer noch die volle Unterstützung seiner Armee genießt.

Am 30. Juli wurde der junge Anwalt Tavio Amorin ermordet, der offenbar allzu öffentlich Eyadémas Abtreten gefordert hatte.³³ Ein Ende der Gewaltspirale scheint nicht in Sicht. Ein Bürgerkrieg scheint möglich.³⁴ Dankbar machen Eyadéma-Anhänger von dieser wirren Situation Gebrauch und ziehen Nutzen aus dem Ruf nach Rückkehr zu "Recht und Ordnung" der Eyadéma-Zeit.

Obwohl sich in jüngster Zeit auch positive Entwicklungen erkennen lassen, wie die Verabschiedung eines Wahlgesetzes und das Verfassungsreferendum, ist die politische Entwicklung im Ganzen wenig ermutigend. Denn viele ordnungsgemäße Beschlüsse der Conférence Nationale Souveraine werden zurückgeschraubt, oder ihre Umsetzung wird auf Spärflamme gesetzt. Politische und physische Gewalt scheinen sich schließlich auszuzahlen.³⁵ Die Angst vor neuerlicher Gewalt zwang die neuen politischen Führer zu Verhandlungen

32 Vgl. *Marchés Tropicaux* vo 5.6.1992, S. 1475: "Cette décision illustre l'impuissance jusqu'à présent du gouvernement de transition à juguler la montée des tensions et des violences politiques et ethniques qui ont fait au moins sept morts et des dizaines de blessés en un mois."

33 Vgl. *Jeune Afrique*, Nr. 1651, 27.8.-2.9.1992, S. 10.

34 Vgl. *New African*, Oktober 1992, S. 41.

35 Vgl. *Jeune Afrique*, a.a.O. (Fn. 33).

mit Eyadéma. Sie fanden vom 28. Juli bis zum 19. August 1992 im Rahmen einer sogenannten paritätschen Kommission (Commission paritaire) statt. Durch diese Verhandlungen erhielt Eyadéma einige Privilegien zurück. Entscheidendes Ergebnis der Verhandlungen ist jedoch, daß durch Eyadémas Vermittlung die R.P.T. beim Wettlauf um die Macht wieder vertreten ist. Eyadéma fordert für sich und seine politischen Mitstreiter minimal sechs von den 18 Ministerposten. Er trägt den größten Sieg dadurch davon, daß er wie ehedem nun wieder den Vorsitz über den Ministerrat führt. Durch die jüngste negative Entwicklung entmutigt, fragt sich manch einer in Togo, was die Nationalversammlung nun wirklich erreicht habe.

Ausblick

Ist nun eine Nationalversammlung ein unumgänglicher Schritt auf dem Weg zur Demokratisierung als eigene, afrikanische Form von Glasnost und Perestroika? Vielleicht macht dies in den französischen Ex-Kolonien mehr Sinn als in den britischen. Entscheidend ist jedenfalls die Frage, ob die von der Conférence Nationale Souveraine initiierten Institutionen, wie der Haut Conseil de la République und die Übergangsregierung, wirklich in der Lage sein werden, die allenthalben notwendigen Reformen wenigstens einzuleiten. Wird es gelingen, das überkommene politische System, an dem der togoische Bürger nicht partizipieren konnte, jetzt mit Hilfe von demokratisch gewählter Führung und Institutionen grundlegend zu verändern? Welche Rolle werden dabei die neuen politischen Parteien spielen, an deren Existenz sich der togoische Bürger noch gewöhnen muß, wenn er überhaupt weiß, daß sie existieren? Oder wird der togoische Bürger in seine frühere Apathie zurückfallen, weil er das Gefühl haben muß, er habe sowieso keinen Einfluß auf die Entwicklungen, die Veränderungen seien lediglich kosmetischer Art und beschränkten sich auf die Änderung der Straßennamen und auf die (Wieder-) Zulassung christlicher und damit europäischer Vornamen sowie auf ein neues Modell der Kopfbedeckung für Soldaten und Polizisten?

Anhang: Text der Vereinbarung vom 12. Juni 1991 zur Bildung der Conférence Nationale

"Entre le gouvernement (d'Eyadéma) et le collectif de l'Opposition Démocratique il est convenu ce qui suit:

1. Le gouvernement accepte l'organisation d'une Conférence Nationale pour le 24 juin 1991.
2. Le collectif de l'Opposition Démocratique suspend le mot d'ordre de grève générale lancé le 6 juin 1991.

3. Les deux parties décident la reprise des travaux du Comité préparatoire de la Conférence Nationale.
4. L'ordre du jour de la Conférence Nationale est fixé comme suit:
 - a. débat général sur la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays, sanctionné par une déclaration de politique générale.
 - b. mise en place des nouvelles institutions.
 - c. organisation de la période de transition, notamment:
Constitution du Gouvernement de transition dirigée par un Premier Ministre issu de la Conférence Nationale;
mise en place d'un organe législatif de transition;
mise en place des organes de contrôle des élections;
élaboration d'un calendrier électoral.
5. a. Pendant la Conférence Nationale et la période de transition, le chef de l'Etat assumera ses fonctions en tant que garant de la continuité de l'Etat, de l'indépendance et de l'unité nationale, dans le respect dû à la dignité de la fonction présidentielle, en tenant compte des attributions que la Conférence Nationale aura décidé de conférer au Premier Ministre.
b. Le gouvernement de la période de transition doit être représentatif et comporter toutes les sensibilités politiques.
6. a. Les orientations et décisions de la Conférence Nationale ne seront pas remises en cause par le chef de l'Etat.
b. Les élections générales qui se tiendront à la fin de la période de transition doivent donner à chacun la possibilité de se soumettre, sous le contrôle d'observateurs pour en vérifier la régularité.
7. Le Gouvernement et le Collectif de l'Opposition Démocratique lancent un appel au calme et à la paix civile.

Fait à Lomé, le 12 juin 1991"

Since its coming into force, the constitution proved effective in the democratic election of February 1992 and the subsequent inauguration of the members of the main institution of the state.

Societal Scripts and Constitutional Law as Competing Basis for Political Order of Ethiopia

By *Heinrich Scholler*

The Transitional Constitution of Ethiopia (transitional period charter of Ethiopia of 22nd July 1991) states in Art. 2 that the different National Societies, the central and the regional powers have to decide to what extent they will adopt modern constitutional law or recur to traditional organisation of their societies.

The Societal Script is the expression of internal not-written political order, which has to be taken into consideration. Scholars have put emphasis on the fact that the Societal Script of different groups like the Tigray-arnhara and the Oromo form a thesis and anti-thesis as vertical and horizontal structure in Society, which have to be reconciled. These competing structures of the different Societal Scripts could be organised in a federal system for allowing to have diversity on the regional and cultural level together with national or central unity. Modern and traditional law (Societal Scripts) must not remain an unsolved conflict.

In the Context of the Current Developments in African Constitutional Law: The Adventure of the National Conference in Togo

By *E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal*

During the last hundred years, Africa has seen profound political and constitutional changes the extent of which is closely linked to the respective colonial power. The African state is a juridical entity in international law, but was it also, at the time of independence, an empirical entity?

In almost all cases the newly independent states in Africa kept a number of the European administrative officials who formerly represented the colonial state. Independence, therefore, created a gap between the international legitimacy and the internal legitimacy of many African states.

After the adoption of European constitutional law and with, initially, a high degree of similarity between most constitutions in French-speaking Africa, nowadays these constitutions differ widely, contrary to Commonwealth Africa which has experienced fewer innovations and constitutional breakdowns. Parliamentary systems of government gave way to one-party systems.

This has been the political and constitutional development in Togo as well. The article thus describes the developments up to the present since General Gnassingbé Eyadéma founded the Rassemblement du Peuple Togolais as the ruling single party in 1969.