



Eine demokratisch kontrollierte Sicherheitsarchitektur in Westafrika – Zentrale Herausforderung für die ECOWAS

Jens-U. Hettmann

Juli 2004

Westafrika und Sicherheit: Ist das kein Widerspruch?

Internationale Medienberichterstattung über Westafrika wird seit Jahren dominiert von Krisen, gewalttätig ausgetragenen Konflikten und enormen Schäden und/oder Verlusten an Human- und Materialressourcen. Diese insgesamt zutreffende, aber dennoch einseitige Berichterstattung verstellt den Blick auf beachtliche Eigenanstrengungen der Region zur friedlichen Beilegung von Konflikten. Insbesondere mit Friedenssicherungsmaßnahmen, aber auch mit Vermittlungsbemühungen hat sich die Regionalorganisation ECOWAS einen Namen gemacht und ist derzeit damit beschäftigt, sich ein politisches Instrumentarium zu geben, um eine demokratisch legitimierte und funktionsfähige Sicherheitsarchitektur aufzubauen.

Auch als internationaler Partner ist die ECOWAS seit längerem gefragt, so beteiligte sich neben anderen Staaten auch die damalige Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) an der Finanzierung der ECOWAS-Friedensmission für Sierra Leone. EU, USAID, Großbritannien, Japan und Deutschland ko-finanzieren die Umsetzung des Krisenmechanismus, Kanada und die Niederlande haben ihre Absicht erklärt, hierbei mitzuwirken. Kanada hat darüber hinaus die Errichtung der Einheit für den Schutz von Kindern unterstützt. Die derzeitige Mission in der Côte d'Ivoire wird ebenfalls weitgehend international finanziert.

Unabhängig von afrikanisch drängenden Sicherheits- und Stabilitätsproblemen steht Sicherheitspolitik international derzeit unter dem Primat der Terrorbekämpfung. Sie gehört ebenfalls zum Spektrum

der ECOWAS-Aufgaben. Bislang ist sie in keinem dieser Bereiche gefordert worden. Für die weitere Zukunft ist jedoch nicht auszuschließen, dass die ECOWAS hier Beiträge leisten soll.

In der nahen Zukunft wird die regionale Sicherheit die vorrangige Herausforderung für die ECOWAS bleiben. Bislang ist sie aus verschiedenen Gründen noch nicht in der Lage, die Region eigenständig sicherheitspolitisch zu stabilisieren. Deshalb werden aktuell ihre Akteursqualitäten weiter ausgebaut. Dies geschieht zum Teil aus eigener Kraft, unterstützend gibt es ein starkes internationales Interesse an diesen Aufbauanstrengungen.

Vor diesem Hintergrund diskutiert der vorliegende Beitrag den Fragenkomplex, inwieweit die ECOWAS als regionaler sicherheitspolitischer Akteur aus europäi-

scher Sicht als Partner geeignet erscheint, welches ihre Stärken und Schwächen sind und was getan werden muss, damit in der ECOWAS-Region eine demokratisch legitimierte und wirksame Sicherheitsarchitektur entsteht.

Afrika als Krisenkontinent

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist in sämtlichen Erdteilen Zahl und Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen zurückgegangen, mit Ausnahme von Afrika.

Einige Zahlen und Befunde verdeutlichen das ganze Ausmaß der Problematik:

- Seit 1945 gab es in Subsahara-Afrika 45 Kriege und Bürgerkriege. Viele davon haben vor Jahren begonnen und sind bis heute nicht beendet.
- Allein in den vergangenen zwei Jahrzehnten kamen dadurch vermutlich 8 Mio. Menschen ums Leben. Die Opfer stammen zu etwa 90% aus der Zivilgesellschaft.
- Jeder vierte der über vierzig Staaten ist in einem Zerfallsprozess begriffen, der die staatliche Ordnung erodieren lässt.
- Seit dem Ende des Ost-Westkonflikts sind die beiden Machtblöcke aufgelöst. Im Gefolge dieser Entwicklung haben Einzelne und kleine Gruppen in Afrika damit begonnen, um Macht und Geld zu kämpfen.
- Die Wahl der Mittel kennt keine Tabus: Neben der privaten Aufstellung von Kampfeinheiten gehören dazu die Vergewaltigung von Frauen, die Rekrutierung von Kindersoldaten, der Einsatz von Drogen zur Senkung natürlicher Hemmschwellen, Verstümmelungen, Terrorisierung der Zivilbevölkerung, Waffen- und Rohstoffschmuggel.
- Zentraler Treibsatz für die Gewalt ist die angesichts schwacher Staaten im Süden und skrupelloser Geschäftemacher in Norden und Süden relativ ungehindert umsetzbare grenzenlose Gier nach Macht und Reichtum.

Dennoch versinkt nicht ganz Afrika im Chaos, es sind positive Entwicklungen zu verzeichnen: Im südlichen Afrika gibt die Entwicklung Angolas nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg Anlass zur Hoffnung, im westlichen Afrika sind Liberia und Sierra Leone mit internationaler und westafrikanischer Unterstützung im politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau begriffen, während andere Länder mit der Konsolidierung ihrer Demokratie beachtliche Fortschritte erzielt haben.

Die Afrikanische Union (AU) als Nachfolgerin der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) hat sich eine eigene sicherheitspolitische Komponente gegeben, deren sichtbarster Ausdruck der aktuell geschaffene afrikanische Sicherheitsrat ist. Sicherheitspolitisches Engagement ist der AU aber nur möglich, wenn es starke und sich zunehmend für Sicherheitspolitik engagierende Regionalorganisationen gibt.

Westafrika als Krisenregion

Auch in der Region Westafrika lassen sich zerstörerische und konstruktive Dynamiken gleichzeitig konstatieren. Trotz vereinzelter positiver Entwicklungen gehört die Region aktuell zu den instabilsten der Welt, nicht wenige Beobachter antizipieren eine weitere Verschlimmerung der Lage unter Ausweitung des gewaltsamen Konfliktaustrags. Gleichzeitig sind die in der Region vorherrschenden Konfliktursachen bekannt. Es handelt sich meist um Ressourcenkonflikte, die sich an Land- und Wasserrechten entzünden, Verteilungskonflikte vor dem Hintergrund von Neopatrimonialismus und Klientelismus sowie Herrschaftskonflikte, die begünstigt und geschürt werden durch den Ausschluss wichtiger Bevölkerungsgruppen von politischer Partizipation. Besonders letztere äußern sich zumeist entlang von potenziellen ethnischen und religiösen Konfliktlinien. Diese Konfliktursachen destabilisieren Einzelstaaten genauso wie die gesamte Region.

Vom Standpunkt der Sicherheit und der politischen Stabilität aus betrachtet lassen sich die fünfzehn Staaten der Region in drei Gruppen einteilen: stabile Demokratien, fragile defekte Demokratien und zerfallen(d)e Staaten. Für stabile Demokratien gilt, dass die Frage der Herrschaft und ihrer Legitimität sich aktuell nicht stellt, demokratische Machtwechsel möglich sind und das jeweilige Land eine politische, wirtschaftliche und soziale Einheit darstellt. Diese Kriterien treffen derzeit lediglich auf Cabo Verde, Benin, Ghana und Mali zu. In diesen Staaten finden regelmäßig Wahlen statt, die zwar nicht immer zu einem Machtwechsel führen müssen, allgemein aber als fair und transparent anerkannt werden. Das System von checks-and-balances mag noch nicht überall reibungslos funktionieren, ist aber nicht nur auf dem Papier existent, sondern bildet sich auch im politischen Leben immer stärker heraus. In all diesen Ländern sind die Unterdrückung der Opposition und die Missachtung von Menschenrechten deutlich zurückgegangen. Dennoch sind auch diese Länder noch nicht unbedingt so weit gefestigt, dass die Unumkehrbarkeit des Demokratisierungsprozesses feststeht.

In fragilen defekten Demokratien mag es zwar politische Stabilität geben, demokratische Machtwechsel gehören aber klar zur Ausnahme. In der Regel kontrolliert die Machtelite das gesamte Territorium, schränkt dabei aber demokratische Rechte der Bevölkerung über einen repressiven Staatsapparat ein. Die Demokratie in diesen Ländern ist deswegen als defekt anzusehen, weil die Herrschaftssysteme unter Ausschluss wichtiger Bevölkerungsgruppen auf bestimmten Machtpfeilern beruhen und aufgrund ihrer personalisierten Struktur nie die physische Lebensdauer der Machthaber überdauern. Damit bedeuten Machtwechsel immer politische Zäsuren, wie Demokratien sie nicht kennen. Wahlen in defekten Demokratien entsprechen in aller Regel nicht demokratischen Kriterien und dienen le-

diglich der Legitimierung der herrschenden Elite. Institutionen sind schwach, von der politischen Elite abhängig und können geregelte Machtübergänge nicht sicherstellen. Daher regeln sich diese – wenn nicht durch Putsche – durch Machtkämpfe nach dem Tod der Machthaber. Zu Gruppe dieser Staaten gehören Burkina Faso, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Niger, Nigeria, Senegal und Togo.

Zerfallen(d)e Staaten sind dadurch gekennzeichnet, dass die interne Herrschaftsfrage ungeklärt ist, mindestens zwei Machtzentren existieren, verbreitet anarchische Zustände herrschen und der Staat seine politischen, wirtschaftlichen und sozialen Steuerungs- und Leistungsfunktionen nicht mehr ausfüllen kann. In diese Kategorie sind auch post-Konflikt-Staaten einzustufen, selbst dann, wenn sie mittlerweile durch internationale Interventionen stabilisiert werden sollen. Diese Gruppe besteht derzeit aus Sierra Leone, Liberia und der Côte d'Ivoire.

Dieser Überblick verdeutlicht die Rahmenbedingungen für vier sicherheitspolitische Herausforderungen, die die gesamte Region bedrohen:

1. Die Erosion politischer Macht, die die Staaten in ihrer Fähigkeit zur Steuerung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Prozesse einschränkt,
2. steigender Einfluss bewaffneter nicht-staatlicher Akteure, der in verschiedenen Fällen zur Schaffung von Macht-oligopolen innerhalb von Staaten geführt hat,
3. zersplitterte Loyalitäten in den staatlichen Sicherheitssektoren, die immer wieder die Gefahr von Putschen hervorrufen und
4. zunehmende private Reaktionen auf die sinkende Fähigkeit der Staaten, öffentliche Sicherheit für alle Menschen gleichermaßen zur Verfügung zu stellen.

Diese Herausforderungen können durchaus grenzüberschreitendes Potential für Konflikte und Krisen entwickeln, womit sich die Frage nach regionaler Zusammenarbeit zur Verbesserung der insgesamt fragilen Sicherheit stellt.

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Region Westafrika

Sicherheitspolitik ist nicht neu auf der westafrikanischen Tagesordnung, gestaltete sich aber zunächst entlang den kolonialen Hinterlassenschaften: Die 1971 als rein frankophone Regionalorganisation CEAO gegründete West-afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (heute UEMOA) verabschiedete 1977 einen 1981 in Kraft getretenen Nichtangriffs- und Verteidigungspakt (ANAD). ANAD war den damaligen Risikoperzeptionen entsprechend auf die Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte ausgerichtet. Er wurde 1999 beendet, nachdem die ECOWAS, der neben den anglophonen und lusophonen Staaten der Region auch alle UEMOA-Mitglieder angehören, sich ihrerseits zum sicherheitspolitischen Akteur entwickelte und umfassende Beschlüsse dazu fasste.

Der 1978 im ECOWAS-Rahmen beschlossene Nicht-Angriffs-Pakt (PNA) ging 1981 in das gegenseitige Beistands- und Verteidigungsprotokoll (PMAD) über. Dieses sollte erstmals einen Sicherheitsrat aus Verteidigungs- und Außenministern schaffen und 1986 in Kraft treten. Die Tatsache, dass es nie umgesetzt wurde, trug mit dazu bei, dass 1990 ein frühzeitiges Eingreifen von ECOWAS in Liberia nicht möglich war.

1993 wurde der ECOWAS-Vertrag überarbeitet und der Regionalorganisation mehr Handlungsspielraum in sicherheitspolitischen Angelegenheiten gegeben. Bei der Überarbeitung flossen besonders 1991 getroffene Beschlüsse über politische Prinzipien ein, in denen es um Gewaltenteilung, Menschenrechte und politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger ging. Auch wurde der Grundstein

für die Gründung eines ECOWAS-Parlaments gelegt.

Seit dem Ende der 90er Jahre kamen weitere Beschlüsse hinzu. Heute verfügt die ECOWAS über das ausdrückliche völkerrechtliche Mandat, für regionale Sicherheit zu sorgen.

Zum sicherheitspolitischen Akteur ist die ECOWAS aber erst geworden, nachdem Rebellen und Putschisten die etablierten Machtverhältnisse in einzelnen Mitgliedsstaaten mit Waffengewalt verändern wollten und dies nicht im Rahmen klassischer Staatsstürche schafften. Satzungsgemäß müsste die ECOWAS auch bei Staatsstürchen gegen demokratisch gewählte bzw. international anerkannte Regierungen einschreiten. Sie hat dies allerdings bislang nie getan, und es ist fraglich, ob sie dazu in absehbarer Zeit in der Lage sein könnte.

Die ECOWAS: Bedeutendste Regionalorganisation mit breiter Agenda

Die fünfzehn oben kurz charakterisierten westafrikanischen Staaten haben sich in der ECOWAS zu einer Wertegemeinschaft mit dem Bekenntnis zur Demokratie als zentralem Kristallisationspunkt zusammengeschlossen. Ziel der Regionalorganisation ist es, die Region wirtschaftlich und politisch zu integrieren und dadurch weiter zu entwickeln. Die meisten Mitgliedsstaaten sind LDCs mit den klassischen Merkmalen; eine Sonderrolle nimmt der regionale Riese Nigeria ein, der als OPEC-Mitglied siebtgrößter Exporteur der Welt mit großem Wachstumspotenzial im Ölsektor ist. Neben der mit Abstand stärksten Wirtschaftsmacht ist Nigeria auch bevölkerungsreichster Staat, hat mehr Einwohner als die anderen Mitgliedsstaaten zusammen und verfügt über die größten militärischen Kapazitäten. Trotz seiner permanenten Instabilität und mit hoher Intensität ausgetragenen internen Konflikten stellt Nigeria damit einen zentralen Faktor in der Region dar.

Seit den neunziger Jahren haben zunehmende Gewalt und Instabilität dazu beigetragen, dass sich die ECOWAS zusätzlich eine dezidiert sicherheitspolitisch orientierte Agenda gegeben hat. Dabei wurde – wie bei den meisten anderen einschlägigen Organisationen wie Vereinte Nationen (VN), NATO, OSZE etc. – der Schwerpunkt zunächst auf zwischenstaatliche Konflikte gelegt mit der Folge, dass für die heute in der Region Westafrika vorherrschenden innerstaatlichen Konflikte noch kein einsetzbares Instrumentarium zur Verfügung steht. Die Folgen dieses Mangels wurden in dem Moment besonders deutlich, wo lokale Konflikte grenzüberschreitende Dynamiken entwickelten, denen letztlich nur durch den Einsatz von Militär zu begegnen war. In diesem Bereich verfügt die ECOWAS mittlerweile über umfangreiche Erfahrungen, die sie gegenüber den anderen afrikanischen Regionalorganisationen mit sicherheitspolitischer Agenda herausragen lassen. Auch ist die Beschlusslage mittlerweile den regionalen Bedingungen angepasst und deckt beispielsweise präventives Handeln auch bei internen Krisen ab.

Die ECOWAS als regionaler sicherheitspolitischer Akteur: ihre Stärken

Erfahrungen mit Friedensmissionen

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit gibt es in Afrika in allen Regionen. Sie ist unterschiedlich weit fortgeschritten und definiert. Die ECOWAS gilt unter Beobachtern aber auch deswegen als am weitesten entwickelt, weil sie sich gegenüber allen anderen Organisationen mit sicherheitspolitischer Agenda in Afrika wegen ihrer weitgehenden Beschlüsse und ihres institutionellen Aufbaus, besonders aber durch ihre einzigartigen Erfahrungen mit Friedenseinsätzen, auszeichnet. Diese Erfahrungen stellen die als erste zu nennende Stärke dar.

Sie intervenierte erstmals 1990-1997 im Rahmen von ECOMOG I (**ECOWAS**

Ceasefire **MO**nitoring **G**roup) in Liberia zur Eindämmung des Bürgerkriegs. Später schlossen sich ECOMOG II (1993-2000, Sierra Leone,) und ECOMOG III (1999, Guinea Bissau) in vergleichbaren Situationen an.

Seit 2002 stellt die ECOWAS im Rahmen von ECOMICI ein bedeutendes Kontingent an Blauhelmen im Rahmen des Friedensprozesses für die Côte d'Ivoire und spielte anfänglich auch eine maßgebliche Rolle in den Vermittlungsbemühungen, bis sie von Frankreich verdrängt wurde. Seit April 2004 wird die gesamte Friedensoperation nun im Rahmen einer VN-Mission durchgeführt, deren integraler Bestandteil die ECOWAS-Blauhelme sind und in welche die früher parallel laufende VN-Mission UNMICI gleichfalls integriert wurde.

Seit 2003 unterstützt die ECOWAS im Rahmen von ECOMILI militärisch die Befriedung und Stabilisierung Liberias; ECOMILI wurde später in die VN-Operation UNMIL integriert.

Weitere Stärken liegen im gesamten sicherheitspolitischen Instrumentarium und drücken sich in der Aufbauorganisation, den gefassten Beschlüssen und den permanenten operativen Handlungsfeldern aus.

Aufbauorganisation

Zur Wahrnehmung der politischen Steuerung und Umsetzung steht der ECOWAS auf der institutionellen Ebene ein komplexes Institutionengeflecht zur Verfügung. Oberstes Beschlussorgan ist der zweimal jährlich tagende Gipfel der Staats- und Regierungschefs (Authority). Auf ihm werden die großen politischen Orientierungen beschlossen, Protokolle etc. verabschiedet. Weiterhin existieren der Ministerrat, das Parlament, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Gerichtshof, das Exekutivsekretariat, der Kooperations-, Ausgleichs- und Entwicklungsfonds und diverse Kommissionen.

Von zentraler Bedeutung für die ECOWAS-Sicherheitspolitik ist der in seinen Inhalten weiter unten dargestellte Krisenmechanismus. Er sieht auf der institutionellen Ebene drei Organe vor: Die Authority, den Mediations- und Sicherheitsrat (MSC) und das Exekutivsekretariat. Als zusätzliche Organe wurden zwischenzeitlich die Verteidigungs- und Sicherheitskommission (DSC) und der Ältestenrat geschaffen. Das ECOWAS-Parlament wird im Protokoll nicht erwähnt.

Auf der Grundlage der durch das Protokoll erfolgten Mandatierung seitens der Authority beschließt in allen Friedens- und Sicherheitsangelegenheiten der MSR. Dazu gehört die Beschlussfassung über Konfliktpräventions-, bearbeitungs- und -lösungspolitiken einschließlich ihrer Umsetzung genauso wie die über Interventionen. Der Sicherheitsrat legt dabei die Inhalte und Ziele der Mandate fest und kann sie jederzeit überarbeiten. Für diese Einsätze ernennt der Sicherheitsrat den jeweiligen Militärkommandeur und – auf Empfehlung des Exekutivsekretärs – dessen Sonderbeauftragten. Dieser ist als Zivilist Vorgesetzter des Militärkommandeurs und bildet zusammen mit ihm die Hierarchiespitze der Missionen.

Als mögliche Auslöser für den Einsatz von ECOMOG-Truppen wurden festgelegt:

1. Aggression oder Aggressionsrisiken in jedem Mitgliedsland,
2. Konflikte zwischen zwei oder mehr Mitgliedsstaaten,
3. interne Konflikte, die humanitäre Katastrophen auslösen können oder ein erhebliches Risiko für Frieden und Sicherheit in der Region darstellen,
4. bei erheblichen und massiven Menschenrechtsverletzungen und
5. bei Putsch oder Putschversuchen gegen demokratisch gewählte Regierungen.

Außerhalb dieses Kanons kann der MSC auch andere Gründe für den Einsatz der ECOMOG als hinreichend anerkennen. Der MSR trifft sich allmonatlich auf Botschafterebene in Abuja, mindestens vierteljährlich auf Ministerebene und mindestens zweimal jährlich auf der Authority-Ebene.

Dem MSC soll die Verteidigungs- und Sicherheitskommission (DSC) zuarbeiten, die sich wesentlich aus Vertretern der klassischen Sicherheitsorgane und Ministerialbeamten zusammensetzt. Sie soll den MSC bei der Formulierung von Mandaten einschließlich der Zusammensetzung der Kontingente und der Ernennung der Kommandeure beraten.

Auf jährlicher Basis wird vom Exekutivsekretär nach Billigung durch die Authority ein Ältestenrat (Council of Elders) ernannt. Ihm sollen bedeutende Persönlichkeiten angehören, die nicht notwendigerweise Afrikaner sein müssen, deren Reputation sie aber besonders dazu befähigt, politische Zeichen zu setzen oder auch als Vermittler zu fungieren. Deshalb wird von ihnen Neutralität und Objektivität bei der Arbeit erwartet. Die Anzahl der Mitglieder ist nicht festgelegt, sie kann vom Exekutivsekretär in Abhängigkeit von den zu erfüllenden Aufgaben festgelegt werden und schwankt bislang zwischen 16 und 32. Der zunächst kaum in Erscheinung getretene Council of Elders ist derzeit dabei, sich ein Arbeitsprogramm zu geben, in dessen Zentrum zunächst die wichtige Problematik von Wahlen einschließlich ihrer Beobachtung steht.

Im Zuge der ausgeweiteten sicherheitspolitischen Zuständigkeiten der ECOWAS ist das Exekutivsekretariat umstrukturiert worden. Neu geschaffen wurde ein stellvertretendes Exekutivsekretariat für ‚Politische Angelegenheiten, Verteidigung und Sicherheit‘ mit der besonderen Zuständigkeit für die Implementierung des Krisenmechanismus. Es untergliedert sich in

vier Abteilungen, davon je eine für ‚politische und humanitäre Angelegenheiten‘ und ‚Frieden und Sicherheit‘. Erstere ist zuständig für militärische, friedensschaffende und humanitäre Angelegenheiten, die andere für Konfliktprävention und die policy-Formulierung in Sachen grenzüberschreitender organisierter Kriminalität sowie Waffen- und Drogenschmuggel.

Beschlüsse

Die ECOWAS hat folgende sicherheitspolitisch relevanten Beschlüsse in Form von Protokollen getroffen: gegen die Kleinwaffenproliferation (1998), zur Bewältigung von Konflikten (1999) und zu Good Governance (2001).

Mit dem Protokoll gegen die Proliferation von Kleinwaffen verpflichten sich alle Staaten nicht nur zur Unterbindung der unkontrollierten und auch grenzüberschreitenden Zirkulation von Handfeuerwaffen, sondern auch dazu, solche nicht national zu produzieren. Zur Durchführung dieses Vorhabens wurden auf nationaler Ebene entsprechende Kommissionen (mit Ausnahme von Liberia und Côte d'Ivoire) geschaffen. Diesen wurde auf Initiative des früheren malischen Staatspräsidenten Alpha Oumar Konaré eine Regionalstruktur (PCASED) zur Seite gestellt, die nicht zur ECOWAS gehört, aber enge Arbeitsbeziehungen mit ihr unterhält. Eine Bewertung des Erfolgs dieser regionalen Initiative würde verlässliche Zahlen über Vorhandensein und Zirkulation von Waffen aus der Zeit vor und seit der Aufnahme der Tätigkeit von PCASED voraussetzen. Solche Zahlen sind aber nicht erhältlich, so dass die Wirkungen dieses Programms nicht einschätzbar sind.

Der nach langer Vorarbeit unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen am 10.12.1999 auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs in Abuja/Nigeria beschlossene ‚Mechanismus für Prävention, Bearbeitung und Lösung von Konflikten, (für) Frieden und Sicherheit‘ (nach-

folgend: Krisenmechanismus) basiert auf dem Prinzip der Supranationalität und strebt danach, Normen und Prozeduren mit Strukturen zu institutionalisieren, die Konsultationen und kollektives Management regionaler Sicherheitsprobleme sicherstellen sollen. Mit der Beschlussfassung zum Mechanismus wurden gleichzeitig die älteren sicherheitspolitischen Vereinbarungen auf regionaler Ebene außer Kraft gesetzt bzw. in den neuen Mechanismus integriert.

Der Krisenmechanismus soll im Wesentlichen sieben Funktionen erfüllen:

Er soll

1. internen und zwischenstaatlichen Konflikten vorbeugen, sie bearbeiten und lösen können,
2. die Zusammenarbeit in den Bereichen Konfliktprävention, Frühwarnsystem, Friedensmissionen, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, internationalem Terrorismus sowie Verhinderung von Kleinwaffenproliferation und Anti-Personen Minen fördern,
3. Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region erhalten und stabilisieren,
4. Institutionen schaffen, die für die Organisation und Koordinierung von humanitärer Hilfe zuständig sind,
5. die enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten in den Bereichen präventive Diplomatie und Friedensschaffung fördern,
6. bei Bedarf zivile und militärische Kräfte schaffen und einsetzen, die den Frieden in der Region erhalten oder wieder herstellen sollen und
7. Politikvorschläge ausarbeiten in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Geldwäsche und illegaler Waffenbesitz.

Im internationalen Vergleich hat der Krisenmechanismus klare Stärken aufzuweisen: Die weltweit beispielhafte Zuständigkeit für interne Krisen und die Übertragung weitreichender Be-

schlussfassungsrechte auf den Mediations- und Sicherheitsrat (MSC) macht ihn zu einem umfassenden, recht flexiblen und schnell reaktionsfähigen Instrument. Begünstigt wird sein Wirkungsvermögen zunächst auch durch seine Zusammensetzung: Lediglich neun (mittlerweile auf zehn ausgeweitet) der fünfzehn Mitgliedsstaaten sind auf Rotationsbasis und für zwei Jahre Mitglied des MSC, der seine Beschlüsse mit einer Mehrheit von zwei Dritteln fällt. Gleichzeitig gibt es keine permanenten Mitgliedschaften.

Dennoch existiert eine Schwachstelle: Der Krisenmechanismus sieht keinerlei Ausweg für den Fall des Nichtzustandekommens der Zweidrittel-Mehrheit vor und wäre in diesem Fall nicht umsetzbar. Doch gerade hieran wird sich angesichts der alten anglophonen und frankophonen Dichotomie die Handlungsfähigkeit der ECOWAS beweisen müssen. Von den fünfzehn Mitgliedsstaaten sind acht frankophon, fünf anglophon und zwei lusophon, wobei letztere politisch keine entscheidende Rolle spielen. Die frankophonen Staaten sind wirtschafts- und währungspolitisch zusätzlich in der UEMOA miteinander verbunden und stellen für Frankreich immer noch das regionalpolitische Instrument par excellence dar, um eigene Ziele zu verfolgen bzw. tatsächliches oder vermeintliches Hegemonialstreben Nigerias zu konterkarieren.

Zwei denkbare Fälle verdeutlichen die zu erwartenden Schwierigkeiten: Weil bereits sechs Staaten eine Beschlussfassung verhindern können, könnte bei einem Putsch in einem frankophonen Land eine ECOWAS-Intervention am traditionellen Block-verhalten bei Abstimmungen scheitern, weil Nigeria traditionell die Hauptlast solcher Missionen zu schultern hat und die frankophonen Länder Nigeria durchweg misstrauisch gegenüber stehen. Umgekehrt ist kaum vorstellbar, dass die ECOWAS bei einem Putsch in Nigeria in der Lage wäre, ihre Verpflichtung zur Wiederherstellung der legitimen Verhält-

nisse umzusetzen. Hier stößt der grundsätzlich sehr fortschrittliche Entscheidungsmodus an praktisch-politische Grenzen, für die es derzeit keine Lösungsansätze gibt.

Das Protokoll zu Good Governance ist das aktuellste im gesamten Beschlusskanton und hat neben der formalen Festschreibung demokratischer Prinzipien, Institutionen und des Stellenwerts der Menschenrechte in der Politik das Anliegen, die Reichweite des Krisenmechanismus auf andere Politikfelder auszuweiten. Konkret regelt es Themen wie Wahlbeobachtung, die Rolle der Sicherheitskräfte in einer Demokratie, Armutsbekämpfung sowie die Förderung des gesellschaftlichen Dialogs, (Aus-)Bildung, Kultur, Religion, Recht sowie Frauen, Kinder und Jugend. Das Protokoll ist inhaltlich deckungsgleich mit westlich-universellen Konzepten und stellt das eigentliche politische Gerüst der Wertegemeinschaft ECOWAS dar.

Permanente operative Handlungsfelder

Die ECOWAS arbeitet permanent in zwei Bereichen: dem Frühwarnsystem und ECOMOG.

Das 2002 geschaffene Frühwarnsystem steckt noch in den Anfängen, hat aber die ECOWAS-Region bereits in vier Zonen mit Regionalbüros strukturiert: Für die Länder Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau und Senegal befindet es sich in Banjul, für Benin, Nigeria und Togo in Lomé, für Ghana, Guinea, Sierra Leone und Liberia in Monrovia und für Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali und Niger in Ouagadougou. Permanent beobachtet werden die Bereiche Politik (Fokus auf Menschenrechte und Demokratie), Wirtschaft (Nahrungsmittelversorgung), Soziales (Beschäftigungssituation), Sicherheit (Waffenzirkulation, zivil-militärische Beziehungen) und Umwelt (Wasser). Berichte zu allen Bereichen sollen auf täglicher Basis an das zuständige stellvertretende

Exekutivsekretariat in Abuja geleitet werden.

Der Aufbau des Systems funktioniert noch nicht reibungslos. Zum einen lassen die Berichts- und Meldungssysteme bislang ein zugrunde liegendes und homogenes Gesamtkonzept vermissen. Außerdem stößt der Ansatz an weitere Grenzen: zunächst ist innerhalb von ECOWAS die zonale Aufteilung umstritten, wobei die Bewegungsfreiheit der Büroleiter nicht nur durch logistische Schwierigkeiten eingeschränkt ist. Weiterhin handelt es sich bei ihnen um Staatsbeamte, so dass sich die Frage stellt, wie sie objektiv und nachhaltig ihre Aufgaben erfüllen sollen. Selbst wenn sie diese professionell und unabhängig wahrnehmen, bliebe das Problem der durch die Beobachtungen und Berichte artikulierten Probleme auszulösenden Wirkungen ungelöst. Zwar erlaubt die Rechtslage der ECOWAS das Eingreifen auch bei Gefahr im Verzuge, da aber dem Exekutivsekretariat die faktische Akteursqualität zum Auslösen einer geeigneten Maßnahme fehlt und in der Praxis die Staaten zustimmen müssen, erscheint krisenpräventive ‚early action‘ derzeit kaum möglich.

Militärisches Instrument der ECOWAS ist die ECOMOG. Sie wurde zunächst ad hoc aufgestellt und wird aktuell in permanent vorgehaltene Friedenstruppen umstrukturiert. Strittig war dabei von Anfang an, ob diese der ECOWAS zugeordnet oder innerhalb von nationalen Strukturen lediglich für spätere Einsätze vorgemerkt werden. Vorläufig ist zugunsten der zweiten Option entschieden worden. Allerdings wird die Vorbereitung auf gemeinsame Einsätze nun stärker zentral koordiniert. Bei der Ausbildung der Blauhelme erfüllen das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KA IPTC) in Ghana, das National War College (NWC) in Nigeria und die im Zuge der ivoirischen Krise von der Côte d'Ivoire nach Mali verlegte taktische Ausbildungs-

stätte arbeitsteilig und koordiniert wichtige Aufgaben.

Eine militärische und erfolgsbezogene Bewertung der abgeschlossenen Missionen zeigt, dass sie ziemlich problematisch waren und nicht durchweg erfolgreich. Das erste Problem betrifft die Frage der Truppenentsendung und hängt eng damit zusammen, dass Nigeria hier deutlich am stärksten beteiligt war. Dies ist von vielen anderen Staaten als Ausdruck nigerianischen Hegemonialstrebens angesehen worden. Zum zweiten waren die Mandate häufig improvisiert und wurden in der Regel erst nach Beginn der Operationen formuliert. Als misslich erwiesen sich auch die schwammigen oder fehlenden politischen Zielsetzungen für die Operationen. Dadurch ergaben sich regelmäßig Probleme bei der Zielerreichung. Ausrüstungsmängel sorgten gleichfalls immer wieder für Schwierigkeiten. Zu guter letzt machten die Missionen deutlich, dass die eigene Handlungsfähigkeit der ECOWAS relativ begrenzt ist und sie durchweg von externer Finanzierung abhängig ist. Hierunter litt insbesondere ECOMOG III, die letztlich an diesen Problemen scheiterte.

Mittlerweile sind sie erkannt und werden bearbeitet. Beispielsweise soll zur Behebung der Finanznot der vor Jahren gefasste und dann wieder in Vergessenheit geratene Beschluss zur Abführung von 0,5% der Zolleinnahmen aller Mitgliedsstaaten auf Importe von Nicht-ECOWAS-Staaten an die Regionalorganisation für die Erfüllung ihrer sicherheitspolitischen Aufgaben seit Mitte 2003 nachhaltiger umgesetzt werden. Bis Juni 2004 sind immerhin schon die entsprechenden Konten von den Staaten bei den Zentralbanken eingerichtet worden. Zwischenzeitlich wurden auch die institutionellen Zuständigkeiten und die Voraussetzungen für den Einsatz von ECOMOG-Truppen klarer definiert.

Auch aus demokratisch-parlamentarischem Blickwinkel fällt ein Missstand der ECOMOG-Einsätze auf. Nationale Parlamente (das ECOWAS-Parlament existiert erst seit 2000) waren grundsätzlich von den Beschlussfassungs- und Implementierungsprozessen ausgeschlossen. Ebenso wenig konnten sie eine wie auch immer geartete Finanzkontrolle durchführen. Gesellschaftliche Debatten zur Entsendung der Friedenstruppen fanden auch nicht statt. In den truppenentsendenden Ländern agierten die Regierungen außerhalb von jeglicher demokratischer Kontrolle, sie verweigerten selbst die Bekanntgabe von Opferzahlen und legten keinerlei politische oder finanzielle Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit ab. In diesen Sachverhalten drückt sich die generelle Schwäche der Legislativen gegenüber den Exekutiven aus, von zivilgesellschaftlicher Mitwirkung ganz zu schweigen. Das bisherige Verfahren ist unter demokratisch-rechtsstaatlichen Vorzeichen nicht akzeptabel und bedarf dringender Revision.

So wichtig und sinnvoll angesichts der Lage in der Region die Existenz einer stets einsatzfähigen Friedensmacht ist, bereitet das Problem der Neutralität zumindest bei friedenserhaltenden Missionen einige Schwierigkeiten und hat in der Vergangenheit die Wirkung von Einsätzen stark geschwächt. In einer Region, in der jedes Land besondere Interessen an jedem anderen Land hat und erschwerend noch der Nigeria-Faktor hinzukommt, ist ‚Neutralität‘ in der Vergangenheit nur durch Ausschluss von Kontingenten bestimmter Länder an den ECOMOG-Einsätzen erreichbar gewesen, zumal einzelne verhandelnde Gruppen die Frage der Nicht-Beteiligung von Truppenkontingenten bestimmter Entsendestaaten zur Bedingung für ihre Akzeptanz von Friedenstruppen gemacht hatten.

Dieses de-facto Vetorecht von Konfliktparteien erschwert und verzögert die Einsatzfähigkeit der Friedenstruppen; ob

aber externe Kontingente dieses Strukturproblem auf Dauer lösen können, muss bezweifelt werden.

Die ECOWAS als regionaler sicherheitspolitischer Akteur: Schwächen

Die ECOWAS ist sicherheitspolitisch im Werden begriffen, daher ist Reform- und Weiterentwicklungsbedarf allgegenwärtig. Aus dem Gesamtspektrum sollen hier lediglich folgende Aspekte aufgegriffen werden: Demokratiedefizit, Reform des Sicherheitssektors, politische Entscheidungsprozesse und mangelnde Nutzung eigener Ressourcen.

Das Demokratiedefizit

ist bereits daran abzulesen, dass das Protokoll zum Krisenmechanismus das ECOWAS-Parlament nicht erwähnt. Zum Zeitpunkt seiner Beschlussfassung bestand es zwar noch nicht, war aber im überarbeiteten ECOWAS-Vertrag von 1993 bereits benannt und hätte daher berücksichtigt werden können. 1994 wurde das von neun mandatierten Staaten vorgelegte Protokoll zur Errichtung des Parlaments verabschiedet und trat am 14. März 2000 in Kraft. Die Mandatierung der 115 Abgeordneten erfolgte provisorisch in einem ad-hoc-Verfahren und stand im Widerspruch zum revidierten ECOWAS-Vertrag von 1993, dessen Artikel 13,2 festlegt, dass das Protokoll neben den Funktionen, Zuständigkeiten und Organisationsprinzipien auch die Wahlmethode definieren sollte. Gerade letzteres ist nicht geschehen, die ECOWAS-Parlamentarier wurden entgegen dem Grundsatz, dass sie nicht gleichzeitig national und regional Abgeordnete sein dürfen, aus den nationalen Parlamenten entsandt. Unabhängig davon ist das Parlament ein Konsultativorgan, das zwar umfassend seine Meinung äußern darf, aber kaum über klassische Beschlussfassungsrechte verfügt. Verantwortlich entscheiden kann das Parlament jedoch in Gemeinschaftsangelegenheiten, namentlich in Fragen von Menschen- und Freiheitsrechten. Politisch liegt gerade in dieser Zuständigkeit ein

nutzbares Einfallstor für die Einforderung von parlamentarischer Kontrolle über die regionale Sicherheitspolitik.

Kontrollrechte werden dem ECOWAS-Parlament nicht von allein oder automatisch zufallen. Dazu ist der Hang der Exekutiven zur exklusiven Steuerung aller sicherheitsrelevanten Vorgänge zu sehr ausgeprägt. Gefördert wird diese Haltung zusätzlich durch das auch auf parlamentarischer Ebene vorhandene, tradierte und vordemokratische Machtverständnis. Danach ist ein Parlament – national und regional – weniger ein souveränes Organ zur Steuerung politischer Prozesse und Kontrolle der Exekutive sondern eher eine Art Beratungsorgan zur Unterstützung der Regierung.

Hier ist ein Umdenken erforderlich, wenn die demokratische Kontrolle über Politik im Allgemeinen und den Sicherheitssektor im besonderen Wirklichkeit werden soll. Vorläufig ist die Wahrscheinlichkeit allerdings hoch, dass das tradierte Politikverständnis nationaler Abgeordneter auf die regionale Ebene übertragen wird und konstitutive Rechte der Parlamente von den Parlamentariern nicht eingefordert werden. Verstärkte parlamentarische Kontrolle über den Sicherheitssektor setzt als ersten Schritt ein verändertes politisches Bewusstsein der Abgeordneten voraus. Dies ist erst im Entstehen begriffen und wird noch einige Zeit benötigen, bis es spürbare Wirkung entfalten kann. Vielleicht würden durch ECOWAS-weit durchgeführte Wahlen erhaltene Mandate den Abgeordneten helfen, mehr politisches Selbstbewusstsein zu entwickeln. Wahlen sind aber einerseits teuer und bedürfen andererseits klarer Verfahrensregeln. Die zu ihrer Klärung und Festlegung erforderliche Debatte wird aber derzeit nicht geführt, so dass eine kurzfristige Behebung dieses Mangels nicht in Sicht ist.

Die Reform des Sicherheitssektors

ist eine weitere vordringliche Reformaufgabe und muss sich auf zwei Ebenen abspielen: der der politischen Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse und der des eigenen Rollenverständnisses.

Die erste Dimension betrifft die Staatsorgane, die die politische und hierarchische Aufsicht zu erfüllen haben. Für die Aufrechterhaltung bzw. Herstellung öffentlicher Sicherheit sind zuständig die nationalen Sicherheitssektoren, klassisch verstanden als Militär, Polizei und Zoll, in den frankophonen Ländern regelmäßig erweitert um die Gendarmerie und die Naturschutzpolizei (Eaux et forêts). Sie erfüllen diese Funktion in allen Ländern aber nur sehr bedingt und werden deshalb weithin zu recht mehr als Teil des Problems denn als Teil der Lösung wahrgenommen. Hierfür gibt es vielfältige Gründe, die teilweise kontrovers diskutiert werden. Während einige Beobachter mehr die geringen Einkommen als Auslöser für die allgegenwärtigen Schikanen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sehen, betonen andere mehr die verbreitete Straflosigkeit bei Gesetzesübertretungen. Diese ist empirisch belegbar und wird von Experten und Beobachtern auf eine Art politischen Deal zurückgeführt, der auf der Aufgabenvermischung der Sicherheitssektoren beruht. Während sie einerseits öffentliche Sicherheit produzieren sollen, dienen sie in aller Regel andererseits gleichzeitig dem Machterhalt der politischen Elite. Diese wiederum erkaufte die Loyalität dieser für sie gefährlichsten Akteure durch ‚Nachsichtigkeit‘ bei Gesetzesverstößen. Dieses Netzwerk von Interessenverflechtungen aufzulösen ist eine Herkulesaufgabe, für die derzeit kein Königsweg erkennbar ist.

Gleichzeitig muss die erforderliche Reform des Sicherheitssektors die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative darstellen. Ohne den politischen Willen der Exekutiven werden allerdings die Legislativen als Vertreter des Volkes noch lange darum kämpfen müssen, ihre

Mitwirkungs- und Kontrollrechte über den Sicherheitssektor so wahrnehmen zu können, wie es den Standards gefestigter Demokratien entspricht.

Die zweite Dimension betrifft die Sicherheitssektoren selbst. Sie müssen von innen her so reformiert werden, dass sie ihre Rolle als Verfassungsorgane wahrnehmen und nur der Verfassung gegenüber loyal sind, nicht aber politischen Akteuren. Dies ist ein schwieriges Unterfangen, weil die westafrikanische Erfahrung zeigt, dass die Loyalitäten der Sicherheitsapparate stark vom Grad der Befriedigung ihrer materiellen und sonstigen Bedürfnisse abhängt und entsprechend volatil sind. Exekutiven fürchten nicht zu Unrecht Schwankungen in dieser Loyalität und sind ständig versucht, ihnen zuvorzukommen. Es gibt bislang keinen überzeugenden Weg, die Sicherheitssektoren nachhaltig und unumkehrbar auf Verfassungstreue zu trimmen, festzustehen scheint nur, dass die klassisch angebotenen Ausbildungsmaßnahmen diese Loyalität nicht in ausreichendem Maße herstellen konnten.

In einem Schlagwort zusammengefasst ist das Ziel der Reform des Sicherheitssektors die Herstellung von Sicherheit für das Volk im Gegensatz zum derzeit noch vorherrschenden Prinzip der Sicherheit für den Staat. Zentrale Akteure hierfür sind zunächst einmal die Nationalstaaten. Aber auch wenn dabei noch nicht klar ist, welchen Beitrag die ECOWAS dazu leisten kann, darf sie sich diesem Problem nicht verschließen, weil die Reform des Sicherheitssektors ein Schlüsselproblem für die Schaffung einer regionalen Sicherheitsarchitektur ist.

Politische Entscheidungsprozesse bestimmen die Handlungsfähigkeit von Institutionen. Dabei fällt auf, dass die ECOWAS insgesamt über einen Beschlussvorrat in Form von Protokollen, Mechanismen etc. verfügt, der in der Welt seinesgleichen sucht und hinsichtlich der

Festlegung von Entscheidungsprozessen, Flexibilität und Modernität besonders die nicht nur durch Vetorechte einzelner Mächte schwerfälligen Beschlussfassungen der VN deutlich übertrifft und diesem sogar Wege zur Verbesserung ihrer Entscheidungsstrukturen aufzeigen könnte. Gleichzeitig leidet die ECOWAS unter demselben Problem wie beispielsweise die VN: es gibt keine Instanz auf der oberen Politikebene, die gegen den Widerstand einzelner, im Regelfall vom zu lösenden Problem selbst betroffener, Staaten Beschlüsse oder Maßnahmen durchsetzen kann. Zu unterscheiden sind dabei zwei Ebenen der Beschlussfassung: Zum einen die Ebene der für alle Mitgliedsstaaten bindenden permanenten Beschlüsse, die ratifiziert und umgesetzt werden müssen. Diese liegt bislang im Ermessen der Staaten. Allgemein beobachtbare Tendenz ist es, die Beschlüsse eher zögerlich umzusetzen. Häufig, wie aktuell bei der Bekämpfung der Waffenproliferation beobachtbar, werden zwar die vereinbarten Institutionen geschaffen, ansonsten aber kaum weitere politischen Schritte zur Erreichung der gesteckten Ziele eingeleitet. Für die Art von Beschlüssen fällt es der ECOWAS schwer, ihre Umsetzung bei allen Mitgliedsstaaten einzufordern und durchzusetzen.

Die zweite Ebene sind die durch akute Probleme ausgelösten Beschlüssen, beispielsweise nach dem Ausbruch von Bürgerkriegen oder Putschen. Hier werden Entscheidungen erschwert und rasches Eingreifen verhindert durch von der ECOWAS kaum überwindbare nationale Eigeninteressen einzelner Staaten. Klartest Beispiel für die Notwendigkeit der Verbesserung der Entscheidungsprozesse ist die für die Mano-River-Union vom MSC bereits beschlossene Mission ECOMOG IV, die im Frühjahr 2001 wegen mangelnder VN-Finanzierung und fehlender Zustimmung der betroffenen Staaten nicht zustande kam. Dennoch hat die Praxis gezeigt, dass in diesen Fällen

die ECOWAS politisch mehr bewegen kann.

Das letztgenannte Beispiel beschreibt eine Art von Politik-Falle, in der die ECOWAS sich befindet: Sie ist relativ umfassend abhängig von den Mitgliedsstaaten, diese Abhängigkeit hemmt den Aufbau eigenständiger Handlungsmöglichkeiten. Sie verzögert sowohl die Umsetzung eigener Beschlüsse als auch die systematische und unterschiedslose Anwendung von demokratischen Prinzipien gegen militärische und zivile Autokraten, beispielsweise bei fragwürdigen Wahlen oder bei Menschenrechtsverletzungen und selbst bei schon ausgebrochener Gewalt: die betreffenden Staaten haben derzeit immer noch die Möglichkeit, sich hinter dem Konzept der Souveränität zu verstecken.

In diesem Zusammenhang zeigt ein weiteres ungelöstes Problem Grenzen der Handlungsfähigkeit der ECOWAS auf: das der Störenfriede von Frieden und Friedensprozessen: Es gibt in der Region Regierungen, die - obwohl sie es in aller Regel bestreiten - bewaffnete Gruppen und Rebellen in Drittstaaten unterstützen, teilweise sogar im Widerspruch zueinander. Beispielhaft seien hier zitiert die Unterstützung der NPLF in Liberia durch Burkina Faso und die Côte d'Ivoire bei gleichzeitiger Unterstützung gegen die NPFL-Bewegung gerichteter Gruppen durch Sierra Leone und Guinea; weiterhin unterstützten Liberia und Burkina Faso die Rebellenbewegung Revolutionary United Front (RUF) in Sierra Leone. Dieses Verhalten von Staaten wurde durch mutige Journalisten und internationale Expertengruppen, teilweise im Rahmen von VN-Missionen, öffentlich bekannt. Von den VN wurden daraufhin allenfalls zögerliche Sanktionen beschlossen, die dem destabilisierenden Tun der Staaten nicht wirklich Einhalt geboten. Die ECOWAS war aufgrund ihrer Struktur nicht in der Lage zu intervenieren, obwohl die Unterstützung einzelner Gruppen

durch Drittstaaten die Region weiter destabilisierte. Dieses Problem ist bekannt, politisch allerdings ein Tabuthema: Es gibt derzeit keine Debatte über den Umgang damit.

Wie fast alle anderen transnationalen Organisationen mit sicherheitspolitischer Agenda steht auch die ECOWAS vor dem Problem, trotz weitergehender Beschlusslage eher für die Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte ausgestattet zu sein, während in der Region die meisten Krisen innerhalb von Staaten entstehen und erst dann häufig eine grenzüberschreitende Dimension erhalten, bei denen zumeist die Staaten selbst nicht die zentralen Akteure sind. Die Problematik in diesem Bereich ist zweidimensional. Zum einen sind die politischen Eliten und ihre Staaten gute 40 Jahre nach der Unabhängigkeit wenig geneigt, Drittakteuren oder supranationalen Organisationen Zuständigkeiten zu übertragen, die Abstriche bei den Souveränitätsrechten bedeuten würden. Anders ausgedrückt: für die zumeist autokratisch regierten Mitgliedsstaaten der ECOWAS sind - wie für viele andere auch - die Prinzipien ‚Territorialität‘ und ‚Souveränität‘ von absolut zentraler Bedeutung. Auf dem Weg zu den im Globalisierungszeitalter zunehmend in den Vordergrund tretenden Prinzipien wie ‚Legitimität‘ und ‚Effizienz‘ sind sie noch nicht hinreichend weit gegangen, um andere Politiken als die praktizierten in Erwägung zu ziehen. Diese Grundhaltung macht es schwer, von außen präventiv in Konfliktsituation einzuwirken, Möglichkeiten zum Eingreifen ergeben sich in aller Regel erst dann, wenn die politische Elite eines Staates nicht mehr in der Lage ist, ihr Herrschaftsmonopol gegenüber rivalisierenden Gruppen zu behaupten.

Eng mit diesem Politikverständnis verbunden ist die zweite Dimension. Sie bezieht sich auf die verbreitete Tabuisierung von Konflikten. Es ist in der gesamten Region gängiges Politikverständnis, dass nationale Einheit gleichzeitig Einstimmig-

keit bedeutet. Vor diesem Hintergrund ist es kaum möglich, Interessenunterschiede und divergierende Positionen zu bestimmten Konfliktgegenständen, geschweige denn zu Konfliktpotenzialen, zu thematisieren, ohne sich dem Vorwurf auszusetzen, ein Gegner des eigenen Staates zu sein. Das klassische Argument der Machteliten für dieses repressive Verhalten lautet, dass durch eine Thematisierung von Problemen diese erst virulent würden. Dieses Argument ist aber nicht haltbar, weil durch Totschweigen Probleme nicht verschwinden und diese Politikultur grundsätzlich präventives Handeln verhindert. Die klarsten Beispiele für die hiermit verbundenen Probleme der Konfliktbearbeitung und vor allen Dingen der Krisenprävention sind in Westafrika Sierra Leone, Liberia und die Côte d'Ivoire. Gerade im Fall der Côte d'Ivoire gab es bereits zur Mitte der neunziger Jahre klar formulierte Warnungen hinsichtlich des sich zusammenbauenden Krisenpotenzials, ohne dass irgendwelche politischen Schritte eingeleitet wurden. Eine offene politische Debatte über die Konfliktgegenstände und die Suche nach gewaltfreien (Kompromiss-) Lösungen hätte weitaus eher den gewaltsamen Konfliktaustrag verhindern können als die praktizierte Politikultur.

Zusammenfassend lassen sich die hier benannten Schwächen im ECOWAS-System exemplarisch darstellen bei der Anwendung des Krisenmechanismus in der ivoirisch-regionalen Krise. Diese zeigt zunächst, dass viele der vorgenannten Probleme vorlagen, bekannt waren und politisch nicht bearbeitet wurden. Erschwerend kam hinzu, dass selbst nach Ausbruch der Krise das vorhandene Instrumentarium nicht wie vorgesehen angewandt wurde. Formal könnte argumentiert werden, dass der Krisenmechanismus noch nicht von der erforderlichen Anzahl Staaten ratifiziert wurde und deshalb nicht anwendbar war. Dieses Argument schlägt aber nicht, denn das Protokoll enthält eine Klausel für sein vorläufi-

ges Inkrafttreten. Damit hätte der Mechanismus im Fall der ivoirischen Krise angewandt werden müssen. Stattdessen wurden – und dies unter Mitwirkung des ECOWAS-Exekutivsekretariats - andere Wege gegangen, indem ECOWAS-Sondergipfel organisiert wurden und der togolesische Staatspräsident zum Koordinator der ECOWAS-Vermittlung ernannt wurde. Gerade letztere Funktion gibt es formal nicht, zuständig gewesen wäre der MSC. Keiner dieser Wege brachte den Friedensprozess voran und lieferte so für Frankreich die Vorlage zu einem von ihm gesponserten Friedensabkommen. Die ECOWAS konnte nichts weiter tun, als seine höchst problematische politische Umsetzung zu begleiten. Dieses Beispiel macht deutlich, dass die ECOWAS so lange nicht zu einem handlungsfähigen Akteur in der Region werden kann, wie sie ihr eigenes Instrumentarium nicht anwendet. Es zeigt gleichzeitig, dass es neben den offiziell existierenden Strukturen weitere informelle gibt, die nach Belieben unter Ausschaltung der formal verbindlichen Verfahren aktiviert werden können. Diese Vielfalt von gangbaren Wegen ist der Entstehung einer funktionsfähigen Sicherheitsarchitektur abträglich. Mit ihrer Homogenisierung darf sich die ECOWAS nicht allzu viel Zeit lassen, schließlich ist sie schon jetzt auf afrikanischer Ebene und weltweit im Rahmen einer globalen Sicherheitsarchitektur gefordert.

Mangelnde Nutzung eigener Ressourcen
Westafrika ist eine Region, an der sich viele regionale, aber auch externe Interessen, sei es von ehemaligen Kolonialmächten, sei es von anderen globalen Akteuren, festmachen. Die aktuelle Erdöl-situation illustriert diesen Tatbestand einmal mehr. Es ist immer noch relativ leicht, mit bilateralen Strategien die Staaten der Region von außen gegeneinander auszuspielen. Umso mehr muss die Region und damit ECOWAS daran interessiert sein, ihre fraglos vorhandenen Eigeninteressen einzubringen. Dies wird ganz sicher nicht auf einzelstaatlicher

Ebene, aber am ehesten noch durch regional geschlossenes Auftreten erreichbar sein. Dazu müsste die Region auf eigene Ressourcen auch und gerade im Bereich der Humanressourcen zurückgreifen. Diese sind in der Region durchaus vorhanden. Damit verbundene Möglichkeiten werden aber bislang nur unzureichend genutzt.

Ansätze hierfür liegen in einer regionalen Kooperation von ECOWAS mit Think Tanks, darüber hinaus kommt der gesellschaftlichen Diskussion von Sicherheitspolitik steigende Bedeutung zu. Insbesondere aus der Zivilgesellschaft wird immer wieder Kritik dahingehend an der ECOWAS geübt, dass sie sich zum Komplizen autokratischer Regime mache und in der Region ein Klima der Straflosigkeit begünstige.

Zivilgesellschaftliche Organisationen zählen zwar nicht zu den klassischen sicherheitspolitischen Akteuren, dennoch gibt es in den meisten Ländern der Region solche Vereinigungen mit sicherheitspolitischer Agenda. Teilweise kooperieren sie schon auf regionaler Ebene und unterhalten auch Kontakte zum Exekutivsekretariat der ECOWAS. Es ist schwer zu prognostizieren, wie sich angesichts der Schwäche dieser Organisationen auf regionaler Ebene und ihrer formalen Nichtexistenz in der regionalen Sicherheitsarchitektur ihr Gewicht in der Zukunft entwickeln wird, ECOWAS und Staaten wären aber gut beraten, die Zeichen der Zeit zu erkennen. Eine solche regionale Zusam-

menarbeit könnte nämlich unter dem Grundsatz, dass afrikanische Probleme afrikanische Lösungen erfordern, auch die eigene Problemlösungsfähigkeit in der Region verbessern.

Zum Autor:

Jens Hettmann ist seit April 2004 Leiter des Projekts „Regionale Sicherheitspolitik westliches Afrika“, Sitz in Abuja/Nigeria.

Ansprechpartner:

Dr. Werner Puschra,
Tel.: 0228-883-576
Mail: Werner.Puschra@fes.de

Sabine Matambalya,
Tel.: 0228-883-577
Mail: Sabine.Matambalya@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Fax: 0228-883-623

