

A stylized map of West Africa composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to indicate specific countries or regions.

ECOWAS auf dem Prüfstand

Stärken und Grenzen regionaler Sicherheitspolitik in Westafrika

SEBASTIAN SPERLING

Februar 2011

- Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) reagierte auf die Krisen in Guinea, Niger und Côte d'Ivoire einstimmig und konsequent. Die Verteidigung und Durchsetzung demokratischer Standards ist von der Staatengemeinschaft als zentrale gemeinsame Aufgabe weitgehend akzeptiert.
- Das Management der zahlreichen akuten Krisen geht auf Kosten des langfristigen Aufbaus der für die Bearbeitung solcher Krisen notwendigen Strukturen. Der ECOWAS fehlen insbesondere ein kohärenter Aktionsplan im Bereich Frieden und Sicherheit, Mediationskapazitäten sowie effektive Sanktions- und Interventionsinstrumente.
- Die ECOWAS-Sicherheitsarchitektur leistet sich zudem blinde Flecken und ein internes Demokratiedefizit – beides gefährdet die Glaubwürdigkeit der ECOWAS.
- Internationale Unterstützung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur sollte zunehmend auch die Schnittstellen zwischen der Afrikanischen Union und den Regionalorganisationen sowie zwischen den Regionalorganisationen und nationaler Politik in den Blick nehmen.

Nach der Weigerung Laurent Gbagos, seine Wahlniederlage zu akzeptieren und sein Präsidentenamt aufzugeben, droht der Côte d'Ivoire ein erneuter Bürgerkrieg und der Region eine weitere Destabilisierung. Entsprechend bemüht sind die Länder Westafrikas um eine Lösung der Krise. Diese ist damit auch ein Gradmesser für die Stärke regionaler Sicherheitspolitik in Afrika und speziell für die Stärke der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Mit der im Aufbau befindlichen afrikanischen Sicherheitsarchitektur verbindet auch deutsche und europäische Politik viele Hoffnungen und Erwartungen.

Die ECOWAS gilt dabei zu Recht als institutionell am weitesten entwickelte Regionalorganisation in Afrika. Ihre Mitgliedsstaaten haben sich in weitreichenden Abkommen zur Konfliktprävention, Demokratie und guter Regierungsführung verpflichtet. Nicht nur in der Côte d'Ivoire wurden diese Abkommen jedoch in der jüngeren Vergangenheit auf die Probe gestellt. Die Regionalorganisation war insbesondere auch in Guinea, Guinea-Bissau und Niger als Krisenmanager, Mediator und Verteidiger demokratischer Standards gefragt. Welche Stärken und Schwächen offenbarte die ECOWAS dabei, und was bedeutet dies für die deutsche und europäische Unterstützung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur?

Einstimmig und konsequent: Demokratische Normen setzen sich durch

Eine positive Erkenntnis der letzten Jahre: Die Verteidigung demokratischer Standards ist von der westafrikanischen Staatengemeinschaft inzwischen als zentrale gemeinsame Aufgabe akzeptiert. Angesichts der Fragilität und Demokratiedefizite fast aller ECOWAS-Mitgliedsländer und -Regierungen erstaunt die Konsequenz und Einstimmigkeit, mit der die ECOWAS die jüngsten Brüche der regionalen Abkommen verurteilte und sanktionierte. Gleich drei der 15 Mitgliedsländer (Guinea, Niger, Côte d'Ivoire) wurden zuletzt suspendiert. In akuten Krisen berief die ECOWAS mehrere Sondergipfel ein und entsendete ECOWAS-Mediatoren und -Missionen, insbesondere in die Côte d'Ivoire sowie nach Guinea, Guinea-Bissau, Niger und Togo. In Niger und Guinea positionierten sich die Mitgliedsstaaten klar gegen die Militärjuntas und bestanden auf die Übergabe der Macht an eine demokratisch legitimierte Regierung. In der Côte

d'Ivoire hat die ECOWAS den Herausforderer Ouattara als Wahlsieger anerkannt, den Coup des Amtsinhabers Gbagbo verurteilt und auf dem Sondergipfel Weihnachten 2010 angekündigt, dessen Rücktritt zur Not mit »legitimer Gewalt« zu erzwingen. Das ist konsequent im Sinne der ECOWAS-Protokolle. Die ECOWAS will mit Macht verhindern, dass Gbagbo mit seinem Coup durchkommt und damit ein fatales Signal für die anstehenden schwierigen Wahlen in Afrika setzt. Diese Entschlossenheit ist bemerkenswert und stellt eine neue Qualität der Nachbarbeziehungen und der Akzeptanz von Demokratie als bevorzugter Regierungsform dar. Die Runde der Staatschefs wendet sich hier wie auch schon im Fall Niger gegen einen der ihren. In Westafrika reift der Konsens, dass gemeinsam vereinbarte demokratische Prinzipien durchgesetzt – im Fall der Côte d'Ivoire das Recht des Wahlsiegers auf sein Amt – werden müssen, und dies ggf. auch die Einmischung in interne Angelegenheiten eines Mitgliedslandes notwendig macht.

Nigeria, als Regionalmacht und amtierender ECOWAS-Vorsitz, spielt hier eine aktive und durchaus positive Rolle, mit Blick auf die Côte d'Ivoire ebenso wie auch schon zuvor in Guinea und Niger. Angesichts Nigerias immenser innenpolitischer Probleme und anstehenden umkämpften Wahlen ist dies nicht selbstverständlich.

In den Krisen zeigte sich dabei auch, dass die ECOWAS den ersten Bezugsrahmen für die Staaten Westafrikas darstellt. Frieden- und Sicherheitspolitik sind wichtige Treiber regionaler Integration in Westafrika. Zwar sucht und benötigt die ECOWAS die Unterstützung der Afrikanischen Union (AU), nicht zuletzt auch für die eigene Legitimität. Doch auf kontinentaler Ebene sind Einigungen eben auch schwieriger zu erzielen und es gibt auch mehr Regime, die einen demokratischen Konsens unterwandern wollen. Die AU reagierte beispielsweise wohl nicht zuletzt auch aufgrund des Einflusses Libyens im Falle von Tandjas Verfassungscoup in Niger längst nicht so entschieden wie die ECOWAS. Und in der laufenden Debatte über den Umgang mit der Krise in der Côte d'Ivoire führen innerhalb der AU vor allem diejenigen das Wort, die aus nachvollziehbaren Gründen kein Interesse daran haben, die AU und die Regionalorganisation zur Durchsetzung demokratischer Prinzipien zu befähigen. Inzwischen hat die AU die Führung in der Côte d'Ivoire-Frage übernommen, trifft mit ihrem Ansatz und Vorgehen aber innerhalb der ECOWAS auch auf Widerspruch. Während die Arbeitsteilung und Abstimmungsverfahren

zwischen AU und ECOWAS noch immer nicht explizit ausverhandelt sind, reagierte die ECOWAS insgesamt schneller und konsequenter.

In einigen der von der ECOWAS bearbeiteten Krisen deuteten sich zuletzt nun positive Trends an: In Togo wurde im März 2010 friedlich gewählt, eine Wiederholung der Gewalttaten im Anschluss an die gefälschten Wahlen des Jahres 2005 konnte trotz anhaltender politischer Spannungen verhindert werden. In Guinea gelang unter schwierigsten Bedingungen die Organisation der bislang demokratischsten Wahlen in der Geschichte des Landes. Das Militär hat die Macht nach fast zweijähriger Herrschaft an eine demokratisch legitimierte zivile Regierung übergeben. In Niger gibt die Militärjunta nach dem erfolgreichen Verfassungsreferendum im Oktober 2010 Grund zur Hoffnung, diesem Beispiel bei den anstehenden Wahlen folgen zu wollen. Auch wenn sich der Anteil der ECOWAS an diesen Erfolgen nicht quantifizieren lässt, so kann man doch davon ausgehen, dass der Druck der ECOWAS positiv gewirkt hat. Diesen Erfolgen regionaler Sicherheitspolitik stehen jedoch auch enorme Herausforderungen in der Umsetzung der regionalen Sicherheitsarchitektur gegenüber.

Blinde Flecken

Während die genannten akuten Konflikte die Agenda der Regionalorganisation dominierten, blieben andere mit niedrigerer Intensität schwelende, aber nicht weniger besorgniserregende Krisen, Konfliktherde und regionale Sicherheitsrisiken weitgehend unbearbeitet. So wird beispielsweise die Sahelzone zunehmend von grenzüberschreitender Kriminalität, dem Tuareg-Konflikt, Terrorismus und der Ausbreitung der Al Qaida im islamischen Maghreb (AQMI) destabilisiert. Die Grenzen zwischen den Konfliktsystemen verwischen. Längst sind in Westafrika nicht mehr nur Mali und Niger davon betroffenen. Ein seit Jahren vorgesehener ECOWAS-Gipfel zur Sahelzone fand jedoch noch immer nicht statt.

Unterhalb der Reizschwelle der Militär-Coups und gewalttätigen Konflikte verstoßen Regierungen der Mitgliedsländer zudem weiterhin gegen das Zusatzprotokoll zu guter Regierungsführung, ohne Sanktionen fürchten zu müssen. So ermöglichte sich der seit 1987 in Burkina Faso herrschende Präsident Blaise Compaoré beispielsweise Ende 2010 mit einer umstrittenen Verfassungs-

interpretation die erneute Wiederwahl, während er zugleich als Mediator im Namen der ECOWAS in Guinea und der Côte d'Ivoire demokratische Werte verteidigen soll. Solch blinde Flecken könnten als Doppelstandards ausgelegt werden und mittelfristig die Glaubwürdigkeit der ECOWAS gefährden.

Fehlende Sanktions- und Interventionskapazitäten

Die diplomatischen Offensiven der ECOWAS in Krisenfällen kommen zudem rasch an Grenzen. So war es der ECOWAS in Niger letztlich nicht gelungen, den Verfassungscoup des amtierenden Präsidenten Tandja zu stoppen. Zwar wurde dessen handstreichartige Amtszeitverlängerung im Jahr 2009 von der ECOWAS verurteilt und mit der Suspendierung Nigers sanktioniert, doch es fehlten die Mittel, die Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung in Niger zu erzwingen. Erst das nigrische Militär setzte Tandjas Willkürherrschaft mit dem von der ECOWAS ebenfalls zu Recht verurteilten Putsch im Februar 2010 ein Ende.

Derzeit gehen der ECOWAS in der Côte d'Ivoire die Instrumente aus, während Präsident Gbagbo erfolgreich auf Zeit spielt. Die Hebel für wirksame politische oder wirtschaftliche Sanktionen (z.B. das Einfrieren von privaten Konten, Reisebeschränkungen für Regierungsmitglieder, Handelsembargos, Einfrieren von Krediten und Entwicklungshilfe) halten andere Akteure wie die EU oder die USA in der Hand. Und für umfassende Interventionen zu Wiederherstellung demokratischer Ordnung fehlen der ECOWAS Kapazitäten. Die für solche Zwecke vorgesehene ECOWAS-Standby Force ist weiterhin im Aufbau und noch nicht einsatzfähig. Zudem ist sie auf Peacekeeping, nicht aber auf den in der Côte d'Ivoire unter Umständen notwendigen Kampfeinsatz ausgerichtet. Es fehlen insbesondere auch Lufttransport- und Marine-Kapazitäten. Ohne internationale Unterstützung ist eine erfolgreiche Intervention nicht denkbar. Dabei benötigt die ECOWAS nicht nur finanzielle, materielle und logistische Hilfe, sondern verlangt – wie zuletzt auch vom nigerianischen Präsidenten betont – vor allem auch die Legitimierung durch entsprechende Beschlüsse der AU und der Vereinten Nationen (VN), die bislang ausbleibt. Selbst innerhalb der ECOWAS-Kommission reift daher derzeit die Frage: Hat die ECOWAS die Suche nach Lösungen in der Côte d'Ivoire-Krise zu früh auf eine militärische

Option verengt? Droht sie nun, über leere Drohungen ihre Glaubwürdigkeit zu beschädigen?

Mit der Absetzung Gbagbos allein wäre eine solche Intervention schließlich ohnehin auch noch längst nicht erfolgreich. An der tiefen Spaltung des Landes würde es kaum etwas ändern, d.h. eine nachhaltig erfolgreiche Friedensstrategie müsste wesentlich umfassender sein als eine punktuelle Intervention. Doch gerade in der Unterstützung solch langfristiger Prozesse insbesondere in Post-Konflikt-Situationen zeigen sich die Grenzen der ECOWAS, wie im Fall Guinea Bissau. Dort ist der für die Stabilisierung und Demokratisierung des Landes dringend notwendige Umbau des Militärs noch immer nicht vorangekommen. Auf Bitte des Präsidenten Bissaus hat die ECOWAS auf einem Sondergipfel im September 2010 die Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) und die Bereitstellung einer Schutztruppe zu deren Absicherung zugesagt. Die nötigen Mittel sind aber noch immer nicht freigegeben. Dass die ECOWAS selbst für den Kleinststaat Bissau keine robuste Unterstützung anbieten kann, sendet fatale Signale mit Blick auf die ebenfalls auf externe Hilfe angewiesenen anstehenden SSR-Prozesse in Guinea und gegebenenfalls zukünftig in Côte d'Ivoire und Niger.

Stockender Aufbau notwendiger Strukturen

Die blinden Flecken und fehlenden Interventionsinstrumente hängen nicht zuletzt auch damit zusammen, dass das notwendige ad-hoc Management der vielen eskalierenden Krisen in der Region den mittel- und langfristigen Aufbau notwendiger Strukturen innerhalb der Regionalorganisation erschwert. Wichtige Organe und Instrumente der Konfliktprävention sind noch immer nicht entwickelt.

Dies betrifft erstens dennach wie vor ausstehenden Aufbau der zivilen Komponente der ECOWAS-Standby Force. Bislang lag der Fokus der ECOWAS und der internationalen Unterstützung nahezu ausschließlich auf der militärischen Komponente. Zum zweiten fehlen der ECOWAS-Kommission weiterhin Kapazitäten zur professionellen Vorbereitung und Durchführung politischer Mediationsmissionen. Immerhin wurde die Einrichtung einer Mediations-Einheit bereits beschlossen. Drittens ist der Prozess zur Klärung des Besetzungsverfahrens für

freie Stellen in der Kommission noch immer nicht abgeschlossen, d.h. der Einstellungsstopp besteht fort und die Kommission bleibt unter- und aufgrund der intensiven Reisetätigkeiten auch oft unbesetzt.

Erschwerend kommt hinzu, dass auch die überfällige Neubesetzung der neun ECOWAS-Kommissare (Präsident, Vizepräsident plus sieben Fach-Kommissare) weiter ungeklärt ist. Angesichts der für die Côte d'Ivoire-Krise notwendigen Sondergipfel wurde der für die Festlegung des Verteilungsschlüssels entscheidende reguläre ECOWAS-Gipfel von Dezember 2010 mehrfach und auf unbestimmte Zeit verschoben. Vorläufig bleibt die Mannschaft um den im März 2010 eingesetzten und bislang im Vergleich zu seinem Vorgänger unauffällig agierenden Interims-Kommissionspräsidenten James Victor Gbeho auf Abruf im Amt. Da Prozesse in der ECOWAS-Kommission noch immer wenig institutionalisiert und sehr hierarchisch und personenabhängig sind, blockiert die Unsicherheit um die Führungsposten alle langfristigen Planungen.

Besonders eklatant ist dabei, dass der bereits 2008 beschlossene, umfassende ECOWAS-Konfliktpräventionsplan (ECPF) noch immer nicht operationalisiert ist. Damit fehlt weiterhin ein kohärentes Planungsinstrument für Programme im Bereich Frieden und Sicherheit, was nicht zuletzt auch die Geberkoordination behindert.

Die schwerfälligen internen Kommissionsprozesse und fehlenden kohärenten Planungsinstrumente erschweren den strategischen Umgang der ECOWAS mit dem enormen Geberinteresse, zumal die Gebergemeinschaft dem Ideal der Koordination der Angebote im Bereich Frieden und Sicherheit noch fern ist. Die Vielzahl verschiedener Angebote, Geberprioritäten, Förderlogiken und Anforderungen stellt die Kommission vor große Herausforderungen. Fatal wäre es für die Legitimität der ECOWAS, würde sie in ihren Mitgliedsländern als zunehmend gebergesteuert wahrgenommen werden.

Gefährliche Vernachlässigung interner Demokratie

Die Verwendung der enormen finanziellen und materiellen externen Unterstützung der ECOWAS-Kommission wird innerhalb der ECOWAS an keiner Stelle demokratisch kontrolliert. Auch insgesamt bleibt das Budget

der ECOWAS weitgehend geheim und undurchsichtig. Offenbar gibt es Indizien für vereinzelte Veruntreuung von Projektgeldern. Der ECOWAS droht ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn sie selber nicht bald auch den eigenen Standards für gute Regierungsführung genügt.

Die potenzielle Rolle des ECOWAS-Parlaments wird in dieser Hinsicht sowohl von der ECOWAS als auch von der Gebergemeinschaft weiterhin unterschätzt. Das Regionalparlament hat noch immer nur meinungsgebende Funktion. Selbst diese füllt es bislang nur sehr unzureichend aus, aufgrund falscher interner Anreizstrukturen, einer ineffizienten und sehr hierarchischen Organisation und vor allem aufgrund der Überforderung und der Rollenkonflikte der Abgeordneten. Diese sind weiterhin zugleich Mitglieder der nationalen Parlamente und beziehen von dort ihr Mandat und ihre Legitimation. Die für 2010 in ECOWAS-Abkommen vorgesehene Direktwahl des Regionalparlaments wurde auf unbestimmte Zeit verschoben, eine Entkoppelung von nationalem und regionalem Parlamentsmandat findet weiter keine Unterstützung und eine effektive Kampagne für eine Ausweitung der Kompetenzen des Regionalparlaments gibt es nicht. Der Bedarf eines Kontrollorgans innerhalb des ECOWAS-Institutionengefüges wächst unterdessen mit dem Umfang des ECOWAS-Budgets und dem Kompetenzgewinn der ECOWAS-Kommission.

Das Regionalparlament wird dabei nicht nur zur Kontrolle benötigt, sondern vor allem auch zur Überbrückung des Grabens zwischen regionaler und nationaler Politik. Die ECOWAS bleibt ein Projekt der Staatschefs, der in Abuja arbeitenden Integrationsavantgarde und der Geber. Die Verbindungen in die nationalen Hauptstädte sind ausbaufähig. Gegner können die ECOWAS leicht als »gebergesteuert« diffamieren. Die aktuellen Krisen zeigen deutlich, dass die ECOWAS die Einhaltung der regionalen Standards kaum erzwingen kann. Selbst eine Perfektion der ECOWAS-Instrumente wird nichts daran ändern, dass die Hauptarbeit zur Umsetzung der Protokolle zur Konfliktprevention, Demokratie und guter Regierungsführung auf nationalen Ebenen stattfinden muss.

Ansätze für die Unterstützung der ECOWAS

Die Ansätze regionaler Kooperation für Frieden, Demokratie und Sicherheit in Westafrika sind bemerkenswert und vielversprechend. Im Aufbau einer funktionierenden afrikanischen Sicherheitsarchitektur stehen AU und ECOWAS allerdings noch vor großen Herausforderungen, die auch weiter internationale Unterstützung notwendig machen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen sollten deutsche und europäische Politik:

1. Erwartungen an die afrikanische Sicherheitsarchitektur moderater formulieren und den Fokus verstärkt auch auf das Verhältnis von Regionalorganisationen zur AU richten, sowie auf das Verhältnis von Regionalorganisationen zu den Mitgliedsländern.
2. Die AU und ECOWAS unterstützen, in Krisenfällen Sanktionen und Interventionen durchzusetzen.
3. Langfristige Prozesse zum Aufbau notwendiger Strukturen in der ECOWAS weiter fördern, insbesondere zum Aufbau der zivilen Komponenten der Friedenseinheiten, zum Aufbau von Mediationskapazitäten innerhalb der Kommission sowie zur Umsetzung von Programmen zur Stärkung demokratischer Strukturen auf nationalen Ebenen.
4. Die ECOWAS weiterhin in der Entwicklung eines kohärenten Planungsinstruments für Programme im Bereich Frieden und Sicherheit unterstützen, sowie die Geberkoordinierung vorantreiben.
5. Die Demokratisierung der ECOWAS-Institutionen und -Prozesse fördern und fördern und insbesondere auf eine Mandatserweiterung und institutionelle Stärkung des ECOWAS Parlaments drängen.



Über den Autor

Sebastian Sperling leitet das FES-Büro für regionale Sicherheitspolitik in Westafrika mit Sitz in Abuja, Nigeria.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin des Referats Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7465 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen / Kontakt:
peer.teschendorf@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86872-649-7