

Die ECOWAS als regionale Ordnungsmacht Westafrikas?

Christof Hartmann, Universität Duisburg-Essen

1. Einleitung¹

Seit den 1990er Jahren ist es weltweit zu einer Wiederbelebung regionaler Zusammenarbeit in Entwicklungsregionen gekommen. Die Gründe für die Renaissance variieren stark und reichen von ökonomischen Motiven, zum Beispiel durch Schaffung von Freihandelszonen die Möglichkeiten der Globalisierung besser nutzen zu können, bis zu politischen Ursachen, etwa der Koordination von Maßnahmen beim Kampf gegen Migration oder Terrorismus. Sub-Sahara Afrika hat die weltweit höchste Dichte an regionalen Arrangements, gerade im Entwicklungsbereich. Offensichtlich gibt es auch in Afrika ein wachsendes Interesse an regionaler Zusammenarbeit, selbst wenn die Ursachen hier eher defensiver Natur sind. Regionale Zusammenarbeit wird angestrebt, um eine weitere Marginalisierung Afrikas im Weltmarkt aufzuhalten. Der konkrete ökonomische Nutzen, den die meisten afrikanischen Staaten aus der Mitwirkung in regionalen Arrangements ziehen, bleibt jedoch unklar, es sei denn, man sieht in der Mitgliedschaft einer Vielzahl von Organisationen einen Weg der Ressourcensicherung (Herbst 2007).

Institutionell sind afrikanische Regionalorganisationen intergouvernemental aufgebaut. In ihnen koordinieren Staaten ihre Politik, ohne Kompetenzen an eine auf regionaler Ebene angesiedelte Autorität abzugeben. Dieses Prinzip der unbedingten Anerkennung gegenseitiger Souveränität und Nicht-Einmischung galt seit jeher als Grundsatz der interafrikanischen Beziehungen (Clapham 1996), auch wenn es im wirtschaftlichen Bereich die Möglichkeiten zu einer stärkeren Integration zunichte machte. In den letzten Jahren ist es nun zu

¹ Für wertvolle Hinweise sei den Teilnehmern des von Inwent organisierten CE-DEAO-Seminars in Dakar im Februar 2010, insbesondere Babacar Ba (ECOWAS-Verbindungsstelle im senegalesischen Außenministerium), den anregenden Diskussionen der von der Stiftung Entwicklung und Frieden organisierten Potsdamer Frühjahrstage über Regionale Zusammenarbeit in Afrika sowie den beiden anonymen Gutachtern/innen der Friedens-Warte gedankt.

einem bemerkenswerten Wandel gekommen. In Ostafrika und im südlichen Afrika sind ehrgeizige Projekte regionaler Wirtschaftsintegration im Entstehen, und auf kontinentaler Ebene war die Transformation der Organisation für Afrikanische Einheit in die Afrikanische Union im Jahr 2002 mit der Abkehr vom Prinzip der Nicht-Einmischung verbunden (Williams 2007). Mehr noch als im wirtschaftlichen Bereich werden den regionalen Organisationen Kompetenzen in der Sicherheitspolitik zugewiesen und rechtliche Rahmen für humanitäre Interventionen geschaffen.

Es ist keine Übertreibung zu behaupten, dass die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) der Vorreiter dieser Entwicklungen gewesen ist, jedenfalls, was den sicherheitspolitischen Bereich betrifft. Vor allen anderen Regionalorganisationen modifizierte sie ihre Statuten, schuf sicherheitspolitische Institutionen auf regionaler Ebene und intervenierte mit eigenen Friedenstruppen in Gewaltkonflikten ihrer Mitgliedsländer. Zugleich kam es zu einer Umdeutung des regionalen Sicherheitsbegriffs: An die Stelle der Sorge um nationale Sicherheit und der damit verknüpften Verpflichtung zum Beistand bei militärischen Aggressionen rückte die Vision einer Gemeinschaft demokratischer Rechtsstaaten und einer regionalen Ordnung, die letztlich auf dem Schutz individueller oder menschlicher Sicherheit gegründet ist. Zu fragen ist daher, ob die ECOWAS tatsächlich im Laufe der Jahre zu einem eigenständigen regionalen Akteur geworden ist, der die Geltung entsprechender Normen in den Mitgliedsländern durchsetzen kann, oder ob sie eher ein loses Forum bleibt, das Mitgliedsstaaten nutzen, um ihre Interessen in einem wie auch immer erweiterten sicherheitspolitischen Bereich zu koordinieren (Coleman 2007; Williams / Haacke 2008).

Der Aufsatz ist dreigeteilt. Wir wollen zunächst in knapper Form die Agenda der wirtschaftlichen Integration skizzieren, die der Ausgangspunkt für die Gründung der ECOWAS war, und die Gründe für die Stagnation bei der Umsetzung von Freihandelszonen und Zollunionen diskutieren. In einem zweiten Schritt sollen die insgesamt vier Militärinterventionen der ECOWAS in Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau und der Côte d'Ivoire analysiert werden, ehe in einem dritten Schritt die Erweiterung der Sicherheitsagenda beispielhaft am Umgang der ECOWAS mit den Militärputschen und Verfassungskrisen in Togo, Guinea und Niger diskutiert wird. Die Darstellung konzentriert sich hier aus Platzgründen weniger auf die Rekonstruktion der komplexen Konflikte als vielmehr auf die sich verändernden Reaktionsmuster der ECOWAS. Abschließend sollen der Wandel der ECOWAS und ihr Beitrag zu einer sich verändernden regionalen Sicherheitsordnung analysiert werden.

2. Die Illusion der wirtschaftlichen Integration

Die Gründung der ECOWAS erfolgte 1975 aus wirtschaftlichen Gründen.² Seit der politischen Unabhängigkeit der meisten westafrikanischen Staaten Anfang der 1960er Jahre hatte es eine mehr oder weniger offen ausgetragene Konkurrenz zwischen Nigeria (und Ghana) und den frankophonen Staaten unter Führung von Senegal und der Côte d'Ivoire gegeben. Die sich Mitte der 1960er Jahre verstärkenden Versuche der UN-Kommission für die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika (UNECA), die westafrikanischen Staaten für die Idee eines starken wirtschaftlichen Regionalverbunds zu begeistern, blieben zunächst aus mehreren Gründen erfolglos. Frankreich sah seinen Einfluss in der Region durch den Aufbau einer stärker institutionalisierten Organisation gefährdet; zugleich waren die vormaligen französischen Kolonien mit Ausnahme Guineas in einer Währungsunion mit Frankreich verbunden.

Mit dem Aufstieg Nigerias zur Ölmacht gab es für die meisten westafrikanischen Staaten aus einer engeren Kooperation jedoch scheinbar mehr zu gewinnen; die Verhandlungen des ersten Lomé-Abkommens (1975), mit dem die früheren französischen und britischen Kolonien handels- und entwicklungspolitisch an die Europäische Gemeinschaft gebunden wurden, brachten die Ländergruppe schließlich weiter zusammen, so dass der Gründung der Economic Community of West African States (ECOWAS) am 27.5.1975 schließlich nichts mehr im Wege stand.³ Alle 15 inzwischen unabhängigen Staaten Westafrikas wurden Mitglied der ECOWAS.

Die ECOWAS startete als intergouvernementale Organisation. Im Vertragstext selbst war von Koordination und Harmonisierung zum gegenseitigen Nutzen die Rede. Der Begriff der Integration fehlte. Wichtigstes Organ war die Versammlung der Staatschefs, die per Konsens Entscheidungen traf, wohingegen das kleine Sekretariat kaum eigene Impulse setzen konnte. Neben der Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturvorhaben (die ab Mitte der 1980er Jahre intensiviert wurde) kam es jedoch auch zur Verabschiedung von bindenden Protokollen über die Reisefreiheit von ECOWAS-Bürgern (1986 fiel der Visazwang), zu einer gegenseitigen Verpflichtung, die Binnenzölle einzufrieren, und 1981 zur Verabschiedung eines Plans über die Einführung einer Freihandelszone. Der Anteil des intraregionalen Handels (also des Handels mit den

² Vgl. als Überblick zur historischen Entwicklung van den Boom (1996) und Gans (2006).

³ Nigeria hatte schließlich auch seinen Widerstand gegen den Fortbestand einer eigenständigen Organisation der frankophonen Staaten parallel zur ECOWAS aufgegeben. Diese Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) war 1972 gegründet worden.

anderen ECOWAS-Mitgliedsstaaten) an den Gesamtimporten und -exporten der ECOWAS-Staaten war zwar in der Dekade 1970-1980 von 3,1 Prozent auf 10,6 Prozent gestiegen, aber es zeichnete sich bereits ab, dass selbst ein mit mehr Entschlossenheit angepacktes Programm der regionalen Wirtschaftsintegration nichts an der starken Ausrichtung der Exporte auf die Industrieländer würde ändern können. Als größtes Hindernis für Wirtschaftsintegration im Rahmen der ECOWAS erwies sich der frankophone Block, der mit der CEAO und einer Währungsunion mit Frankreich faktisch eine ECOWAS mit zwei Geschwindigkeiten geschaffen hatte.⁴

Ohne dass erkennbare Fortschritte in der Durchsetzung der Freihandelszone erzielt oder notwendige institutionelle Reformen eingeleitet worden waren, beschloss man 1987 erstmals die Einrichtung einer Währungsunion. Die Großartigkeit dieser Pläne stand in krassem Widerspruch zu den tatsächlichen Funktionsbedingungen der dafür notwendigen gemeinschaftlichen Institutionen. Die meisten ECOWAS-Mitgliedsstaaten hatten von Beginn an eine schlechte Zahlungsmoral bewiesen. Einige Staaten wie Liberia oder Mauretanien bezahlten über Jahrzehnte hinweg überhaupt keine Beiträge. Das Budget der ECOWAS musste daher weitgehend zur Bezahlung von Gehältern verwandt werden, Programme und Projekte waren nur durch Zuwendungen externer Partner möglich.⁵

In den 1980er Jahren drohte die ECOWAS zu zerbrechen beziehungsweise in der Bedeutungslosigkeit zu versinken. Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise wies Nigeria in offener Verletzung des ECOWAS-Protokolls bis zu drei Millionen Ausländer aus afrikanischen Nachbarstaaten aus. In Ghana, Burkina Faso, Niger und Liberia, aber auch in Nigeria selbst kam es zu Militärputschen und längeren Phasen politischer Instabilität. Unter dem Einfluss der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank kam es ohne Zutun der ECOWAS zu einer deutlichen Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik in vielen Mitgliedsstaaten.

Anfang der 1990er Jahre begann die Wiederbelebung der ECOWAS aufgrund einer Reihe von institutionellen Reformen, die durch die Regierungschefs auf den Weg gebracht wurden. Verantwortlich hierfür war, anders als zum Beispiel in Ostasien, nicht die Eigendynamik wirtschaftlicher Regionalisierungsprozesse, sondern die Notwendigkeit, vor dem Hintergrund wirtschaft-

⁴ Im Rahmen der CEAO stieg der Anteil des intraregionalen Handels auch wesentlich schneller, vgl. Yang / Gupta (2007).

⁵ Mit den institutionellen Reformen in den 1990er Jahren wurde das Beitragssystem weitgehend durch eine ECOWAS-Steuer ersetzt, die von den Zolleinnahmen abgezogen wird. Trotz aller bestehenden Probleme im Detail hat sich hierdurch die finanzielle Situation der ECOWAS wesentlich verbessert.

licher Globalisierung und dem Ende des Ost-West-Konflikts Antworten auf die politische Instabilität in der Region zu formulieren. Es überraschte dann kaum, dass trotz aller neuen Dynamik und institutioneller Reform die Wirtschaftsintegration weiterhin nur schleppend vorankam.

1990 war eine Freihandelszone für agrarische und mineralische Rohstoffe in Kraft getreten, die 2000 auf verarbeitete Güter ausgedehnt wurde (zu den Einzelheiten Czernicky 2008). Der revidierte ECOWAS-Vertrag von 1993 sprach zwar erstmals von ‚Kooperation und Integration, die zur Errichtung einer Wirtschaftsunion‘ führen sollen, aber es dauerte bis zum Januar 2006, ehe mit der tatsächlichen Umsetzung einer ECOWAS-Zollunion begonnen wurde, in der aber noch zahlreiche Ausnahmeregelungen greifen. Der Anteil des intra-regionalen Handels stagnierte dennoch über alle Jahre hinweg bei ungefähr 10 Prozent. Eine Währungsunion unter Einschluss aller ECOWAS-Mitgliedsstaaten wird nach den letzten Beschlüssen der ECOWAS-Gipfelkonferenz nun für das Jahr 2020 angepeilt.

Die Pläne zu einer verstärkten Wirtschaftsintegration müssen weiterhin mit Skepsis betrachtet werden. Bedenkt man, dass die ECOWAS zur Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten gegründet wurde, fällt die Bilanz sehr ernüchternd aus. Jenseits einiger ehrgeiziger länderübergreifender Verkehrsinfrastrukturprojekte hat die ECOWAS kaum effektive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Verflechtung der Mitgliedsstaaten gehabt, also kaum zusätzlichen Handel oder Direktinvestitionen geschaffen.

Ein wesentlicher Grund hierfür liegt, neben den ungünstigen strukturellen Rahmenbedingungen, sicherlich in der institutionellen Struktur der ECOWAS, in der die Staatschefs die Agenda dominieren, aber zugleich die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen auf nationaler Ebene blockieren. Unzählige Beschlüsse werden als Protokolle verabschiedet, die auf nationaler Ebene ratifiziert werden müssen. Selbst wenn dies erfolgt ist, werden Regeln (etwa abgesenkte Zollsätze oder Bewegungsfreiheit) von den nationalen Behörden einfach nicht umgesetzt oder anerkannt. Ohne eine starke Kommission und Gerichtsbarkeit lässt sich wirtschaftliche Integration einfach nicht bewerkstelligen. Wirtschaftliche Interessengruppen, die Zivilgesellschaft, selbst die Parlamente haben auf die Umsetzung von ECOWAS-Beschlüssen und Richtlinien kaum Einfluss. Daniel Bach stellte 2004 fest: “The deficit of policy implementation that has affected ECOWAS for several decades is largely responsible for its de facto transformation into a multisectoral development agency.” Bach hatte aber in einer früheren Publikation (1999) auch auf einen anderen Grund für die schleppende Umsetzung des Programms der Wirtschaftsintegration hingewiesen. Unterschiedliche Außenhandelsregime bieten gerade kleineren Staaten wie Benin oder Gambia die Möglichkeiten zum Schmuggel von Waren im großen Stil in die stärker geschützten Märkte ihrer Nachbarländer Nigeria

und Senegal (Harneit-Sievers 2000; Iheduru 2003; zu Gambia und Senegal vgl. auch Golub / Mbaye 2008).

3. Die ECOWAS als sicherheitspolitischer Akteur

Zwar hatten die ECOWAS-Staaten mit dem Protocol of Non-Agression bereits 1978 ihre Kooperation auf den sicherheitspolitischen Bereich ausgedehnt. Darin hatten sie sich unter anderem dazu verpflichtet, weder andere Mitgliedsstaaten anzugreifen noch Aggressionen gegenüber anderen Mitgliedsstaaten zu unterstützen, und Konflikte untereinander friedlich zu lösen. Das Protokoll bezog sich jedoch nur auf zwischenstaatliche Konflikte.

Der Bürgerkrieg in Liberia, der am Jahresende 1989 ausbrach, zwang die ECOWAS-Staaten nun in mehrfacher Hinsicht aus der Defensive.⁶ Zum einen handelte es sich bei dem vom Warlord Charles Taylor losgetretenen Krieg um einen neuen Typ von Konflikt, bei dem der Staatsapparat schnell zusammenbrach und mehrere Rebellengruppen weniger auf die Übernahme der Herrschaft in der Hauptstadt abzielten, sondern untereinander um den Zugriff auf die Diamantenfelder kämpften. Diese Entwicklung von Kriegsökonomien bedrohte unmittelbar die Sicherheit der Nachbarstaaten. Zum anderen ging mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die unkonditionierte Unterstützung von ‚verbündeten‘ Staaten durch die Großmächte in Afrika zu Ende. Die USA (im Falle Liberias) oder die Sowjetunion waren nun nicht mehr bereit, jedes Regime notfalls mit militärischen Interventionen oder Waffenhilfe an der Macht zu halten. Die bisherige regionale Sicherheitsordnung geriet damit ins Wanken.

In Liberia hatten die Rebellen von Charles Taylor bis Mai 1990 das gesamte Land mit Ausnahme der Hauptstadt Monrovia unter ihre Kontrolle gebracht und übernahmen mit Hilfe der beiden Nachbarstaaten Burkina Faso und Côte d’Ivoire auch die Kontrolle über den Export von Tropenhölzern und Diamanten.⁷ Auf dem ECOWAS-Gipfel im Mai in Banjul (Gambia) wurde daraufhin ein ECOWAS Standing Mediation Committee (ESMC) eingerichtet, das innerhalb zweier Monate einen ersten Friedensplan ausarbeitete. Danach sollte nach einem allfälligen Waffenstillstand eine Interimsregierung zur Vorbereitung von Wahlen eingesetzt, bei denen sich die Rebellenführer hätten nicht

⁶ Der Bürgerkrieg in Liberia und die ECOMOG-Intervention sind bereits relativ gut erforscht. Vgl. hierzu Körner (1996); Aning (1999); van Walraven (1999); Olonisakin (2000); Tuck (2000); Korte (2001); Deme (2005); sowie Kabia (2009).

⁷ Im September 1990 wurde Präsident Doe schließlich von einer Rebellenfraktion umgebracht.

zur Wahl stellen dürfen, sowie eine Friedenstruppe zur Überwachung der Umsetzung des Friedensabkommens entsandt werden. Die Ablehnung des Friedensplans durch Taylor sowie implizit auch durch Côte d'Ivoire und Burkina Faso führte zu einer raschen Zuspitzung der Ereignisse. Am 7.8.1990 ordneten die vier anglophonen Mitglieder im ESMC sowie Guinea ohne Zustimmung Togos und Malis die Einrichtung einer Friedenstruppe an (ECOWAS Monitoring Group ECOMOG), die den Auftrag erhielt, die Kämpfe zu beenden und den Friedensplan durchzusetzen. Bereits am 24.8.1990 marschierten die ersten ECOMOG-Kontingente in Monrovia ein. An der Mission beteiligten sich elf Staaten unter Führung Nigerias. Ein UN-Mandat war nicht erteilt worden. Faktisch handelte es sich um eine ‚Koalition der Willigen‘ aus nationalen Kontingenten, die an ihre nationalen Führungsstäbe berichteten, und nicht, wie der Begriff ECOMOG suggeriert, um tatsächlich koordinierte Einheiten.

Ende November 1990 fand in Mali ein ECOWAS-Gipfel statt, an dem ein neuer, auch von Taylor akzeptierter Waffenstillstand vereinbart wurde. Im Oktober 1991 waren auf Druck insbesondere der USA schließlich auch die Côte d'Ivoire und Senegal als bisherige Hauptgegner des ECOMOG-Einsatzes bereit, diesen mit zu tragen und, wie im Fall Senegals, sogar eigene Truppen beizusteuern (Körner 1996, S. 158). Die ECOMOG-Intervention konnte den Gewaltkonflikt jedoch nicht wirklich entschärfen. Dieser eskalierte in der zweiten Jahreshälfte 1992 erneut, so dass sich nun der UN-Sicherheitsrat einschaltete, der mit Resolution 788 ein Waffenembargo verhängte und die Rolle der ECOWAS bei der Bearbeitung des Konflikts unterstrich. Im September 1993 wurde die United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL) entsandt, mit Hilfe derer nicht-westafrikanische Truppenverbände an die ECOMOG angedockt werden konnten. Die zwischenzeitliche Ausdehnung des Bürgerkriegs auf das benachbarte Sierra Leone und die Vermehrung der Konfliktparteien aufgrund von Abspaltungen machten eine Konfliktlösung zunehmend schwierig. Mehrere von der ECOWAS vermittelte Friedensabkommen scheiterten, ehe 1996 in Accra ein neuer Friedensplan unter Einbeziehung von Taylor beschlossen wurde, der schließlich zur Entwaffnung und Demobilisierung sowie zur Durchführung von Wahlen unter Beobachtung von ECOWAS im Mai 1997 führte, aus denen Taylor als eindeutiger Sieger hervorging. Mit dem Accra-Plan anerkannten alle Mitgliedsstaaten und auch die liberianischen Konfliktparteien schließlich die unabhängige Vermittlung der Regionalorganisation. Der Wahlsieg Taylors bedeutete keineswegs eine Beendigung des Konflikts. Der ECOMOG-Einsatz endete offiziell 1999.

Der Krieg in Liberia löste im März 1991 auch einen Bürgerkrieg im benachbarten Sierra Leone aus.⁸ Dieser Konflikt, in dem sich die Revolutionary

⁸ Zu Sierra Leone vgl. insbesondere Olonisakin (2000); Francis (2001); International

United Front (RUF) und die Regierung gegenüberstanden, führte zu mehreren Militärputschen, ehe trotz des andauernden Bürgerkriegs die Rückkehr zur Zivilherrschaft gelang und Ahmed Tejan Kabbah aus Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im März 1996 als Sieger hervorging. Im Gefolge der Wahlen kam es unter Vermittlung von UN und ECOWAS im November 1996 in Abidjan zu einem Friedensabkommen, in dem die Demobilisierung der RUF und ihre Umwandlung in eine politische Partei festgelegt wurden. Noch ehe die Bestimmungen umgesetzt waren, stürzte das Militär am 25.5.1997 die gewählte Regierung von Präsident Kabbah, suspendierte die Verfassung und setzte Major Koroma als Staatschef ein. Die ECOWAS verurteilte, genau wie die UN und die OAU, umgehend den Putsch. Ein ECOWAS-Gipfeltreffen am 30. August 1997 in Abuja ermächtigte die ECOWAS zur Wiederherstellung der demokratischen Ordnung. Verhandlungen endeten im Oktober 1997 mit einem Abkommen über die Wiedereinsetzung von Präsident Kabbah.

Als sich abzeichnete, dass die Militärjunta das Abkommen nicht umsetzen würde, marschierten ECOMOG-Einheiten und nigerianische Truppenverbände Anfang März 1998 ein und setzten am 10.3. die Junta ab beziehungsweise Präsident Kabbah wieder ein. Der Konflikt mit der RUF war dadurch jedoch keineswegs beendet. So betraute der UN-Sicherheitsrat im April 1998 die ECOMOG mit der Wiederherstellung von Frieden in Sierra Leone. Diese Truppen konnten jedoch nicht verhindern, dass die RUF im Januar 1999 die Hauptstadt angriff und Präsident Kabbah erneut fliehen musste. Es dauerte drei Wochen, ehe dank nigerianischer Verstärkung die ECOMOG die Situation wieder unter Kontrolle gebracht hatte. Mit dem Friedensabkommen von Lomé im Juli 1999 wurde der Krieg offiziell beendet; die RUF wurde in eine politische Partei umgewandelt. Die UN setzten nun mit der United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) eine bis zu 11.000 Mann starke Friedensmission ein, die die Demobilisierung und Übergangsphase bis zu den Wahlen überwachen sollte. Die ECOMOG-Truppen blieben nach einem zwischenzeitlichen Rückzug der Truppeneinheiten aus Nigeria, Ghana und Guinea bis zum Ende der Demobilisierung im Land, zumal es bis Mai 2001 immer wieder zu Kämpfen mit RUF-Einheiten kam. Mit den Wahlen 2002 gelang die Rückkehr zu einer weitgehend gewaltfreien politischen Ordnung unter einer demokratisch gewählten Regierung.

Ähnlich wie in Liberia fehlte der ECOWAS 1998 eine klare Rechtsgrundlage für das militärische Eingreifen in Sierra Leone. Zwar gab es hier ein bilaterales Sicherheitsabkommen zwischen Nigeria und Sierra Leone, das Nigeria autorisierte, militärisch zu intervenieren. Auch hatten die UN im Oktober 1997 mit Resolution 1132 Sanktionen gegen das Militärregime erlassen und die

Crisis Group (2001); Adebajo (2002); Kabia (2009).

ECOWAS autorisiert, die Umsetzung der Sanktionen zu kontrollieren. Weder das Zurückdrängen der Rebellen noch die Wiedereinsetzung der demokratisch gewählten Regierung waren von diesem Mandat abgedeckt. Letztlich wurde das völkerrechtliche Problem durch die nachträgliche Autorisierung des UN-Sicherheitsrats vom April 1998 geheilt; der ECOWAS-Gipfel hatte ja bereits im August 1997 beschlossen, den Militärputsch nicht zu akzeptieren.

War Nigeria die treibende Kraft hinter den Militärinterventionen in Liberia und Sierra Leone, verhält es sich im Fall der ECOWAS-Intervention in Guinea-Bissau anders. Nach einer Rebellion von Teilen des Militärführung bat der Präsident Guinea-Bissaus Joao Bernardo Vieira, der das Land seit einem Militärputsch 1980 regierte und bei Wahlen 1994 bestätigt worden war, im Juni 1998 auf der Grundlage eines bilateralen Verteidigungsabkommens Senegal und Guinea um militärische Intervention.⁹ Präsident Vieira wandte sich auch direkt an die ECOWAS, um auf der Grundlage des Cotonou-Vertrags eine ECOMOG-Intervention zu seinem Schutz anzufordern. Senegal und Guinea intervenierten tatsächlich mit 2.000 beziehungsweise 400 Mann, noch bevor sich die ECOWAS zu dieser Frage äußern konnte. Die ECOWAS-Staatschefs autorisierten aber nachträglich die senegalesische Intervention und organisierten zusammen mit Vertretern der lusophonen Staatengemeinschaft (CPLP) eine Vermittlung, die im November 1998 zu einem Friedensabkommen und der Einsetzung einer Übergangsregierung bis zu Neuwahlen im März 1999 führte.

Mit dem Inkrafttreten des Abkommens sollten sich die senegalesischen und guineischen Truppen zudem aus Guinea-Bissau zurückziehen und durch ECOMOG-Truppen aus den frankophonen Mitgliedsstaaten Benin, Niger, Mali und Togo sowie aus Gambia ersetzt werden. Ohne die Unterstützung Nigerias gelang es jedoch nicht, die zugesagten 1.500 Mann aufzubringen, so dass die ECOMOG-Truppe bis Ende Februar nur eine Gesamtzahl von 712 Soldaten erreichte, ohne die nötige militärische Ausrüstung blieb und überhaupt nur dank französischer logistischer Unterstützung eingerichtet werden konnte (Ero 2000). Als im April 1999 neue Kämpfe ausbrachen, da der Präsident sich weigerte, seine präsidentielle Garde zu entwaffnen, offenbarte sich die Hilflosigkeit der ECOMOG-Truppen. Sie sahen tatenlos zu, wie Armeegeneral Mané nach nur zwei Wochen dauernden Kämpfen am 7.5.1999 die Macht übernahm; Präsident Vieira ging ins Exil. Bereits im Juni 1999 wurden die ECOMOG-Truppen daraufhin aufgrund der unklaren Sicherheitslage abgezogen, noch vor den Wahlen. Die ECOWAS-Mission in Guinea-Bissau erwies sich als Fiasko.

⁹ Zu Guinea-Bissau ist die Literatur rar, vgl. Gaillard (1999) und Wegemund (1999); zum ECOWAS-Einsatz die Randbemerkungen bei Adebajo (2004) und Kabia (2009).

Vor diesem Hintergrund unterzeichneten die ECOWAS-Mitgliedsstaaten am 10.12.1999 in Lomé das *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. Mit der Revision des ECOWAS-Vertrags von 1993 waren erstmals Möglichkeiten für militärische Interventionen geschaffen worden. Nach Art. 58 dieses Cotonou-Vertrags verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten nicht nur, sich für Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Region einzusetzen, sondern auch geeignete Mechanismen für die Prävention und Lösung grenzüberschreitender und innerstaatlicher Konflikte zu entwickeln. Ein solcher Mechanismus kollektiver Sicherheit wurde nun im Jahre 1999 durch das bereits erwähnte Zusatzprotokoll geschaffen (Abass 2000; Olonisakin 2004). Die im Rahmen der ECOWAS getroffenen Regelungen sind ungewöhnlich, insofern sie der Regionalorganisation nicht nur weitreichende Interventionsrechte einräumen, das heißt Militärinterventionen in Mitgliedsstaaten ausdrücklich autorisieren, sondern auch eine ganze Reihe von möglichen Interventionsgründen ausweisen. Hierzu gehören neben schweren humanitären Notlagen und gravierenden Menschenrechtsverletzungen auch grenzüberschreitende und interne Gewaltkonflikte, die Verhinderung von Umstürzen der verfassungsmäßigen Ordnung in Mitgliedsstaaten sowie jedes andere Ereignis, das von den ECOWAS-Organen als Gefährdung von Frieden und Sicherheit definiert wird.

Das Protokoll etablierte auch neue Entscheidungsmechanismen und fügte neben der Hohen Behörde der Staats- und Regierungschefs und dem Exekutivsekretariat mit dem Mediation and Security Council (MSC) ein neues Organ ein. Dieser Rat setzt sich aus Vertretern von neun Mitgliedsstaaten zusammen und handelt im Namen der Hohen Behörde.¹⁰ Seine Zuständigkeit bezieht sich auf die Umsetzung des Protokolls und damit unter anderem auch auf die Autorisierung und Koordinierung von Militärinterventionen. Seine Entscheidungen sind bindend für alle Mitgliedsstaaten, also auch diejenigen, die nicht im MSC repräsentiert sind. Mit dem Protokoll wurde schließlich auch die ECOMOG als gemeinschaftliche Militäreinheit institutionalisiert.

Die vierte ECOWAS-Militärintervention innerhalb von 13 Jahren ereignete sich erstmals in einem frankophonen Mitgliedsland. In der Côte d'Ivoire hatte eine politische und ökonomische Krise seit Beginn der 1990er Jahre zu vermehrten Spannungen zwischen den Volksgruppen und zu lokalen Auseinandersetzungen mit den zahlreichen Arbeitsmigranten aus den Sahel-Staaten geführt. Schließlich putschte auch hier das Militär im Dezember 1999 gegen Präsident Bedié (Hartmann 2000). Das Militär erklärte sich relativ rasch bereit,

¹⁰ Daneben wurde auch noch eine Verteidigungs- und Sicherheitskommission sowie ein Ältestenrat konstituiert. Beide Organe haben bisher in der Praxis eine geringe Rolle gespielt.

nach Verfassungsreformen einer gewählten Regierung Platz zu machen. Der Versuch des Armeechefs Guei, sich dann aber doch bei den Wahlen im Oktober 2000 zum Präsident wählen zu lassen, führte zu weiterer Polarisierung und einem Volksaufstand. Der zweitplatzierte Kandidat Laurent Gbagbo wurde schließlich zum Präsident ernannt, konnte aber das Land nicht stabilisieren. Im September 2002 führte ein zweiter Putsch zum Bürgerkrieg, nachdem rebellierende Armeeeinheiten erst durch eine französische Militärintervention vom Angriff auf die Hauptstadt Abidjan abgehalten werden konnten. Die Côte d'Ivoire war fortan ein zweigeteiltes Land mit einer von Rebellen kontrollierten Nord- und einer von der Regierung kontrollierten Südhälfte (Mehler 2002).

Die ECOWAS solidarisierte sich im September 2002 mit Präsident Gbagbo und setzte eine High Level Contact Group ein, bestehend aus sieben Staatschefs, die die Rebellen zur Aufgabe bewegen sollten. Togos Präsident Eyadema wurde als Hauptkoordinator der ECOWAS eingesetzt. Die Kontaktgruppe konnte am 17.10.2002 einen Waffenstillstand vereinbaren. Der inzwischen bestehende Mediations- und Sicherheitsrat richtete daraufhin am 26.10.2002 die ECOWAS Peace Force for Côte d'Ivoire ein (ECOFORCE, später umbenannt in ECOMICI, ECOWAS Peacekeeping Force in Côte d'Ivoire), mit dem Mandat, die Beendigung der Feindseligkeiten zu überwachen und die humanitäre Situation zu stabilisieren. Wie wenig die neuen Institutionen auf einen solchen Praxistest vorbereitet waren, zeigte sich daran, dass der stellvertretende Generalsekretär mit Zuständigkeit für politische Fragen Ende 2002 ganze zwei Mitarbeiter hatte, um den Entscheidungsprozess vorzubereiten und umzusetzen, das heißt die Aufstellung einer internationalen Friedensstruppe operativ zu planen. Die Mission wurde folglich weitgehend von Frankreich finanziert und organisiert (Adebajo 2004).

Verhandlungen im Pariser Vorort Linas-Marcoussis führten im Januar 2003 zu einem ersten Friedensabkommen unter Beteiligung aller Konfliktparteien, das zur Einsetzung einer Regierung der Nationalen Versöhnung führte, die freie und faire Wahlen vorbereiten sowie die Konfliktparteien entwaffnen sollte. Anfang 2003 waren circa 500 ECOMICI-Truppen in der Côte d'Ivoire, die Einhegung des militärischen Konflikts lag im Wesentlichen in der Verantwortung der mehr als 3000 französischen Soldaten. Der UN-Sicherheitsrat richtete im Mai 2003 eine erste UN-Beobachtermission ein. Nach einer erneuten Eskalation des Konflikts 2004 autorisierte der Sicherheitsrat am 27.2.2004 einen umfassenden friedenssichernden Einsatz (UNOCI) mit bis zu 10.000 Blauhelmen und Truppen. Am 5.4.2004 wurden die ECOMICI-Einheiten offiziell in die UNOCI-Mission integriert. Auch die circa 4.500 französischen Soldaten operierten nun im Auftrag der UN, wenn auch nicht unter ihrem Oberbefehl (Allis 2006). Côte d'Ivoire bestätigte damit das aus Sierra Leone bekannte Muster,

wonach die UN mit einer eigenen Friedenstruppe die von lokalen oder regionalen Akteuren begonnenen Militärinterventionen ‚übernehmen‘. Die Gründe hierfür mögen sowohl in der höheren Legitimität, oft aber wohl auch in den größeren Kapazitäten und Ressourcen liegen.

Bei den internationalen Friedensbemühungen, die 2005 zu einer Einstellung der Feindseligkeiten führten, die politische Krise aber noch nicht beendet haben, rückte die ECOWAS immer weiter in den Hintergrund. Im März 2007 arrangierte der Präsident Burkina Fasos, Compaoré, ein neues Friedensabkommen, das alle bisherigen internationalen und regionalen Mediatoren marginalisiert hat.

In Liberia kam es im Oktober 2003 zu einer zweiten ECOWAS-Militärintervention. Taylors Wahlsieg hatte bereits nach kurzer Zeit zum Entstehen einer neuen Rebellion geführt. Am 17.6.2003 wurde, erneut in Accra, ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen, auf dessen Grundlage ECOWAS-Truppen Anfang August 2003 einmarschierten, um die Konfliktparteien zu trennen. Mitte August 2003 wurde mit dem Accra-Friedensvertrag eine Übergangsregierung für einen Zeitraum von zwei Jahren eingesetzt. Mit UN-Resolution 1497 begann im Oktober 2003 eine UN-geführte Friedensmission, in der die ECOWAS-Kontingente aufgingen. Der UN-überwachte Friedensprozess bot dieses Mal eine bessere Grundlage für die Konfliktlösung. Im Oktober 2005 wurde Ellen Johnson Sirleaf schließlich zur Staatspräsidentin gewählt. Charles Taylor war zu diesem Zeitpunkt bereits im nigerianischen Asyl, aus dem er später nach Den Haag überstellt und wegen Kriegsverbrechen angeklagt wurde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die mit dem Zusatzprotokoll von 1999 vorgenommene stärkere Institutionalisierung von friedenssichernden Mechanismen in der Praxis kaum bewähren musste. So sind in den Mitgliedsstaaten keine neuen Gewaltkonflikte ausgebrochen, die die ECOWAS gezwungen hätte, ihre Mechanismen zu erproben.¹¹ Auch der Aufbau einer schlagkräftigen Interventionstruppe (ECOBRIIG), für die Mitgliedsstaaten Truppeneinheiten abstellen, befindet sich noch im Aufbau; 2008 wurden erstmals gemeinsame Manöver durchgeführt. Angesichts dieser Schwierigkeiten und der Weigerung Nigerias, länger die finanzielle Last von regionalen Friedensmissionen zu übernehmen, ist es zur Rückkehr der Vereinten Nationen (und der ständigen Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien und Frankreich) nach Westafrika gekommen. Sowohl in Sierra Leone als auch in der

¹¹ Es gibt die bestehenden Konfliktherde in der Côte d'Ivoire und Guinea-Bissau, die von der ECOWAS bereits bearbeitet wurden. Für eine Behandlung der gewalttätigen Unruhen in Nigeria selbst, wie auch für die Auseinandersetzungen mit der nordafrikanischen al-Kaida im Norden der Sahel-Staaten Mali und Niger, hat sich die ECOWAS nie zuständig erklärt.

Côte d'Ivoire und bei der zweiten ECOMOG-Intervention in Liberia 2003 fungierte die ECOWAS nur noch als Feuerwehr, ehe UN-Operationen die Kontrolle übernahmen, wobei die USA in Liberia, Großbritannien in Sierra Leone und Frankreich in der Côte d'Ivoire im Hintergrund die politischen Mehrheiten für diese Missionen suchten und einen großen Teil der finanziellen Verantwortung schulterten.

4. Von der Friedenssicherung zur Krisenprävention: ECOWAS und die Verteidigung demokratischer Prinzipien

Auch wenn es zu keinen weiteren Bürgerkriegen in Westafrika kam, bestehen in der Region weiterhin zahlreiche Gefahren für die menschliche Sicherheit. Neben Armut und Kriminalität gehören hierzu repressive politische Regime mit unkontrollierbaren Sicherheitsapparaten sowie Drogen- und Waffenhandel. Auf der Grundlage des Vertrags von Cotonou hatten die ECOWAS-Staatschefs im Oktober 1998 auf Initiative des malischen Präsidenten Konaré ein Moratorium über den Import, Export und die Herstellung von Kleinwaffen in der Region erlassen (Ebo 2003). Auf die mangelhafte nationale Umsetzung des rechtlich nicht bindenden Moratoriums reagierte die ECOWAS im Juni 2006 mit der Verabschiedung einer entsprechenden ECOWAS-Konvention und der Einrichtung einer Small Arms Unit innerhalb des ECOWAS-Sekretariats (Aning 2008).

Neben der Reform der Sicherheitsapparate in den Mitgliedsländern hat die ECOWAS die Verteidigung demokratischer Herrschaftsformen als unverzichtbaren Bestandteil einer präventiven Sicherheitsstrategie definiert. 2001 wurde ein zweites Zusatzprotokoll zum Cotonou-Vertrag beschlossen, das *Protocol on Democracy and Good Governance*. Das Protokoll schreibt zentrale Verfassungsprinzipien fest, die von allen Mitgliedsstaaten eingehalten werden müssen: Hierzu gehören Gewaltenteilung; Wahlen als einzig legitimer Weg zur Macht; Garantien politischer Freiheiten, inklusive politischer Partizipation und der Garantie für die freie Betätigung von politischen Parteien; eine säkulare Verfassungsordnung und eine der Regierung untergeordnete Armee (Art.1). Art.2 verbietet Mitgliedsstaaten auch, ihre Wahlgesetze ohne Zustimmung aller wichtigen politischen Akteure im letzten halben Jahr vor Neuwahlen zu ändern. Schließlich autorisiert das Protokoll in Art.45 die ECOWAS, einzugreifen, wenn die demokratische Ordnung gestürzt wird oder Menschenrechte auf fundamentale Art und Weise missachtet werden. Eine ganz ähnliche Formulierung findet sich auch in Art. 4 (h) der 2000 beschlossenen Charta der Afrikanischen Union. Die zögerliche Ratifizierungspraxis der ECOWAS-Staa-

ten führte freilich dazu, dass erst im Juli 2005 die Mindestzahl von neun Mitgliedsstaaten das Protokoll ratifiziert und es damit in Kraft gesetzt hatte.

Mit der Verabschiedung des Protokolls machte die ECOWAS deutlich, dass sie sich dem Aufbau einer regionalen Sicherheitsordnung verpflichtet fühlte, die nicht nur den Schutz von bestehenden, wie auch immer an die Macht gekommenen, Regimen dienen sollte. Das Protokoll von 2001 mit seinen strikten Vorgaben an demokratische Herrschaftspraxis stellte in einer Region von fragilen Demokratien und einigen zweifellos autoritär regierten Staaten eine relativ kühne Vision dar. Es überrascht nicht, dass jene Staaten, die die im Protokoll festgelegten konstitutionellen Grundsätze offensichtlich nicht einhalten, wie Gambia, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, es auch nicht ratifizierten.¹²

Wie ist die ECOWAS seit 2001 mit dem Protokoll umgegangen? Hat sie die Missachtung von demokratischer Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit sanktioniert und die Gefährdungen menschlicher Sicherheit durch repressive Regime einschränken können? Sieht man einmal davon ab, dass das Protokoll erst 2005 formal in Kraft trat (und zwar auch in den Mitgliedsstaaten, die es noch nicht ratifiziert haben), hat sich die ECOWAS auf zwei Bereiche konzentriert: die Überwachung von Wahlen einerseits und die Reaktion auf Militärputsche beziehungsweise schwere Verfassungskrisen, in denen die demokratische Ordnung offen herausgefordert wird, andererseits. Eine solche Situation ergab sich zum einen in der Côte d'Ivoire und in Guinea-Bissau, wo es auch nach 1999 noch zu zwei weiteren Militärinterventionen kam (2002 und 2009), bei denen die ECOWAS jeweils vermittelte und die rasche Einsetzung einer Übergangsregierung vereinbarte. Interessanter noch, weil nicht direkt mit einem Gewaltkonflikt zusammenhängend, waren die Putsche und Verfassungskrisen in Togo, im Niger und in Guinea, die im Folgenden genauer betrachtet werden.

In Togo kam es zu einer Verfassungskrise, als der langjährige Präsident Gnassingbé Eyadema am 5.2.2005 starb. Der seit 1967 amtierende autoritäre Herrscher hatte eine Klärung seiner Nachfolge systematisch verhindert. Der Verfassung Togos zufolge sollte der Parlamentspräsident die Amtsgeschäfte übernehmen und innerhalb von 60 Tagen Neuwahlen organisieren. Am 6.2.2005 wählte das Parlament mit den Stimmen der Präsidentenpartei jedoch den Sohn Eyademas, Faure Gnassingbé, zum Präsidenten bis zum Ende der gesamten Amtsperiode im Jahre 2008. Der Parlamentspräsident, der sich zum Zeitpunkt von Eyademas Tod im Ausland aufgehalten hatte, war von der Armee daran gehindert worden, nach Togo zurückzukehren (Ebeku 2005). Die Opposition mobilisierte umgehend die internationale Öffentlichkeit, und so-

¹² Auch Liberia und Nigeria hatten bis Ende 2009 nicht ratifiziert; Kapverden hatten das Protokoll von Anfang an nicht unterzeichnet.

wohl die internationale Gemeinschaft als auch die ECOWAS verurteilten das Vorgehen als verfassungswidrig. Die ECOWAS drohte mit Sanktionen, sollte die „verfassungsmäßige Ordnung nicht wiederhergestellt werden“, und der nigerianische Präsident Obasanjo, amtierender AU-Vorsitzender, drohte sogar mit einer militärischen Intervention (Engels 2005; Kohnert 2005).

Die Regierungspartei und die Eyadema eng verbundene Militärführung lenkten daraufhin am 25.2.2005 ein. Gnassingbé trat mit sofortiger Wirkung zurück und kündigte Neuwahlen für den 24.4.2005 an. Obwohl die Opposition weitere Reformen des Wahlprozesses einforderte, unter anderem eine unabhängige Wahlkommission, fanden die Wahlen planmäßig statt, aus denen Faure Gnassingbé als Sieger hervorging. Trotz zunächst massiver interner Unstimmigkeiten zwischen dem AU-Vorsitzenden Obasanjo und dem AU-Generalsekretär Konaré (beide aus Westafrika), wurde diese Entwicklung schließlich als Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung bewertet. Die ECOWAS-Instanzen spielten dabei eine faktisch untergeordnete Rolle. Insbesondere diejenigen Mitgliedsstaaten, die seit Ausbruch des Bürgerkriegs in der Côte d'Ivoire auf den Tiefseehafen Lomé in Togo angewiesen waren, fürchteten die mit weiterem ausländischen Druck verbundene Möglichkeit gewaltsamer Auseinandersetzungen und waren bereit, eine ‚realistische Lösung‘ der Transition in Togo zu akzeptieren, während der frühere malische Präsident Konaré auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien pochte und diese quasi-monarchische Amtsfolge nicht akzeptieren wollte. Der Fall Togo zeigte der ECOWAS bereits eindrücklich, mit welchen Problemen die Umsetzung der neuen Richtlinien des Protokolls verbunden war.

Auch der Militärputsch in Guinea bedeutete für die ECOWAS und ihr Bekenntnis zum Schutz verfassungsmäßiger Herrschaft eine große Herausforderung. Ähnlich wie in Togo kam es mit dem Tod des langjährigen autoritären Herrschers Lansana Conté am 23.12.2008 zu einer umstrittenen Transition. In diesem Fall putschte sich eine Gruppe junger Offiziere noch am gleichen Abend an die Macht, um die von der Verfassung vorgesehene Lösung zu verhindern, die es der herrschenden Partei- und Militärelite nach Ansicht der Putschisten erlaubt hätte, ihre Verbrechen und Bereicherungspraktiken zu vertuschen. Obwohl der Putsch in der Hauptstadt Conakry auf wenig Widerstand stieß, kam es zu einer unmittelbaren Verurteilung der Geschehnisse durch die internationale Gemeinschaft, aber auch die ECOWAS. Bei einem außerordentlichen Gipfeltreffen am 10.1.2009 in Abuja wies die ECOWAS die Möglichkeit einer militärischen Transition strikt zurück und suspendierte Guinea auf der Grundlage des Protokolls von 2001 von der Teilnahme an allen ECOWAS-Entscheidungsprozessen (International Crisis Group 2009).

Tatsächlich hatte die ECOWAS auch in diesem Fall wenig andere Optionen, als die Militärjunta aufzufordern, „schnellstmöglich zur verfassungsmäßigen

Ordnung zurückzukehren“, was auch in diesem Fall auf die baldmöglichste Durchführung von Wahlen hinauslief. Der von der ECOWAS als Vermittler eingesetzte Staatschef Burkina Fasos, Blaise Compaoré, in den 1980er Jahren selbst durch einen Putsch an die Macht gekommen (und seitdem dort geblieben) hatte jedoch wenig Einfluss auf den Gang der Ereignisse vor Ort. Diese überstürzten sich nach einem Massaker an Zivilisten durch Uniformierte und Mitglieder der Junta am 28.9.2009 im Stadion von Conakry; der Juntachef Dadis Camara wurde schließlich am 3.12.2009 bei einem Attentat lebensgefährlich verletzt und nach Marokko ausgeflogen. Seine Abwesenheit nutzten andere Mitglieder der Armee zur Einsetzung einer zivilen Übergangsregierung und zur Festlegung eines Zeitplans bis zu Neuwahlen im Juni 2010. Die, gerade vor dem Hintergrund der togolesischen Erfahrung, kritischste Frage bezog sich auf die Möglichkeit der Teilnahme von Mitgliedern der Militärführung oder Übergangsregierung bei den anstehenden Wahlen. Eher auf internationalen als auf ECOWAS-Druck hin wurde diese Möglichkeit schließlich ausgeschlossen. Neben dem Monitoring der Rückkehr zur verfassungsmäßigen Herrschaft hat die ECOWAS in Guinea die Reform des Sicherheitssektors als wesentliche Aufgabe erkannt.

Auch in Niger kam es im Februar 2010 zu einem Militärputsch gegen Präsident Mamadou Tandja. Zu diesem Zeitpunkt war Niger jedoch bereits von der ECOWAS suspendiert worden. Präsident Tandjas zweite und letzte Amtszeit endete im Dezember 2009. Die Verfassung Nigers erlaubt wie in vielen anderen afrikanischen Präsidialregimen nur zwei konsekutive Amtszeiten. Seit Ende 2008 hatte Tandja jedoch begonnen, eine Verfassungsänderung zu fordern, um weiter regieren zu können. Da er jedoch im Parlament keine Zwei-Drittel-Mehrheit für sein Anliegen zusammenbekam, setzte er kurzerhand einen Volksentscheid über eine Verlängerung seiner Amtszeit an. Im Mai 2009 erklärte das Verfassungsgericht diesen Schritt für verfassungswidrig. Der Präsident löste daraufhin ohne Nennung von Gründen das Parlament und kurz darauf auch das Verfassungsgericht auf. Trotz nationaler und internationaler Proteste wurde der Volksentscheid am 4.8.2009 durchgeführt. Im Referendum, dem 92,5 Prozent der Befragten zustimmten, wurden Tandja drei weitere Amtsjahre gewährt und danach unbegrenzte Wiederwahlmöglichkeit. Die turnusgemäß anstehenden Parlamentswahlen wurden auf den 20.10.2009 angesetzt.

Die ECOWAS hatte zwar bereits frühzeitig auf die Krise reagiert (Sperling 2009) und die Auflösung des Parlaments und des Verfassungsgerichts scharf verurteilt, ergriff weitere Maßnahmen aber erst lange nach dem Verfassungsreferendum. Im unmittelbaren Vorfeld der Parlamentswahlen vom 20.10. stellten Staats- und Regierungschefs der ECOWAS bei einem Gipfeltreffen am 17.10. einen Verstoß gegen das Protokoll von 2001 fest und forderten Präsident Tandja auf, die Wahlen abzusagen, den politischen Dialog wieder aufzuneh-

men und die Verfassungskrise zu beenden. Der ehemalige Präsident Nigerias und als ECOWAS-Vermittler eingesetzte General Abubakar reiste mit Liberias Präsidentin Sirleaf-Johnson am 18.10. nach Niamey. Der Besuch blieb jedoch wirkungslos. Die Wahlen fanden statt und die ECOWAS suspendierte noch am Wahltag die Mitgliedschaft Nigers. Zudem kündigte die ECOWAS an, eine Intervention im Rahmen von Art.45 des Protokolls zu prüfen, doch dieser Drohung fehlte es an Glaubwürdigkeit. Als Militäreinheiten schließlich im Februar 2010 die Macht übernahmen, war die ECOWAS eher erleichtert. In diesem Fall hatte es sich ganz einfach nicht um einen Putsch gegen verfassungsmäßige Herrschaft gehandelt, auch wenn die kontinuierliche Einmischung der Militärs kaum im Sinne des Protokolls über Demokratie und gute Regierungsführung sein kann.

Was lässt sich aus diesen drei Fällen schlussfolgern? Mit ihrem Protokoll über Demokratie und gute Regierungsführung ist die ECOWAS in eine vorhersehbare doppelte Falle getappt. Zum einen können Regeln und Normen zum Schutz von Demokratie und guter Regierungsführung nur dann greifen, wenn diese Prinzipien in den Mitgliedsländern auch tatsächlich in Gefahr geraten. In Ländern wie Togo oder Guinea galten sie aber zweifellos gar nicht oder nur in geringem Maße. Die Verteidigung einer verfassungsmäßigen Ordnung, die nur auf dem Papier gilt oder gar ein autoritäres Regime schützt, wird aber weder von der jeweiligen lokalen Bevölkerung begrüßt noch uneingeschränkte Zustimmung unter den ECOWAS-Mitgliedsländern finden. Zum zweiten fehlte der ECOWAS ein hinreichend ausdifferenziertes Instrumentarium, um auf Militärputsche oder Verfassungskrisen zu reagieren. Obwohl Nigerias Präsident sowohl in Guinea als auch in Niger mit einer Militärintervention drohte (und die Grenzen zu Niger am Tag der Parlamentswahl schließen ließ), war es wenig wahrscheinlich, dass eine Mehrheit der ECOWAS-Staatschefs, von denen einige selbst durch Putsche an die Macht gekommen sind, eine Militärintervention zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung mittragen würden. Unterhalb der Militärintervention fehlten jedoch etablierte Mechanismen und institutionelle Kapazitäten, um entschiedenen diplomatischen Druck auszuüben. Je häufiger die ECOWAS faktisch die Machtergreifung durch Militärs legitimiert, desto weniger glaubwürdig werden die Bestimmungen des Protokolls.

Viel spricht dafür, dass die radikale Formulierung des Protokolls von 2001 seinen Ursprung in der ECOWAS-Militärintervention in Sierra Leone hatte, wo ein demokratisch gewählter Präsident durch die ECOWAS wiedereingesetzt wurde, nachdem er von der Armee aus dem Amt entfernt worden war. In Sierra Leone hatte es einen von der internationalen Gemeinschaft mitorganisierten Transitionsprozess mit fairen und freien Wahlen gegeben. Dieses Szenario unterschied sich jedoch stark von den oben skizzierten Fällen.

5. ECOWAS und Westafrikas Sicherheitsordnung

Mit der Verabschiedung des ECOWAS Conflict Prevention Frameworks durch den Mediation and Security Council im Januar 2008 hat die ECOWAS alle bisherigen Initiativen programmatisch zusammengefasst. Der konzeptuelle Kern des Dokuments besteht in der Unterscheidung von operativer und struktureller Prävention sowie der Beschreibung von 14 Komponenten der Konfliktprävention, die nun stärker aufeinander abgestimmt und durch die ECOWAS und unterschiedliche Akteure in den Mitgliedsstaaten gemeinsam bearbeitet werden sollen: Zu diesen gehören neben Frühwarnung, dem Aufbau der ECOWAS Standby Force, präventiver Diplomatie auch Medienarbeit, Menschenrechtsschutz, Reform der Sicherheitsapparate, Demokratie und politische Governance (MSC/Reg. 1/01/08). Die ECOWAS hat damit ein weiteres Mal in innovativer Weise unterstrichen, dass sie sicherheitspolitische Probleme in der Region selbst bearbeiten und dabei auch eigene Lösungen zu entwickeln vermag (Adebajo 2004).

Die Herausforderungen bei der Umsetzung des ECOWAS Conflict Prevention Framework bleiben jedoch vielfältig. Im militärischen Bereich bleibt die ECOWAS weitgehend von der Bereitschaft und Fähigkeit Nigerias abhängig, seine Kapazitäten zur Friedenssicherung einzusetzen (so auch Engel 2007; Obi 2008). Die ECOWAS bleibt eine Organisation, in der sich eine Vielzahl besonders armer Staaten zusammenfindet, denen die Kapazitäten für eine Beteiligung an Militäreinsätzen mehr als der politische Willen fehlen. Die ECOWAS-Interventionen in Liberia und Sierra Leone waren für Nigeria äußerst kostspielig und unpopulär, und seit der Reetablierung demokratischer Herrschaft in Nigeria 1999 hat die Regierung größte Zurückhaltung gezeigt, wenn es um militärische Einsätze im Ausland geht.¹³ Als militärische Ordnungsmacht mit entsprechenden Ressourcen lässt sich die ECOWAS daher nicht wirklich bezeichnen.

Die Analyse des ECOWAS-Umgangs mit politischen Krisen in Mitgliedsländern zeigt, dass die *people-centered vision* des Conflict Prevention Framework nur schwer umzusetzen ist. Die ECOWAS ist noch nicht zu einer regionalen Organisation geworden, die die demokratischen Ordnungen ihrer Mitgliedsstaaten effektiv abstützt. Dass es überhaupt zu Militärputschen in der ECOWAS kommt, spricht nicht für eine starke Geltung der Prinzipien des Zusatzprotokolls. Andererseits kann unter den sozialstrukturellen Rahmenbe-

¹³ Die nigerianischen Sicherheitskräfte haben schließlich auch zahlreiche Aufgaben bei der Befriedung des eigenen Landes zu übernehmen, wo im Niger-Delta für Autonomie kämpfende Rebellen und im Zentrum Konflikte zwischen bewaffneten Muslimen und Christen für zahlreiche Sicherheitsprobleme sorgen.

dingungen vieler ECOWAS-Länder nicht von einer raschen und nachhaltigen Demokratisierung der politischen Systeme und kollektiven Einstellungsmuster oder einer reibungslosen Reform der Sicherheitsapparate ausgegangen werden. Die im ECOWAS-Rahmen verabschiedeten regionalen Normen haben sicherlich wesentlich dazu beigetragen, das Prinzip der Militärherrschaft zu diskreditieren und die Idee eines erweiterten Sicherheitsbegriffs auch in vielen ECOWAS-Mitgliedsstaaten zu verankern. Das zahnlos wirkende Agieren der ECOWAS-Vermittlungen hat immerhin dafür gesorgt, dass die verfassungsmäßige Herrschaft innerhalb überschaubarer Zeiträume wiederhergestellt wird. Dies ist, gerade auch im Vergleich zu anderen Subregionen Afrikas, keine kleine Leistung. Andererseits fehlen der ECOWAS auf absehbare Zeit die Möglichkeiten, ihre ambitionierte Vision einer neuen regionalen Sicherheitsordnung in die Tat umzusetzen.

Literaturverzeichnis

- Abass, Ademola (2000): The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems. In: *Journal of Conflict and Security Law* 5/2, S.211-229.
- Adebajo, Adekeye (2002): *Building Peace in West Africa. Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner.
- Adebajo, Adekeye (2004): Pax West Africana? Regional Security Mechanisms. In: Adekeye Adebajo / Isma'il Rasid Isma'il (Hg.): *West Africa Security challenges. Building peace in a troubled Region*. Boulder: Lynne Rienner, S. 291-318
- Alli, Waris O. (2006): The new ECOWAS strategy for conflict resolution. A case study of Cote d'Ivoire. In: *Nigerian Journal of International Affairs*, 32/2, S. 87–112.
- Aning, Emmanuel Kwesi (1999): Eliciting compliance from warlords. The ECOWAS experience in Liberia, 1990-1997. In: *Review of African Political Economy*, 26/81, S. 335–348.
- Aning, Kwesi (2008): From 'voluntary' to a 'binding' process: towards the securitisation of small arms. In: *Journal of Contemporary African Studies* 26/2, S. 169-181.
- Bach, Daniel (2004): The Dilemmas of Regionalization. In Adekeye Adebajo / Ismail Rashid (Hg.): *West Africa's Security Challenges*. Boulder, Col.: Lynne Rienner, S. 69-89.
- Bach, Daniel (1999): Revisiting a Paradigm. In: Daniel Bach (Hg.): *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*. Oxford: Oxford UP, S. 1-13.
- Cernicky, Jan (2008): *Regionale Integration in Westafrika. Eine Analyse der Funktionsweise von ECOWAS und UEMOA*. Bonn: Scientia Bonnensis.
- Clapham, Christopher (1996): *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge UP.

- Coleman, Katharina P. (2007): *International Organisations and Peace enforcement: The politics of international legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Déme, Mourtada (2005): *Law, morality and international armed intervention. The United Nations and ECOWAS in Liberia*. New York: Routledge.
- Ebeku, Kaniye S. A. (2005): *The succession of Faure Gnassingbe to the Togolese presidency. An international law perspective*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Ebo, Adedeji (2007): *Towards a common ECOWAS agenda on security sector reform*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Engel, Ulf (2007): *Westafrikanischer Hegemon oder Scheinriese? Nigeria in der internationalen Politik*, Hamburg: GIGA.
- Engels, Jan Niklas (2005): *Wie der Vater so der Sohn ? Togo nach den Präsidentschaftswahlen 2005. Szenarien der politischen Entwicklung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Francis, David J. (2001): *The politics of economic regionalism. Sierra Leone in ECOWAS*. Aldershot: Ashgate.
- Gaillard, Gérald (1999): *Guinee-Bissau: un pas douloureux vers la démocratie*. In: *Afrique contemporaine* 191, S. 43-57.
- Gans, Christiane (2006): *Die ECOWAS. Wirtschaftsintegration in Westafrika*, Münster/Hamburg: Lit Verlag.
- Golub, Stephen S./ Ahmadou Aly Mbaye (2008): *National Trade Policies and Smuggling in Africa: The Case of The Gambia and Senegal*. In: *World Development* 37/3, S. 595-606.
- Harneit-Sievers, Axel (2000): *Regionalintegration zwischen Hegemonieanspruch und 'Parallelhandel': Nigeria im westafrikanischen Kontext*. In: *Nord-Süd-Aktuell* 2, 290-295.
- Hartmann, Christof (2000): *Ende des Sonderwegs. Die Elfenbeinküste nach dem Putsch*. In: *der überblick* 36/1, S. 84-88.
- Hartmann, Christof (2008): *Regional Organizations and the Promotion of Democracy in Sub-Saharan Africa*. In: Rüdiger Schmitt-Beck (Hg.): *Governance and Legitimacy in a Globalized World*. Baden-Baden: Nomos, S. 207- 227.
- Herbst, Jeffrey (2007): *Crafting Regional Cooperation in Africa*. In: Amitav Acharya / Alastair I. Johnston (Hg.): *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge UP, S.129-144.
- Iheduru, Okechukwu C. (2003): *New Regionalism, States and Non-State Actors in West Africa*. In: J. Andrew Grant / Fredrik Söderbaum (Hg.): *The New Regionalism in Africa*. Aldershot: Ashgate, S. 47-66.
- International Crisis Group (2001): *Sierra Leone: time for a new military and political strategy*. Brüssel: ICG.
- International Crisis Group (2009): *Guinea: The Transition Has Only Just Begun*. Brüssel: ICG.

DIE ECOWAS ALS REGIONALE ORDNUNGSMACHT WESTAFRIKAS?

- Kabia, John M. (2009). *Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa*. Aldershot: Ashgate.
- Kohnert, Dirk (2005): *Togo: Ein Lehrstück fehlgeleiteter Demokratisierung*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Körner, Peter (1996): *Macht- und Interessenpolitik in der ECOWAS-Region und der Krieg in Liberia. Die politische Dimension regionaler Integration in Westafrika*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Korte, Werner (2001): *Kriegspartei oder Friedensstifter. ECOMOG in Liberia*. In: *Peripherie* 21/84, S. 48–69.
- Mehler, Andreas (2002): *Rebellion und Putschversuch in der Côte d'Ivoire. Westafrika vor seiner größten Herausforderung*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Obi, Cyril I. (2008): *Nigeria's foreign policy and transnational security challenges in West Africa*. In: *Journal of Contemporary African Studies* 26, S. 183-196.
- Ononisakin, 'Funmi (2000): *Reinventing peacekeeping in Africa. Conceptual and legal issues in ECOMOG operations*. The Hague: Kluwer Law.
- Ononisakin, 'Funmi (2004): *Windows of opportunity for conflict prevention. Responding to regional conflict in West Africa*. In: *Conflict, Security and Development* 4/2, S. 181-198.
- Sperling, Sebastian (2009): *Niger auf dem Weg zurück zur Diktatur – Härtestest für die ECOWAS*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tuck, Christopher (2000): „Every car or moving object gone“. *The ECOMOG intervention in Liberia*. In: *African Studies Quarterly* 4/1, S. .
- Van den Boom, Dirk (1996): *Regionale Kooperation in Westafrika. Politik und Probleme der ECOWAS*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- van Walraven, Klaas (1999): *The pretence of peace-keeping. ECOMOG, West Africa and Liberia, 1990-1998*. The Hague: Kluwer.
- Wegemund, Regina (1999): *Die CPLP und der Bürgerkrieg in Guinea-Bissau*. In: *Internationales Afrikaforum* 35/2, S. 165-176.
- Williams, Paul D. (2007): *From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture*. In: *African Affairs* 106/423, S. 253-279.
- Williams, Paul D.; Haacke, Jürgen (2008): *Security culture, transnational challenges and the Economic Community of West African States*. In: *Journal of Contemporary African Studies* 26/2, S. 119-136.
- Yang, Yongzheng / Sanjeev Gupta (2007): *Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward*. In: *African Development Review* 19/3, S. 399-431.

Religionen: Weltfrieden



Internationales
Symposium 2010

Zum Friedens- und Konfliktlösungspotenzial von Religionsgemeinschaften

Osnabrück, 20.–23. Oktober 2010

Sektion 1

Religionen als Friedensstifter?

Theologisch-religionswissenschaftliche Perspektiven

Sektion 2

Das ambivalente Verhältnis von Religionen zum Frieden.

Empirische Befunde und Erklärungsansätze

Sektion 3

Religion – Konflikt – Frieden.

Politikpraktische Perspektiven

Informationen und Anmeldung: www.religionenundweltfrieden.de

Kontakt: Symposium Religionen und Weltfrieden, c/o Deutsche Stiftung Friedensforschung,
Am Ledenhof 3-5, 49074 Osnabrück, T: 0541-969 60 63, E: info@religionenundweltfrieden.de



Forschungsverbund
Religion und Konflikt

Osnabrücker
Friedensgespräche

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE
VEREINTEN NATIONEN e.V.

Die Evangelischen
Akademien
in Deutschland



katholische akademien
in deutschland



KOOPERATIONSPARTNER

Religions for Peace



Deutsche
UNESCO-Kommission e.V.

Organisation der
Nationalen Akademien für
Bildung, Wissenschaft,
Kultur und Kommunikation

OSNABRÜCK®

DIE | FRIEDENSTADT

