

Jan Cernicky **Was nützt die ECOWAS?**

1975 gegründet, ist die ECOWAS ein Zusammenschluss von 15 westafrikanischen Staaten, die durch ihre verstärkte wirtschaftliche und politische Kooperation die eigene Entwicklung zu fördern hoffen. Und manches wurde auch erreicht – die Schaffung einer Freihandelszone etwa, Erleichterungen im intra-regionalen Personenverkehr, die Inangriffnahme von Infrastrukturmaßnahmen und die Realisierung eines Mechanismus zur Konfliktlösung wären zu nennen. Doch ist die Bilanz insgesamt ernüchternd. Die Ratifikationspraxis von Konventionen und Protokollen wirft Probleme auf, wesentliche ECOWAS-Institutionen wie das Parlament und der Gerichtshof haben ihr Anfangsstadium bislang nicht überwunden und auch die Bedeutung, die die Mitglieder mehrheitlich dem Zusammenschluss beimessen, ist enttäuschend gering. Die ECOWAS, deren Politiken und Programme auf nationaler Ebene durch so genannte *units* koordiniert werden, wird von ihren Mitgliedern, so muss es scheinen, weder als politischer Akteur noch als Entwicklungspartner wahrgenommen. Vielleicht wäre die Stärkung des 2006 nach EU-Vorbild zur Kommission erhobenen Sekretariats ein Schritt, der zum einen den Stellenwert des Zusammenschlusses für dessen Mitglieder selbst heben und zum anderen den Erfolg seiner Aktivitäten fördern würde.

■ Executive Summary

The ECOWAS, the Economic Community of West African States, was founded in 1975 as an association of 15 West African states, its objective being to step up the development of its members by close economic and political cooperation. The results have so far been sobering. According to certain studies, many resolutions are taken but few are implemented. Yet this is not the entire truth, for there is progress as well: A free trade area has been established, intra-regional passenger transport has been facilitated, infrastructural measures have been realized, a mechanism for conflict resolution has been initiated, the question of the community's income has been solved, and a functional court of justice has become reality.

The ECOWAS' field of activity is not, as so often depicted, the economic and political integration of its members but project work. This has been demonstrated in an investigation of the association's activities at three levels – the intergovernmental, the multinational, and the nation-state level.

The orientation of the ECOWAS as a whole, its budget, its structure, and its appointments are decided at the intergovernmental level. The conference of the heads of state and government takes place once a year, while the council of ministers meets twice a year. Furthermore, there is the Mediation and Security Council (MSC) which determines the countries' common military and security policy. The ECOWAS is legally underpinned by the founding treaty of 1975 which was replaced in 1993. Although the decision-

making power officially lies in the hands of the ministers and the heads of state and government alone, they are not the only ones who plot the course of the community. As summit meetings take place too seldom and are too brief, many resolutions are prepared by the council of ministers. In the field of economic and political integration, most of the work is done at the lowest, i.e. the expert, level. Another factor which curtails the decision-making power of the heads of state and government is the strong position of the commission, which issues recommendations, initiates programmes and, even in 'political cooperation' fields such as trade or migration policy, works with well-informed experts who take part in developing common positions. In point of fact, one may say that the ECOWAS is controlled by experts and the commission. One side effect of this situation are potential 'spill-over effects': At times, the heads of state and government sign decisions of whose consequences they are hardly aware. The ECOWAS does not have any promotion instruments for sub-national regions; however, it is about to establish permanent liaison offices in the member states, whose task will be to maintain contact with the lower levels of administration.

The decisions of the ECOWAS are published in its official journal. An analysis of the resolutions published there shows that in the last few years, 52 percent of the decisions taken related to internal affairs such as appointments, budget issues, and process regulation. At the beginning of the nineties, the number of resolutions concerning other international organizations was growing, while the proportion of sector-related resolutions remained stable. The percentage of resolutions on trade liberalization decreased, and the number of those on financial cooperation stagnated. Those two facts especially clash with the statement that trade liberalization is the ECOWAS' primary objective.

The practice of ratifying conventions and protocols raises some problems. Non-ratification does not block decisions entirely, but it does delay their implementation. The majority of the protocols and conventions (39 percent) relate to trade policy and the free mobility of persons, goods, and services. 21 percent address budget issues, and seven percent military cooperation. Matters of monetary and legal coopera-

tion as well as other issues remained markedly below five percent.

Not all ECOWAS countries have ratified every protocol and convention; some of them have signed only a few documents. Since the quorum of seven states required for each to become effective was reached, integration is not hampered. However, this shows how low the interest of some states is in the integration process as such, nor can the ECOWAS acquire a common legal regime if individual states do not integrate certain resolutions in their national legislation.

Among the multinational ECOWAS institutions, the secretariat is the only one which is worth a closer look: The other institutions – the parliament and the court of justice – have not yet overcome the status nascendi. Following the model of its counterpart in the EU, the secretariat was raised to the status of a commission early in 2006, its two key tasks being to prepare and support resolutions on political and economic integration adopted by the ministers or heads of state and government, and to develop sectoral policy programmes.

The commission's activities mainly focus on political work. In this field, the commission makes considerably more decisions than its remit allows. Consequently, there is hardly any information available about the division of responsibilities between the commission and the member countries. The main reason for the commission's great decision-making power is that it is the only institution with the human resources and organizational capacities required for drafting meaningful and realizable programmes and policies for the entire community. The work of the ECOWAS commission appears to have been rather inefficient so far, but now that the community has been restructured, it is expected to perform according to its abilities: It is much better equipped than, for example, Nigeria's ministry of integration. It benefits from a streamlined bureaucracy which is much less inflatable than national ministries. And it is superior to the national ministries in terms of personnel, not least because advertised vacancies in the bodies of the ECOWAS are open to citizens of all member states, so that it can pick and choose among the most qualified applicants from all countries.

Secondly, the commission focuses on planning, implementing, and financing programmes which are developed in consultation with the member states and prepared on the basis of studies. Depending on the nature of each project, the commission may endeavour to find private investors or organize a donor conference. If the planned undertaking can be operated economically, private investors are called in. If, however, it concerns a public good, a donor conference will be held.

There is a marked difference between the EU and the ECOWAS in terms of project work, as the latter hardly ever has enough funds to carry out projects single-handed or co-finance them. This being so, the ECOWAS acts as service provider, helping its member countries to plan and finance large projects.

The national political level seems to be the weakest link in the decision-making and implementation chain of the ECOWAS, which is due to the ponderous and inefficient administration of almost all West African states. For one thing, the technical equipment is a disaster, so that communication by telephone and email is limited. For another, rigid hierarchies constitute an obstacle as every decision requires the approval of a head of department, if not a minister.

To coordinate policies and programmes at the national level, the ECOWAS has meanwhile introduced special units which function as relays between the commission and the ministries concerned. However, when it comes to personnel and material these units are badly equipped, and their allocation to specific ministries is rather arbitrary. In Senegal, for example, the ECOWAS unit is situated in the Ministry for NEPAD, African Economic Integration and Good Governance. Having been included in the Ministry of Integration, which has by now been dissolved after receiving the lowest budget of all the country's departments for many years, Nigeria's unit is now part of the Ministry of Foreign Affairs. The authority which harbours the unit in Burkina Faso is the Ministry for Economic Affairs and Development, which demonstrates the importance the country ascribes to the ECOWAS. However, the units do certainly not function as coordination offices for ECOWAS affairs. And as long as the member countries do not create adequate feedback mechanisms for these affairs,

the implementation of a common ECOWAS policy will remain utopian.

The ECOWAS does not define or even influence any national political decisions of its member states. That the leaders of these states ascribe little importance to the community is obvious. They regard the ECOWAS neither as a political player nor as a development partner. After its creation, it might now be a substantial step to strengthen the commission politically so as to change this situation, especially in view of the enormous differences between the individual members of the ECOWAS and their lack of mutual trust.

■ Einleitendes

Die Economic Community of West African States (ECOWAS) ist ein Zusammenschluss von 15 Westafrikanischen Staaten.¹⁾ Sie wurde 1975 primär auf Betreiben Nigerias gegründet und verfolgt offiziell das Ziel, durch enge wirtschaftliche und politische Kooperation zu einer beschleunigten Entwicklung der Mitglieder beizutragen. Hauptziel in diesem Prozess ist eine weitgehende Liberalisierung des Handels in der Region, welcher schließlich zu einem gemeinsamen Markt und einer gemeinsamen Währung führen soll. Begleitet wird dieser Prozess durch Programme in verschiedensten Bereichen der Politik, der Gesellschaft und der Infrastrukturentwicklung.

Die frankophonen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Guinea-Conacry, aber einschließlich des lusophonen Guinea-Bissau, sind darüber hinaus in der westafrikanischen Wirtschafts- und Währungsunion UEMOA²⁾ miteinander verbunden und haben in dieser mit dem westafrikanischen CFA-Franc eine gemeinsame Währung.

Studien über die ECOWAS³⁾ kommen oft zu einem ernüchternden Ergebnis: Es werde viel diskutiert, viel beschlossen und viel Papier beschrieben, am Ende aber kaum etwas umgesetzt. Es wird in diesem Zusammenhang gar vom „Integrationsbluff“ gesprochen, welcher nur das Ziel habe, Strukturen zu schaffen, die den Gebern von Entwicklungshilfegeldern zusagten.

Dieses Ergebnis ist so nicht richtig. So gibt es Fortschritte in zentralen Bereichen. Exemplarisch wären zu nennen:

- 1) Mitglieder der ECOWAS sind Benin, Burkina Faso, die Kapverden, die Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone und Togo. Die Kommission sitzt in Abuja, der Hauptstadt Nigerias.
- 2) Union économique et monétaire ouest africaine. Mitglieder sind Senegal, Mali, Elfenbeinküste, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Togo, Benin und Niger.
- 3) Vgl. etwa die folgenden drei Publikationen: Stefan Mair (2001), *Economic Community of West African States (ECOWAS) – Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara*, Teil III. Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; Percy S. Mistry (2000), „Africa's Record of Regional Cooperation and Integration“, in: *African Affairs* 99/4, 553–573; Kofi Oteng Kufuor (2000) „Public Choice Theory and the Failure of the ECOWAS Trade Liberalization Scheme“, in: *World Competition* 23 (4) S. 137–145.

- Eine Freihandelszone, in welcher zertifizierte Produkte zollfrei gehandelt werden können, und die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls (vom 1.1.2006 bis 31.12.2008 in der Erprobungsphase).
- Die Abschaffung von Visa im intraregionalen Personenverkehr, die Einführung eines ECOWAS-Reisepasses und weitgehende flankierende Maßnahmen zur Erleichterung des Personenverkehrs.
- Infrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Telekommunikation, Straßenbau, Gasversorgung.
- Die Gründung einer regionalen Bank ECOBANK und einer Schifffahrtsgesellschaft COCOMARINE.
- Die Entwicklung eines Mechanismus zur Konfliktlösung und Krisenintervention.
- Die Schaffung eigener Einkünfte der ECOWAS durch die Einführung des *community levy*, einer 0,5-prozentigen Abgabe auf alle Importe aus Drittstaaten.
- Die Einführung eines funktionellen Gerichtshofs für die Durchsetzung und Interpretation von Beschlüssen.

Diese zentralen Errungenschaften zeigen zwar einerseits, dass die ECOWAS in einigen Bereichen zu gemeinsamen Institutionen und rechtlichen Rahmen gelangt ist. Andererseits sind diese bei genauerem Hinsehen weniger beeindruckend, als es scheinen mag.

So ist die Freihandelszone bei einem sehr geringen intraregionalen Handel⁴⁾ bisher wenig relevant und bezieht sich nur auf zertifizierte Produkte aus der Region. Wesentlich ambitioniertere Programme im Bereich der wirtschaftlichen Integration konnten nicht umgesetzt werden. Visafreies Reisen in einer Region, in welcher Staatsgrenzen Völker trennen, ein zentraler Punkt im Rahmen von Integrationspolitik, war schon vor der Gründung der ECOWAS zwischen fast allen Mitgliedstaaten möglich. Der ambitionierte Konfliktlösungsmechanismus wurde verwässert, der gemeinsame Außenzoll führt nicht zu einer echten Zollunion, sondern nur zur Festlegung gleicher Zollsätze, wobei die Zölle weiterhin autonom von den Mitgliedstaaten eingenommen und verwaltet werden. Der Gerichtshof ist noch sehr neu und hat in den ersten drei Jahren seines Bestehens gerade sieben Fälle zu entscheiden gehabt.

4) Er beläuft sich nach verschiedenen Quellen auf rund zehn Prozent, wobei dieser Handel fast ausschließlich über Nigeria, Ghana, Senegal, Elfenbeinküste und, mit Abstrichen, Togo läuft.

Die Infrastrukturmaßnahmen haben dagegen tatsächlich stattgefunden, die private Bank ist sehr erfolgreich und die Abgabe auf die Importe hat die ECOWAS auf eine solide finanzielle Basis gestellt.

Es fällt bei dieser Betrachtung ins Auge, wird aber in vielen Untersuchungen übersehen, dass sich die Aktivitäten der ECOWAS in drei deutlich voneinander unterschiedene Bereiche aufteilen. Dies ist erstens die Arbeit am Ziel der Erreichung politischer und wirtschaftlicher Integration. Im Rahmen der ECOWAS betrifft dies vor allem die Zoll-, Handels- und Migrationspolitik. Dies wird in den meisten Studien als das primäre und bei weitem wichtigste Ziel angesehen. Der zweite Bereich ist die Planung und Durchführung von gemeinsamen Programmen im Bereich der Sektorpolitiken. Dies definiere ich hier als Erarbeitung gemeinsamer Programme oder Politiken in Bereichen, für die sektorale Ministerien zuständig sind, wie etwa Infrastruktur, Bildung, Gesundheit und Umweltschutz. Hier werden in der Regel materielle Projekte durchgeführt, etwa der Bau von grenzüberschreitenden Straßen oder Stromleitungen oder Programme gegen HIV-Infektionen an Transitstraßen. Es können aber auch sehr spezielle Bestimmungen in einem Programm enthalten sein, wie etwa Regelungen in Bezug auf die maximale Achslast eines LKW auf Straßen der ECOWAS. Diese Aktivitäten ergänzen die Entscheidungen im oben genannten Bereich, indem sie notwendige Voraussetzungen schaffen oder Folgen in gewünschte Bahnen lenken. Da hiermit sehr spezielle Programme mit Bezug auf spezifische Probleme erarbeitet werden, haben sie nicht die generellen Auswirkungen wie Aktivitäten im ersten Bereich.

Der dritte Bereich ist die innere Organisation der ECOWAS, welcher Entscheidungen über Personal und Budget sowie über die Struktur der Organe der Gemeinschaft umfasst.

Nur wenn eine klare Trennung zwischen diesen drei Bereichen vorgenommen wird, in welchen deutlich voneinander unterschiedene Interessen und Entscheidungsstrukturen bestehen, kann gezeigt werden, dass die ECOWAS in bestimmten Bereichen durchaus Erfolge und Stärken hat. Viele Untersuchungen kommen gerade deshalb zum Schluss der Erfolglosigkeit

keit und Irrelevanz der ECOWAS, weil diese Funktionsweise missverstanden wird.

Im Folgenden werde ich demonstrieren, dass entgegen der offiziell vertretenen Lesart nicht die wirtschaftliche und politische Integration das wichtigste Feld der Arbeit der ECOWAS ist, sondern die Programmarbeit. Wird die Arbeit der Gemeinschaft nach dieser Vorgabe untersucht, führt die Erkenntnis, dass im Bereich der wirtschaftlichen und politischen Integration keine großen Erfolge vorliegen, nicht zwangsläufig zu dem Ergebnis, dass die ECOWAS an sich sinn- und erfolglos ist. Sollte sich diese These als richtig herausstellen, wäre allerdings ein Umdenken in der Bewertung und der Zusammenarbeit mit der ECOWAS nötig.

Ich werde hierfür die Aktivitäten auf drei Ebenen untersuchen: Zuerst auf der intergouvernementalen Ebene, auf welcher Vertreter der Staaten über die grobe Ausrichtung der Gemeinschaft entscheiden. Danach auf der Ebene der multinationalen Organe der Gemeinschaft, wobei die Arbeit der Kommission im Vordergrund stehen wird. Abschließend wird die Umsetzung der ECOWAS-Politiken auf dem Niveau der Nationalstaaten untersucht.

Die Untersuchung fußt auf den Ergebnissen einer zehnwöchigen Forschungsreise in Nigeria, Senegal und Burkina Faso. Es werden hierbei vor allem Äußerungen von hohen Beamten aus den ECOWAS-Organen sowie aus den für den Integrationsprozess relevanten Ministerien in Nigeria, Senegal und Burkina Faso genutzt. Darüber hinaus wurde das *Official Journal of the ECOWAS*, das Publikationsorgan der Gemeinschaft, ausgewertet.

■ Intergouvernementale Ebene

Entscheidungs- und Machtstrukturen

Über die allgemeine Ausrichtung der ECOWAS, über Budget, Struktur und Personalien, entscheiden Vertreter der Regierungen auf Gipfeltreffen auf verschiedenen Ebenen. Verbindliche Entscheidungen werden hierbei von zwei Gremien getroffen – der jährlichen Konferenz der Staats- und Regierungschefs und dem zweimal jährlich stattfindenden Treffen des Ministerrats. Dort treffen sich die für die ECOWAS zuständigen Minister aus jedem Staat, dies

sind in der Regel die Außenminister oder die Minister für regionale Integration. Diese Treffen werden wiederum von thematischen Expertentreffen vorbereitet, zu welchen die jeweils beteiligten Ministerien Experten entsenden, an denen aber auch Vertreter der ECOWAS-Kommission teilnehmen. Auf diesen Treffen wird der Großteil der Basisarbeit geleistet.

Daneben gibt es das Mediation and Security Council (MSC), das im Dezember 1999 durch Vertragsunterzeichnung geschaffen wurde, dessen Struktur aber erst seit kurzem festgelegt ist. Durch dieses soll die gemeinsame Militär- und Sicherheitspolitik der ECOWAS verstetigt werden. Es stellt eine Extrasäule der Gemeinschaft dar, in welcher die Entscheidungsstrukturen etwas anders sind als oben angegeben. Auch hier stellen die Staats- und Regierungschefs die höchste Ebene dar, der Ministerrat wird von den Außen- oder Verteidigungsministern gebildet, darunter treffen sich jedoch keine entsprechend der Thematik entsandten Experten, sondern die jeweiligen Botschafter der Mitgliedstaaten bei der ECOWAS. Das MSC wird in diesem Aufsatz nicht inhaltlich thematisiert, seine bloße Existenz ist aber strukturell sehr aufschlussreich. So hatte es zum einen Auswirkungen auf die Existenzberechtigung der Integrationsministerien⁵⁾, des Weiteren zeigt sie die Trennung zwischen Sicherheitspolitik und weiteren Feldern der Integrationspolitik an. Da auf der unteren Ebene keine Experten tagen, sondern nur die Botschafter, hat die Kommission auch auf dieser Ebene keinen Einfluss auf die Entscheidungen des Gremiums. Die Sicherheitspolitik ist somit die Säule der ECOWAS, welche ausschließlich intergouvernemental funktioniert und damit komplett in den Händen der Regierungen verbleibt.

Die ECOWAS stützt sich rechtlich auf den Gründungsvertrag von 1975, der 1993 durch einen überarbeiteten Vertrag ersetzt wurde. Dieser wird durch Protokolle und Konventionen ergänzt, die auf den Gipfel- und Ministerratstreffen verabschiedet und unterzeichnet werden. Sie müssen darüber hinaus in jedem Staat ratifiziert werden und treten erst nach Ratifizierung durch mindestens sieben Mitgliedstaaten in Kraft. Sie sind die Instrumente zur Globalsteuerung der Gemeinschaft. Für Entscheidungen von geringerer Tragweite gibt es weitere In-

5) Vgl. unten.

strumente, welche sofort mit Unterzeichnung in Kraft treten⁶⁾.

Die supranationalen Organe verfügen nicht über die Kompetenz, für die ECOWAS bindende Entscheidungen zu treffen. Sie sind nur die ausführenden, kontrollierenden und vorbereitenden Organe für diese.⁷⁾

Obwohl die offizielle Entscheidungsgewalt ausschließlich von den Ministern bzw. den Staats- und Regierungschefs ausgeht, lässt sich daraus nicht schließen, dass ausschließlich sie die ECOWAS gestalten. Zwei Gründe sprechen dagegen:

Zum einen sind die Gipfeltreffen viel zu selten und zu kurz, als dass hier mehr geschehen könnte als ein bloßes Unterzeichnen von fertigen Beschlüssen. Die einmal jährlich stattfindenden regulären Treffen der Staats- und Regierungschefs dauern einschließlich An- und Abreise normalerweise zwei Tage, wobei diese Zeit zusätzlich stark von Grußworten und kulturellen Zeremonien beansprucht wird. Dadurch bleiben nur zwei oder drei Arbeitssitzungen von je 90 Minuten für die tatsächliche politische Arbeit.

Viele Beschlüsse werden auf Ministerratstreffen vorbereitet, welche zweimal jährlich stattfinden und deren Arbeit stärker ins Detail geht. Hier können auch Instrumente niedrigerer Ordnung unterzeichnet werden.

Der wesentliche Teil der Arbeit im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Integration wird auf der untersten Ebene, auf Ebene der Experten, geleistet. Diese unterliegen keinen starren Zeitplänen, sondern werden nach dem zeitlichen Bedarf terminiert. Hier werden die Beschlüsse ausgearbeitet, welche auf den beiden höheren Ebenen nur noch wenig bearbeitet werden können. Nur in seltenen Fällen, wenn auf Expertenebene über ein Thema keine Einigung erzielt werden kann, werden politische Lösungen auf den höheren Ebenen gesucht.

Auch wenn die Experten und die Minister eine vorher festgelegte Position ihres Staates vertreten und in Absprache mit den Ministern und den Staatschefs verhandeln, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese die kompletten Verhandlungsprozesse verfolgen und steuern können. Ein Großteil der informellen Entscheidungs- und Informationsmacht wird so auf die Expertenebene transferiert. Hier sind Sach-

6) So die *Decision* für allgemeine Entscheidungen der Staatschefs, die *Regulation* für allgemeine Entscheidungen vom Ministerrat, sowie die weiteren, für spezielle Angelegenheiten bzw. Empfehlungen vorgesehenen Instrumente *Directive*, *Resolution* und *Recommendation*.

7) Vgl. unten.

verstand und Detailwissen angesiedelt, so dass die Staats- und Regierungschefs bzw. die Minister, selbst wenn sie wollten, gar nicht ohne die Experten entscheiden könnten. Im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Integration liegt also ein Großteil der Kompetenz bei Experten, d.h. Mitarbeitern von Ministerien und der Kommission.

Ein zweites Faktum, durch welches informell Entscheidungsmacht von den Staats- und Regierungschefs wegtransferiert wird, entsteht durch die starke Stellung der Kommission. So sind die Staaten bzw. die entsprechenden Ministerien kaum an der Ausarbeitung von Sektorprogrammen der ECOWAS beteiligt. Auch wenn der offizielle Auftrag zur Ausarbeitung entsprechender Programme von den Staatschefs oder Ministern kommen muss, kommen auch die Empfehlungen, Programme aufzulegen, in der Regel von Seiten der Kommission. Dies liegt auch daran, dass die Kommission aus eigener Initiative Studien anfertigen kann, welche Grundlage der Programme sind.

Auch in den Bereichen der ‚politischen Kooperation‘, wie Handelspolitik oder Migrationspolitik, verfügt die Kommission über gut informierte Experten, die in der Ausarbeitung von gemeinsamen Positionen wichtig sind. Auch wenn hierbei die nationalen Experten bisher ein deutliches Übergewicht haben, ist die *Informationsmacht* der Kommission nicht zu unterschätzen.

Somit sind im Endeffekt die Staats- und Regierungschefs sowie die Minister in den Kernbereichen der ECOWAS so wenig in die Arbeit eingebunden, dass ihnen im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Integration wenig, im Bereich der Programmarbeit fast gar kein Anteil an der Entwicklung der Agenda der ECOWAS zufällt. Die Gemeinschaft wird somit faktisch von thematischen Experten und der Kommission gesteuert.

Zu diesem vertikalen Ungleichgewicht kommt ein horizontales: Große und relativ reiche Mitgliedstaaten können sich besser ausgestattete Abteilungen leisten und somit besser informierte Abordnungen in Verhandlungen schicken.⁸⁾

Ein weiterer, bisher wenig beachteter Nebeneffekt dieser Situation ist, dass durch die geringe Einbindung der Staats- und Regierungschefs und die große Entscheidungsmacht untergeordneter Experten und

8) Gerade in Westafrika stehen einigermaßen konsolidierte Staaten wie Ghana oder Senegal Postkonfliktstaaten wie Liberia oder Sierra Leone gegenüber, welche gerade dabei sind, eine funktionierende Administration aufzubauen.

der Kommission „Spill-over-Effekte“ möglich werden. Hierbei könnten die Staats- und Regierungschefs Entscheidungen unterzeichnen, deren komplette Effekte ihnen nicht bewusst sind. Dies könnte, wie in der Frühphase der europäischen Einigung, zu einer wesentlich stärkeren Integration führen, als von den Staatschefs intendiert.

Dass dies bisher faktisch nicht zu einer engen Integration geführt hat, lässt sich dadurch erklären, dass der gegenteilige Effekt erreicht wurde: Eben weil die Effekte der kompletten Umsetzung den Interessen einzelner Staaten widersprachen, wurden viele Beschlüsse verzögert oder gar nicht umgesetzt. Dies kann entweder durch eine ausbleibende Ratifizierung geschehen, oder auch durch eine simple Nichtbefolgung von unterschriebenen und auch ratifizierten Verträgen. Durch zu ambitionierte Programme wurden damit Anreize geschaffen, Beschlüsse nicht umzusetzen. Es ist also zu erwarten, dass Programme mit geringen politischen Auswirkungen, wie etwa sektorpolitische Projekte, wesentlich besser funktionieren als Projekte zur Liberalisierung des Handels, in deren Rahmen Staaten den Verlust von Einnahmen befürchten müssen.

In diesem Zusammenhang ist eine zu geringe Vernetzung zwischen der Kommission und der nationalen Politik festzustellen. Offizielle Kontakte liefen bisher fast ausschließlich über die Regierungsebene. So ist jeder Botschafter der Mitgliedstaaten in Abuja gleichzeitig bei der ECOWAS akkreditiert. Dieser Weg ist die einzige permanente Verbindung zu den Mitgliedstaaten und der wichtigste Weg für die Koordination. Gleichzeitig steht auf höchster Ebene der Präsident der Kommission in Verbindung mit den Regierungschefs. Auch die Kommissare halten Kontakt zu den Regierungen ihrer Herkunftsländer, was aber nicht als formeller Informationsfluss gelten kann.

Informationsflüsse bleiben somit fast ausschließlich auf der Regierungsebene. Kontakte zu den nationalen Parlamenten wie auch zu Bundesstaaten oder anderen sub-staatlichen Verwaltungsgebieten gibt es nicht. Ebenso gibt es keine Vernetzung zwischen den nationalen Sektorministerien. Deren Vertreter kommen nur auf den offiziellen Treffen zusammen, was noch einmal deutlich unterstreicht, dass es kaum ge-

meinsame Initiativen von einer Gruppe von Staaten in Bezug auf sie interessierende ECOWAS-Programme geben wird. Die ECOWAS ist kein politisch eng vernetzter Raum. Verbindungen werden im Gegenteil nur durch Initiative der Kommission hergestellt.

Im Gegensatz zur EU verfügt die ECOWAS auch nicht über Instrumente zur Förderung substaatlicher Regionen. Fragen danach wurden nicht nur in der Kommission, sondern auch in staatlichen Ministerien als fast schon absurd angesehen, da dies nicht der Kompetenzbereich der Gemeinschaft sei. Kompensationen für durch etwaigen Freihandel benachteiligte Regionen kann es so nicht geben.

Dies ist allerdings schon deshalb nicht möglich, weil keine wissenschaftlichen Analysen über Kosten und Nutzen der ECOWAS für die einzelnen Staaten existieren. Gerade das Fehlen solcher Untersuchungen macht es weitgehend unmöglich, Programme und Politiken der Gemeinschaft entsprechend dem Bedarf zu steuern.

Seitens der ECOWAS wird jedoch gerade damit begonnen, permanente *liaison-offices* in den Mitgliedstaaten einzurichten, die zu verstärktem Kontakt auch mit niedrigeren Administrationsebenen führen und darüber hinaus direkte Informationen aus den Ländern liefern sollen. Eine solche Einrichtung gibt es bisher jedoch nur in Sierra Leone.

So lange es kein dichtes Netz von *liaison-offices* gibt, wird der Informationsfluss spärlich und selektiv bleiben, da es nicht möglich ist, durch gelegentliche Missionen den Zustand der Gemeinschaft in allen Regionen der Mitgliedstaaten zu überwachen. Somit bleiben Planung und Monitoring als gezieltes Handeln und damit die Entwicklung angemessener Programme und Politiken ein zentrales Problem

Themen der Entscheidungen

Die Entscheidungen der ECOWAS werden im *Official Journal of the ECOWAS* publiziert, das normalerweise zweimal pro Jahr erscheint.⁹⁾ Eine Auswertung und Kategorisierung der publizierten Entscheidungen scheint die These zu bestätigen, dass die Gemeinschaft primär im Bereich der Projektarbeit aktiv ist.

Über die Jahre bezog sich mehr als die Hälfte aller Beschlüsse (52 Prozent) auf interne Angelegenheiten

9) Erhältlich für diese Untersuchung waren die Ausgaben des *Official Journal of the ECOWAS* Nr. 1 bis 41, d.h. von 1979 bis einschließlich August 2002.

der ECOWAS wie Personalien, Budgetangelegenheiten und die Regelung interner Prozesse. Nur in den Gründungsjahren (bis 1985) hatten Beschlüsse im Bereich der Liberalisierung des Handels sowie zu sektorpolitischen Programmen einen größeren Anteil und machten gemeinsam 60 Prozent aller Beschlüsse aus. Beschlüsse in diesem Bereich haben kaum Auswirkungen über die Organe der Gemeinschaft hinaus. Sie sind notwendig, können aber maximal zur Erreichung der formulierten Ziele führen. Daher wird dieser Bereich bei der folgenden Untersuchung der ECOWAS-Aktivitäten weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Der militärische Bereich wurde in den frühen Jahren der ECOWAS kaum berücksichtigt, sein Anteil erfuhr aber in der Folgezeit eine gewisse Verstärkung. Durch den Bürgerkrieg in Liberia, der auf die umliegenden Länder überzugreifen drohte, bezogen sich in den neunziger Jahren zwölf Prozent der Beschlüsse auf den Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik. Die Bedeutung dieses Bereichs ging aber mit dem Ende der Kriege deutlich zurück, bis auf ein Niveau von drei Prozent zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Da in dieser Zeit die Krise in der Elfenbeinküste neu hinzukam, darf zumindest bezweifelt werden, ob es auch ohne akute Krisen eine aktive ECOWAS-Sicherheitspolitik gäbe.

Mit Beginn der neunziger Jahre verstärkten sich auch Entscheidungen mit Bezug auf andere internationale Organisationen.¹⁰⁾ Dies liegt nur zweitrangig an Ereignissen wie etwa der Liberiakrise oder den Verhandlungen über eine Freihandelszone im Rahmen der Lomé- bzw. Cotonou-Verträge mit der EU. Der Anstieg lässt sich fast komplett durch den Trend weltweiter Vernetzung von internationalen Organisationen erklären.

Von äußeren Einflüssen unabhängig und über die Jahre stabil ist nur der Anteil der Beschlüsse zu den sektorpolitischen Projekten, der konstant bei rund einem Fünftel der Beschlüsse liegt. Nimmt man die Beschlüsse zu internen Angelegenheiten aus, so macht die Sektorpolitik im Bereich der gemeinschaftlichen Aktivitäten knapp die Hälfte der Beschlüsse aus. Diese ist somit mit Abstand der wichtigste Bereich und darüber hinaus der einzige, in dem die ECOWAS aus eigenem Antrieb agiert.

10) Dies sind beispielsweise die Islamische Entwicklungsbank, die Europäische Union, die Afrikanische Union, die Weltbank, die Welttourismusorganisation sowie verschiedene spezialisierte afrikanische Organisationen wie etwa die Westafrikanische Reisanbauunion.

Es ist dagegen auffällig, dass der Anteil der Beschlüsse mit Bezug auf die Liberalisierung des Handels stetig abnimmt, von über einem Viertel aller Beschlüsse in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf ein Niveau konstant unter zehn Prozent seit den neunziger Jahren. Dies gilt in gleichem Maße auch für eine auf die wichtigsten Beschlüsse, Protokolle und Konventionen reduzierte Perspektive. Auch hier sind von den 17 den Bereich betreffenden Papieren nur zwei nach 2000 unterzeichnet worden, alle anderen stammen aus dem Zeitraum zwischen 1979 und 1990.

Auch Beschlüsse mit Bezug auf monetäre Kooperation gewinnen nicht nachhaltig an Bedeutung. In den neunziger Jahren taucht dieser Bereich erstmals auf und hält sich konstant bei einem Anteil von knapp fünf Prozent der Beschlüsse, in den Jahren 2000 bis 2002 gibt es keinen entsprechenden Beschluss.

Diese letzten beiden Punkte stehen in eklatantem Widerspruch zu Aussagen, die in Interviews in der ECOWAS-Kommission und in Ministerien der Mitgliedstaaten gemacht wurden. Wie auch von der vorherrschenden Lehrmeinung vertreten, wurde als primäres Ziel der Gemeinschaft die Handelsliberalisierung genannt. Ob sich die Situation in den Jahren von 2003 bis heute deutlich geändert hat, kann nicht nachgeprüft werden. Immerhin gibt es Anzeichen dafür, dass die monetäre Kooperation zwischen den Nicht-UEMOA-Staaten deutlich verstärkt wurde. Auch müsste durch die Einführung des gemeinsamen Außenzolls 2006 eine stärkere Konzentration auf Beschlüsse zur Handelsliberalisierung vorliegen. Bis 2002 war davon aber nichts nachzuweisen.

Auch wenn die Zahlen als Ergebnis einer Zählung von Beschlüssen nur als ein grober Indikator für die tatsächliche Bedeutung einzelner Politikfelder gelten können, so scheinen sie, wie oben gezeigt,¹¹⁾ trotzdem recht gut Realitäten abzubilden.

11) Vgl. etwa die Liberiakrise, Trend zur Vernetzung von Organisationen.

Ratifizierung von Konventionen und Protokollen

Eine genauere Abgrenzung zwischen den Bereichen Integrationspolitik und Projektarbeit lässt sich vornehmen, indem nur untersucht wird, wie die notwendigen Ratifizierungen von Konventionen und Protokollen abgelaufen sind. Denn diese Akte betreffen ausschließlich hoch politisierte Entscheidungen, die von den Staatshäuptern getroffen werden müssen. Dies

betrifft also genau die Bereiche, in denen die Entscheidungsprozesse nicht weitgehend autonom in den Händen von Experten und Kommission liegen. Zu erwarten wäre, dass Ratifizierungen primär in den Bereichen politische und wirtschaftliche Integration und innere Organisation nötig sind, da im Bereich der Sektorpolitik Programme mit geringeren Auswirkungen beschlossen werden.

Bis zum 20. November 2006 wurden 52 Protokolle und Konventionen unterzeichnet.¹²⁾ 35 davon sind bereits von einer ausreichenden Anzahl von Staaten ratifiziert und damit in Kraft, 17 warten noch auf die Ratifizierung von genügend Staaten. Elf dieser 17 nicht offiziell in Kraft befindlichen Protokolle sind jedoch mit der Unterzeichnung provisorisch in Kraft getreten, so dass nur sechs Protokolle komplett in der Schwebe sind.

Damit sind gut zwei Drittel der Protokolle und Konventionen von einer ausreichenden Zahl von Staaten ratifiziert und offiziell in Kraft, ein weiteres Fünftel ist provisorisch in Kraft und nur gut zehn Prozent sind völlig in der Schwebe.

Die 17 nicht offiziell in Kraft befindlichen Protokolle und Konventionen sind dabei größtenteils noch recht jung. Hiervon liegt die Unterzeichnung nur eines Protokolls länger als zehn Jahre zurück, vier weitere sind zwischen fünf und zehn Jahre alt, die restlichen zwölf wurden vor maximal vier Jahren unterzeichnet, sieben davon sind maximal ein Jahr alt.

Die durchschnittliche Zeit, die vergeht, bis ein unterzeichnetes Protokoll in Kraft tritt, hat sich seit der Gründung der ECOWAS nicht bedeutend verändert. Sie liegt zwischen zwei und fünf Jahren, durchschnittlich vergehen 42 Monate. Das mit den Ratifizierungen verbundene Problem ist somit nicht, dass Entscheidungen durch ausbleibende Ratifizierungen völlig blockiert werden. Problematisch ist eher, dass es recht lange dauert, bis eine entsprechende Entscheidung tatsächlich ratifiziert ist¹³⁾, und vor allem, dass relativ viele Entscheidungen auf diesem umständlichen Weg in Kraft treten. Es ist somit nicht möglich, zeitnah auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren.

Thematisch dominieren in diesem Bereich drei Politikfelder, wobei die Verteilung deutlich von der Verteilung aller Beschlüsse abweicht: Mit Abstand die

12) Die Kapverden haben nur 48, Guinea-Bissau 47 Protokolle und Konventionen unterzeichnet.

13) In der EU rechnet man bei ungefähr doppelt so vielen Mitgliedern mit zwölf bis 18 Monaten für eine Ratifizierung.

meisten Protokolle und Konventionen (rund 39 Prozent) wurden zum Thema Handelspolitik und freie Beweglichkeit von Personen, Waren und Dienstleistungen (Freizügigkeit) unterzeichnet. 21 Prozent der Dokumente betrafen die innere Organisation der ECOWAS, 14 Prozent Sektorpolitiken, neun Prozent betrafen Budgetangelegenheiten, etwas weniger (rund sieben Prozent) beträgt der Anteil zu Fragen der militärischen Kooperation. Andere Bereiche wie monetäre und juristische Kooperation liegen jeweils deutlich unter fünf Prozent.

Noch deutlicher wird die Trennung der skizzierten Säulen der Gemeinschaftsarbeit, wenn der Anteil ratifizierungspflichtiger Verträge im Verhältnis zu allen Abkommen untersucht wird. Dies zeigt, dass die entsprechenden Politikfelder in besonderem Maße auf höchster Ebene behandelt werden, was eine deutlich geringere Flexibilität nach sich zieht. Sehr deutlich zeigt sich, dass die Bereiche der politischen und wirtschaftlichen Integration eine sehr hohe Quote aufweisen. Entscheidungen im Bereich wirtschaftliche Integration/Handelsliberalisierung liegen mit einem Anteil von Beschlüssen auf höchster Ebene von 17 Prozent an der Spitze, es folgt die Militär- und Sicherheitspolitik mit zehn Prozent. Die anderen Bereiche liegen alle unter fünf Prozent, so die sektorpolitischen Programme (3,4 Prozent), Budgetangelegenheiten (2,6 Prozent), innere Organisation (knapp fünf Prozent) und Personalangelegenheiten (null Prozent).

Es ist nach diesen Zahlen recht deutlich, dass gerade in den Bereichen, in denen sich die ECOWAS mit der Umsetzung von Beschlüssen schwer tut – also bei der wirtschaftlichen Integration und der Militär- und Sicherheitspolitik – ein besonders hoher Anteil an ratifizierungspflichtigen Verträgen vorzufinden ist. Dass sie ratifiziert werden müssen, liegt gerade daran, dass in diesen Bereichen am stärksten in die staatliche Souveränität eingedrungen wird.

Die obigen Feststellungen dürfen nicht dahingehend verstanden werden, dass in allen Staaten der ECOWAS alle Protokolle und Konventionen ratifiziert wurden. Im Gegenteil haben einzelne Staaten nur sehr wenige Texte ratifiziert. Das hält die formelle Integration nicht auf, da für das In-Kraft-Treten nur sieben Staaten ratifizieren müssen. Es zeigt aber

das geringe Interesse einzelner Staaten am Integrationsprozess.

Dies betrifft insbesondere marginalisierte Staaten innerhalb der ECOWAS sowie von Krisen geschüttelte Staaten. Allen voran die Kapverden, die nur die Hälfte der Protokolle und Konventionen ratifiziert haben. Auch der zweite lusophone Staat, Guinea-Bissau, hat nur 24 Verträge ratifiziert, genau wie das lange Zeit vom Bürgerkrieg verwüstete Liberia. Dann folgt bereits die Elfenbeinküste mit 19 nicht ratifizierten Papieren; seit Ausbruch der Krise 2001 wurden hier nur zwei Protokolle ratifiziert. Gambia, die Exklave innerhalb Senegals, hat 16 Papiere nicht ratifiziert. Alle anderen Staaten liegen mit zwischen fünf und elf ausstehenden Ratifizierungen gut im Soll.

Jedoch führt auch die ausbleibende Ratifizierung in einzelnen Staaten zu Problemen, selbst wenn der entsprechende Beschluss in Kraft treten kann. Denn wenn verschiedene Staaten verschiedene Beschlüsse nicht in ihre nationale Gesetzgebung überführen (was durch eine Ratifizierung geschieht), wird die ECOWAS nicht zu einem einheitlichen Rechtsraum. Dies ist im Bereich der inneren Organisation nicht relevant, da Verfahrensregeln nur die Organe betreffen und nicht die einzelnen Staaten. Auch bei den Sektropolitiken und der monetären Kooperation ist es nicht problematisch, wenn einzelne, meist unbedeutende Staaten nicht an bestimmten Projekten teilnehmen.

Getroffen wird die Gemeinschaft dadurch aber beim Freihandel und bei der Freizügigkeit. Denn diese bleiben nicht unbehindert, wenn zwei Staaten miteinander Handel treiben möchten, deren Waren durch ein Transitland transportiert werden müssen, welches das Freihandelsabkommen nicht ratifiziert hat. Probleme gibt es in diesem Zusammenhang mit zwei Protokollen. Ein Ergänzungsprotokoll und eine Konvention mit Bezug auf die Freizügigkeit¹⁴⁾ wurden von Benin, der Côte d'Ivoire, Liberia und Niger nicht ratifiziert. Gerade die Nicht-Ratifizierung durch Benin und die Côte d'Ivoire betreffen den ECOWAS-Markt, da sie wichtige Transitstaaten sind.¹⁵⁾

■ Multinationale Ebene

Die Organstruktur der ECOWAS erscheint zwar auf dem Papier recht komplex, streng genommen kann

14) Es handelt sich um das Protokoll A/SP1/6/89 über Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit sowie die Konvention A/SP1/5/90 über Transitverkehr.

15) Es ist nicht Thema dieser Arbeit zu untersuchen, warum Staaten einem Integrationsbündnis beitreten und anschließend die Integration nicht mittragen. Vgl. zu diesem Thema: *Economic Commission for Africa : Assessing Regional Integration in Africa*, Addis Abeba 2004. S. 39–45 oder Ernest Aryeetey (2001), *Regional Integration in West Africa*, Working Paper Nr. 170 of the OECD Development Centre. S. 13ff.

aber nur das Sekretariat, das seit dem 1.1.2006 eine Kommission ist, als vollständig arbeitsfähig bezeichnet werden. Es ist daher auch die einzige multinationale Institution der ECOWAS, die hier untersucht wird.

Die anderen multinationalen Organe sind jeweils kaum über ein Anfangsstadium hinausgekommen: Parlament und Gerichtshof haben zwar jeweils ein eigenes Gebäude in Abuja, sind aber bisher kaum relevant gewesen. Im Gerichtshof wurden nach Angaben des Verantwortlichen für Öffentlichkeitsarbeit bis 2007 rund 30 Fälle bearbeitet, wobei es zu sieben Verhandlungen kam. Er ist stark unterfinanziert und unter der Bevölkerung der Region kaum bekannt. Das Parlament ist eher als parlamentarische Versammlung zu bezeichnen, es besteht aus von den nationalen Parlamenten benannten Personen, deren Votum nur beratende Funktion hat.

Arbeit der Kommission / des Sekretariats

Das ECOWAS-Sekretariat wurde zum 1. Januar 2007 zu einer Kommission nach dem Vorbild der EU Kommission. Zum Zeitpunkt der Recherche sollten die Kommissare gerade ihre Ämter antreten, die neue Struktur war somit noch nicht in Kraft. Da es weiterhin Querelen um die Besetzung von Posten gibt,¹⁶⁾ ist noch lange nicht abzuschätzen, ob die Kommission effektiver und schlagkräftiger sein wird, als es das Sekretariat war. Die praktische Arbeit sollte darunter jedoch nicht sehr leiden, da zwar nur zwei Mitglieder der Führungsebene des Sekretariats auch Mitglieder der Kommission werden (der Präsident und der Kommissar für *political affairs*), das Personal auf den unteren Ebenen aber fast geschlossen auf seinen Posten bleibt, die nur teilweise anderen Zuständigkeiten zugeordnet werden. Aus einem Besuch in der Kommission Ende Januar erwuchs der Eindruck, dass man weiterarbeitete wie immer.

Ich kann mich hier deshalb empirisch nur auf die Arbeit des Sekretariats beziehen, werde aber, um Verwirrung zu vermeiden, ausschließlich die aktuelle Bezeichnung dieses Organs verwenden und folglich durchgehend den Begriff „Kommission“ benutzen. Auf die Struktur werde ich aufgrund der nicht klaren endgültigen Form hier nicht eingehen.

16) Dies betrifft den Handelskommissar sowie den Kommissar für *Human resources*.

Es bleibt auch in der neuen Struktur dabei, dass die Kommission zwei zentrale Aufgaben hat. Dies ist zum einen die Vorbereitung und Begleitung bei Beschlüssen im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Integration, die auf Ebene der Minister und der Staats- und Regierungschefs beschlossen werden. Zweitens ist dies die Arbeit an sektorpolitischen Programmen.

Hierbei ist die Aktivität im Rahmen von Programmen die wichtigste der Kommission, knapp die Hälfte des Budgets für 2007 von insgesamt rund 100 Millionen US-Dollar wird für Aktivitäten im Rahmen von Programmen verwendet (rund 44 Millionen US-Dollar). Eine ähnliche Summe wird für die Verwaltung aufgewendet (46 Millionen US-Dollar). Da die Verwaltungskosten die gesamten Kosten für Personal und die allgemeine Funktion der Kommission umfassen, schließt dies auch die Abteilungen mit ein, die für die Ausarbeitung von Programmen zuständig sind. Auch wenn die Verwaltungskosten pro Abteilung nicht gesondert vorliegen, wird doch deutlich, dass die Aufwendungen für Projektarbeit wesentlich mehr als die Hälfte des ECOWAS-Gesamtbudgets ausmachen.

Diese Budgetstruktur liegt erst seit der Einführung des *community leavy* zu Beginn der 21. Jahrhunderts vor. Durch diese Maßnahme konnte die Gemeinschaft ihre bis dahin prekäre Finanzlage deutlich verbessern. So stellt etwa Maier im Jahre 2001 noch fest, dass bei einem Budget des Sekretariats von 5,6 Millionen US-Dollar nur 0,5 Millionen für Projektarbeit zur Verfügung standen.¹⁷⁾

17) Stefan Mair (2000), a.a.O., S. 25.

Politische Arbeit

Es wurde im ersten Kapitel schon angesprochen, dass die Kommission hierbei wesentlich höhere Entscheidungsmacht hat, als ihr offiziell zusteht. Daraus folgt aber auch das Problem, dass es keine genauen Informationen über die Arbeitsverteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten in diesem Bereich gibt.

Die höhere Entscheidungsmacht liegt primär darin begründet, dass nur die ECOWAS-Kommission über die personellen und organisatorischen Kapazitäten verfügt, um für die ganze Gemeinschaft sinnvolle und umsetzbare Programme und Politiken zu entwickeln. Die für regionale Integration zur Verfügung stehen-

den Ressourcen der einzelnen Staaten reichen in der Regel nur mit Mühe dafür aus, die Koordination mit der Kommission sicher zu stellen und auf Experten-ebene an der Formulierung von Politiken und Programmen mitzuarbeiten und dabei vor allem sicher zu stellen, dass die Interessen des eigenen Staates nicht zu kurz kommen.

Es wird selbstverständlich nicht angegeben, welchen Anteil an der Ausarbeitung eines politischen Programms jeweils die Kommission hat. Bekannt ist aber, dass diese für die Informationssammlung und -auswertung zuständig ist. Darauf beziehen sich dann in der Regel auch die Vertreter der nationalen Ministerien.

Trotzdem scheint diese Arbeit der ECOWAS-Kommission bisher nicht allzu effektiv gewesen zu sein. So weist man im Außenministerium Burkina Fasos darauf hin, dass bisher nationale Experten im Bereich der politischen Arbeit das Terrain bereitet hätten. Mit der neuen Struktur der ECOWAS erwarte man aber, dass mehr von dieser Arbeit in die Kommission verlegt werde, da nun thematisch zuständige Abteilungen vorhanden seien.

Dies sollte der ECOWAS-Kommission zukünftig möglich sein, befindet sie sich doch in puncto Ausstattung auf einem gänzlich anderen Niveau als beispielsweise das Integrationsministerium Nigerias. So hat die Gemeinschaft, wie oben genannt, für 2007 ein Budget von gut 100 Millionen US-Dollar. Das nigerianische Ministerium für regionale Integration hatte, ohne die nicht nach Ministerien aufgeschlüsselten Personalkosten, 2005 ein Budget von 6,5 Millionen US-Dollar, 2004 gar nur 3,5 Millionen. Das Außenministerium verfügte 2005 über 29,1 Millionen US-Dollar, 2004 über 25 Millionen. Da diese Angaben keine Personalkosten beinhalten, zeigen sie an, was die Ministerien für eigene Programme ausgeben können. Das Integrationsministerium des bei Weitem finanzstärksten Landes der ECOWAS kommt damit auf ein Volumen, das rund ein Siebtel der Kommission ausmacht.

Darüber hinaus hat die Gemeinschaft den Vorteil einer recht schlanken Bürokratie, die weniger als staatliche Ministerien aufgrund politischer Wünsche aufgebläht werden kann und die somit zu weniger *Frühstücksdirektoren* führt. Aufgrund der letztlich geringen Entscheidungskraft in Hinsicht auf die tatsächliche

Auftragsvergabe (denn das tun schließlich doch die Staaten mit dem Geld, welches auf Geberkonferenzen für sie eingeworben wurde) ist auch die Anfälligkeit für Korruption innerhalb der Kommission wesentlich geringer als in einem staatlichen Ministerium.

Die personelle Überlegenheit liegt vor allem darin begründet, dass die Stellen in den ECOWAS-Organen für Bürger aller Mitgliedstaaten ausgeschrieben werden und die geeignetsten Bewerber aus allen Ländern genommen werden, in einem Prozess, der demjenigen der Personalauswahl der EU ähnelt. Deshalb kann die ECOWAS aus einem Potenzial von über 200 Millionen Personen auswählen, wohingegen viele Mitglieder nur eines von unter zehn Millionen haben. Zweitens wird von Mitarbeitern der ECOWAS erwartet, dass sie mindestens Englisch und Französisch beherrschen, was nach eigenen Eindrücken aus der Kommission offenbar auch im Allgemeinen der Fall ist. Zweisprachigkeit kommt in Außenministerien der anderen Mitgliedstaaten auch vor, doch ist sie bei Weitem nicht so verbreitet und damit ein großer Vorteil der ECOWAS-Administration, besonders im inoffiziellen Teil von Verhandlungen mit Vertretern aus verschiedenen Staaten. Gerade die oft mangelnden Englischkenntnisse in frankophonen Staaten sind ein Entwicklungshemmnis in einer immer stärker globalisierten Welt.

Die materiellen Vorteile lassen sich daraus erklären, dass die Gemeinschaft eigene Einkünfte aus dem *community levy* hat. Diese Einnahmen kann die ECOWAS komplett für ihre Institutionen nutzen. Sie muss davon nicht, wie die Staaten, andere teure Einrichtungen, wie etwa Militär unterhalten, die deshalb oft gerade an der Integrationspolitik sparen.

Da die Vertreter der Kommission bei Treffen in Zukunft auf die Arbeit ganzer Abteilungen zurückgreifen können, die jeweils nur für ein bestimmtes Politikfeld zuständig sind, werden sie den meisten Vertretern der anderen Staaten deutlich überlegen sein. Dies ist gerade für die kleinen Staaten, welche sich keine großen Stäbe zur Ausarbeitung von ECOWAS-Politiken leisten können, von Vorteil. Denn so wird das potenzielle Ungleichgewicht seitens der unparteiischen Kommission abgemildert.

Die oft mangelnde Erfolgsquote der Gemeinschaftspolitikern könnte damit zukünftig deutlich gehoben

werden, indem die Kommission stärker als bisher ihre Funktion als Informationsbereitsteller und Koordinator bei der Entwicklung und Ausarbeitung gemeinsamer Politiken wahrnimmt.

Programme

Zweite Priorität der Kommission ist die Planung, Durchführung und Finanzierung von Programmen. Sie entwickelt diese in Absprache mit den Mitgliedstaaten, bereitet sie vor und lässt vorbereitende Studien durchführen. Ist dies weit genug gediehen, werden je nach Art des Projekts entweder private Investoren gesucht oder eine Geberkonferenz organisiert. Auch über diese Projekte haben abschließend die Staats- und Regierungschefs bzw. die Minister zu entscheiden, doch sind diese Projekte, wie oben gezeigt, weniger politisiert und der Einfluss und das Interesse der Staats- und Regierungschefs geringer als im Bereich der Integrationspolitik. Ein Großteil der Arbeit wird daher der Kommission überlassen. Hier lohnt es kaum, einen Beschluss zu blockieren, da durch gemeinsame Projekte kaum einem Staat Nachteile entstehen können. In diesem Bereich müssen Beschlüsse daher auch selten ratifiziert werden.

Private Investoren werden hinzugezogen, wenn die mit dem Projekt angezielte Unternehmung wirtschaftlich zu betreiben ist, was etwa beim Bau einer Gaspipeline von Nigeria bis Ghana, bei der Gründung einer regionalen Bank, der ECOBANK, und der Schifffahrtsgesellschaft ECOMARINE erfolgreich war und gegenwärtig mit dem Aufbau einer regionalen Fluggesellschaft versucht wird.

Geberkonferenzen finden vor allem dann statt, wenn das zu entwickelnde Gut ein öffentliches Gut ist, wofür kaum private Investoren gefunden werden. Dies sind besonders Projekte im Infrastrukturbereich, darüber hinaus Programme im Bereich der Umwelt-, Sozial- und Bildungspolitik. Die Verantwortung für die Durchführung und Finanzierung dieser Programme liegt nicht mehr bei der ECOWAS, sondern bei den beteiligten Mitgliedstaaten und externen Projektpartnern. Letztere tragen fast ausschließlich die Kosten.

Solche Programme beinhalten auch flankierende politische oder institutionelle Maßnahmen, wie etwa die Gründung von nationalen Komitees oder die re-

gionale Harmonisierung von Normen und Standards. Doch auch in diesem Bereich ist es die Kommission, die Gelder und Ressourcen für Studien und für die Umsetzung beschafft, so dass den Mitgliedstaaten die Hauptlast abgenommen wird.

Ein sehr gutes Beispiel für ein komplexes sektorpolitisches Programm ist das Transport Facilitation Programme, welches allgemein die Transportfähigkeiten in der Region verbessern soll.

Hierfür wurde erst einmal eine Finanzierung von 63,8 Millionen Euro eingeworben. Ein Beratungsunternehmen, BCEOM, wurde für das allgemeine Management ausgewählt, eine weitere Firma, GO-PA/NEA, für die technische Unterstützung. Daraufhin wurden in jedem Staat nationale Transport Facilitation Committees gegründet (wovon es Ende 2006 jedoch erst neun gab) und vier Studien begonnen, und zwar

- über die Verbesserung der regionalen Transportinfrastruktur,
- über die sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen sowie die regulatorischen Rahmenbedingungen für gemeinsame Grenzposten,
- über die Informatisierung von Zollabläufen sowie
- über die Harmonisierung von Achsladungsbestimmungen.

Die erste Studie ist abgeschlossen und genehmigt worden, nun wird dazu eine Geberkonferenz organisiert, auf welcher die Finanzierung von Straßenneubau und –Ausbau eingeworben werden soll.

Man sieht hier deutlich, dass die ECOWAS-Kommission den Mitgliedstaaten in diesem Bereich einen gewaltigen Anteil der Arbeit für eine Verbesserung der regionalen Transportkapazitäten abnimmt. Die Staatschefs müssen nur noch abschließend zustimmen und teilweise die erarbeiteten Vorschläge umsetzen.¹⁸⁾

Im Bereich der Projektarbeit nimmt die Gemeinschaft eine sehr deutlich von derjenigen der EU unterschiedene Rolle ein, da jene kaum über eigene Finanzmittel verfügt, um Projekte selbst durchzuführen oder wenigstens zum Teil zu finanzieren. Damit wird sie zum Dienstleister für die Staaten im Bereich von Planung und Hilfe bei der Finanzierung von großen Projekten. Auch hier haben die meisten Mitgliedstaaten kaum die Möglichkeit, selbst aktiv zu

18) Auch wenn immer wieder behauptet wird, dass das Grundproblem der ECOWAS die Umsetzung von Entscheidungen ist, liegt es auf der Hand, dass durch Studien vorbereitete Entscheidungen zu äußerst speziellen Themen wie etwa der Achslast, die politisch nicht kontrovers sind und darüber hinaus zu einer Verbesserung führen (in diesem Fall zur Schonung der Straßen und Verbesserung der Verkehrssicherheit), deren Umsetzung zusätzlich zum Teil von Geldgebern unterstützt wird und die Staaten nichts kostet, kaum blockiert werden. Allerdings ist damit nicht gesagt, dass die Einhaltung konsequent überwacht wird.

werden. Besonders kleine Staaten und Staaten, die nur geringes internationales Renommee genießen, wie etwa Liberia, Sierra Leone, Gambia, Togo, Guinea oder Guinea-Bissau, können damit von den eingespielten Strukturen der ECOWAS profitieren.

Da ein Großteil dieser Projekte völlig unabhängig von der Ratifizierung politischer Abkommen ist, ist es nicht unbedingt ein Widerspruch, dass gerade die eben genannten Staaten diejenigen sind, die die wenigsten Abkommen ratifiziert haben. Es drängt sich die Sichtweise auf, dass die Gemeinschaft als politische und wirtschaftliche Institution eher für international ambitionierte Staaten mit relativ starker Wirtschaft wie Nigeria, Ghana oder Senegal interessant ist. Diese haben im Rahmen der ECOWAS die Möglichkeit, wirtschaftlich zu expandieren und außerdem eine Rolle als Führungsnationen zu spielen.

Für die kleinen Staaten ist jedoch die Funktion als Dienstleister für Planung und Finanzierung von Projekten von großer Bedeutung, wozu sie allein nicht in der Lage wären. Hierbei ist es nur nahe liegend, dass diejenigen Staaten, die dringend Infrastrukturprogramme benötigen, am ehesten Vorbehalte gegen Freihandel ohne weitgehende Kompensationen mit wirtschaftlich weit überlegenen Staaten haben.

■ Ebene der Staaten

Allgemeine Probleme der Verwaltungen

Wie bereits erwähnt, scheint die staatliche politische Ebene das schwächste Glied in der Entscheidungs- und Umsetzungskette von Gemeinschaftsentscheidungen zu sein. Zum einen liegt dies ganz pauschal an der allgemein sehr schwerfälligen und ineffizienten Administration in fast allen westafrikanischen Staaten. Es gibt Ausnahmen von dieser Einschätzung, wie etwa die nigerianische Zentralbank, doch im Allgemeinen machen gerade Ministerien einen verheerenden Eindruck.

Die technische Ausstattung ist teilweise katastrophal, infolgedessen ist die Kommunikation per Telefon oder E-Mail nur begrenzt möglich. Briefe müssen aufgrund des nicht Vorhandenseins eines verlässlichen Postdienstes durch eigene Boten überbracht werden. Briefe sowie mündliche Informationen gehen darüber hinaus oft im Verwaltungsapparat verloren. Somit sind mit einer Person durchgeführte Ab-

sprachen in der Regel sofort hinfällig, wenn diese Person einmal nicht erreichbar ist.

Die Schwerfälligkeit wird noch durch eine äußerst starre Hierarchie verstärkt, in welcher für jede Entscheidung die Zustimmung des entsprechenden Abteilungsleiters oder gar des Ministers nötig ist. Die Delegation einer Aufgabe, wie etwa die Führung eines Gesprächs mit einer ausländischen Delegation, läuft damit vom Minister über den Abteilungsleiter der betroffenen Abteilung zum mit der entsprechenden Materie vertrauten Mitarbeiter. Dabei treten nicht nur enorme Zeitverluste auf, sondern auch die Gefahr, dass der Vorgang auf den internen Kommunikationswegen verloren geht.

Die langen offiziellen Wege werden sicherlich umgangen, wenn sich Kommunikationsstrukturen zwischen miteinander bekannten Partnern herausgebildet haben. In einem Prozess regionaler Integration, in dem fernmündliche Kommunikation nötig ist und fremde Personen mit verschiedenen Administrationen umgehen müssen, führt dies aber zwangsläufig zu nicht zu unterschätzenden Problemen. Denn entweder muss immer der lange offizielle Weg gegangen werden, oder man verlässt sich auf informelle Kontakte zu einzelnen Personen, muss aber wieder bei Null anfangen, wenn die Kontaktpersonen versetzt werden.

Strukturen auf nationaler Ebene

Im Rahmen der ECOWAS wurden für die Koordination von Gemeinschaftspolitiken und Programmen auf nationaler Ebene ECOWAS-Units eingeführt, die als Relais zwischen der Kommission und den von Programmen betroffenen nationalen Ministerien dienen sollen. Aussagen aus der Kommission, dass diese Units recht schlecht funktionieren, haben sich bei den Recherchen bestätigt.

So sind sie personell und materiell sehr schwach ausgestattet und werden recht willkürlich Ministerien und Unterabteilungen zugeordnet. Diese Willkür der Ansiedlung der ECOWAS-Units führt nicht nur dazu, dass eine effektive Koordination seitens der Gemeinschaft erschwert wird, es entstehen auch innerhalb der Staaten Kompetenzstreitigkeiten.

Verstärkt und nicht etwa gelöst wurde die Problematik durch die Gründung von Ministerien für re-

- 19) Die ECA nutzt das Vorhandensein von Ministerien für regionale Integration gar als einen Indikator für erfolgreiche regionale Integrationspolitik. Vgl. *Economic Commission for Africa (2006): Assessing regional integration in Africa II*. Addis Abbeba. Kapitel 4.
- 20) *Ministre du NEPAD, de l'intégration économique africaine et de la politique de Bonne Gouvernance*.

gionale Integration,¹⁹⁾ was um 1990 in den meisten Staaten als Bekenntnis zur Integration geschah. Diese kamen in ihrem Status meist auch nicht über ein bloßes Bekenntnis hinaus und erzeugten darüber hinaus noch das Problem, dass die Kompetenzen für Integration weiter verschwammen.

Beispielsweise ist die *ECOWAS-Unit* im Senegal im „Ministerium für NEPAD, afrikanische Wirtschaftsintegration und gute Regierungsführung“²⁰⁾ angesiedelt. Schon die Namensgebung zeigt, dass dieses Ministerium primär für die Entwicklungspartnerschaft zuständig ist, was für Senegal als eines der Initiatorländer von NEPAD eine Prestigefrage ist. Deshalb ist auch die *gute Regierungsführung*, ein NEPAD-Kernelement, in diesem Ministerium angesiedelt, obwohl dieser Bereich thematisch kaum in das Portfolio passt.

Die Angelegenheiten der afrikanischen Wirtschaftsintegration sind somit nicht nur in einem nachrangigen Ministerium angesiedelt, sondern stehen auch dort im zweiten Glied. Die Wirtschafts- und Währungsunion der frankophonen westafrikanischen Staaten UEMOA betreffende Fragen, welche für Senegal wesentlich wichtiger ist, werden federführend vom Wirtschafts- und Finanzministerium aus koordiniert. Somit betrifft diese Marginalisierung nur die ECOWAS. Trotzdem ist im Senegal immerhin klar definiert, dass das Ministerium für Integration für die Koordination zuständig ist, im Außenministerium gibt es darüber hinaus nur einen Mitarbeiter, der durchgängig mit Fragen der ECOWAS befasst ist.

In Nigeria wurde im Januar 2007 das Integrationsministerium aufgelöst, nachdem es während seines Bestehens bis auf eine Ausnahme in jedem Jahr das niedrigste Budget aller Ministerien hatte. Dessen Strukturen werden nun ins Außenministerium integriert, wo sich auch die *ECOWAS-Unit* befinden wird. Die endgültige Struktur steht noch nicht fest, löst aber eine bisher betriebene Doppelung auf, da auch bisher das Außenministerium eine ECOWAS-Abteilung hatte, welche jedoch nicht in der auch bestehenden Westafrika-Abteilung angesiedelt war, sondern vor einigen Jahren der allgemeinen Afrika-Abteilung zugewiesen wurde.

In Burkina-Faso befindet sich die *ECOWAS-Unit* wiederum im Ministerium für Wirtschaft und Ent-

wicklung. Hier ist sehr gut die Willkürlichkeit der Ansiedlung zu demonstrieren. Ursprünglich war die *Unit* im Wirtschafts- und Finanzministerium angesiedelt, weil dort auch die Koordination der UEMOA stattfand. Nach einem Neuzuschnitt der Ministerien, wobei das Wirtschafts- und Finanzministerium in zwei Ministerien aufgeteilt wurde, kamen die UEMOA- und ECOWAS-Angelegenheiten ins Wirtschaftsministerium.

Besonders deutlich wird hier die Kompetenzproblematik, da das Außenministerium ebenfalls Kompetenzen im Bereich der regionalen Integration hat. Von hier aus werden Teilnehmer an Konferenzen und Expertenratstreffen entsandt und darüber hinaus muss von dessen Seite allen Beschlüssen im Bereich der Integration zugestimmt werden. Um diesen Zustand abzumildern, gibt es zusätzlich zur ECOWAS-*Unit* die Commission Nationale de l'Intégration (CNI), die im Außenministerium angesiedelt ist. Dies ist ein interministerielles Organ, in dem Vertreter aller betroffenen Ministerien zusammenkommen, so auch Vertreter aus der ECOWAS-*Unit* im Wirtschaftsministerium.

All dies zeigt deutlich, dass die *Units* als Koordinationsstellen für Gemeinschafts-Angelegenheiten nicht funktionieren, da es sonst keine solche Vielzahl von Parallelstrukturen gäbe. Hierdurch gibt es keine länderübergreifende einheitliche Struktur für die Umsetzung von ECOWAS-Entscheidungen und -Aktivitäten. Entsprechend konnte man mir auch in keinem Ministerium eine einheitliche Antwort darauf geben, wie die Vergabe von Aufgaben an Ministerien im Rahmen von gemeinschaftlichen Projekten funktioniert. Oft schien dies auch innerhalb eines Landes nicht klar zu sein. Daraus folgt, dass die Art der Umsetzung von gemeinsamen Politiken und Programmen von Land zu Land variiert.

Zur Stärkung der Kapazitäten der ECOWAS-*Units* ist die Kommission aktiv geworden. Es soll nun die Bildung interministerieller Komitees angeregt werden, die die Aufgaben wirkungsvoll koordinieren könnten. Es gab dazu schon vor drei Jahren eine von der Weltbank finanzierte Studie. Gemeinsam mit NEPAD wird darauf aufbauend ein über externe Geldgeber finanziertes *capacity-building*-Programm begonnen, das die *Units* stärken soll. Über Pilotpro-

21) Persönliche Mitteilung aus der ECOWAS-Kommission, Gespräch am 29.1.2007.

jekte in Mali, Guinea Bissau, Liberia und Sierra Leone wird der Bedarf ermittelt, bevor das Projekt gegen Ende des Jahres 2007 auf die ganze Region ausgedehnt werden soll.²¹⁾

Solange es jedoch keine adäquaten nationalen Strukturen und Rückkoppelungsmechanismen gibt, bleibt es weitgehend unmöglich, eine angemessene und umsetzbare gemeinsame Politik zu betreiben. Instrumente, deren Funktionieren von der Umsetzung durch nationale Strukturen abhängt, können so keine einheitlichen Ergebnisse bringen. Somit ist vorerst der einzige sinnvolle Aktivitätsbereich der ECOWAS die zentrale Planung und Vorbereitung von gemeinsamen Programmen, die dann unter ständiger Kontrolle der Kommission auf den nationalen Ebenen nach einem bestehenden Plan gemeinsam von den Staaten, privaten Unternehmen und Entwicklungspartnern durchgeführt werden. Denn hierbei können die Schwächen der nationalen Bürokratien weitgehend ausgeglichen werden.

Aktivitäten der Staaten

Die inhaltliche Arbeit in den Länderministerien und spezialisierten Behörden im Zusammenhang mit der Gemeinschaft ist ebenfalls in den beiden Säulen ‚politische und wirtschaftliche Integration‘ sowie ‚Projektarbeit‘ recht unterschiedlich.

Wie oben gezeigt, arbeiten im ersten Bereich Vertreter der Staaten und der Kommission gemeinsam an der Ausarbeitung von gemeinschaftlichen Politiken. Da hier aber in die Kompetenzen der Staaten eingegriffen wird, ist deren letztliche Ausformulierung eine intragouvernementale Angelegenheit. Die Durchführung verbleibt allein in der Verantwortung der Staaten. Hierbei hat die Kommission nur geringen Einfluss, da sie nur für das *Monitoring* zuständig ist.

Die Projektarbeit wird offiziell ähnlich entwickelt, faktisch gibt es aber große Unterschiede. So arbeiten Staaten und Kommission bei der Planung und Vorbereitung zwar zusammen, doch wie gezeigt, hat die Kommission hier ein großes Übergewicht. Die Kommission übernimmt Vorbereitung und Planung, die Vertreter der Staaten können in diesem Prozess nur über die grobe Ausrichtung der Programme entscheiden. Die Kommission ist auch für die Auffindung der

Finanzierung zuständig. Ist diese gefunden, übergibt sie die Projekte zur Durchführung an die Staaten bzw. an die gefundenen Kooperations- und Finanzpartner. Wie oben ist die Kommission für das *Monitoring* der Projekte zuständig.

Der Unterschied zwischen dem politischen Bereich und dem Bereich der Projektarbeit liegt damit weniger in den offiziell festgelegten Abläufen als darin, was tatsächlich durchgeführt wird. Hierbei werden fast alle Aufgaben in der Projektarbeit zentral von der ECOWAS durchgeführt, was im politischen Bereich nicht möglich ist. Darüber hinaus ist die tatsächliche und erfolgreiche Durchführung von Projekten dadurch abgesichert, dass die Gemeinschaft externe Partner für die Finanzierung sucht und erst dann die Projekte in die Verantwortung der Staaten übergibt. Damit sind eher die Partner als die Staaten für die Umsetzung verantwortlich, politische Interessen oder finanzielle Notlagen können das Projekt damit kaum noch blockieren. Im politischen Bereich dagegen sind die Staaten selbst für die Umsetzung von Beschlüssen verantwortlich. Die Durchführung erfordert somit von den einzelnen Regierungen einen eigenen Ressourceneinsatz. In Bereichen, in welchen Regierungen nicht vom Nutzen eines Beschlusses überzeugt sind, ist dieser Einsatz daher kaum zu erwarten.

Dies wird dadurch verstärkt, dass die ECOWAS einen unbedeutenden Platz innerhalb der nationalen Politiken der Mitgliedstaaten einnimmt. Neben der oben demonstrierten willkürlichen Verteilung der entsprechenden Kompetenzen auf marginalisierte Abteilungen und Ministerien unterstreicht eine Analyse von durch die jeweiligen Parlamente verabschiedeten Gesetzen mit Bezug auf die Gemeinschaft diese Randposition.

So gab es in Nigeria, wo die Ratifizierung von ECOWAS-Protokollen direkt durch den Präsidenten durchgeführt wird, sie also kein parlamentarischer Legislativakt ist, seit der Rückkehr zu einer Zivilregierung im Jahr 1999 nur einen einzigen Bezug auf die Gemeinschaft in sämtlichen rund 210 Gesetzen. Dieser fand sich im Haushaltsgesetz von 2001 und bezog sich auf die Zuweisung von Finanzmitteln für den Bau des ECOWAS-Sekretariats. Es gibt dagegen aber durchaus regelmäßige Bezüge auf die AU oder UN

(jeweils ca. einen pro Jahr). Die Gemeinschaft wird nicht einmal in den weiteren jährlichen Haushaltsgesetzen genannt.

In den kleineren frankophonen Staaten sieht es ähnlich aus. Seit 1999 gibt es unter den 295 vom Parlament Burkina Fasos verabschiedeten Gesetzen fünf mit Bezug zur ECOWAS. Mit einer Ausnahme sind dies Ratifizierungen. Dabei weist mehr als die Hälfte der Gesetze Bezüge zu anderen internationalen Organisationen auf, in der Regel geht es dabei um Verträge zur Finanzierung von Vorhaben. In den neunziger Jahren (seit 1992) ist die ECOWAS-Quote etwas besser mit 13 Gesetzen von 381.

In Benin wurden seit 1999 nur vier Gesetze mit Gemeinschaftsbezug verabschiedet, drei davon waren Ratifizierungen. Allerdings ist die Quote bei 66 Gesetzen insgesamt deutlich besser. Auch hier haben rund zwei Drittel der Gesetze Bezug zu internationalen Organisationen, wobei es in der Regel um Finanzierungen und Kooperationsabkommen geht.

Dies zeigt ein weiteres Mal, dass die ECOWAS kaum politische Entscheidungen der Staaten beeinflusst oder gar definiert. In den Staaten beschäftigt man sich andersherum auf höchster Ebene kaum ernsthaft mit der Gemeinschaft. Sie ist eine politische Randerscheinung.²²⁾

Wirkliche Relevanz besitzt damit nur die Projektarbeit. Zu sagen, dass die Staaten fast den kompletten Planungsapparat von regionalen Projekten an die Kommission abgäben, muss jedoch auch eingeschränkt werden. Denn die ECOWAS ist nur eine Organisation unter vielen, die von den Staaten Westafrikas für vergleichbare Aufgaben genutzt wird. Andere regionale Einrichtungen wie die UEMOA, die OMVS²³⁾ oder die OMVG²⁴⁾ führen ähnliche Projekte durch, letztgenannte sind vor allem auf Kraftwerksprogramme an den Flüssen Senegal und Gambia spezialisiert.

Über die Region hinaus ist die AU durch NEPAD in Programmen aktiv, die oft aber über die ECOWAS abgewickelt werden.

Darüber hinaus sind Entwicklungshilfeorganisationen wie UNDP, die Weltbank, USAID, der EDF der EU sowie viele islamische Institute und einzelne arabische Staaten für die Durchführung von

22) Nur in der Sicherheitspolitik haben gemeinsame Aktionen der ECOWAS-Mitglieder einen gewissen Stellenwert. In diesem Bereich wird aber, wie oben gezeigt, intergouvernemental gearbeitet. Die gemeinschaftlichen Strukturen werden somit kaum genutzt.

23) Gemeinschaft der Anlieger des Senegalflusses.

24) Gemeinschaft der Anlieger des Gambiaflusses.

ECOWAS-Programmen unabkömmlich, da sie die Finanzierung und oft auch Experten für die Durchführung stellen. Sie finanzieren nicht nur Gemeinschaftsprogramme, sondern auch Programme von anderen Organisationen und Projekte einzelner Staaten.

Auch wenn dies auf Nachfrage in allen besuchten Einrichtungen abgestritten wird, ist kaum von der Hand zu weisen, dass die Geber damit einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Implementierung von Programmen haben. Interessant wäre es auch, zu untersuchen, ob die ECOWAS in einer Art von vorseilendem Gehorsam ihre Programme so formuliert, dass die Bereitschaft der Kooperationspartner wächst, sie zu finanzieren.

In den ausführenden Ministerien wird zwischen Programmen dieser verschiedenen Einrichtungen nicht unterschieden. Zuständigkeiten innerhalb der Ministerien richten sich in der Regel nach der Thematik der Programme und nicht danach, welche Organisation sie plant oder finanziert. Somit ist etwa der Generalsekretär des Infrastrukturministeriums in Burkina Faso für sämtliche Straßenbauprogramme zuständig, die von verschiedensten Gebern finanziert werden und sich in verschiedene überregionale Programme einfügen.

Die ECOWAS verliert mit dieser Vielzahl von Organisationen, die Projekte durchführen und finanzieren, nicht ihre Bedeutung für die Mitgliedstaaten im Bereich der Projektarbeit. Wie nämlich immer wieder betont wird, ist sie die *eigene* Organisation der westafrikanischen Staaten, in welcher Vertreter dieser Staaten selbständig Projekte entwickeln und die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, ob sie diese Projekte durchführen möchten. Mit einer starken ECOWAS haben die Mitglieder damit ihre eigene Projektentwicklungsagentur, in welcher ein nicht zu unterschätzendes Know-how in verschiedenen Sektoren zusammenkommt. Hier können maßgeschneiderte Ansätze entwickelt werden, frei von Interessen externer Akteure.

Andere kleine regionale Organisationen wie die UEMOA oder die OMVS haben den Nachteil, dass sie nicht von AU und NEPAD als zum System gehörige regionale Blöcke angesehen werden und damit nicht als Partnerorganisationen in Frage kommen. Ihnen bleibt damit in vielen Bereichen der Pro-

jektarbeit nur die Zusammenarbeit mit der größeren ECOWAS.

■ Fazit

Die ECOWAS ist für die Mitgliedstaaten gegenwärtig weder ein politischer Akteur noch ein Entwicklungspartner. Einen Platz kann sie somit nur im Bereich der Projektarbeit einnehmen. Diese Erkenntnis ist wichtig, da die Staaten, obwohl dies nicht der offiziellen Sprachregelung entspricht, genauso handeln und die vorgefundenen Strukturen auch nichts anderes zulassen. Es gibt eine einigermaßen erfolgreiche Programmarbeit und eine wenig erfolgreiche politische Säule.

Um in ihrer weiteren Entwicklung hin zu einer Organisation, die einen einheitlichen Wirtschaftsraum in Westafrika schaffen kann, voranzukommen, kann sie diese Struktur nutzen. Denn das Hauptproblem einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft ist immer das Problem der Kompensation von daraus entstehenden Nachteilen.²⁵⁾ Gerade die Öffnung der Grenzen zu den großen Staaten mit relativ konkurrenzfähigen Wirtschaften wird von den kleineren als Bedrohung ihrer Wirtschaft angesehen. Um die Bereitschaft hierfür zu erzielen, sind effektive Kompensationen nötig, die den betroffenen Staaten ermöglichen, mittelfristig mit den großen konkurrieren zu können.

Das beste Mittel sind dabei nicht Transferzahlungen, sondern sektorpolitische Programme, die die Infrastruktur, aber auch die administrativen und sozialen Strukturen verbessern könnten. Durch entsprechende Programme würden einige Staaten wie Liberia, Guinea-Bissau oder Sierra Leone ohnehin erst auf ein Niveau gebracht, auf welchem sie sinnvoll an einem regionalen Markt partizipieren könnten.

Durch diese Kompensation, im Rahmen derer die größeren und wohlhabenderen Staaten zugunsten der kleineren auf Programme verzichteten, würden nicht nur materielle Hindernisse für eine Integration beseitigt, sondern auch Vorbehalte der kleineren Staaten abgeschwächt und damit ernsthafte Schritte hin zu einem wirklichen gemeinsamen Markt möglich. Hier ist die ECOWAS-Kommission als Dienstleister für Programme gefragt.

25) Es geht dabei nicht unbedingt um objektiv messbare Nachteile, sondern um subjektiv wahrgenommene.

Hiermit kann sie den Schritt zu einer engeren wirtschaftlichen und politischen Kooperation möglich machen. Spätestens dann wird aber die mangelnde Effizienz im politischen Bereich zu einem Problem. Ob die Schaffung der Kommission ein erster Schritt in Richtung der Verbesserung dieses Zustands ist, wird sich in der Zukunft zeigen. Eine andere Möglichkeit als die Stärkung der Kommission auch im politischen Bereich wird es nicht geben, denn nur so können die eklatanten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf ein Niveau abgemildert werden, auf dem eine vertrauensvolle Zusammenarbeit unter ihnen möglich ist.