

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 2/2006

Danko Knothe

Daniel Müller

Ritter von der traurigen Gestalt.
Ursachen der Governance-Probleme multilateraler
Institutionen in Afrika

Dipl.-Pol. Danko Knothe
E-Mail: danko.knothe@politik.uni-halle.de
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Dipl.-Pol. Daniel Müller
E-Mail: daniel_mueller00@yahoo.de

Der Bedarf transnationaler Governance in Afrika

Zahlreichen Beobachtern gilt Afrika aufgrund seiner vielfältigen Probleme, die vor allem in der wachsenden Abkoppelung der meisten Subsahara-Staaten von ökonomischen Globalisierungsprozessen offensichtlich werden, als „verlorener Kontinent“. Tatsächlich fallen so gut wie alle Bestandsaufnahmen ernüchternd aus: Wegen niedriger Wachstumsraten wirtschaftlich deklassiert und immer stärker zurückfallend, in weiten Teilen politisch instabil, oft von korrupt-kleptokratischen Staatsklassen¹ beherrscht, einem (trotz hoher Kindersterblichkeit) kaum gebremsten Bevölkerungswachstum ausgesetzt und von sozialen und ethnischen Spannungen sowie einer Vielzahl von Bürgerkriegen oder zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen heimgesucht, erscheint die Mehrzahl afrikanischer Staaten nachgerade als Musterfall gescheiterter Entwicklung. Angesichts dieser verheerenden Modernisierungsbilanz ist es nicht verwunderlich, dass fast schon verzweifelt nach Auswegen aus diesem Teufelskreis fortschreitender Fehlentwicklungen gesucht wird. Eine Reihe von Analysten sieht in der Gründung bzw. Revitalisierung multilateraler Institutionen (MLI) und regionaler Kooperationsabkommen einen Erfolg versprechenden Ansatz, dem afrikanischen Kontinent zumindest mittelfristig Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Obwohl eine verbesserte zwischenstaatliche Kooperation zweifellos wünschenswert wäre, steht ihr – wie wir im folgenden Beitrag ausführen wollen – eine Vielzahl fundamentaler Probleme entgegen.

Vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses und der globalen Proliferation von Institutionen, die aus Sicherheits- bzw. Wirtschaftsinteressen entstanden sind, darf Multilateralismus zwar insgesamt als Erfolgsmodell bei der Steuerung grenzüberschreitender Probleme bezeichnet werden, allerdings wird darüber allzu oft vergessen, dass erfolgreiche Institutionenbildung an elementare politische und ökonomische Voraussetzungen gebunden ist. Erst tief greifende gegenseitige Abhängigkeit erzeugt starke Anreize für zwischenstaatliche Zusammenarbeit und verbindliche gemeinsame Regelsetzung im Rahmen multilateraler Regime oder Organisationen. Ohne eine ausgeprägte Problembetroffenheit, der die jeweiligen Einzelinteressen der Nationalstaaten untergeordnet werden, gericht es MLI sowohl an Verbindlichkeit wie an Verpflichtungskraft gegenüber ihren Mitgliedern. Ohne ein gemeinsames Problembewusstsein und ähnliche Steuerungserwartungen werden institutionalisierte Anstrengungen zur Karikatur. Von diesen Überlegungen ausgehend, werden von uns im Folgenden drei Haupthindernisse für eine effektive Institutionalisierung in Afrika untersucht: *Fehlende ökonomische Interdependenz*, stark *divergierende nationale Interessen* der beteiligten Staaten und eine *mangelhafte Ressourcenausstattung der Institutionen*. Diese drei Faktoren hängen eng miteinander zusammen und bergen, wie näher auszuführen ist, ein hohes Potenzial für anhaltende Konflikte. Außerdem stehen – als innenpolitische Einflussgrößen – unzureichende Demokratisierung, das in den politischen Establishments Afrikas verbreitete Renten-

¹ Vgl. für eine aktuelle Diskussion des von Hartmut *Elsenhans* entwickelten Konzepts der Staatsklassen, deren Rentenorientierung eine fundamentale entwicklungshemmende Wirkung zugeschrieben wird, Fedor *Böhmert*, Eine entwicklungspolitische Diskussion des Ansatzes von Hartmut Elsenhans, Baden-Baden 2004 sowie Rachid *Ouiassa*, Staatsklasse als Entscheidungsakteur in den Ländern der Dritten Welt: Struktur, Entwicklung und Aufbau der Staatsklasse am Beispiel Algerien, Münster 2004.

denken (*rent-seeking*) und das offenkundige politische Desinteresse, das viele nationale Regierungen MLI entgegenbringen, Entwicklungserfolgen entgegen.

Wir wollen in diesem Beitrag zeigen, dass Multilateralismus als zwischenstaatliche Interaktionsform an Bedingungen geknüpft ist, welche in Afrika selten vorzufinden sind². Wenn der klassische Nationalstaat trotz der ubiquitären Entgrenzungs- und Denationalisierungsbefunde noch immer den analytischen Ausgangspunkt des Multilateralismuskurses darstellt, dann bedarf es keiner großen Anstrengungen, um die Grenzen dieses Konzeptes für jene Teile Afrikas vorherzusagen, in denen von Staatlichkeit kaum die Rede sein kann. Wo Politiker kaum „Staat“ zu machen verstehen, fällt auch transnationale Zusammenarbeit schwer. Zu offensichtlich ist dort das Missverhältnis zwischen formalem völkerrechtlichen Souveränitätsanspruch und empirisch feststellbaren Formen von Staatlichkeit³. In vielen afrikanischen Staaten misslingt nicht nur die Gewährung eines Mindestmaßes an innerer und äußerer Sicherheit, sondern auch die Bereitstellung elementarer öffentlicher Güter wie Rechtssicherheit; von allgemeiner Daseinsvorsorge oder Wohlfahrtsleistungen für die Bevölkerung ganz zu schweigen. Hinzu kommen andere in den politischen Systemen Afrikas geradezu endemische Probleme: Mangelnde Partizipation der Gesellschaft an politischen Entscheidungen, die Verletzung grundlegender Menschenrechte, die schlechte Ressourcenausstattung und Intransparenz der öffentlichen Verwaltung sowie grassierende Korruption. Wir vermuten, dass vor allem in Pseudodemokratien mit kleptokratischen Eigennutzmaximierern an der Spitze entscheidende Erfolgsvoraussetzungen für funktionstüchtige grenzüberschreitende Institutionen fehlen. Bevor mit Aussicht auf Erfolge grenzüberschreitend gesteuert werden kann, müssten von den Beteiligten zunächst einmal innenpolitische und administrative Grundlagen geschaffen werden. Gleichwohl verzeichnet Afrika in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Institutionalisierungswelle. Wenn im Folgenden die Leistungsfähigkeit afrikanischer MLI an den Beispielen ECOWAS, OAU/AU, SADC und COMESA untersucht wird, versuchen wir nach Konstellationen zu fahnden, in denen (kleine) Kooperationserfolge möglich waren.

Nationalstaatliche Interessen und multilaterale Institutionalisierung

Bevor wir an vier empirischen Untersuchungsgegenständen die Unzulänglichkeiten afrikanischer Institutionalisierungsprozesse aufzeigen wollen, wird an dieser Stelle kurz ein theoretischer Referenzrahmen entwickelt, mit dem sich die Erfolgswahrscheinlichkeiten von MLI und Regionalismusansätzen diskutieren lassen. Die oft feststellbare Fokussierung des IB-Theoriediskurses auf die normative und funktionale Verpflichtungskraft von Institutionen hilft in Bezug auf afrikanische MLI nur bedingt weiter, weil von Vorbedingungen ausgegangen wird, die in Afrika kaum gege-

² Zu den Spezifika von Herrschaftsarrangements außerhalb der OECD-Welt siehe Klaus *Schlichte*, *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*, Frankfurt am Main 2005.

³ Die sich aus diesem Faktum für die IB-Forschung ergebenden Implikationen thematisieren u. a. Douglas *Lemke*, *African Lessons for International Relations Research*, in: *World Politics*, 56, 1, 2003, S. 114-138; zum Begriff „begrenzter Staatlichkeit“ vgl. Thomas *Risse*, *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, in: *Internationale Politik*, 60, 9, 2005, S. 6-12.

ben sind. Daher soll in diesem Beitrag weniger nach dem institutionellen Zusammenhalt, sondern nach den zu vermutenden Ursachen für Ineffizienzen und Institutionalisierungsblokkaden gefragt werden.

Multilateralismus lässt sich definieren als eine auf Dauer und Regelmäßigkeit angelegte, formal institutionalisierte und verregelte Zusammenarbeit von mindestens drei Staaten zur gemeinsamen Steuerung von politischen Prozessen bzw. zur Koordination politischer Entscheidungen, die unter den Teilnehmern zu stabilen Verhaltensmustern führt⁴. Multilateralismus als analytisches Konzept beruht entscheidend auf dem Glauben an das Organisationsprinzip einer institutionellen Architektur⁵, zu der Sets formaler und informeller Regeln und Normen, vor allem aber verallgemeinerbare Verhaltensprinzipien für die Beteiligten und robuste Sanktionsmechanismen bei Regelverstößen gehören. Es wird erwartet, dass die Mitglieder von MLI aus wohl verstandenem Eigeninteresse ein Mindestmaß an Loyalität gegenüber ihren Interaktionspartnern entwickeln. Die von Institutionen ausgehende Verpflichtungskraft gegenüber ihren Mitgliedern hängt entscheidend von ihrer Legitimität, Effektivität und Robustheit ab; aber natürlich auch von den übertragenen Kompetenzen. Von robusten Institutionen wird angenommen, dass sie nur unter hohen Kosten umgangen werden können. Als dysfunktional angesehene Organisationen entwickeln dagegen eine geringe Verpflichtungskraft.

Multilateralismus als zwischenstaatliche Interaktionen strukturierendes *Prinzip* lässt sich durch drei Hauptmerkmale kennzeichnen: Erstens durch eine von den Staaten wahrgenommene Unteilbarkeit (*indivisibility*) der Interessen. Diese liegt vor, wenn Staaten ihre Interessen als so stark übereinstimmend wahrnehmen, dass sie kaum zu entflechten sind⁶. Erst eine von den Interaktionsteilnehmern anerkannte und belastbare Interessengemeinschaft mit anderen, die von einer gemeinsamen Problemwahrnehmung ausgeht, kann unter Staaten die Neigung befördern, politische Lösungen vorrangig gemeinsam und in einem multilateral-institutionellen Rahmen verankert anzustreben. Als zweites Merkmal des multilateralen Prinzips ist die Erwartungshaltung einer „diffusen Reziprozität“ anzuführen. Staaten sollten also nicht nur davon ausgehen dürfen, in Institutionen kurzfristige Koppelgeschäfte abschließen zu können. Sie sollten durch multilaterale Kooperation vielmehr einen erweiterten (gewissermaßen über den Tag hinausreichenden) Erwartungshorizont entwickeln können. Staaten werden von langfristiger Reziprozität ausgehen, wenn perspektivisch (und nicht nur situativ) eine annähernde Gleichbehandlung sichergestellt wird und die Vorteile und Kooperationsgewinne nicht dauerhaft einseitig und benachteiligend verteilt werden⁷. Aus ihrer Fähigkeit, die Erwartungen ihrer Mitglieder entsprechend

⁴ Vgl. u. a. Robert O. Keohane, Multilateralism: an Agenda for Research, in: *International Journal*, 4, 1990, S. 731-764 sowie James A. Caporaso, International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations, in: John G. Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York 1993, S. 51-90.

⁵ Vgl. John G. Ruggie, Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: *International Organization*, 3, 1993, S. 561-598.

⁶ Ebd., S. 570f.

⁷ Diese Bedingung rekurriert auf eine Grundannahme institutionalistischer Theorie, dass nämlich die Wahrnehmung zukünftig durch gemeinsame Zusammenarbeit zu erzielender Gewinne (Schatten der Zukunft) entscheidend die Stabilität von Kooperationsbeziehungen beeinflusse; vgl. unter anderem Harald Müller, *Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt 1993.

verändern und dauerhaft stabilisieren zu können, leitet sich für MLI direkt die Tendenz zur Langlebigkeit und Stabilität ab. Schließlich kann als drittes Merkmal ein Set formaler Verhaltensregeln, im Besonderen ein institutionell verankerter Mechanismus regelgeleiteter Konfliktaustragung, genannt werden. Dadurch soll unter den Beteiligten die Annahme eines gegenseitigen fairen Interessenausgleichs befördert werden. Durch funktionsfähige und belastbare Möglichkeiten zur Streitbeilegung können die beiden oben genannten Merkmale noch stärker institutionell fixiert werden; Staaten werden eine Unteilbarkeit der Interessen eher konstatieren und eine langfristige Reziprozitätsorientierung stärker zu entwickeln bereit sein, wenn sie davon ausgehen können, dass ihre Interessen in Konfliktsituationen nach einem generalisierten, nachvollziehbaren und fairen Verfahrensmuster behandelt werden⁸.

Aus den drei Merkmalen lässt sich die funktionale Verpflichtungskraft von MLI ableiten. Kooperation erscheint im Rahmen von Institutionen unproblematisch und hochwahrscheinlich, wenn Interessenkongruenz, Reziprozitätserwartung und verbindliche Mechanismen zur Konfliktbeilegung in einem multilateralen Entscheidungssystem wirksam verankert sind. Unter diesen Umständen werden Staaten ein großes Interesse an der Gründung sowie am Fortbestand transnationaler Institutionen entwickeln. Die Verrechtlichung institutioneller Zusammenarbeit erhöht auf der Basis gemeinsamer Interessen die allgemeine Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure, deren Akzeptanz regelgeleiteten Handelns sowie ihren Befolgungswillen. Außerdem wachsen mit der Institutionalisierung die von den Akteuren bei Regelverstößen zu gewärtigenden Kosten. Aus den drei angeführten zentralen Merkmalen lassen sich jedoch zugleich auch mögliche Defizite multilateraler Arrangements identifizieren: Erstens, wenn Staaten – am Anfang einer Kooperationsbeziehung oder im Rahmen einer bestehenden Institution – keine weit gehende Interessengemeinschaft mit ihren Interaktionspartnern feststellen können, zweitens die Erwartungshaltung diffuser Reziprozität durch die institutionelle Zusammenarbeit dauerhaft enttäuscht wird und schließlich, wenn drittens die institutionellen Möglichkeiten zur Streitschlichtung als nicht belastbar erscheinen. Mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand dieses Beitrags ist augenfällig, dass vor allem das erste Element (Unteilbarkeit der Interessen) angesichts der zwischen vielen afrikanischen Staaten bestehenden Interessengegensätze eine prekäre Kooperationsvoraussetzung sein dürfte. Wo nationale Interessen kollidieren oder durch schwache Regierungen kaum aggregiert werden können, fehlen wichtige Grundlagen für Institutionalisierungsschritte. Interdependenz setzt grenzüberschreitende wirtschaftliche und politische Interaktionen voraus, die in weiten Teilen Afrikas allerdings gar nicht oder nur rudimentär vorzufinden sind.

Über die Untersuchung der funktionalen Mechanismen und des institutionellen Designs zwischenstaatlicher Kooperation hinausreichend, ist in den letzten Jahren verstärkt deren normative Wirkungskraft diskutiert worden. Dabei wird angenommen, dass die Wirkung internationaler Organisationen und Regime auf ihre Mitglieder über die rational-utilitaristische Dimension hinausreicht und maßgeblich von einer von den beteiligten Staaten geteilten Erwartungshaltung sowie einem bestimmten außenpolitischen Rollenverständnis beeinflusst wird und eine normative Rückkopp-

⁸ Zur Delegation von Verantwortung an neutrale Streitschlichtungsinstanzen vgl. besonders Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, *Hard and Soft Law in International Governance*, in: *International Organization*, 3, 2003, S. 421-456.

lung zwischen Institutionen und Staaten festgestellt werden kann. Ein wichtiges durch MLI verkörpertes Prinzip liegt in der Fähigkeit, die Handlungsmotive der Beteiligten von einer reinen Interessenorientierung hin zu einer stärkeren Regelerorientierung zu verschieben⁹. Dazu bedarf es aber langwieriger Lernprozesse der beteiligten Staaten, die in Afrika sicherlich erst beginnen.

Institutionen *können* das Selbstverständnis ihrer Mitgliedsstaaten beeinflussen und sie auf Handlungsmuster verpflichten. Inwieweit die relativ schwachen MLI in Afrika dazu in der Lage sind, bleibt allerdings zweifelhaft. Eine wichtige aktive Rolle können Institutionen durch eigenständige Normgenerierung spielen, dazu bedarf es allerdings einer gewissen Entscheidungs- und Handlungsautonomie und selbstbewusster bürokratischer Apparate. Eine weitere Facette aktiver Unterstützung bei der Verbreitung von Normen besteht darin, dass kooperationsorientierte Verhaltensstandards bzw. Konfliktbeilegungsmechanismen institutionell verankert werden und in der Folge durch Normdiffusion auf die Interaktionsteilnehmer „abfärben“¹⁰. Diese Aufgabe fällt aus der Sicht westlicher Beobachter vielen afrikanischen Institutionen zu. Allerdings erscheint es sehr ambitioniert, Standards, die auf nationaler Ebene noch nicht erreicht worden sind, institutionell zu verankern und dann auf eine Vorbildwirkung zu hoffen, ohne Verbindlichkeit herstellen zu können. Vor dem Hintergrund der bisher gemachten Erfahrungen sind große Schwierigkeiten für die Akzeptanz verbindlicher Regeln zu vermuten. Erweisen sich multilaterale Kooperationsnormen und gemeinsame Regelfestlegungen als nicht anschlussfähig an nationale Werthaltungen oder verstoßen gegen politische Interessen, leidet die Verpflichtungskraft von MLI: „Many norms do not prescribe anything in particular but rather serve only as determinants of a zone of permissibility“¹¹. Institutionelle Normen sind Teil eines ungeschriebenen Katalogs „angemessener“ Verhaltensmuster, aber gerade weil dieser nicht verbindlich fixiert ist, erlauben sich Staaten weiterhin Ausnahmen und befolgen multilaterale Regeln oft nur selektiv. Dieser Befund trifft insbesondere auf die gegenüber ihren Mitgliedern überwiegend durchsetzungsschwachen afrikanischen MLI zu. Deshalb werden im folgenden Abschnitt die Anwendungsschwierigkeiten des Multilateralismuskonzepts bei der Analyse von Kooperationsmustern zwischen afrikanischen Staaten erörtert.

Drei Gründe für die Unzulänglichkeiten afrikanischer Institutionalisierungsprozesse

Alle MLI haben das grundlegende Problem zu lösen, dass souveräne Gestaltungsansprüche der Nationalstaaten einer tief greifenden Institutionalisierung entgegenstehen können. Zwischen nationalen Interessen und institutionellen Verpflichtungen bleibt ein tendenziell unaufhebbares Spannungsverhältnis bestehen. Besonders hegemonia-

⁹ Vgl. *Ruggie* a.a.O. (Anm. 5) sowie Robert O. *Keohane*/Lisa L. *Martin*, The Promise of Institutional Theory, in: *International Security*, 1, 1995, S. 39-51.

¹⁰ Vgl. Michael N. *Barnett*/Martha *Finnemore*, The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, 4, 1999, S. 713f.

¹¹ Friedrich V. *Kratochwil*, How Do Norms Matter?, in: Michael *Byers* (Hrsg.), The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law, Oxford 2000, S. 35-68, Zit. S. 63.

le oder ausschließlich an ihrer Machtdurchsetzung interessierte Staaten zeigen sich zu einer Unterordnung nur sehr selten bereit, andererseits fühlen sich schwache Staaten oft majorisiert, wenn die Institutionen hegemonialen Interessen allzu stark entgegenkommen. Starke und verbindliche Institutionen sind auf Mitglieder angewiesen, welche Souveränitätseinschränkungen hinzunehmen und Kompetenzen zu übertragen bereit sind. Verbindliche Regeln erweisen sich wiederum erst dann als belastbar, wenn unter den Beteiligten ein gemeinsames Problembewusstsein existiert und die Institutionen als einigermaßen effizient angesehen werden können. Erst Interdependenz schafft aber eine Problembetroffenheit (*et vice versa*) und erhöht damit die Anreize für eine gemeinsame Problembearbeitung. Für Afrika scheinen einige Grundannahmen des oben skizzierten Verständnisses von Multilateralismus kaum anwendbar. Parallelen zu „westlicher“ Institutionalisierung erscheinen oft bemüht und erweisen sich als analytisch wenig belastbar. Auch wenn in den vergangenen zwei Dekaden – oft mit großer Unterstützung aus dem Ausland – Institutionenbildung in Afrika beobachtet werden kann, ist daraus noch nicht abzuleiten, dass diese auch effizient verläuft und eine starke, westlichen Institutionen vergleichbare Bindungswirkung entfaltet. Den meisten afrikanischen Organisationen und Abkommen mangelt es entweder an bürokratischer Leistungsfähigkeit oder an regelorientierter Verbindlichkeit. An dieser Stelle sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit drei aus unserer Sicht maßgebliche, einander ergänzende Gründe für diesen Befund näher analysiert werden.

1. *Fehlende ökonomische Interdependenz afrikanischer Staaten*: Dieser Befund mag zunächst verwundern, weil in Globalanalysen immer wieder auf Afrikas sozio-ökonomische Deklassierung und Randständigkeit in Globalisierungsprozessen sowie auf die für viele afrikanischen Staaten ähnlichen Entwicklungsprobleme hingewiesen wird, die nur durch konzertierte Anstrengungen zu überwinden seien. Dabei wird oft übersehen, dass die bloße Existenz von Problemen noch keineswegs deren Lösung voranbringt. Ein gemeinsames politisches Problembewusstsein und ein Mindestmaß an Lösungswillen müssen hinzukommen. In Afrika fehlt es daran oft, ungeachtet vieler gemeinsamer Themen, grenzüberschreitender Konflikte und ganze Regionen destabilisierender Bürgerkriege¹². Nicht Probleme schweißen zusammen, sondern die aus Interesse und Bewusstsein heraus entstehende Bereitschaft, sie zu lösen. Rhetorische Unterstützung oder finanzielles Sponsoring durch ausländische Geber mag zusätzliche Kooperationsanreize schaffen, als belastbare Basis ist aber eine gemeinsame Problembetroffenheit der handelnden Parteien erforderlich. Entscheidend sind dabei aus unserer Sicht ökonomische Aspekte: Wirtschaftliche Rückständigkeit und unzureichende Vernetzung schaffen wenig Gemeinsamkeiten, aber tendenziell hohe Konkurrenz. Der schlechte wirtschaftliche Entwicklungsstand, eine geringe Produktivität sowie der hohe noch in der Landwirtschaft gebundene Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung führen zu einer geringen Wirtschaftsleistung. In vielen Regionen

¹² Anrainerstaaten eines Krisenlandes haben zwar tatsächlich oft ähnliche Interessen, aber eben auch konkurrierende: Regionale Sicherheitsallianzen können auch als temporäre Bündnisse konzipiert sein, die von der Aussicht auf Beute zusammengehalten werden. Interventionen dienen dann, wie der Fall DR Kongo zeigt, fast ausschließlich zur kollektiven Leichenfledderei. Daraus erwachsen aber keine belastbaren Kooperationsstrukturen. An einer Demokratisierung oder politischen Stabilisierung des Kongo besteht unter den Nachbarstaaten kaum Interesse. Dazu müssen weitere externe Akteure (z.B. die EU) herangezogen werden.

Afrikas ist nicht einmal die Selbstversorgung der Bevölkerung sichergestellt, von ökonomischen Austauschbeziehungen oder vertiefter Handelsverflechtung ganz zu schweigen. Aufgrund schlechter oder völlig unzureichender Infrastruktur und sehr ähnlicher Wirtschaftsstrukturen afrikanischer Länder fehlen regionale, oft auch schon binnenstaatliche Austauschbeziehungen als Grundlage für Interdependenz. Vielfach bestehen weder Bedarf noch Möglichkeiten, Waren – in der Regel landwirtschaftliche Produkte oder Rohstoffe, selten industrielle Fertigprodukte – regional zu handeln. Für Afrikas Rohstoffe oder Primärgüter gibt es auf dem Regionalmarkt nur eine geringe Nachfrage, weil sie auf dem Kontinent meist nur schlecht transportiert und nicht weiterverarbeitet werden können. Westliche Staaten bilden die Hauptabnehmer für die attraktivsten und einträglichsten Exportgüter Afrikas¹³. Der Außenhandel mit den Industrieländern leistet in der Regel größere Beiträge für die Bruttoinlandsprodukte als regionale Integration. Die auf Güterexport und Marktabschottung basierende merkantilistische Handelsstruktur, natürliche (geografische oder infrastrukturelle) bzw. zoll- oder währungsbedingte Handelsbarrieren, die unmittelbare Abhängigkeit von Weltmarktpreisen und der geringe Industrialisierungsgrad führen deshalb zu tendenziell hoher Konkurrenz *zwischen* afrikanischen Staaten. Dies steht neben den bekannten Problemen fehlender Rechts- und Investitionssicherheit einer integrativen Verflechtung entgegen. Hinzu kommt das Problem, dass die Einnahmen aus Zöllen, die sowohl Ex- als auch Importe betreffen und viel höher sind als in den Industrienationen, in allen afrikanischen Staaten mit nennenswerten Handelsbeziehungen einen wichtigen Baustein der Staatsfinanzen bilden. Zollsenkungen, die etwa im Rahmen von Freihandelsabkommen vereinbart werden könnten, würden damit unmittelbar zu Einnahmeverlusten führen. All die genannten Faktoren senken tendenziell die Bereitschaft zu ökonomischer Kooperation und Integration. Regionale Kooperation konnte bisher wegen der fehlenden Handelsdiversifizierung auch nur geringe Wachstumsimpulse verschaffen, während zum Beispiel steigende Weltmarktpreise für Öl oder Kaffee in einigen Staaten in den letzten Jahren eine drastische Verbesserung der Einnahmesituation bewirkt haben. Der Spielraum für die Verteilung von Rentengewinnen wird dadurch erhöht¹⁴, der ökonomische „Leidensdruck“, der den Ausgangspunkt für Binnenreformen und Institutionalisierungsschritte bilden könnte, lässt aber unmittelbar nach. Durch diese Fehlanreize erwachsen in Afrika große Probleme bei der Errichtung von Freihandelszonen. Aber auch sonst dürfte bei vielen Staaten eine nur geringe Veranlassung zu einer weit reichenden außenwirtschaftlichen Zusammenarbeit bestehen, ohne die sich grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit kaum entwickeln dürfte.

2. *Politische Instabilität und fortbestehende Machtorientierung der Staaten:* Heterogenität und Interessengegensätze der Mitglieder bilden fundamentale Institutionalisierungshemmnisse. Grundsätzlich gilt für alle multilateral Interaktionen der Befund: „The basic institutional structure (...) will be influenced or even determined by the institutional characteristics of states. (...) It is states or polities that structure the

¹³ Gleichzeitig haben, dies soll hier nicht verschwiegen werden, die westlichen Industrienationen ihre Märkte aber auch vielfach gegen Produkte abgeschottet, bei denen afrikanische Länder über einen komparativen Kostenvorteil verfügen.

¹⁴ Vgl. zu diesem Zusammenhang (am Beispiel steigender Öleinnahmen und der daraus resultierenden politischen „Friedhofsruhe“ für Algerien) *Ouiassa* a.a.O. (Anm. 1).

basic environment within which transnationals must function”¹⁵. Alle Staaten entscheiden über ihre Außenpolitik in der Regel interessengeleitet und ergebnisorientiert. Institutionelle Normen und Regeln können nur dann effektiv sein, solange Staaten sie befolgen und sich auch an sie gebunden fühlen¹⁶. Im Hinblick auf die Gestaltungsansprüche wichtiger Akteure ist vor einer Überschätzung von MLI zu warnen. Anhaltende Unzufriedenheit mit der multilateralen Leistungsfähigkeit dürfte die allgemeine Loyalität und Akzeptanz verringern und auf eine Organisation destabilisierend wirken. Dabei wiegen Widerstand oder Blockaden hegemonialer Akteure besonders schwer. Insofern sind Institutionen nur so effektiv, wie Führungsstaaten es zulassen. Eine Unterwerfung unter verbindliche Regeln wird dagegen unwahrscheinlich, wenn die Anpassungsleistungen für dominante Akteure zu groß ausfallen. Dieser Umstand begrenzt von vornherein die regulative Dichte von Integration und gilt in besonderer Weise für Afrika. Für viele autoritäre Regime würde von gemeinsamen Institutionen, die auf den Grundprinzipien *Transparenz*, *Regelförmigkeit* und *Gleichbehandlung* der Mitglieder basieren, eine ernsthafte Infragestellung ihrer Herrschaftssysteme ausgehen. Regelverschärfungen oder verbindliche gemeinsame Mindeststandards sind deshalb kaum zu erwarten: Ein Menschenrechtspakt beispielsweise würde afrikanische Despoten bedrohen und könnte deshalb kaum auf deren Zustimmung hoffen. Die offizielle Kritik afrikanischer Regierungen (und afrikanischer MLI) an der Verletzung politischer Grundrechte fällt deshalb, wenig überraschend, zaghaft aus. Die Heterogenität der Interessen, die Fragilität vieler Staaten, deren oft fehlenden administrativen Fazilitäten¹⁷ sowie die fortbestehende Machtorientierung zahlreicher afrikanischer Potentaten führen zur Schwächung gemeinsamer Institutionen. Auf deren damit in Verbindung stehende mangelhafte Ressourcenausstattung wird noch einzugehen sein. An dieser Stelle interessiert vor allem ein für afrikanische MLI typisches funktionales Hemmnis: der durch politische Rücksichtnahmen und geringe Kooperationsbereitschaft der Mitglieder begrenzte regulative Handlungsspielraum. Die Machtkalküle vieler Staatsklassen stehen einer vertieften politischen Kooperation entgegen, die einen zu starken funktionalen oder normativen Handlungsdruck erzeugt und ihre Herrschaft bedrohen könnte. Starke Institutionen erzeugen Legitimationsbedarf, schwache Institutionen können dagegen als herrschaftsstabilisierende Ausrede für ausbleibende heimische Reformen benutzt werden¹⁸. Innerhalb der Institutionen lässt die zur Überwindung bestehender Interessengegensätze notwendige Konsensorientierung breiten Raum für Obstruktionsversuche.

¹⁵ Stephen D. Krasner, *Power Politics, Institutions and Transnational Relations*, in: Thomas Risse-Kappen (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge 1995, S. 257-279, Zit. S. 279.

¹⁶ Vgl. Margaret P. Karns/Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder (CO), London 2004, S. 250.

¹⁷ Vgl. Tobias Debiel, *Fragile Staaten als Problem der Entwicklungspolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28-29, 2005, S. 12-18; Rainer Tetzlaff, *Kein Abschied vom Leviathan. Thesen über De-Globalisierung, Regression, Staatszerfall und die politische Notwendigkeit zur politischen Zivilisierung des entfesselten Kapitalismus*, in: *epd-Entwicklungspolitik*, 1-2, 2003, S. 28-30.

¹⁸ Erinnert sei an dieser Stelle an den rein deklaratorischen Umgang der Ostblock-Staaten mit der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1974. Den totalitären Regimen diene das Prinzip der „Nichteinmischung“ als Anerkennung ihrer Herrschaftsform, während sie sich an den ebenfalls vereinbarten Menschenrechtskatalog nicht gebunden fühlten.

Entscheidungen kommen oft nicht zustande, oder es mangelt ihnen an Bindungswirkung. Entscheidungsverfahren ziehen sich in die Länge, bis alle Beteiligten im Boot sind. Verfahrensregeln oder symbolische aufgeladene Personalfragen werden damit oft zu Schicksalsangelegenheiten – für die Institutionen wie für einzelne Regierungen¹⁹. Der in Kooperationsbeziehungen unabdingbare kleinste gemeinsame Nenner fällt in Afrika, vor allem wenn tatsächlich Ansätze für den gesamten Kontinent gefunden werden sollen, besonders klein aus und lähmt die Handlungsfähigkeit. Insbesondere aus Sicht der Autokraten sollen Organisationen außerdem nicht eigenständige Funktionsträger oder normative Leitbilder sein, sondern intergouvernementale Exekutionsorgane bzw. Stillstandsverwalter am Gängelband der Regierungen. Gipfeltreffen stellen dementsprechend oft wenig mehr dar als kostenaufwendige Politikinszenierung, auf denen „Speseritter“ Absichtserklärungen mit sehr kurzer Halbwertszeit verabschieden. Das führt zu insgesamt unbefriedigenden Steuerungsergebnissen. Unter der bei vielen Staatschefs fehlenden Bereitschaft zur Akzeptanz und Implementierung leidet die Verbindlichkeit institutionell vereinbarter Regeln.

3. *Überambitionierte Zielstellungen bei mangelnder Ressourcenausstattung der Institutionen:* Trotz der durch die Mitgliederstruktur bedingten Minimalkompromisse und der regulativen Unverbindlichkeit neigen viele afrikanische Institutionen bei der Formulierung ihres Aufgabenkatalogs zur Hybris bzw. zur (Auto-)Suggestion. Die überzogenen Erwartungen stehen in einem scharfen Kontrast zur vielfach fehlenden Bereitschaft, die entstehenden Institutionen materiell zu unterstützen. Von afrikanischen Regierungen (und einigen westlichen Beratern) werden für die MLI – oft nur symbolisch – utopische Steuerungsziele formuliert, die aufgrund ausbleibender Kompetenzübertragung schwer zu erreichen sind. Gegen ambitionierte politische Visionen ist nichts einzuwenden, Realitätsbezug und nüchterne Abwägung des Möglichen erscheinen aber angebrachter. Das Ausmaß der Probleme in Afrika führt unter den Regierungen nicht etwa zur Bescheidenheit, sondern zum *overload* multilateraler Agenden. Besonders deutlich ist das bei der Afrikanischen Union (AU) zu beobachten, die zum Beispiel, explizit dem Vorbild der EU folgend, einen gemeinsamen Währungsraum (mit einer Zentralbank) sowie einen integrierten Binnenmarkt anstrebt, ohne auch nur Ansätze für die nötigen Interdependenzbeziehungen zu besitzen. Die Reihenfolge von Integrationsschritten wird in grotesker Weise umgekehrt, wenn Harmonisierung vor Integration steht und erst ein umfänglicher Regelapparat entwickelt wird, um anschließend nationale Zuständigkeiten auf die supranationale Ebene zu übertragen. Nicht nur afrikanische Staaten selbst, sondern auch ausländische Berater und Unterstützer erwarten von Afrikas MLI und freiwilligen Selbstverpflichtungen wie NEPAD allzu oft Steuerungsleistungen, die sie aufgrund ubiquitärer Barrieren nicht erbringen können. Letztlich droht den MLI permanent eine Überforderung durch die Realitäten. Gestaltungsanspruch und Durchsetzungsfähigkeit klaffen in *allen* afrikanischen Institutionen weit auseinander. Die materiellen Voraussetzungen für Institutionenbildung sind in der Regel dürftig. Augenfällig sind

¹⁹ Das im Januar 2006 auf dem AU-Gipfel in Khartum zu beobachtende Possenspiel um die amtierende AU-Präsidentschaft unterstreicht diesen Zusammenhang eindrucksvoll. Fast zwei Tage lang bestimmte die Debatte die Tagesordnung, ob der Sudan als Gastgeber auch (einer informellen Vereinbarung folgend) für ein Jahr die Präsidentschaft der AU übernehmen dürfe - Sachprobleme blieben dabei außen vor. Zwar einigte man sich am Ende, jedoch blieben ein fader Beigeschmack und viele Zweifel an der institutionellen Verbindlichkeit.

zum einen die schlechte bürokratische oder personelle Ausstattung, die meist noch unter dem ohnehin schlechten Niveau in den Einzelstaaten liegt, sowie die schlechte Zahlungsmoral der Mitglieder. Außerdem werden wichtige Entscheidungen (über Spitzenpersonal oder Sitz der Institutionen) nicht von Effizienzerwägungen, sondern von *pro domo*-Denken angeleitet. Die bei Standortentscheidungen regelmäßig notwendigen Koppelgeschäfte zwischen den Staaten können zur Zerfaserung der institutionellen Struktur beitragen. Die verbreitete Versorgungspatronage und das endemische Postengeschacher führen häufig zu administrativer Inkompetenz oder Ineffizienz. Die begrenzten Ressourcen der Mitglieder und ihre Zurückhaltung bei der Kompetenzübertragung führen dazu, dass Friedensmissionen oder multilaterale Bürokratien fast immer schlecht und inadäquat ausgerüstet sind und einen geringen Professionalisierungsgrad aufweisen. Dies überrascht umso weniger, als auch die nationalen Verwaltungs- und Sicherheitsapparate in der Regel nur dürftig ausgestattet sind. Mehrfachmitgliedschaften in (tendenziell konkurrierenden) Organisationen verursachen ebenfalls einen Dämpfungseffekt für die institutionelle Effizienz. Entsprechend niedrig sind die zu erwartenden Steuerungsbeiträge afrikanischer MLI zur Stabilisierung zerrütteter Staaten oder bei der Förderung von Handelsintegration zu veranschlagen. Weil sie außer regelmäßigen Gipfeltreffen einen unprofessionellen oder unzulänglich ausgestatteten institutionellen Unterbau entwickeln, dem das politische Tagesgeschäft übertragen werden könnte, bleiben die MLI – und das ist vermutlich von ihren Architekten so gewollt – Instrumente der Regierungen und deren Wünschen unterworfen. Ohne entsprechende Verwaltungsapparate fehlen sowohl die Streitschlichtungs- als auch die Sanktionsinstrumente, die Regelverletzungen eingrenzen und gegenüber allen Mitgliedern kooperationsorientierte Normen durchsetzen könnten.

Problemfeld Sicherheit und Frieden

Nunmehr sollen die (ganz überwiegend bescheidenen) Steuerungsergebnisse und typische politische Entscheidungsblockaden anhand von vier ausgewählten afrikanischen Institutionen untersucht werden. Dabei wird eine inhaltliche Zweiteilung des Analysefelds – Sicherheit und Frieden einerseits und ökonomische Integration andererseits – vorgenommen. In beiden Bereichen darf eine unterschiedlich starke Problembetroffenheit der Staaten angenommen werden. Kooperationsdichte und Bindungswirkung werden durch eine Vielzahl von ökonomischen, politischen sowie infrastrukturellen Hindernissen gemindert. Die durch das Fehlen einer belastbaren Interessengemeinschaft ohnehin niedrigen Anreize zur Zusammenarbeit werden in vielen Bereichen durch nationale Alleingänge und hegemoniale Steuerungsversuche konkurrenziert. Dies führt auf beiden Problemfeldern zu einer geringen Geltungskraft multilateraler Regeln.

Im Falle Afrikas ist ohnehin eine gehörige Portion Skepsis im Hinblick auf die Angemessenheit gängiger Erklärungsmuster für zwischenstaatliche Sicherheitskooperation angebracht. Vor dem Hintergrund sich verschärfender Auflösungserscheinungen in einer Reihe von postkolonialen Quasi-Staaten hat sich in den letzten Jahren eine Debatte entzündet, ob die in diesen „failing states“ operierenden Warlords, Rebellen- und Guerillagruppen, ethnischen Milizen, transnationalen Terrornetzwerke

und privaten Sicherheitsdienstleister nicht sogar neue Formen der Herrschaft jenseits des Staates etabliert haben²⁰. Die zahlreichen Kriege und Bürgerkriege sowie gewalt- sam ausgetragene politisch-ethnisch-ökonomische Konflikte stellen ein wesentliches Entwicklungshindernis für Afrika dar. Die Statistik weist Afrika gar zum Kontinent mit der größten Kriegsbelastung weltweit aus²¹. Die afrikanischen Kriege werden darüber hinaus auch als Prototypen für die so genannten „neuen Kriege“ angeführt, die sich durch die *Entstaatlichung*, *Asymmetrisierung* und *Autonomisierung* kriegerischer Gewalt kennzeichnen²². Die sich herausbildenden Kriegsökonomien rufen dabei in die Schattenglobalisierung eingebundene Akteure auf den Plan, deren ökonomisches Überleben von der Fortdauer des Krieges abhängt und die in Ermangelung einer zivilen Entwicklungsperspektive wenig Interesse an Konfliktlösungen haben. Die Klassifizierung der afrikanischen Kriege als „neu“ bedeutet auch, dass Strategien zu deren Einhegung und Befriedung noch nicht in Sicht, Anreize für die Gewaltunternehmer ihr Handwerk aufzugeben vorerst noch nicht gefunden sind. Ihren komplexen Charakter gewinnen die Auseinandersetzungen durch den Umstand, dass sie über die „Staatsgrenzen“ hinausgreifen und staatliche wie substaatliche Akteure von außen verschärfend auf die Konflikte einwirken. Im Ergebnis entstehen unübersichtliche regionalisierte Gewaltnetzwerke, welche die unter Beschuss geratenen staatlichen Strukturen weiter unterminieren. Zu den unmittelbaren Folgen gehören die Zerstörung der Infrastruktur, Massentötungen, Flüchtlingsströme, Hungersnöte oder die Ausbreitung des Aidsvirus durch den Einsatz systematischer Massenvergewaltigungen als Kampftechnik. In der Langzeitwirkung lässt sich eine Auflösung gesellschaftlicher Strukturen und tradierter sozialer Regelsysteme beobachten, die letztlich in einen zivilisatorischen Regressionsprozess in Richtung des Hobbes'schen Naturzustandes münden²³. Entwicklung wird in diesen Gebieten zur Farce.

Dass in Raumordnungen „begrenzter Staatlichkeit“, in denen das staatliche Gewaltmonopol zugunsten von oligopolistischen Gewaltökonomien abdanken musste, herkömmliche zwischenstaatliche Kooperationsmechanismen an ihre Grenzen stoßen, versteht sich von selbst. Schwache oder zerfallende Staaten können schlicht kei-

²⁰ Vgl. Ulf Engel/Andreas Mehler, 'Under construction': Governance in Africa's new violent social spaces, in: Ulf Engel/Gorm Rye Olsen, *The African Exception*, Aldershot 2005, S. 87-102.

²¹ Nach Angaben der *Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung* (AKUF) hat Afrika diesen „Spitzenplatz“ im Jahr 2003 erstmals nach 1990 wieder an Asien abgegeben, wobei allerdings zu beachten ist, dass bei den 10 asiatischen Kriegen (gegenüber 8 in Afrika) allein 5 Sezessions- und Autonomiekonflikte in Indien aufgeführt werden. Kriege in Afrika fanden 2003 in Burundi, Côte d'Ivoire, Senegal, Liberia, Somalia, Sudan, Uganda und in der Zentralafrikanischen Republik statt. Bewaffnete Konflikte gab es in Kongo-Brazzaville, Kongo-Kinshasa (Ituri), Kongo-Kinshasa (Kivu), Nigeria (Niger-Delta) und im Tschad. Vgl. AKUF, *Das Kriegsgeschehen 2003. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte*, hrsg. von Wolfgang Schreiber, Wiesbaden 2004.

²² Dazu paradigmatisch Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbeck bei Hamburg 2002, S. 10ff.

²³ Vgl. Rainer Tetzlaff, *Staats- und Zivilisationszerfall. Wird Afrika anschlussfähig an die globalisierte Welt?*, in: Hans Küng/Dieter Senghaas (Hrsg.), *Friedenspolitik. Ethische Grundlagen internationaler Beziehungen*, München 2003, S. 321-383; Johannes Dietrich, *Grausam wie nie zuvor. In Ostkongo herrscht ein brutaler Krieg*, in: *Frankfurter Rundschau*, 13.07.2005, S. 3.

ne gemeinsamen Sicherheitsinstitutionen etablieren. Bestehenden Kooperationsstrukturen bleiben damit eher schwach und drohen von den Problemen bei der Konflikteinhegung überfordert zu werden. Ungeachtet dessen sind von afrikanischen Staaten wiederholt Anstrengungen unternommen worden, um das Ausmaß an organisierter Gewaltanwendung zumindest einzudämmen. Diese Anstrengungen können entweder auf lokaler, nationaler, regionaler oder auf kontinentaler Ebene erfolgen. Fernes Ziel bleibt dabei die Errichtung einer *Pax Africana*, d.h. einer von Afrikanern selbst geschaffenen Zone des dauerhaften Friedens und der Stabilität; eben „...to be its own policeman...“²⁴. Bis zum heutigen Tag erweist sich dieses Ziel jedoch als hehre Wunschvorstellung. Zur wirksamen Eindämmung von Konflikten bedarf es weiter der (humanitären) Intervention von außen, sei es durch UNO, EU oder durch einzelne Staaten²⁵. Seit etwa einem Jahrzehnt jedoch ist die Zunahme an eigenverantwortlichen Aktivitäten zur kollektiven Konfliktbearbeitung in Afrika unverkennbar. Ansätze auf lokaler und nationaler Ebene außer Acht lassend, werden nachfolgend mit den Friedensbemühungen im Rahmen der ECOWAS und unter dem Dach der OAU/AU je ein regionaler und ein kontinentaler Ansatz näher beleuchtet.

Friedensbemühungen im Rahmen der ECOWAS

Insbesondere in Westafrika drohen gewaltsame Konflikte rasch auf Nachbarstaaten überzugreifen und durch die Bildung von „Kriegssystemen“ das gesamte regionale Umfeld zu destabilisieren²⁶. Diese Konstellation verweist von vornherein darauf, dass bei einem derartigen Handlungsmilieu ein Erfolg versprechender Ansatz nur regionaler Natur sein kann. Eine wesentliche Rolle bei der Stabilitätsgewinnung ist im Laufe der 1990er Jahre der primär aus wirtschaftlichen Motiven gegründeten Regionalorganisation ECOWAS (*Economic Community of West African States*)²⁷ zugewachsen. Als mit dem Ende des Kalten Krieges Afrika seine geostrategische Bedeutung weitgehend einbüßte und sich die beiden Supermächte sukzessive zurückzogen, galt es fortan, das entstandene Vakuum selbst, also durch genuin afrikanische Aktivitäten zu füllen. Der Vorteil von multilateraler Kooperation zur Konfliktbelegung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen wird dabei generell in der Bündelung der (äußerst begrenzten) Kapazitäten und in der Gewinnung von Akzeptanz und Legitimität gesehen.

Handlungsbedarf war vor allem mit dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Liberia Ende 1989 entstanden. Es war die anglofone regionale Vormacht Nigeria, die die Bildung der ersten größeren multinationalen afrikanischen Peacekeeping-Truppe, der ECOWAS *Cease-fire Monitoring Group* (ECOMOG) in Eigenregie vorangetrieben

²⁴ Vgl. Ali A. Mazrui, In Search of Pax Africana, in: *Ders. The African Condition. A Political Diagnosis*, New York 1980, S. 113-138, Zit. S. 113.

²⁵ Grundlegend zur Problematik und zu den Grenzen humanitärer Interventionen Tobias *Debiel*, UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkrieg, Bonn 2003.

²⁶ Vgl. Adekeye *Adebajo*, Building Peace in West Africa, Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau, Boulder, CO 2002.

²⁷ Mitglieder: Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo; Sitz: Abuja, Nigeria.

und die Führung übernommen hat. Unterstützt wurde das Vorgehen zudem von Ghana, Gambia, Sierra Leone und Guinea. Die Aufstellung erfolgte ad hoc – vertragliche Grundlage waren Zusatzprotokolle zum ECOWAS-Grundlagenvertrag von 1975. Der Einsatz zog in der Folge vielfältige Kritik auf sich: Der Truppe gelang es nicht nur nicht die Kampfhandlungen zu beenden, sie wurde zunächst selbst zu einem massiven Hindernis. Jede der involvierten ausländischen Mächte verfolgte ihre eigene Agenda²⁸; eine wirkliche Interessenkongruenz lag trotz gemeinsamer Problembehaftung bei den handelnden Akteuren also nicht vor: Nigeria ging es in erster Linie darum, seinen Hegemonialanspruch durch die gezielte Einmischung in einem Nachbarstaat zu unterstreichen, wobei dies der Generalität einen bequemen Vorwand lieferte, ihrem persönlichen Profitstreben völlig ungeniert nachzugehen. Sierra Leone und Guinea waren zuvorderst daran interessiert, Flüchtlingsströme auf ihr Territorium zu unterbinden. Gambias Machthaber hatten noch eine alte Rechnung mit dem Kriegsherrn Charles Taylor zu begleichen. Die Elfenbeinküste (mit dem selbst ernannten „gendarme d’Afrique“ Frankreich im Hintergrund) mobilisierte hingegen die frankofonen Länder, um die Bildung einer „Pax Nigeriana“ zu verhindern. Einen Partner fand sie dabei in der Regierung von Burkina Faso, die vor dem Hintergrund familiärer und freundschaftlicher Bande nach Freetown ebenfalls gegen eine Intervention opponierte. Hinzu kam, dass sich einzelne Truppenteile angesichts mangelnder Versorgung und Besoldung verselbstständigten und sich als marodierende Soldatesken an Plünderungen, Schmuggel (Waffen, Rohstoffe, „Blutdiamanten“) und sonstigen kriminellen Aktionen beteiligten. Bei dieser chaotischen Gemengelage war es nur zwangsläufig, dass die ECOMOG schließlich selbst zur Kriegspartei avancierte. Es bedurfte erst einer UN-Mission (UNOMIL), um im Zusammenwirken mit der ECOMOG und den frankofonen Staaten 1996 eine Art Friedensregelung mit anschließenden Wahlen herbeizuführen. Eine verbindliche Definition gemeinsamer Interessen konnte letztlich erst durch das Eingreifen eines externen Akteurs zustande kommen.

Auch die späteren Einsätze in Sierra Leone (1993 – 2000), in Guinea-Bissau (1998 – 1999), in der Elfenbeinküste (2003, nun unter der Bezeichnung ECOFORCE) und erneut in Liberia (2003, ECOMIL) hatten konstant mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen und können insofern als exemplarisch gelten. Als da wären: Rivalitäten zwischen anglofonen und frankofonen Mitgliedsstaaten (aber auch zwischen ihnen), die überragende Dominanz Nigerias, Geldmangel, schlechte Ausrüstung und ungenügende Professionalität, mangelnde demokratische Legitimität der Regierungen im Verbund mit prekärer Staatlichkeit, überlappende Mitgliedschaften und – *last, but not least* – eine unzureichende institutionelle Verankerung. Doch trotz dieser unübersehbaren Defizite ist die ECOWAS mittlerweile dennoch zu einem unverzichtbaren Pfeiler beim Konfliktmanagement in Westafrika geworden. Ihr eigentliches Asset liegt im Vermögen *manpower* für Einsätze multilateraler Organisationen (UNO) oder von Einzelstaaten bereitzustellen. Ohne afrikanische Soldaten wären diese Einsätze so kaum möglich²⁹ – ohne eine Koordinationsleistung von au-

²⁸Vgl. John Emeka Akude, Krisen und Krisenmanagement in Westafrika, in: Walter Feichtinger (Hrsg.), Afrika im Blickfeld. Krieg - Krisen - Perspektiven. Tagungsband des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement Wien, Baden-Baden 2004, S. 88ff.

²⁹ Vgl. Martin Pabst, Ansätze zu Konfliktmanagement und Konfliktbewältigung in Subsahara-Afrika, in: Walter Feichtinger (Hrsg.), Afrika im Blickfeld. Kriege - Krisen - Perspekti-

ßen rein afrikanische allerdings ebenso wenig. Zudem hat die Einbindung der ECOWAS den Vorteil, Vorwürfen einer neoimperialistischen Einmischung zuvorzukommen und somit Akzeptanz zu erzeugen. Einen ersten bescheidenen Erfolg hat es 1999 in der Elfenbeinküste gegeben, als es gelang, die dortige gewählte Regierung wieder einzusetzen.

Der offensichtliche Mangel an institutionalisierten Strukturen führte ab 1998 zu einigen Reformschritten, die einer stärkeren Formalisierung der Abläufe dienen sollten³⁰. Wichtigste Neuerung in diesem Sinne war 1999 die Schaffung eines *Mechanismus für Konfliktmanagement, Friedensschaffung, Peacekeeping und Sicherheit*, der die bis dato gültigen Zusatzprotokolle ersetzte. Damit bekamen die Aktivitäten eine unmittelbare vertragliche Grundlage. In dessen Zentrum steht ein *Verteidigungs- und Sicherheitsrat*, dem die Autorisierung der Interventionen obliegt und dessen Beschlüsse mit Zweidrittelmehrheit getroffen werden. Ihm gehören der ECOWAS-Vorsitzende, sein Vorgänger und sieben für zwei Jahre zu wählende Regierungschefs an. Ziel dieser Struktur ist es, die eigennützige Dominanz Nigerias abzuschwächen. Jedoch bedeutet die starke Stellung der Regierungschefs faktisch die Schaffung eines die Bildung von formalen Verhaltensregeln entgegen wirkenden Einflusskanals für häufig erratisch wechselnde Eliteninteressen. Daneben existieren eine *Verteidigungs- und Sicherheitskommission* und ein *Ältestenrat*, die eine beratende bzw. vermittelnde Funktion haben. Zusätzlich wurde in Abuja, Nigeria, ein Beobachtungszentrum für Frühwarnung eingerichtet. Geplant ist die Aufstellung einer ECOMOG *stand-by force* (ESF) von 5.000 Mann, die in 90 Tagen einsatzfähig sein sollen. Finanziert werden soll das Vorhaben, so die Planung, über einen *Special Peace Fund*, der auch (und zu großen Teilen) von externen Gebern bestritten werden soll.

Dennoch bleiben Zweifel angebracht, ob die oben genannten Gegensätze von dem gemeinsamen Interesse, die Region zu stabilisieren und die Ausbreitung von Konflikten auf die gesamte Region zu verhindern, überwunden werden können. Nigeria wird wohl in Anbetracht der Tatsache, dass es den mit Abstand größten Beitrag leistet, auch weiterhin die dominierende Rolle spielen. Formale institutionelle Einbindungen können diesen Fakt nur kaschieren. Eine absolute Machtorientierung wichtiger Staaten läuft einer multilateralen Kooperation *contre cœur*, da die anderen Teilnehmer unter diesen Umständen keinerlei Reziprozitätsleistungen erwarten dürfen. Der Ressourcenmangel bleibt insgesamt eklatant. Als neuralgisch könnten sich auch die Bestrebungen der von Libyen finanzierten CEN-SAD (*Communiqué des Etats du Sahel et du Sahara*) erweisen, sich stärker als bisher bei der Konfliktbearbeitung in Westafrika zu engagieren³¹. Da acht der fünfzehn ECOWAS-Mitglieder dort eingebunden sind, dürften sich die zentrifugalen Tendenzen verschärfen und damit die Konsensfindung zusätzlich verkomplizieren. Von Unteilbarkeit der Interessen ist also weiterhin keine Spur. Davon unabhängig stellt sich zudem die Frage, ob ein derartiger rein staatenorientierter Ansatz überhaupt der Realität einer Vielzahl von pri-

ven. Tagungsband des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement Wien, Baden-Baden 2004, S. 37.

³⁰ Vgl. Adekeye Adebajo, The Curse of Berlin: Africa's Security Dilemmas, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, 2005, S. 89f.

³¹ Vgl. Peter Körner/Andreas Mehler, Mehr Krieg als Frieden – Neuentwicklungen im westlichen Afrika, in: Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.), *Afrika-Jahrbuch 2002*, Opladen 2003, S. 42.

vaten und transnationalen Gewaltakteuren gerecht werden kann, oder ob diese nicht – wie auch immer – in eine Sicherheitsstrategie eingebunden werden müssten.

Friedensbemühungen unter dem Dach der OAU/AU

Schon mit Gründung der *Organization of African Unity* (OAU) 1963 wurde die Schaffung einer kollektiven Konfliktbearbeitung auf kontinentaler Ebene zum gemeinsamen Ziel erhoben, allerdings zog das für sakrosant erklärte Souveränitätsgebot und das daraus abgeleitete Interventionsverbot in die inneren Angelegenheiten einzelner Mitgliedstaaten der Effektivität enge Grenzen³². Es gab kaum institutionalisierte Strukturen, eine Befassung mit aktuellen Konflikten erfolgte nur von Fall zu Fall, und innerstaatliche Konflikte wurden hartnäckig tabuisiert. Institutioneller Kit ergab sich zuvorderst aus der Kritik am „Neokolonialismus“ des Westens. Politische Einmischungsversuche wurden zurückgewiesen. Erklärtes Ziel der von vielen Beobachtern als „Club der Diktatoren“ bezeichneten Vereinigung war die Bewahrung des Status quo; der Pan-Afrikanismus blieb größtenteils Rhetorik. Es war dann wiederum das Ende des Kalten Krieges, das als Zäsur wirkte. Insbesondere durch die nun aufkommende Forderung der Gebergemeinschaft nach Good Governance kam die Organisation nicht mehr umhin, sich endlich auch mit den politischen Verhältnissen ihrer Mitglieder zu befassen.

Anfang der 1990er Jahre kam es zu einer konzeptionellen Neuausrichtung, deren wichtigstes Ergebnis 1993 die Errichtung eines *OAU-Mechanismus für Prävention, Management und Resolution* war. Prinzipiell neu war, dass nun erstmals die innere Verfassung der Staaten als wesentliche Ursache für Afrikas Misere anerkannt wurde. Jedoch ging diese Einsicht nicht so weit, dass man das Gebot der Nichteinmischung grundlegend außer Kraft gesetzt hätte. Wenn es zu Aktionen kam, dann nur gegen kleinere Mitgliedstaaten (z. B. Sierra Leone 1997). Abacha-Nigeria wäre beispielsweise auch ein zwangsläufiger Kandidat gewesen, blieb aber völlig unbehelligt. Dieses Manko verurteilte auch den OAU-Mechanismus zu weit gehender Wirkungslosigkeit. Zudem waren auch die „sanften“ Instrumente wie Wahlbeobachtung und diplomatische Aktivitäten – vor dem Hintergrund chronischen Ressourcenmangels, schwerfälliger Entscheidungsprozeduren und mangelndem politischen Willen – in ihrer Wirkung begrenzt.

Angesichts der sich häufenden Konflikte und humanitären Katastrophen (Somalia, Ruanda, DR Kongo) nahmen die Frustrationen über diese Defizite stetig zu und kulminierten schließlich in einem neuen sicherheitspolitischen Denken, das seinen Ausdruck im *Peace and Security Council* (PSC) fand, der seit dem 25. Mai 2004 besteht³³. Auf Basis von Artikel 5 der Konstituierenden Akte der AU eingerichtet³⁴,

³² Vgl. Volker *Matthies*, Friedenspolitische Bearbeitung kriegsrischer Konflikte, in: Mir A. *Ferdowsi* (Hrsg.), *Afrika – ein verlorener Kontinent*, München 2004, S. 230f.

³³ Vgl. Peter *Meyns*, Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme? Sicherheitspolitische Entwicklungen unter der Ägide der Afrikanischen Union, in: Ulf *Engel* et al., *Navigieren in der Weltgesellschaft*. Festschrift für Rainer Tetzlaff, Münster 2005, S. 112-124.

³⁴ Auszüge aus der Gründungsakte der Afrikanischen Union (AU), in: *Internationale Politik*, 56, 2001, 11, S. 78-85; bis auf Marokko sind alle afrikanischen Staaten Mitglied der AU, Sitz ist Addis Abeba, Äthiopien.

wird diese institutionelle Neuerung als historische Wegmarke bezeichnet. Primäres Ziel war, die Grenzen des OAU-Mechanismus zu überwinden. Obwohl das Souveränitätsprinzip nochmalig bekräftigt wurde, erfuhr das Interventionsverbot deutliche Einschränkungen: Fortan sind im Falle von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit auch militärische Interventionen möglich. Um zu verhindern, dass die entsprechenden Potentaten ein Vorgehen gegen sie auf dem Verhandlungsweg blockieren können, wurde ferner beschlossen, Regierungen, die auf nicht-konstitutionelle Weise, also durch Putsch an die Macht gekommen sind, von Entscheidungen auszuschließen. Allerdings wird sich erst in der Praxis zeigen, wie ernst diese Vorgaben von den AU-Teilnehmern tatsächlich genommen werden, zumal in einer Ergänzung festgeschrieben wurde, dass Interventionen auch bei „ernsthaften Bedrohungen der legitimen Ordnung“ möglich seien. Diese Formulierung lässt breiten Interpretationsspielraum, ob denn nun die Menschen oder weiterhin die Staaten und die politischen Herrschaftsverhältnisse geschützt werden sollen. Ungeachtet der Definitionsprobleme bleibt aber auch in der AU viel Raum für deklaratorischen Aktionismus der Mitglieder, der keine Interventionen nach sich zieht.

Der PSC ist permanentes Organ der AU und besitzt 15 nicht-ständige Mitglieder, wobei fünf für drei und zehn für zwei Jahre gewählt werden und Wiederwahlen möglich sind, sodass potente Staaten (Südafrika, Nigeria) längerfristigen Einfluss ausüben können. Durch diese Konstruktion wird deutlich, dass auch in Afrika mächtige Staaten größere Chancen der Interessendurchsetzung besitzen. Der Rat besitzt weit reichende Entscheidungsbefugnis und kann die Entsendung von Friedensmissionen anordnen. Über die wirklich relevanten Fragen des Interventionsrechts entscheidet allerdings der intergouvernemental strukturierte AU-Gipfel. Entscheidungen sollen möglichst im Einvernehmen getroffen werden, falls dies nicht gelingt, soll per Zweidrittelmehrheit abgestimmt werden. Interessant ist dabei, dass kein Vetorecht existiert. Durch einen Regionalproporz – jede Region kann drei Vertreter wählen – soll die gesamtafrikanische Legitimität gestärkt werden. Ein *Panel of the Wise* soll den Vorsitzenden des Rates ernennen und beratend zur Seite stehen. Zur Wahrnehmung der Aufgaben sind die Errichtung eines kontinentalen Frühwarnsystems und die Aufstellung einer *Stand-by*-Eingreiftruppe (15.000 Mann bis 2010) geplant. Die fünf Subregionen mit den dortigen Regionalorganisationen sollen die Pfeiler dieser Projekte bilden.

Die Einschätzungen, was die Perspektiven des Rates anbelangt, gehen auseinander³⁵. Optimistische Beobachter betonen die konzeptionelle Ausrichtung und den in der afrikanischen Geschichte präzedenzlosen Charakter der institutionellen Neuerungen. Erstmals zeigten die afrikanischen Staatschefs das ernsthafte Bemühen, Entwicklung in einem umfassenden Sinn in Gang zu setzen. Durch die Einschränkung des Souveränitätsgebotes und die Anerkennung der Menschenrechte sei die notwendige (wenngleich nicht hinreichende) Voraussetzung für eine stärkere afrikanische Eigenverantwortung bei der Gewährleistung von Sicherheit und Frieden geschaffen worden. Es stünde nun ein institutioneller Rahmen zur Verfügung, der stückweise mit konkreten Maßnahmen ausgefüllt werden könnte.

³⁵ Vgl. Keith Gottschalk/Siegmar Schmidt, *The African Union and the Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, 2004, S. 138-158.

Kritiker erinnern dagegen an die lange Liste gescheiterter afrikanischer Vorhaben, monieren die zu ambitionierten Zielvorstellungen und verweisen auf die Schwachstellen. So bleibt beispielsweise unklar, inwieweit der Rat in der Lage sein wird, seine eigene Vorgabe, nur solche Staaten einzubinden, die demokratische Prinzipien, Menschenrechte und Rechstaatlichkeit respektieren, einhalten kann. Ein Aufweichen dieses Prinzips würde die normative Grundlage der Institution infrage stellen. Es ist überaus unwahrscheinlich, dass der Rat in Anbetracht der oben genannten programmatischen Inkonsistenzen in der Lage sein wird, eine robuste normative Wirkungskraft zu entwickeln, eher wird dieser Mangel permanente Interpretationskonflikte nach sich ziehen. Auch der altbekannte Mangel an finanziellen und logistischen Ressourcen dürfte dem Vorhaben schnell enge Grenzen setzen. Die bisherigen Missionen in DR Kongo, Burundi und Sudan haben dies deutlich gezeigt. Der Einsatz in Darfur hat ungeachtet der Tatsache, dass die AU nicht in der Lage war, die schweren Menschenrechtsverletzungen durch die arabischen *Janjawid*-Milizen zu unterbinden und nun wahrscheinlich doch wieder die UNO oder gar die NATO eingreifen muss, zumindest den Willen, sich bei derartigen Konflikten zu engagieren, offensichtlich werden lassen³⁶. Aber schon diese relativ begrenzten Einsätze gehen an die Substanz und überfordern die Ressourcen. Im Prinzip ist nur Südafrika in Lage, über einen längeren Zeitraum hinweg größere Kontingente zu stellen. Diese Fähigkeit ist das eine, politischer Wille etwas anderes. In Südafrika selbst ist ein verstärktes sicherheitspolitisches Engagement über die Region hinaus durchaus umstritten.

Es steht im Zweifel, ob sich die älteren Regionalorganisationen ECOWAS und SADC, die wesentlich mehr Erfahrung und belastbarere institutionelle Strukturen aufweisen, ohne größere Probleme in einen von der AU koordinierten Sicherheitsmechanismus integrieren lassen³⁷, weil dadurch hegemoniale Interessen von Nigeria oder Südafrika betroffen wären. Die als kontinentaler Stabilitätsanker geschaffene AU droht noch allzu oft durch widerstreitende Interessen ihrer Mitglieder auf den Status eines mit Formalitäten beschäftigten Debattierklubs zurückgeworfen zu werden. Auf absehbare Zeit bedarf es also weiter der Unterstützung von außen. Die internationale Staatengemeinschaft steht afrikanischen Institutionalisierungsbemühungen dabei durchaus wohlwollend gegenüber. Die Europäische Union etwa hat eigens hierfür eine Fazilität geschaffen³⁸. Auch bei der UNO bestehen Planungen, Afrikas Regionalorganisationen finanziell zu unterstützen. Nichts desto trotz bleibt fraglich, ob diese Gelder mit den vorhandenen Strukturen und Personal überhaupt sinnvoll absorbiert werden können. Es ist folglich nicht nur der Ressourcenmangel *per se*, sondern auch die Abwesenheit tragfähiger Strukturen und realistischer Ziele, welche die Leistungsfähigkeit afrikanischer Sicherheitsinstitutionen beeinträchtigt. Im Übrigen scheint, wie die innerafrikanische Diskussion um eine europäische Unterstützungsmission für die Parlamentswahlen im Kongo zeigt, das Problembewusstsein wenig ausgeprägt. Aus politischem Kalkül heraus unterbleiben allzu oft gemeinsame Anstrengungen für als vernachlässigbar angesehene Modernisierungsprojekte (z.B. freie Wahlen oder administratives und ökonomisches *Nationbuilding*) und werden an die

³⁶ Vgl. Sudan – Bring on the blue helmets, in: *The Economist* 11.02.2006, S. 44.

³⁷ Vgl. *Adebayo* a.a.O. (Anm. 30), S. 88.

³⁸ Vgl. Sebastian *Wadle/Corina Schukraft*, Die Peace Facility for Africa – Europas Antwort auf die Krisen in Afrika?, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4, 2005, S. 99-119.

Europäer oder die UNO „delegiert“. Solange regionale Sicherheitspolitik von den Beteiligten vor allem als nationale Machtpolitik verstanden, Demokratisierung als unnötig empfunden und Menschenrechtsschutz klein geschrieben wird, sind Sicherheitsinstitutionen in Afrika keine wirksamen Stabilitätsexporteure und nur in geringem Maße Modernisierungshelfer.

Problemfeld ökonomische Entwicklung

Wenn von den Verlierern des Globalisierungsprozesses die Rede ist, dann ist vor allem Afrika südlich der Sahara gemeint. Auch wenn diese pauschale Einschätzung einige Erfolgsfälle wie etwa Botswana oder Mauritius übersieht, unterstreichen alle gängigen Indikatoren (Pro-Kopf-Einkommen, Wirtschaftskraft, Produktivität, Anteil am Welthandel, Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen (FDI), Anzahl der Internetanschlüsse) die These vom marginalisierten Kontinent³⁹. Dies ist nicht mit völliger Isolation gleichzusetzen, denn Afrika ist aus ökonomischer Sicht selektiv interessant. Es verfügt über reichhaltige Vorkommen von strategisch wichtigen Bodenschätzen wie Erdöl, Uran, Mangan, Coltan etc., wobei insbesondere die Erdölvorräte langfristig eine Alternative zu denen in der nahöstlichen Krisenregion darstellen könnten. Trotz dieses Potenzials und der zunehmenden Einsicht afrikanischer Eliten in die Alternativlosigkeit einer Einbindung in die Globalisierung holt Afrika nicht auf, sondern droht vielmehr noch weiter aus der weltweiten Arbeitsteilung herauszufallen bzw. von Wohlstandschancen abgeschnitten zu werden⁴⁰. Der Abstand zum Rest der Welt sowie zu den entwicklungspolitischen Vergleichsgruppen in Asien oder Lateinamerika dürfte sich damit weiter vergrößern. Schon jetzt lebt in den afrikanischen Staaten die Hälfte der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, und ihre Zahl wird aller Voraussicht nach weiter steigen⁴¹.

Ein Erfolg versprechender Ansatz, einer weiteren Marginalisierung entgegen zu wirken, wird in der Revitalisierung von ökonomischen Integrationsbemühungen auf regionaler wie auf kontinentaler Ebene gesehen⁴². Bereits in den 1960er Jahren hatte es eine erste Welle anti-kolonial orientierter und dezidiert auf Abkopplung von bestehenden Abhängigkeitsstrukturen konzipierter regionaler Wirtschaftskooperationen gegeben. Damals waren die Ergebnisse sehr ernüchternd ausgefallen. Die neuerlichen Versuche sind indes im Zusammenhang mit einer bedeutenden Strukturveränderung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu sehen: Die sich mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes intensivierende Globalisierung ökonomischen Handels hat im Laufe der 1990er Jahre einen komplexen Trend zur Regionalisierung er-

³⁹ Vgl. Cord *Jakobeit*, Erscheinungsformen und Ursachen der ökonomischen Misere, in: Mir A. *Ferdowsi* (Hrsg.), *Afrika – ein verlorener Kontinent?*, München 2004, S. 72-99.

⁴⁰ Vgl. Siegmund *Schmidt*, *Afrika – ein marginalisierter Kontinent? Die Globalisierung aus afrikanischer Perspektive*, in: Joachim *Betz*/Stefan *Brüne* (Hrsg.), *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Globalisierung und Entwicklungsländer*, Opladen 2003, S. 87-100.

⁴¹ Dabei sind wegen der gravierenden Einkommensunterschiede in vielen afrikanischen Staaten die statistisch errechneten *Durchschnittseinkommen* und Armutsgrenzen ohnehin wenig aussagekräftig.

⁴² Vgl. *S.K.B. Asante*, *Regionalism and Africa's Development*, London 1997, S. 17ff.

zeugt, der – in unterschiedlicher Intensität – alle Weltregionen erfasst hat⁴³. Mit Regionalisierung sollen im Anschluss an klassisch liberale Annahmen über Effizienz- und Spezialisierungsgewinne (*economies of scale*) die jeweiligen regionalen Kompetenzen gebündelt und konzentriert zur Geltung gebracht werden, um besser auf die sich verschärfenden globalen Wettbewerbsbedingungen reagieren zu können. Als unerlässliche Instrumente haben dabei eine breite Handelsliberalisierung nach Maßgabe komparativer Vorteile sowie eine Harmonisierung der makroökonomischen Wirtschaftspolitiken zu gelten. Während die Schaffung einer gesamtafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) auf absehbare Zeit reines Wunschdenken bleibt, haben regional begrenzte Kooperationsbemühungen zumindest im Ansatz Entwicklungspotenzial, auch wenn sie sich mit einer Reihe von ernsthaften Herausforderungen konfrontiert sehen. Konkret wird mit der Bildung von *Regional Economic Communities* (REC) die Hoffnung auf eine höhere Attraktivität beim Einwerben von ausländischen Direktinvestitionen, Handel schaffende Effekte und in der Konsequenz auf ein höheres wirtschaftliches Wachstum verbunden. Die jeweiligen Ausgangsbedingungen sind dabei regional äußerst unterschiedlich. Die relativ besten Aussichten hat dabei das südliche Afrika, wo es mit der SADC eine vergleichsweise Erfolg versprechende multilaterale Institution gibt. Dagegen steht Ostafrika vor kaum zu bewältigenden Hindernissen. Daher kann es nicht überraschen, dass die als Integrationsmotor geschaffene COMESA bisher nur unzureichende grenzüberschreitende Governancelösungen produzieren konnte.

Ökonomische Integrationsversuche im südlichen Afrika: SADC

Auch während der Apartheid war Südafrika der zentrale Bezugspunkt im südlichen Afrika. Als eine explizit gegen das Regime in Pretoria gerichtete politische und ökonomische Initiative gegründet, erfuhr die SADC (*Southern African Development Community*)⁴⁴ im letzten Jahrzehnt eine fundamentale Transformation. Nachdem im Jahr 1980 durch die so genannten „Frontlinienstaaten“ zunächst der Vorläufer in Form der SADCC (*Southern African Development Coordination Conference*) ins Leben gerufen wurde, galt es im Nachgang der welthistorischen Umwälzungen des Jahres 1989, in deren Kontext auch das Ende der Apartheid gesehen werden muss, angemessen auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren. 1992 kam es dann zur Gründung der SADC. Ihr besonderes Charakteristikum besteht darin, dass sie sich erst über einen langen Zeitraum und über den Weg rein funktionaler Kooperationen von einer lockeren Koordinationskonferenz hin zu einer Entwicklungsgemeinschaft auf vertraglicher Grundlage weiterentwickelt hat. Während zuvor politische Motive überwogen, rückten nun wirtschaftliche Erwägungen klar in den Vordergrund. Allgemeine Zielsetzung war die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung durch umfassende regionale Kooperation. Das nunmehr demokrati-

⁴³ Vgl. Manuela *Spindler*, Regionalismus im Wandel. Die neue Logik der Region in einer globalen Ökonomie, Wiesbaden 2005; Reinhard *Rode*, Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Münster 2002, S. 149-196.

⁴⁴ Mitglieder: Angola, Botswana, DR Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swasiland, Tansania, Zambia, Zimbabwe; Sitz: Gaborone, Botswana.

sche Südafrika wurde dann 1994 aufgenommen und avancierte umgehend zum ökonomisch wie politisch stärksten Mitglied⁴⁵.

Die im Vergleich zur COMESA günstigere Ausgangslage für die SADC ergibt sich aus einer Reihe von Standortvorteilen: Das südliche Afrika verfügt über das höchste Pro-Kopf-Einkommen, den höchsten Urbanitätsgrad und die größte industrielle Basis auf dem Kontinent. Es besitzt ergiebige Vorkommen an Mineralien, Gas und Öl und kann darüber hinaus mit einem breiten Transport-Netzwerk sowie mit einem gut entwickelten Kommunikationssystem aufwarten. Wesentliche Interdependenz-Voraussetzungen sind hier also gegeben. Positiv wirkt sich auch der Umstand aus, dass es im südlichen Afrika eine relativ einheitliche, nämlich britische Kolonialherrschaft gegeben hat und daher auf kompatible Wirtschaftsphilosophien und Verwaltungstraditionen rekurriert werden kann. Erhebliche Belastungen sind allerdings in der exorbitanten Rate an AIDS-Infektionen und der hohen Anzahl an Flüchtlingen aus früheren Konflikten zu sehen.

Gemessen an den Voraussetzungen und den in sie gesetzten Erwartungen blieb die Organisation jedoch deutlich unter ihren Möglichkeiten: Obwohl die SADC bei den Rankings innerhalb des Integrationsreports der *Economic Commission for Africa* (ECA) in fast allen Kategorien den Spitzenplatz innehat, werden eine Reihe von Defiziten angeführt⁴⁶. Besonders fällt auf, dass es keinerlei Anstrengungen gibt, eine Zollunion und makroökonomische Konvergenzparameter einzuführen. Die 2001 begonnene praktische Implementierung einer regionalen Freihandelszone geht in den einzelnen Ländern stark unterschiedlich voran und beinhaltet eine ganze Reihe von Ausnahmeregelungen. Insgesamt dürften die positiven Resultate, etwa der im Vergleich zu den anderen afrikanischen Regionalorganisationen relativ hohe Anteil des Intragemeinschaftshandels von ca. 13 Prozent, überwiegend auf die günstigen Voraussetzungen, ausgeprägte privatwirtschaftliche Aktivitäten und die Stärke Südafrikas, aber weniger auf eigene integrative Anstrengungen zurückzuführen sein. War die SADC lange Zeit ein afrikanischer Trendsetter, sieht sie sich nun den gleichen Problemen wie die anderen Regionalprojekte gegenüber; diese liegen in erster Linie in realen oder perzipierten nationalen Interessengegensätzen.

Aber auch die Organisationsstruktur weist große Defizite auf⁴⁷. Oberstes Entscheidungsorgan ist das jährliche Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, nur hier können allgemein verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Diese bedürfen der Einstimmigkeit, was häufig dazu führt, dass reichlich spontane und wenig durchdachte Vorhaben verabschiedet, aber selten realisiert werden – falls persönliche Animositäten den Prozess nicht gleich zum Stillstand bringen. Das Zentralsekretariat der SADC besitzt hingegen kaum politisches Gewicht und leidet unter ständigem Ressourcenmangel wie auch unter der mangelnden Fachkompetenz der Mitarbeiter. Das Fehlen eines selbstbewussten bürokratischen Apparates, der aus seinem Selbstverständnis heraus als Integrationsmotor wirken könnte, schlägt sich im – trotz formal günstiger Voraussetzungen – schleppenden Fortgang des Integrationsprozesses nieder. Als problematisch erweist sich auch die dezentrale Verwaltungsstruktur – ein

⁴⁵ Vgl. Peter Meyns, *Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika*, Opladen 2000.

⁴⁶ Vgl. *Economic Commission for Africa* (Hrsg.), *Assessing Regional Integration in Africa* (ECA Policy Research Report), Addis Abeba 2004, S. 227-243.

⁴⁷ Vgl. Stefan Mair, *Die regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 13-14, 2002, S. 15-23.

Resultat der Entwicklungsgeschichte –, bei der einzelne Staaten jeweils die Zuständigkeit für einen oder zwei der 21 Kooperationsbereiche besitzen. Da die entsprechenden Behörden in den jeweiligen Ländern angesiedelt sind und mit Mitgliedern aus nationalen Ministerien besetzt werden, entstehen bei der sektorenübergreifenden Abstimmung unverhältnismäßig hohe Reibungsverluste. Eine Verlagerung der Verantwortung auf das SADC-Sekretariat sollte 2001 im Zuge einer großen Strukturreform mehr Effizienz bringen, gestaltet sich wegen der weiter bestehenden nationalen Mitspracherechte aber äußerst schwierig⁴⁸. Ein Grund, warum sich die Mitgliedsstaaten scheuen, der SADC größere Kompetenzen zu übertragen, könnte darin liegen, dass es bis dato kein funktionstüchtiges Verfahren zur Streitbeilegung gibt, mit dem gegen eine willkürliche Auslegung von Absprachen durch mächtigere Staaten vorgegangen werden könnte. Entsprechend zaghaft fallen Reformen dann auch aus.

Eine ausgesprochen ambivalente Rolle im Hinblick auf den Fortgang der Integrationsbemühungen spielt Südafrika. Einerseits wird mit ihm die Hoffnung verbunden, als eine Art Lokomotive die Entwicklung auch in den anderen Staaten mit voranzutreiben. Andererseits erzeugt seine schiere Dominanz – das Bruttosozialprodukt Südafrikas ist viermal höher als das kumulierte der restlichen dreizehn Mitglieder – Reserve und Abwehrhaltungen bei den anderen. Vor allem Zimbabwe erhebt Anspruch auf größeren Einfluss und betreibt Gegenmachtbildung. Insbesondere die Tatsache, dass Südafrika viermal soviel in die Region exportiert wie importiert, lässt den Vorwurf eines fortgesetzt merkantilistischen Verhaltens nicht verstummen. Und in der Tat scheint die Regierung das immer aggressivere Vorgehen südafrikanischer Unternehmen und Investoren in den Nachbarstaaten zu unterstützen⁴⁹. Das Kalkül scheint dabei zu sein, innenpolitische Probleme auf Kosten des regionalen Umfelds zu externalisieren. Die Bereitschaft, die disparate Nutzenverteilung als Ausweis eines Mindestmaßes an Gegenseitigkeit mittels Kompensationsleistungen zu verringern, ist vergleichsweise gering. Mit der Abkehr Südafrikas von der ursprünglich eingenommenen Rolle eines benevolenten Hegemons und der Rückkehr zu einer reinen Machtorientierung gerät der gesamte Integrationsprozess in die Krise.

Zu einer fortwährenden Belastung entwickelte sich auch das „Problem Mugabe“. Da die Glaubwürdigkeit einer Organisation von dem Willen und der Fähigkeit abhängt, Fehlverhalten von Mitgliedern zu ahnden, hätte es im Zusammenhang mit den ungesetzlichen und zum Teil gewalttätigen Landenteignungen weißer Siedler in Zimbabwe einer eindeutigen Haltung der SADC bedurft, um die eigene Festlegung auf demokratische Verfahren und Rechtsstaatlichkeit unter Beweis zu stellen. Stattdessen entschied man sich, das Problem herunter zu spielen, was darauf hindeutet, dass die normative Wirkungskraft der Institution nur schwach ausgebildet ist. Der sich hieraus ableitbare unsichere Erwartungsrahmen bedeutete ein verheerendes Signal an potenzielle Investoren. Ein letzter Höhepunkt war erreicht, als SADC-Beobachter die offensichtlichen Wahlmanipulationen bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 2005 ignorierten und zu Protokoll gaben, es hätte keinerlei Beeinträchtigungen gegeben⁵⁰. Noch immer scheint bei vielen Staatschefs die Auffassung vorzu-

⁴⁸ Vgl. Martin *Adelmann*, Jubiläum auf der Baustelle: Nach zehn Jahren nimmt die SADC einen neuen Anlauf zur Regionalintegration, in: *afrika süd*, 5, 2005, S. 34-37.

⁴⁹ Vgl. Gretchen *Bauer/Scott D. Taylor*, Politics in Southern Africa. State and Society in Transition, Boulder, CO 2005, S. 334.

⁵⁰ Vgl. Zimbabwe's stolen election, in: *The Economist* 09.04.2005, S. 36.

herrschen, dabei handele es sich um einen legitimen Konflikt zwischen schwarzer Mehr- und weißer Minderheit – auch hier also wieder das bekannte Festhalten am Souveränitätsgedanken.

Ökonomische Integrationsversuche im östlichen Afrika: COMESA

Das östliche Afrika ist insgesamt durch eine hohe geografisch wie auch historisch bedingte Diversität gekennzeichnet – entsprechend schwierig gestalten sich Versuche zu regionaler Wirtschaftskooperation. Als besondere Kooperationshemmnisse können die Inselstaaten im Indischen Ozean und die Bürgerkriegsgebiete am Horn von Afrika betrachtet werden. Die gemeinsame Regionalinstitution COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*)⁵¹ steht vor der Herausforderung, Mechanismen zu entwickeln, mittels derer die große Heterogenität zwischen den einzelnen Mitgliedern gemanagt werden kann. Fehlende ökonomische Interdependenzbeziehungen und daraus folgende geringe gemeinsame Interessenlagen sowie die andauernde politische Instabilität in einer Reihe von Mitgliedstaaten lassen die Sinnhaftigkeit dieses Projektes allerdings auch nicht sofort einleuchtend erscheinen. Die geringe Komplementarität der Exportgüter (in erster Linie Rohstoffe und Agrarprodukte) gibt etwaigen Handelsliberalisierungen einen engen Rahmen vor. Im Unterschied zum südlichen Afrika leidet Ostafrika außerdem an einem eklatanten Mangel an infrastrukturellen Einrichtungen, wodurch Kommunikation und Transport, als notwendige Bedingungen für eine erfolgreiche Regionalkooperation wesentlich erschwert werden. Die unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten lassen den Austausch mit anderen Weltregionen attraktiver erscheinen, als mit regionalen Partnern. Diese fehlenden Voraussetzungen können angesichts hoher Investitionskosten – wenn überhaupt – nur über einen sehr langen Zeitrahmen überwunden werden.

Gegründet wurde die COMESA in ihrer heutigen Form im Jahr 1994 als Nachfolger der 1981 ins Leben gerufenen PTA (*Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa*), die ihrerseits auf die von ECA initiierte EAC (*East Africa Community*) zurückgeht⁵². Mit derzeit 20 Mitgliedern ist die COMESA sowohl in geografischer als auch zahlenmäßiger Hinsicht die größte afrikanische Regionalorganisation. Auch bei der COMESA ist das relevante Entscheidungsgremium, die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs, rein intergouvernemental organisiert. Die Bereitschaft, eigene Souveränität zugunsten einer gemeinsamen Organisation abzugeben, ist nur schwach ausgeprägt. Abstimmungen werden auf der Ebene der Fachminister vorgenommen⁵³. Genau wie bei der SADC besitzt das Sekretariat keine weit reichenden Befugnisse und hat zuvorderst die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ressorts zu koordinieren. Autonome Verfahrensmechanismen als Anzeichen einer institutionellen Eigenständigkeit gibt es kaum. Die Konzentration politischer Macht auf der obersten Ebene führt dazu, dass es der COMESA bisher nicht

⁵¹ Mitglieder: Ägypten, Angola, Äthiopien, Burundi, Djibouti, Eritrea, Kenia, Komoren, DR Kongo, Libyen, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ruanda, Seychellen, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia, Zimbabwe (2004 Austritt Namibias); Sitz: Lusaka, Zambia.

⁵² Vgl. Victor *Murinde*, *The Free Trade Area of the Common Market for Eastern and Southern Africa*, Aldershot 2001.

⁵³ Vgl. http://www.issafrika.org/AF/RegOrg/unity_to_union/comesaprof.htm.

gelungen ist, eine gesellschaftliche Dimension auszubilden, um etwa privatwirtschaftliches Engagement zu forcieren.

Eine Problematik, die im Grunde alle afrikanischen Regional Kooperationen betrifft, im Falle der COMESA aber besonders deutlich hervortritt, bilden überlappende Mitgliedschaften. Diese haben ihre Ursache einmal darin, dass die meisten Staats- und Regierungschefs die jeweiligen Regionalorganisationen als nicht prioritär betrachten und folglich die aus den vielfältigen Überschneidungen entstehenden Konfusionen billigend in Kauf nehmen. Im ungünstigsten Fall sind die Verpflichtungen derart inkompatibel, dass es zur Paralyse des Kooperationsprozesses kommt. Andererseits lässt sich aber nicht immer deutlich bestimmen, wo genau eine regionale Grenze verläuft, denn oft haben die Länder, die geografisch am Rande einer Region liegen, auch noch andere regionale Bezüge. So ist nicht ganz klar, wo in historisch-kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht das östliche in das südliche Afrika übergeht. Dies findet seinen Niederschlag u. a. darin, dass gleich sieben COMESA-Staaten Mitglied der SADC sind. Rivalitäten entstehen dabei durch im Kern ähnliche Zielsetzungen – die ohnehin knappen Ressourcen werden zusätzlich aufgespalten – wobei der Süden seit der Entscheidung Südafrikas für die SADC 1994 eine stetige Sogwirkung entfaltet⁵⁴. Die betroffenen Regierungen gehen einer Entscheidung über eine finale Zugehörigkeit erkennbar aus dem Weg, was nur bedeuten kann, dass diese sich entweder im Unklaren über ihre Interessen sind oder sich von einer verbesserten regionalen Kooperation schlicht nichts versprechen bzw. dies ihren Herrschaftskalkülen widerspricht. Jedenfalls erschwert sich dadurch die Bildung kohärenter regionaler Einheiten enorm. Zuletzt hat Namibia diesen Schritt vollzogen und ist Jahr 2004 aus der COMESA ausgetreten.

Was die Resultate der bisherigen Integrationsbemühungen anbelangt, so ist der Befund des ECA-Reports einigermaßen überraschend: Wengleich die COMESA in der Gesamtabrechnung nur einen Platz im unteren Drittel belegt und der Intragemeinschaftshandel lediglich ca. 6 Prozent ausmacht, konnten in einigen anderen Sektoren vor dem Hintergrund der äußerst ungünstigen Ausgangsbedingungen zum Teil beachtliche Fortschritte gemacht werden⁵⁵. Vor allem in den Bereichen Transport und Kommunikation sind Verbesserungen erkennbar. Erstaunlich ist auch, dass es der COMESA gelungen ist, ca. 16 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen nach Afrika anzuziehen, womit sie nur unwesentlich unter dem Wert der SADC liegt. Dies und die Tatsache, dass mittlerweile eine stärkere Harmonisierung mit den Aktivitäten der SADC stattgefunden hat, scheinen für eine gewisse Konsolidierung der COMESA zu sprechen, nachdem sie lange Zeit als größtes Sorgenkind galt. Die Konzentration auf Kernbereiche und die konsequente Umsetzung von Vereinbarungen können also auch unter extrem widrigen Umständen einige bescheidene Erfolge zeitigen. Institutionelle Selbstbeschränkung kann also durchaus förderlich sein. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Freihandelszone, an der sich bisher neun Mitgliedstaaten beteiligen, wurden im Jahr 2000 geschaffen – die Probleme bei der realen Umsetzung sind allerdings Legion, die handelsschaffenden Effekte (bisher) gering. Darüber hinaus wurden – im Gegensatz zur SADC – die Bemühungen zur Einführung einer Zollunion zaghaft intensiviert⁵⁶. Eine leichte Annäherung der makro-

⁵⁴ Vgl. *Meyns* a.a.O. (Anm. 45), S. 234.

⁵⁵ Vgl. *Economic Commission for Africa* a.a.O. (Anm. 46).

⁵⁶ Ebd.

ökonomischen Parameter wäre dabei in den nächsten Jahren schon als Erfolg zu werten. Eine Zollunion kann einen regionalen Binnenmarkt aber nicht schaffen, sondern nur befördern. Im Übrigen dürften erhebliche Probleme bei der Verteilung der Zolleinnahmen unter den Mitgliedsstaaten erwachsen. Schließlich bilden Zölle, wie bereits erwähnt, eine wichtige Einnahmequelle der Staatshaushalte.

Es bleibt deshalb im Ganzen abzuwarten, wie nachhaltig die schwach positiven Tendenzen angesichts der bestehenden und absehbaren Implementationsschwierigkeiten sein werden. Die Probleme der Doppelmitgliedschaften wie der historisch-kulturellen und geografischen Heterogenität werden mit zunehmendem Integrationsniveau sicher eher zunehmen. Eine einheitliche Identität oder zumindest eine gemeinsame Wertebasis als Fundament einer Institutionenbildung kann sich unter diesen Voraussetzungen kaum ausbilden. Interdependenz ist nach wie vor nur unzureichend gegeben. Einen signifikanten Beitrag zur Lösung regionaler oder gesamtafrikanischer Probleme wird COMESA daher vorerst nicht leisten können.

Performanzprobleme afrikanischer MLI und fortbestehende Hindernisse

Wir haben in diesem Beitrag Erklärungen für den offenkundig unbefriedigenden Governance-Output afrikanischer MLI zu geben versucht. Nach der hier vertretenen Argumentation verhindern fehlende Interdependenz, nationale Machtkalküle, überfrachtete multilaterale Agenden und institutionelle Ressourcenknappheit eine effektive multilaterale Steuerung. Die von uns untersuchten Sicherheitsinstitutionen und regionalen Wirtschaftsabkommen in Afrika erweisen sich, entweder als von den Problemen überfordert oder als überambitioniert in ihrem regulativen Anspruch. Zur Lösung der drängenden Entwicklungsprobleme Afrikas werden sie unserer Argumentation zufolge solange wenig beizutragen haben, wie die in vielen afrikanischen Staaten herrschenden Autokraten und korrupten Staatsklassen von effektiver multilateraler Selbstbindung nichts wissen wollen, weil sie sonst um ihre Macht fürchten müssten. Von den in vielen afrikanischen Staaten noch immer amtierenden kleptokratischen Pseudodemokraten sind keine ernsthaften Modernisierungsschritte in Richtung administrativer Transparenz und regelförmigen Verwaltungshandelns zu erwarten. Afrikanische MLI dürften deshalb schwach bleiben.

Wie ausgeführt, setzt institutionelle Verbindlichkeit eine weit gehende Homogenität in den Interessen und tief greifende Interdependenz voraus – beides existiert in Afrika nur in sehr eingeschränktem Maße. Wo gemeinsame Problemwahrnehmungen fehlen, gibt es aber nur geringe Anreize zu einer institutionellen Zusammenarbeit. Multilaterale Regelerorientierung erfordert außerdem, dass die Mitglieder von MLI diese nicht nur als Fassade begreifen, mit der symbolischer Aktionismus betrieben werden kann, sondern auf der Grundlage berechtigter (und für alle Beteiligten nachvollziehbarer) Reziprozitätserwartungen wirksame Anstrengungen zur Bewältigung von Problemen aktiv unterstützen. Lippenbekenntnisse allein vermögen keine Verbindlichkeit zu erzeugen. Erfolgreiche Institutionalisierung verlangt Regelerorientierung, Souveränitätstransfers und materielle Unterstützungsleistungen. Zu diesen sind viele afrikanische Staaten nicht willens oder in der Lage. Das Desinteresse vieler afrikanischer Staats- und Regierungschefs an transnationaler Governance spiegelt

sich in den nach wie vor stark intergouvernementalen Strukturen der Institutionen wider. Die schwache Ressourcenausstattung der Organisationen ist dabei – das Beispiel SADC ist dafür ein eindrucksvoller Beleg – nicht die Hauptursache institutioneller Unzulänglichkeiten, sondern eher Symptom.

Der Aufgabenkatalog afrikanischer MLI ist, um es vorsichtig auszudrücken, überaus ambitioniert. Die verfügbaren Mittel erscheinen dagegen in den wenigsten Fällen annähernd problemadäquat. Das Ergebnis dieser Diskrepanz zwischen Steuerungsanspruch und Realität besteht oft genug in einer bloßen Vortäuschung von Governance. Wegen ihrer schwachen instrumentellen Fähigkeiten, der offenkundig geringen Bindungswirkung und der fortbestehenden starken Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten sind zwischenstaatliche Institutionen in Afrika in den meisten Fällen bloße Papiertiger geblieben. Sie ähneln tapferen, aber von ihren Aufgaben überforderten und oft genug nur mit sich selbst beschäftigten Rittern von der traurigen Gestalt. Multilateralismus und Regionalismus erscheinen auf dem afrikanischen Kontinent zumeist als Etikettierungen mit hoher Suggestionskraft, aber geringer politischer Wirkung. Afrikas Institutionen eignen sich nach unserer Auffassung weniger zur konkreten Problemlösung, sondern werden vor allem als Alibi bemüht, um den Gebern von Entwicklungshilfe politischen Aktionismus anzuzeigen. Die in diesem Beitrag untersuchten MLI sind von ihren oft als Vorbilder herangezogenen westlichen Pendanten nicht nur in der Ressourcenausstattung, sondern auch in ihrer Verpflichtungskraft und Nützlichkeit weit entfernt. Der im Zuge der jüngsten Institutionalisierungswelle in Afrika von vielen Autoren geäußerte Entwicklungsoptimismus ist nach unserem Dafürhalten erheblich zu relativieren. Die etablierte Multilateralismusforschung setzt allzu oft einen Erfolgsautomatismus voraus, welchen die Untersuchungsobjekte in Afrika *a priori* nicht erbringen können. Angesichts der fortbestehenden Entwicklungsprobleme kann die Bilanz transnationaler Governance in Afrika diesen Erwartungen nicht gerecht werden. Auch zukünftig werden gemeinsame multilaterale Schritte afrikanischer Staaten nur mäßig erfolgreich ausfallen können, solange fundamentale wirtschaftliche, politische und rechtliche Voraussetzungen fehlen. Für einen überzeugenden Governance-Output von MLI in Afrika sind sowohl ökonomische wie politische Quantensprünge erforderlich.

Bis auf weiteres wird es nach unserer Auffassung aufgrund fehlender Voraussetzungen *keine* afrikanische Großorganisation geben, die von ihren Mitgliedern schmerzhaft Anpassungsleistungen verlangen oder diese durchsetzen könnte. Allenfalls scheinen sie selektiv in die Aktivitäten externer Akteure einbezogen werden zu können, wie das Beispiel ECOWAS gezeigt hat. Ob mehr Mut zur Bescheidenheit wie im Falle COMESA ein gangbarer Weg ist, bleibt angesichts der existenziellen Probleme allerdings genauso zweifelhaft. Zumindest scheint das im Rahmen der Gründung der AU von den afrikanischen Eliten gemachte Eingeständnis eigener Modernisierungsversäumnisse ein schwacher Hoffnungsschimmer für nachhaltigere Politikansätze zu sein. Der Umgang mit dem Darfur-Konflikt hat immerhin schon ein Umdenken erkennen lassen. Die bisher nachweisbaren institutionellen Lernprozesse reichen jedoch nicht aus, um die von uns dargestellten grundlegenden Steuerungsprobleme zu überwinden. Reformen und Effizienzverbesserungen lindern Symptome, ändern aber wenig an der fehlenden gemeinsamen Problembetroffenheit oder an interesselgeleiteten Differenzen bei der Bearbeitung von Steuerungsproblemen.

Für die Geber von Entwicklungshilfe wird es in Zukunft noch stärker darauf ankommen, konkrete und ernst gemeinte politische Projekte zu identifizieren und systematisch zu unterstützen. Das Bedürfnis, bei der Durchführung von Entwicklungsprojekten oder von Friedensmissionen multilaterale Ansprechpartner in Afrika zu finden, hat in der Vergangenheit allzu oft zum Zustandekommen von mehr auf Außenwirkung als auf innerer *Kohärenz* ausgerichteten institutionellen Arrangements beigetragen. Die oft nur vorgetäuschte und zumeist dem Interesse an Entwicklungsmitteln geschuldete Orientierung afrikanischer Regierungen an Good Governance ist kein wirkungsvoller (und vor allem kein nachhaltiger) Institutionalisierungsimpuls. Wie die weit gehend affirmative und kritiklose Begleitung afrikanischer Institutionalisierungsbemühungen im politikwissenschaftlichen Diskurs andeutet, scheint bei westlichen Beobachtern ein größeres Interesse am Erfolg der MLI zu bestehen als bei vielen Regierungen der beteiligten Staaten. Dieser Umstand erweist sich als grundlegender Stolperstein multilateraler Entscheidungsprozesse. Solange in Afrika zu viele machtorientierte Böcke zu institutionellen Gärtnern gemacht werden, besteht wenig Hoffnung auf blühende Multilateralismuspflanzen.

Zur Überwindung regionaler Krisen und zur Lösung ökonomischer Steuerungsprobleme werden die von uns untersuchten Institutionen in ihrer heutigen Form deshalb vermutlich nur einen sehr geringen Beitrag leisten können. Möglicherweise stehen MLI nachhaltigen Modernisierungserfolgen sogar im Weg, weil sie den Nationalstaaten in erster Linie zur Herrschaftssicherung dienen. Die vorhandenen sklerotischen und entscheidungsschwachen MLI dürften eher am Status quo orientiert und wenig reformfähig sein. Eventuell vorhandene zivilgesellschaftliche oder ökonomische Kooperationspotenziale unterhalb der Regierungsebene können damit kaum entfaltet werden. Mangelnde politische Reformbereitschaft auf nationaler Ebene kann nur zu einer Alibi-Institutionalisierung führen, die ihrerseits kaum mit Reformdruck für die teilnehmenden Staaten einhergeht. Hinreichend etablierte Kooperationsarenen können aber zumindest konfliktmindernd wirken und damit eine Ausgangsbasis für weitere Entwicklungsschritte schaffen, die aber – unabdingbar – politische, soziale und ökonomische Reformschritte *auf nationalstaatlicher Ebene* voraussetzen. Multilateralismus und regionale Integration sind auch für die afrikanischen Staaten durchaus hoffnungsvolle und keineswegs obsoleete Projekte. Die in diesem Beitrag untersuchten Institutionen sind – positiv formuliert – zarte Institutionisierungspflänzchen, die es zu nähren gilt. Sie werden eine nachvollziehbare Governance jedoch erst dann leisten können, wenn die teilnehmenden Staaten ein ernsthaftes Interesse an gemeinsamen Steuerungserfolgen entwickeln. Floskelhafter Multilateralismus vermag dagegen keine Verbindlichkeit zu erzeugen und bleibt auf Dauer zum Scheitern verurteilt.

Die Mehrheit der afrikanischen Eliten, die internationalen Geber von Entwicklungshilfe und auch die akademischen Beobachter scheinen der Auffassung zu sein, dass für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und soziale Modernisierung des afrikanischen Kontinents die Errichtung stabiler rechtlicher und marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen unabdingbar ist. Diese wiederum scheint nur über die mittel- und langfristige Stärkung staatlicher und staatenübergreifender Ordnungsmuster erreichbar⁵⁷. Neben politischer Modernisierung und der Einhaltung elementarer Governance-Standards in den Einzelstaaten werden grenzüberschreitende Koope-

⁵⁷ Vgl. *Debiel* a.a.O. (Anm. 17).

rationszusammenhänge daher für notwendig gehalten. Mithin dürften Institutionalisierung und regionale Kooperation ungeachtet der bisherigen Misserfolge auf der politischen Agenda afrikanischer Staaten sowie der internationalen Geber bleiben. Bei zukünftigen Forschungsvorhaben, die afrikanische Bemühungen um multilaterale Governance in den Fokus nehmen, sollte man sich nach unserem Dafürhalten aber weniger mit Fragen der Effizienzsteigerung bestehender Institutionen beschäftigen. „Westliche“ Institutionalisierung bietet, wie wir gezeigt haben, vermutlich eine unzulängliche Blaupause für vergleichbare Schritte in Afrika. Die in diesem Beitrag zusammengetragenen Unzulänglichkeiten dortiger MLI lassen ein Forschungsdesign angemessen erscheinen, das eher auf die Analyse *nationaler* und *minilateraler* Entwicklungs- und Modernisierungserfolge abstellen sollte, anstatt sich an den hier erörterten Insuffizienzen bestehender afrikanischer Großorganisationen abzuarbeiten.