

# POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

**Projektland: Westafrika**

**Datum: 21. Februar 2014**

## **Regionale Integration: Anspruch und Wirklichkeit**

Regionale Integration in Westafrika existiert allzu oft nur auf dem Papier, obwohl die Länder Mitglieder in gleich zwei Gemeinschaften sind. Die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion WAEMU (West African Economic and Monetary Union) wurde 1994 gegründet, um die regionale Integration in den acht Mitgliedstaaten<sup>1</sup> zu fördern, die sich den FCFA<sup>2</sup> als gemeinsame Währung teilen. Diese Länder sind ebenfalls Teil der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS (Economic Community of West African States), die 1975 gegründet wurde und mittlerweile 15 Staaten<sup>3</sup> umfasst. Die ECOWAS sieht mit Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamem Markt, Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt vier Stufen in ihrem Integrationsprozess vor, hinkt aber zeitlich hinter ihren ambitionierten Plänen her.

Die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs der ECOWAS vom 25. Oktober 2013 über die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs wird deshalb von allen Beteiligten als Durchbruch gefeiert.<sup>4</sup> Erstmals könnten damit ab Januar 2015 Güter innerhalb dieser Zone frei zirkulieren, sobald bei der Einfuhr in eines der Länder einmal Zollgebühren erhoben wurden. Dies ermöglicht ausländischen Handelspartnern den Zugang zu einem Markt mit über 300 Millionen Teilnehmern. Das Thema des außerordentlichen ECOWAS-Gipfels in Dakar war ausschließlich der Stärkung der regionalen Integration und den damit einhergehenden wirtschaftlichen Herausforderungen gewidmet. Die Realisierung eines gemeinsamen Außenzolls soll es der Gemeinschaft künftig ermöglichen, auf dem Weltmarkt einen konkurrenzfähigen Block zu bilden, der gegenüber externen Handelspartnern wie der Europäischen Union (EU) mehr Verhandlungsspielraum hätte. Dies könnte nicht zuletzt die anstehenden Verhandlungen für ein neues Wirtschaftsabkommen mit der EU beeinflussen und den Forderungen der westafrikanischen Staaten mehr Gewicht verleihen, betont Alassane Ouattara, Präsident der Elfenbeinküste. Trotz dieser vielleicht wichtigen Etappe zur

<sup>1</sup> Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo

<sup>2</sup> Franc de la Communauté Financière Africaine

<sup>3</sup> zusätzlich Cape Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leone

<sup>4</sup> Artikel vom 26. Oktober 2013, <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subсахарienne/20314-integration-lafrique-de-louest-franchit-une-etape-decisive.html>

Stärkung der regionalen Integration und der Vorteile, die ein gemeinsamer Außenzoll mit sich bringt, steht die Gemeinschaft noch vor einem Berg von Problemen. Der Weg hin zu einer tatsächlich politisch und wirtschaftlich integrierten westafrikanischen Gemeinschaft ist noch lang und erfordert weit mehr als die Harmonisierung von Handels- und Finanzpolitik. Weitere Hindernisse besonders bei der nationalen Umsetzung von Gemeinschaftsentscheidungen müssen überwunden werden, um die große Lücke zwischen den Ansprüchen der Staats- und Regierungschefs und der Wirklichkeit regionaler Integration für die Menschen zu schließen.

### **Die Bedeutung von Integration für den Entwicklungsprozess in Westafrika**

Wirtschaftliche Integration ist in Theorie und Praxis als ein Instrument für rasche und umfassende Entwicklung weithin anerkannt. Die Notwendigkeit zu einem stärker ausgeprägten grenzübergreifenden Denken in westafrikanischen Staaten erschließt sich nach einem Blick auf die aktuellen Realitäten. Im globalen Vergleich besteht Afrika aus einer Vielfalt von fragmentierten Klein-Märkten, die aus eigener Kraft kaum wettbewerbsfähig sind. Der afrikanische Kontinent hat weltweit den höchsten Anteil an Binnenstaaten. Schlechte Transportinfrastruktur, dementsprechend hohe Transportkosten und mangelnder Zugang zu wichtigen Märkten und Handelsrouten führen zu einem fast aussichtslosen Kampf gegen die Armut. Weltweit ist der regionale Handel zwischen afrikanischen Staaten der niedrigste. Er liegt bei 10-15% des gesamten Außenhandels der Länder der westafrikanischen Sub-Region und für ganz Afrika bei 3%. Intraregionaler sowie interkontinentaler Handel müssen daher in Westafrika an Bedeutung gewinnen, um in Zukunft eine Schlüsselstellung bei Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung einzunehmen.

Die Vorteile einer verstärkten regionalen Integration sind vielfältig und betreffen fast alle Lebensbereiche. Im afrikanischen Kontext beziehen regionale Gemeinschaften ihre Legitimation hauptsächlich aus positiven makroökonomischen Effekten und wirtschaftlichem Mehrwert. Über die Angleichung von Zolltarifen, die Harmonisierung nationaler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, die Standardisierung von Normen und Verfahren, die Erleichterung von grenzüberschreitenden Investitionen sowie die freie Bewegung von Personen, Gütern und Kapital können Transaktions- und Transportkosten verringert werden. Nur so werden afrikanische Volkswirtschaften international wettbewerbsfähiger und für Auslandsinvestoren attraktiver, da größere Märkte geschaffen werden und gleichzeitig die internationale Verhandlungsposition gestärkt wird. Dabei darf nicht verkannt werden, dass nur durch überdurchschnittliches wirtschaftliches Wachstum die demographischen Herausforderungen des Kontinents kompensiert werden können. Die Integration hat für die Menschen in Westafrika bisher allerdings nur wenig greifbare Ergebnisse geliefert. Zwar ist Westafrika mit einem prognostizierten Wirtschaftswachstum von 6,7% für 2013 und 7,4% für 2014<sup>5</sup> die am schnellsten wachsende Region in Afrika. Die Länder verfügen über reiche

<sup>5</sup> African Economic Outlook, <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/west-africa-will-be-the-fastest-growing-region-in-201314/>



Rohstoffvorkommen wie Gold, Öl, Diamanten und Platin. Aber lange und komplizierte Zollverfahren an den Grenzen sowie fehlende Verbindungen in der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur zwischen den Staaten erhöhen die Kosten zusätzlich und machen regionalen Handel wenig lukrativ. Hinzu kommen ihren Aufgaben kaum gewachsene öffentliche Verwaltungen sowie die noch immer prekäre Sicherheitssituation durch den Militärputsch in Mali, terroristische Gruppen wie Boko Haram in Nigeria oder den Waffen- und Drogenschmuggel entlang der Sahara, die negative Auswirkungen auf die gesamte Region haben. Ohne politisch-soziale Stabilität und eine gute Infrastruktur ist regionale Integration jedoch nicht denkbar.

### **Fehlender politische Wille und mangelnde Umsetzung als größte Hindernisse**

Um den Traum von regionaler Integration in Westafrika in die Realität umzusetzen und wirtschaftliche Vorteile auch für die Bevölkerung spürbar zu machen, müssen politischer Wille und Führung die effektive Umsetzung von Vereinbarungen sicherstellen und beschleunigen. Die WAEMU hat durch die konsequente Harmonisierung makroökonomischer Vorgaben bereits erfolgreich eine Zoll- und Währungsunion umgesetzt. Ein Ziel, das mit der kürzlich beschlossenen Einführung eines gemeinsamen Außenzolls für ECOWAS erst langsam in greifbare Nähe rückt. Die ECOWAS dagegen hat sich in den letzten Jahren von ihrem ursprünglichen Ziel wirtschaftlicher Integration hin zu einer Organisation mit zunehmend politischen Zielen entwickelt, die im Bereich Konfliktprävention und Konfliktmanagement Expertise und Glaubwürdigkeit aufgebaut hat.<sup>6</sup> So wurde im Konflikt um den von Tuareg-Rebellen und Islamisten besetzten Norden von Mali eine Militärmission unter Führung der ECOWAS entsendet. Allerdings verringert die Existenz von zwei regionalen Organisationen mit ähnlichen Zielen in Westafrika die Effektivität aufgrund von erhöhten Transaktions- und Koordinierungskosten sowie der Duplizierung von Strukturen und Institutionen. Oft konkurrieren Ziele und Regelungen von ECOWAS und WAEMU miteinander oder stehen sogar im Konflikt.

Neben dem Problem der multiplen Mitgliedschaft gibt es besonders auf politischer Ebene weitere Herausforderungen, die greifbare Fortschritte im westafrikanischen Integrationsprozess verhindern. Die konkrete Umsetzung regionaler Beschlüsse in nationale Politikentscheidungen und Gesetze verläuft schleppend, da trotz aller Rhetorik der Staats- und Regierungschefs der politische Wille für eine effektive Durchsetzung fehlt. Ein Grund dafür liegt in der Frage, wie die potentiellen Nachteile kompensiert werden, die aus der Mitgliedschaft in einer regionalen Gemeinschaft entstehen können. Besonders kleinere Staaten wie Togo und Benin sehen in der Öffnung ihrer Grenzen zu größeren Nachbarn mit konkurrenzfähiger Wirtschaft wie Ghana oder Nigeria eine Bedrohung ihrer Wirtschaft. Wie stark die Erfolge zunehmender Integration von der politischen Führungsriege und nationalen Interessen abhängig sind, zeigt das ehrgeizige Projekt, bis 01. Januar 2015 mit dem Eco eine gemeinsame Währung für die sechs ECOWAS-Länder einzuführen, die nicht Teil der WAEMU sind. Ursprünglich war dessen Einführung

<sup>6</sup> Regional Integration Observer, Vol. 1 No. 2, S. 20

für 2003 geplant, wurde aber bereits dreimal verschoben.<sup>7</sup> Die Länder konnten die notwendigen makroökonomischen Kriterien wie einstellige Inflationsraten, niedrige Haushaltsdefizite und Erhöhung der Steuereinnahmen nicht einmal annähernd erfüllen und setzen erforderliche Maßnahmen nach wie vor nur zögerlich um. Dadurch rückt auch die bis 2020 geplante Verschmelzung der beiden Gemeinschaftswährungen Eco und FCFA zu einem gemeinsamen Währungsraum derzeit noch in weite Ferne.

Begrenzte institutionelle und administrative Kapazitäten auf regionaler und nationaler Ebene sind für die schleppende Umsetzung von wichtigen Entscheidungen verantwortlich. Zum einen hängt dies mit den allgemein sehr schwerfälligen und ineffizienten westafrikanischen Verwaltungen zusammen. Zum anderen verfügen ECOWAS und WAEMU zwar über permanente Strukturen, die aufgrund mangelnder finanzieller und technischer Ressourcen jedoch zu schwach sind, um die ihnen zugeordneten Aufgaben zu erfüllen. Es mangelt daher an Mechanismen und Instrumenten, um eine effektive Planung, Koordinierung und Umsetzung von Entscheidungen sicherzustellen. Welche Auswirkungen die Abwesenheit solcher Mechanismen haben kann, veranschaulicht das Schicksal des ECOWAS-Visums für Ausländer. Das Visum sollte ähnlich wie der ECOWAS-Reisepass für Bürger der Mitgliedsstaaten Bewegungsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft ermöglichen. Aufgrund des Wegfalls von nationalen Visagebühren als Einnahmequelle sahen die Staaten jedoch ihre nationalen Interessen bedroht und verschleppen die Einführung des Visums bis zum heutigen Tag. Die Ausstellung ist heute nur noch an vereinzelt Stellen möglich und die praktische Existenz des ECOWAS-Visums höchstens ein Gerücht, über das oft nicht mal Polizei- oder Grenzpersonal ausreichend informiert ist.

### **Der Weg nach vorn –Praktische Empfehlungen**

Trotz der genannten Herausforderungen sollten die Errungenschaften im regionalen Integrationsprozess in Westafrika nicht übersehen werden. Dazu gehören die Einführung eines ECOWAS-Reisepasses, die Gründung der regionalen *Ecobank*, die Entwicklung eines Mechanismus zur Konfliktlösung und Krisenintervention, die Schaffung eigener Einnahmen durch eine Gemeinschafts-abgabe, die Einführung eines Gerichtshofs für die Durchsetzung von Beschlüssen und die Schaffung einer Freihandelszone durch ein Programm zur Handelsliberalisierung.<sup>8</sup> Der Fortschritt im Integrationsprozess ist allerdings zu schleppend, bleibt zumeist oberflächlich und zwischen den eigenen Ansprüchen und der Realität klafft eine große Lücke. Es bleibt viel Raum für Verbesserungen besonders bei der Umsetzung von Entscheidungen und dem dazu nötigen politischen Willen.

Zunächst muss die kostenintensive Verdoppelung aufgrund der Mitgliedschaft in ECOWAS und WAEMU reduziert werden, indem Überschneidungen zwischen beiden Organisationen identifiziert und die unterschiedlichen komparativen

<sup>7</sup> Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/internationales/afrika/afrika/59007/regionale-integration?p=all>

<sup>8</sup> Jan Cernicky: Was nützt die ECOWAS?, S. 83



Vorteile priorisiert werden. Anstatt um die knappen regionalen Ressourcen – besonders finanzielle Mittel und qualifiziertes Personal – zu konkurrieren, könnten die beiden Organisationen vom Erfahrungs- und Informationsaustausch profitieren, besonders im Bereich der Zoll- und Währungspolitik, wo die WAEMU bereits einen wichtigen Sprung nach vorne getan hat. Hier wurden mit der Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats und der Verabschiedung eines Aktionsprogramms bereits erste Schritte in Richtung eines institutionalisierten Koordinierungsmechanismus unternommen.

Eine erfolgreiche regionale Integration basiert zudem immer auch auf dem politischen Willen der jeweiligen Staats- und Regierungschefs, diesen Prozess kontinuierlich zu unterstützen und voranzutreiben. Neben rhetorischen Lippenbekenntnissen müssen deshalb immer auch die zeitnahe Ratifizierung von Protokollen, die effektive Umsetzung von Integrationsprojekten sowie die Finanzierung von konkreten Maßnahmen im Zentrum der Bemühungen stehen. Neben nationalen Politikern müssen daran auch der Privatsektor und die Zivilgesellschaft beteiligt werden. Lokales Engagement und Verantwortung können aber nur sichergestellt werden, wenn alle betroffenen Akteure bereits vor den Entscheidungen in den Beratungsprozess eingebunden werden. Durch einen Prozess mit allen Akteuren auf nationaler Ebene könnten das Interesse und die öffentliche Kontrolle an den Integrationsprojekten gefördert und deren Kosten und Nutzen nachvollziehbarer kommuniziert werden.<sup>9</sup> Eine weitere Möglichkeit den politischen Druck auf Entscheidungsträger zu erhöhen ist, die Verbindlichkeit und Klarheit getroffener Entscheidungen zu verstärken und deren Nicht-Einhaltung mit dem Verlust von Reputation oder empfindlichen Strafen zu verbinden. Auf regionaler Ebene unterzeichnete Verträge, Protokolle und Aktionspläne sollten deshalb klarer formuliert sein und verbindliche Regeln, konkrete Ziele und realisierbare Ergebnisse enthalten.

Besonders beim Aufbau von Kapazitäten und Kompetenzen zur Planung, Koordinierung und Umsetzung können Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Arbeit sinnvoll ansetzen. Eine zunehmende Anzahl westafrikanischer Staaten vermag die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse nicht mehr allein zu steuern, bestehende Grenzen werden zunehmend als ein entscheidendes Entwicklungshemmnis wahrgenommen. Neben der direkten finanziellen und technischen Unterstützung, sowie durch regionale Kooperationsprojekte, kann eine Zusammenarbeit aber auch indirekter auf eine Förderung regionaler Synergien durch Informations- und Erfahrungsaustausch abzielen. Da erfolgreiche Integration nicht nur auf politischer und wirtschaftlicher Ebene stattfindet, sondern alle Ebenen der Gesellschaft betrifft, können beispielsweise auch regionale Zusammenschlüsse der Zivilgesellschaft gefördert werden.

Es gibt keine Alternative zur regionalen Integration in Westafrika. Die zügige wirtschaftliche und politische Integration ist ein wichtiges und realisierbares Ziel. Erste Erfolge auf diesem Weg sind bereits unverkennbar. Aber noch fehlt es dem

<sup>9</sup> Mothae Maruping: Challenges for Regional Integration in Sub-Saharan Africa, S.148  
Hanns-Seidel-Stiftung\_Politischer Sonderbericht\_Burkina\_Faso\_21. Februar 2014

Integrationsprozess an der erforderlichen Dynamik, obwohl zahlreiche globale und regionale Herausforderungen ein schnelleres und entschlosseneres Handeln erfordern. Diese Dynamik kann allerdings nur durch eine glaubhafte und engagierte politische Führung und die effektive Umsetzung von getroffenen Entscheidungen sichergestellt werden.

**Autorin: Stefanie Kolodziej**

Die Autorin ist Projektassistentin der Hanns-Seidel-Stiftung in Ouagadougou, Burkina Faso.

**Redaktion: Ralf Wittek**

Auslandsmitarbeiter der Hanns-Seidel Stiftung in Westafrika.

IMPRESSUM

Erstellt: 21.02.2014

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2014

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzender: Prof. Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther,

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: [iiz@hss.de](mailto:iiz@hss.de), [www.hss.de](http://www.hss.de)