

Die Vision von den Vereinigten Staaten von Afrika

Die Wahl des libyschen Staatschefs Muammar el Gaddafi zum Vorsitzenden der Afrikanischen Union könnte die panafrikanische Organisation stärken – oder ihr empfindlichen Schaden zufügen.

König der traditionellen Könige Afrikas – mit diesem bescheidenen Titel ließ sich Muammar el Gaddafi anreden, als er Anfang Februar in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba zum neuen Vorsitzenden der Afrikanischen Union (AU) gewählt wurde. Gaddafi, der sich 1969 an die Macht putschte und seitdem ohne demokratische Legitimation in Libyen regiert, hat sich für seine Amtszeit viel vorgenommen. Er will die „Vereinigten Staaten von Afrika“ gründen, ein geeinter Staat mit einheitlicher Währung, Pässen und einer gemeinsamen Armee, der eine wichtige Rolle in der Welt spielen würde.

Von der OAU zur AU

Gaddafis Vision ist nicht neu, vielmehr ist die Gründung der AU im Jahre 2002 auf sein ambitioniertes Ziel – die Schaffung eines afrikanischen Bundesstaates – zurückzuführen. Zwar scheiterte Gaddafi mit diesem Projekt, er konnte aber die Staatschefs von einer Neuausrichtung der seit 1963 bestehenden Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) überzeugen.

Die OAU war die erste panafrikanische Organisation; ihr Gründungsziel die Stärkung der nationalen Souveränität der afrikanischen Staaten, die im Zuge der Dekolonisation unabhängig geworden waren. Gleichzeitig kämpfte die OAU gegen jede Form von Fremdherrschaft auf dem Kontinent an. Mit dem Ende der letzten Fremdregime im südlichen Afrika und der Unabhängigkeit der

letzten Kolonien Angola und Mosambik verlor die OAU somit eine wichtige Daseinsberechtigung. Aufgrund des Postulats der Nichteinmischung und der Souveränitätswahrung war die Organisation aber schon vorher in die Kritik geraten, da sie angesichts zahlreicher Bürgerkriege, Putsche und Menschenrechtsverletzungen tatenlos geblieben war und die politischen Probleme des Kontinents nicht bewältigen konnte.

Organisation und Aufbau der AU

Die AU übernahm im wesentlichen die bestehenden Strukturen der OAU, sollte zugleich aber eine stärkere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit in Afrika möglich machen. Ähnlich wie die UNO als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes sollte die AU alle Mängel beheben, an denen die OAU gescheitert war. In der Gründungsakte sind unter anderem die Förderung der afrikanischen Einheit, Durchsetzung von Demokratie und Good Governance sowie Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent als Ziele und Leitlinien der AU verankert.

Wichtigstes Organ der AU ist die einmal jährlich tagende Unionsversammlung der Staats- und Regierungschefs. Die Kommission unter dem aktuellen Präsidenten Jean Ping ist für die laufenden Geschäfte zuständig, hat aber nur eingeschränkte exekutive Kompetenzen. Der zweimal jährlich tagende Ministerrat bildet die Exekutive der AU. Das Panafrikanische Parlament besteht seit 2004, und ist zur Zeit nur ein beratendes Gremium, in das die Parlamentarier nicht gewählt, sondern von der jeweiligen Regierung entsandt werden. Ein ständiger Vertretungsausschuss soll, ähnlich dem COREPER der EU, der Kommission zuarbeiten. Der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROGRAMM
POLITISCHER DIALOG
WESTAFRIKA**

DAVID ROBERT
ANJA CASPER

27. Februar 2009

www.kas.de/benin
www.kas.de

Wirtschafts-, Sozial-, und Kulturrat ist ein beratendes Gremium, welches sich aus Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzt.

In der Gründungsakte ist die Einrichtung weiterer Institutionen vorgesehen: verschiedene technische Ausschüsse und drei Finanzinstitutionen, die Afrikanische Investmentbank, der afrikanische Währungsfonds sowie die Afrikanische Zentralbank, die eine zukünftige einheitliche Währung verwalten soll. Auch der vorgesehene afrikanische Gerichtshof wurde bisher nicht verwirklicht. Zwar wurde im vergangenen Jahr beschlossen, den bereits bestehenden Gerichtshof für Menschenrechte mit einem zukünftigen Afrikanischen Gerichtshof zu verschmelzen, allerdings wurde dieser Beschluss bisher von keinem Land ratifiziert.

Der Rat für Frieden und Sicherheit

Um Frieden und Stabilität auf dem Kontinent zu sichern, hat die AU den Rat für Frieden und Sicherheit (PSC) gegründet, der den „Mechanismus für die Prävention, das Management und die Lösung von Konflikten“ der OAU ablöst. Dem Sicherheitsrat der UN nachempfunden, setzt sich der PSC aus Vertretern von 15 Mitgliedsstaaten zusammen, die im Rotationsprinzip und nach regionalem Proporz gewählt werden. Konträr zum UN-Sicherheitsrat besitzen die Staaten kein Vetorecht, die Entscheidungen sollen aber nach Möglichkeit im Konsens getroffen werden. Theoretisch hat der PSC weitreichende Zuständigkeiten: Er kann militärische Interventionen aus humanitären Gründen, im Falle von Kriegsverbrechen oder Völkermord anordnen und schränkt somit das Souveränitätsprinzip der Staaten erheblich ein. Praktisch ist die AU bei ihren Interventionen jedoch auf die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Länder angewiesen, sowie auf die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Um in den Sicherheitsrat gewählt zu werden, müssen die Länder die Einhaltung der in der Gründungsakte vorgeschriebenen Prinzipien wie Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einhalten. Hier befindet sich die AU aber in einem Dilemma: Wenn sie die Kriterien streng anwendet, dann bleiben kaum noch Länder über, werden die Krite-

rien hingegen aufgeweicht, riskiert der PSC seine Glaubwürdigkeit. Für den Moment hat sich die AU für letzteres entschieden, das legt zumindest die Wahl der aktuellen Ländervertretungen im PSC nahe. Hier finden sich Länder wie Tschad, Ruanda oder Swasiland, die weder eine demokratisch gewählte Regierung haben, noch für die Achtung von Menschenrechten bekannt sind.

Aufbau einer afrikanischen Einsatztruppe geplant

Um die im PSC beschlossenen Resolutionen durchsetzen zu können, plant die AU den Aufbau einer eigenen militärischen Einsatztruppe, die African Standby Force. Diese soll 2010 operabel sein. Bisher beschränken sich die Interventionen der AU auf die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie UNO oder EU. Trotzdem ist zu konstatieren, dass die Aktivitäten der AU auf diesem Gebiet deutlich zugenommen haben, auch wenn die AU momentan nicht in der Lage ist, die Operationen eigenständig zu finanzieren. Beispiele für das Engagement der AU in der Region sind unter anderem eine friedensüberwachende Mission in der Krisenregion Darfur im Sudan (AMIS, später UNAMID), eine friedenssichernde Mission in Somalia (AMISOM) oder die Unterstützung der komorischen Streitkräfte im Jahr 2008, die zur Entmachtung des selbsternannten Präsidenten Bacar geführt hat.

Auch politisch bezieht die AU in den letzten Jahren Stellung: Auf Druck der AU hielt der unrechtmäßig ernannte Präsident Togos, Gnassingbé, Neuwahlen ab, die Mitgliedschaft von Mauretanien und Guinea ist nach Militärputschen seit 2008 suspendiert. Die AU hat durch diese Initiativen gezeigt, dass sie aus den Fehlern der OAU gelernt hat und die Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit vor das Prinzip der staatlichen Souveränität stellt. Allerdings reicht die Idee von afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme nicht immer weit genug: Im Fall Simbabwe blieb die AU weitgehend handlungsunfähig und konnte sich zu keinen konkreten Sanktionen gegen Robert Mugabe durchringen. Auch im Rahmen der internationalen Finanzkrise ist die AU bisher nicht in Erscheinung getreten. In die-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**REGIONALPROGRAMM
POLITISCHER DIALOG
WESTAFRIKA**

DAVID ROBERT
ANJA CASPER

27. Februar 2009

www.kas.de/benin
www.kas.de

sem Jahr werden in 14 afrikanischen Staaten neue Präsidenten gewählt, unter anderem in Côte d'Ivoire, Guinea, Sudan und Niger. Indem die AU bereits im Vorfeld klarmacht, dass sie undemokratische Wahlen nicht tolerieren wird, könnte sie nicht nur ihre Rolle in Afrika, sondern auch ihre internationale Reputation stärken.

Ambivalente Entwicklungsszenarien unter Gaddafi möglich

In jedem Fall ist anzunehmen, dass die AU unter ihrem neuen Vorsitzenden Gaddafi stärker in Erscheinung treten wird als bisher. Dies könnte sich negativ, aber auch positiv auf die Entwicklung der AU auswirken. Wäre es Gaddafis Absicht, ein stärkeres Engagement der AU bei friedenssichernden Missionen zu fördern, dann würde auch die EU davon profitieren, weil sie das eigene Truppenkontingent verringern könnte. Eine gestärkte AU wäre aber auch wichtig, um adäquat auf regionale Herausforderungen reagieren zu können und nicht zuletzt um den Demokratisierungsprozess auf dem Kontinent weiter voranzubringen. Gaddafi könnte diese Aufgabe bewältigen, denn er verfügt auf dem Kontinent über erheblichen Einfluss und enorme finanzielle Ressourcen, die er auch für politische Projekte verwendet. Der Panafrikanismus liegt Gaddafi seit langem am Herzen und es ist ein Prestigeerfolg für ihn, dass er nun als Architekt der AU auch an ihrer Spitze steht. Der Vision einer afrikanischen Einheitsregierung stehen jedoch viele afrikanische Staats- und Regierungschefs skeptisch gegenüber – nicht nur aus Angst um die nationale Souveränität.

Der libysche Staatschef ist auch in Afrika eine umstrittene Person, dessen Interessen und Ziele undurchsichtig bleiben. Von der internationalen Gemeinschaft lange Zeit isoliert, trat Gaddafi zuletzt als Vermittler im Tuareg-Konflikt in den Ländern Mali und Niger auf, und das obwohl nicht wenige davon überzeugt sind, dass er selber Ursache des Problems ist. Weil viele nord- und westafrikanische Staaten kaum über eine konsolidierte Demokratie oder eine Armee verfügen, die das Land im Ernstfall verteidigen könnte, müssen sie sich gut stellen mit dem mächtigen Libyen, gleichzeitig wäre es für

Gaddafi ein Leichtes, die Nachbarstaaten zu destabilisieren. Gaddafis ambivalenten Ambitionen ist es wohl zu verdanken, dass viele westafrikanische Staaten dem Treffen in Addis Abeba fernblieben und somit die Wahl Gaddafis nicht aktiv unterstützten. Sich offen gegen die Wahl Gaddafis auszusprechen, wagte jedoch keiner. Da gemäß des 'Regionalproporz' ein Kandidat aus dem Norden des Kontinents den Vorsitz übernehmen musste und Gaddafi der einzige Anwesende aus der Region war, kann er zudem auch nicht als Wunschkandidat der Teilnehmer angesehen werden.

Ist die AU reif für Gaddafis Ideen?

Obwohl eine gestärkte AU wünschenswert ist, überfordern Gaddafis Visionen die AU, die strukturell nicht viel besser aufgestellt ist als die Vorgängerorganisation OAU. Die Finanzmittel sind unzureichend, viele Länder zahlen erst gar keinen Beitrag und Algerien, Libyen, Nigeria und Südafrika kommen gemeinsam für rund 40 Prozent des Haushaltes auf. Wichtige Institutionen der AU wie der Gerichtshof bestehen bisher nur auf dem Papier, sodass die von Gaddafi geplante Ausweitung der Organisation und Kompetenzen der AU anstelle einer Konsolidierung der vorhandenen Struktur zwar möglich, aber nicht Erfolg versprechend ist. So wurde der NEPAD-Mechanismus (New Partnership for Africa's Development) Bestandteil der AU, ohne das bisher technische und administrative Einzelheiten der Integration bekannt sind. Auch die in Addis Abeba beschlossene Reform zur Umwandlung der Kommission in eine Behörde mit mehr Kompetenzen scheint nicht wirklich ein Schritt in eine Einheitsregierung zu sein. Zuvor war bereits Gaddafis erneuter Vorschlag zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Afrika“ abgelehnt worden.

Durch den Führungswechsel an der Spitze der AU ist es möglich, dass diese ihren Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent vergrößern kann. Denkbar wäre aber auch, dass die Auseinandersetzung mit politischen Problemen auf dem Kontinent ins Stocken gerät und sich das innere Organisations- und Demokratiedefizit der AU verstärkt, zumal der Vorsitzende der Organisation, die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

sich zum Ziel gesetzt hat, demokratische Regierungsführung und Good Governance zu unterstützen, es mit diesen Prinzipien selber nicht so genau nimmt.

**REGIONALPROGRAMM
POLITISCHER DIALOG
WESTAFRIKA**

DAVID ROBERT
ANJA CASPER

27. Februar 2009

www.kas.de/benin
www.kas.de