

Frieden, Sicherheit und Demokratie - wie weiter mit der AU?

Engel, Ulf

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Engel, U. (2012). *Frieden, Sicherheit und Demokratie - wie weiter mit der AU?* (GIGA Focus Afrika, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53212-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Frieden, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU?

Ulf Engel

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC) hat am 12. Oktober 2012 mit der Annahme von Resolution 2071 eine Frist von 45 Tagen gesetzt, um die Details für eine militärische Intervention in Mali zur Rückeroberung des Nordens auszuarbeiten, wobei der Economic Community of West African States (ECOWAS) und der Afrikanischen Union (AU) eine zentrale Rolle zukommen soll.

Analyse

Der Putsch in Mali vom 22. März 2012 und die nachfolgende de-facto-Sezession des Nordens stellen die AU und die ECOWAS vor eine erhebliche Herausforderung. Die Krise lässt ein strukturelles Problem afrikanischer Krisenbewältigungs- und Konfliktlösungspolitik deutlich werden:

- Die gleichzeitige Umsetzung und Integration der in ihren Grundzügen 2002 beschlossenen Friedens- und Sicherheitsarchitektur sowie der 2007 verabschiedeten *Governance*-Architektur um die „African Charter for Democracy, Elections and Governance“ stellt die aktuell größte praktische Herausforderung der Union dar.
- Die AU-Politik wird durch ein politisches Umfeld erschwert, das sich seit 2005 deutlich verschlechtert hat: Die Zahl der gewaltsamen Konflikte in Afrika nimmt wieder zu und die Qualität formal etablierter Demokratien ist eher rückläufig.
- Gleichzeitig genießt die AU-Kommission unter den Mitgliedstaaten nur begrenzt Rückhalt für ihre Politik in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Demokratie: Etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten stellt sich mehr oder weniger offen gegen diese Politik, indem sie zentrale Rechtsdokumente der AU nicht unterzeichnen beziehungsweise deren Implementierung verweigern.

Schlagwörter: Afrika, Afrikanische Union, regionale Wirtschaftsintegration, regionale Sicherheit, bewaffneter Konflikt, Friedenssicherung, Demokratisierung

Konflikt- und Demokratietrends

Am 22. März 2012 haben Militärs im westafrikanischen Mali gegen die Regierung von Präsident Amadou Toumani Touré (ATT) geputscht, weil diese angeblich nicht in der Lage gewesen sei, eine drohende Sezession des Nordens und ein Vordringen von „Tuareg-Rebellen“ zu verhindern. Seither sind Tuareg – vor allem auch solche, die nach dem Zerfall des Gaddafi-Regimes aus Libyen zurückgekehrt waren (wie die Mitglieder des Mouvement National de Libération de l’Azawad, MNLA) – und Jihadisten diversen Ursprungs – Ansar Eddine, Al-Qaida im islamischen Maghreb (AQIM), Harakat al Tawhid wa al Jihad fi Gharb Ifriqiya (die Bewegung für Einheit und Jihad in Westafrika, MUJAO) – eine letztendlich brüchige Koalition eingegangen, um in großen Teilen des Nordens von Mali erfolgreich ihre Herrschaft zu etablieren (AUC Chairperson 2012).

Aus der Sicht des AU Peace and Security Council (AU PSC 2012a) fanden gewaltsame Auseinandersetzungen im Jahr 2012 nicht nur in Mali, sondern unter anderem auch in Guinea-Bissau, Somalia, Sudan, dem Südsudan und in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) sowie um die mittlerweile vor allem jenseits der Grenzen Ugandas agierende Lord’s Resistance Army (LRA) statt. In Somalia (African Mission in Somalia, AMISOM) und in Darfur/Sudan (UN-African Union Hybrid Mission in Darfur, UNAMID) führt die Afrikanische Union umfangreiche friedenserhaltende beziehungsweise friedensschaffende Missionen durch. Zusätzlich sind zahlreiche Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von Gewalt begleitet (wie z.B. in der Côte d’Ivoire). Die Zahl verfassungswidriger Regierungswechsel reißt nicht ab (sogenannte *Unconstitutional Changes of Government*, UCG), wie zum Beispiel in Madagaskar (2009) und aktuell in Guinea-Bissau und Mali (beide 2012). Die Nachwehen der Volkserhebungen in Tunesien, Ägypten und Libyen hielten 2012 an, und schließlich war die Afrikanische Union mit zahlreichen Post-Konflikt-Konstellationen beschäftigt (unter anderem in Burundi, der DRC, Eritrea/Äthiopien, Guinea, den Komoren, Liberia, Sierra Leone und der Zentralafrikanischen Republik).

Jenseits der akademischen Debatte über „Gier oder Groll“ (*Greed vs. Grievance*) der 1990er Jahre oder der Diskussion um die sogenannten neuen Kriege zur Jahrtausendwende zeichnen sich die meisten Konflikte in Afrika heute dadurch aus,

dass auf der Akteursebene diffuse Netzwerke statt eindeutig zuordenbarer Identitätsgruppen eine besondere Rolle spielen – etwa Tuareg aus Mali in Libyen oder globale Jihadisten in Somalia und im Sahel. Ferner nehmen zahlreiche Akteure situativ multiple Rollen ein – sie treten wahlweise als illegale Händler (unter anderem mit Waffen, Drogen, Menschen), „Rebellen“ oder scheinbar religiös motivierte Krieger auf. Die Konflikträume haben zudem einen zunehmend transnationalen Charakter, sie liegen quer zu den Grenzen existierender Staaten. Noch stärker als in den 1990er Jahren scheint Gewalt gezielt gegen Zivilisten, insbesondere Frauen und Kinder, eingesetzt zu werden; Massenvertreibungen und -vergewaltigungen gehören zum Konfliktalltag. In der Kombination stellt dies die AU, die eher mit dem klassischen Instrumentarium von Nationalstaaten operiert, vor erhebliche operative Probleme.

Gleichzeitig hat sich die Qualität formal etablierter Demokratien seit 2005 verschlechtert: Diese Regression lässt sich an den üblichen Indizes wie dem Freedom House Index oder dem Bertelsmann Transformationsindex ablesen, wenn die aggregierten Daten in ihre Bestandteile zerlegt werden. Dieser Qualitätsverlust von Demokratie in Afrika wird von der AU-Kommission ursächlich auf drei Entwicklungen zurückgeführt (AUC Chairperson 2011):

- Gewalt im Umfeld von Wahlen: Prominent ragen hier die Fälle Kenia (2007/2008), Simbabwe (2008) und Côte d’Ivoire (2010/2011) heraus. Mittlerweile scheinen zwischen 19 und 25 Prozent aller Wahlen in Afrika durch gewaltsame Prozesse geprägt zu sein; im Hintergrund stehen dabei Spannungen über Landzugang und Nutzungsrechte, fehlender Zugang zu Arbeit sowie die Marginalisierung ethnischer Identitätsgruppen beziehungsweise der Ausschluss ganzer Gruppen von Bürgerrechten (siehe AU Panel of the Wise 2010; Omotola 2010);
- die Manipulation von Parlamenten und Verfassungen, mit denen sich Amtsinhaber eine dritte, von der Verfassung ausdrücklich nicht vorgesehene Amtszeit genehmigen wollen (*Third Term Debate*) – dies betraf zwischen 1998 und 2012 insgesamt 14 Staaten in Afrika;¹

¹ In folgenden Staaten waren diese Debatten aus Sicht des Amtsinhabers von Erfolg gekrönt: Namibia (1988), Guinea (2001), Tunesien (2002), Togo (2002), Gabun (2003), Tschad (2004), Uganda (2005), Kamerun und Algerien (beide 2008). In Malawi (2002 bzw. 2011), Nigeria (2006), Sambia (2011) und dem Senegal (2012) dagegen scheiterten diese Bemühungen.

- und Fälle von verfassungswidrigen Regierungswechseln (UCG) – zwischen 2003 und 2012 haben Militärs in Afrika elfmal erfolgreich nach der Macht gegriffen (Souaré 2009; Sturman 2011; Engel 2012).²

Doppelagenda „Frieden und Sicherheit“ und „Demokratie“

Die Staaten Afrikas haben auf solche Trends bereits vor 14 Jahren mit der Transformation der am 25. Mai 1963 gegründeten Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) in die Afrikanische Union (AU) reagiert und sich auf die Schaffung einer neuen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (African Peace and Security Architecture, APSA) verständigt, die von innovativen intergouvernementalen Normen getragen wird: Das Gebot der „Nichtgleichgültigkeit“ (*Non-Indifference*) hat das völkerrechtliche Prinzip des Interventionsverbots (*Non-Intervention*) ersetzt (wenngleich letzteres nach wie vor zum Kanon der AU-Prinzipien gehört). Hinter dieser Dynamik steht ein Ringen um einen erweiterten Begriff der Sicherheit, der das Miteinander der Staaten Afrikas regeln soll, mit Präferenz für das Konzept der menschlichen Sicherheit (*Human Security*) – im Gegensatz zur reinen Regimesicherheit (*Regime Security*). Im Zentrum der APSA stehen fünf institutionelle Pfeiler: der Peace and Security Council (PSC), die militärische schnelle Eingreiftruppe African Standby Force (ASF) mit ihren regionalen Komponenten, das Frühwarnsystem Continental Early Warning System (CEWS), das Panel of the Wise und, als Finanzierungsinstrument, der Peace Fund (African Union 2000; African Union 2002).

Gleichzeitig hat die Afrikanische Union ihre Normen und Instrumente zum Thema Demokratie und gute Regierungsführung weiterentwickelt. Die Agenda der African Governance Architecture (AGA) ist in der African Charter on Democracy, Governance and Elections ausbuchstabiert (AU Assembly 2007), die am 30. Januar 2007 auf einem AU-Gipfeltreffen verabschiedet worden ist. In der Präambel der Charter berufen sich die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union auf universelle Werte wie Demokratie, gute Regierungsführung,

Menschenrechte, Rechtssicherheit und das Recht auf Entwicklung. Sie streben eine politische Kultur an, in der Regierungswechsel durch regelmäßige, freie und faire sowie transparente Wahlen möglich sind. Sie bekunden ferner ihre Entschlossenheit, gute Regierungsführung durch die Institutionalisierung transparenter, rechenschaftspflichtiger und partizipativer Demokratien zu stärken.

Der Ratifizierungsprozess der African Charter on Democracy, Governance and Elections zog sich allerdings über fünf Jahre hin. Erst im Januar 2012 hat die für das Inkrafttreten der Charter notwendige Zahl von 15 der 54 Mitgliedstaaten das Dokument ratifiziert und die notwendige Unterschrift hinterlegt.³ Demgegenüber gibt es allerdings eine Gruppe von 15 weiteren Mitgliedstaaten, die sich seit Januar 2007 **überhaupt weigert**, dieses Dokument zu unterzeichnen.⁴ Ähnliches lässt sich auch bei der Ratifizierung anderer zentraler Rechtsakte der AU beobachten (etwa zu Frauenrechten oder zur Anti-Korruptionspolitik, aber auch beim African Peer Review Mechanism der New Partnership for Africa's Development, NEPAD).

Während mit der Transformation der OAU zur Afrikanischen Union einerseits eine starke Kommission geschaffen wurde, die längst nicht mehr nur das Ausführungsorgan der AU-Versammlung der Staats- und Regierungschefs, sondern im Zuge von tiefgreifenden Institutionalisierungs- und Professionalisierungsprozessen zum Akteur mit eigenen Interessen geworden ist (Engel 2013, im Erscheinen), sind zahlreiche der normativen Grundlagen der Afrikanischen Union nach wie vor Gegenstand ständiger Aushandlungsprozesse zwischen AU-Kommission und AU-Mitgliedstaaten (vgl. Tiekou 2011; Murithi 2012; Witt 2013, im Erscheinen). Vor diesem Hintergrund kommt der Einbettung der Doppelagenda von APSA und AGA in die Integrationsdebatte der Afrikanischen Union eine besondere Bedeutung zu.

Vergemeinschaftung und *Union Government*

Die Schaffung der Afrikanischen Union ist das Resultat eines Kompromisses zwischen verschie-

2 In Guinea (2008), Guinea-Bissau (2003 und 2012), Madagaskar (2009), Mali (2012), Mauretanien (2005 und 2008), Niger (2010), Togo (2005), São Tomé und Príncipe (2003) und in der Zentralafrikanischen Republik (2003).

3 Dies waren Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea, Kamerun, Lesotho, Mauretanien, Nigeria, Niger, Ruanda, Sambia, Sierra Leone, Südafrika und der Tschad.

4 Dies sind Ägypten, Algerien, Angola, Botswana, Eritrea, Kap Verde, Libyen, Madagaskar, Malawi, Marokko, die Seychellen, Simbabwe, Somalia, Tansania und Tunesien.

denen Positionen zur weiteren Integration Afrikas – auf dem Weg zu den deklamatorisch zumindest von allen AU-Mitgliedstaaten angestrebten, jedoch hinsichtlich des Zeithorizonts nur vage beschriebenen „Vereinigten Staaten von Afrika“. Dabei geht es weniger um den Gegensatz von „Minimalisten“ und „Maximalisten“ unter den AU-Mitgliedstaaten und die vordergründige Frage von Souveränitätstransfer oder -verzicht (Murithi 2008), sondern vielmehr um deutlich unterscheidbare Vorstellungen über die Rolle des Staates in Afrika und das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft (hier und im Folgenden Witt 2013, im Erscheinen). Nach dieser Lesart stehen einander drei Positionen gegenüber:

- Erstens die Idee einer „Verteidigungsunion“, wie sie Libyens Führer Muammar al-Gaddafi unter Verweis auf das vermeintlich „feindliche“ Umfeld aktueller Globalisierungsprozesse propagiert hat (daraus wurde die Forderung nach übergeordneten kontinentalen Mechanismen für die Bereiche Verteidigung und Außenpolitik abgeleitet);
- zweitens die Vorstellung einer Union der Menschen, in der multiple Entscheidungsprozesse und gemeinsame Werte im Zentrum stehen (so von Südafrika, Ghana, aber auch der AU-Kommission und dem Pan-Afrikanischen Parlament vertreten);
- und drittens die Vision einer Union, die allein von den Mitgliedstaaten gemanagt wird (dieser Position haben sich unter anderem Ägypten, Äthiopien, Nigeria, Senegal und Uganda verschrieben).

Beim AU-Gipfel 1999 ist den afrikanischen Staats- und Regierungschefs von Gaddafi eine Debatte aufgedrängt worden, in deren Verlauf über konkrete Souveränitätstransfers an die AU-Kommission und die Definition originärer Gemeinschaftsaufgaben verhandelt werden musste (Engel 2013, im Erscheinen). Am Ende eines zehnjährigen und keineswegs friktionslosen Konsultationsprozesses votierten die Staats- und Regierungschefs Afrikas im Februar 2009 dafür, die AU-Kommission in eine *AU Authority* umzuwandeln, die die AU-Mitgliedstaaten in vier Politikbereichen koordinieren und in den internationalen Beziehungen vertreten sollte. Der Bereich „Frieden und Sicherheit“ sollte eine dieser vier zwischen AU-Kommission und Mitgliedstaaten geteilten Domänen darstellen (AU Assembly 2009). In drei Stufen sollten die „Vereinigten Staaten von Afrika“ bis 2017 Realität

werden. Doch schon vor dem gewaltsamen Tod Gaddafis am 20. Oktober 2011 in seiner Heimatstadt Sirte hatte sich in dieser Frage kaum noch etwas bewegt. Gipfel um Gipfel wurde die konkrete Implementierung dieses Beschlusses vertagt, und seit 2011 findet eine stärkere Vergemeinschaftung von Politikfeldern in der Afrikanischen Union nur noch wenig aktive Fürsprache unter den AU-Mitgliedstaaten.

Koordination und Harmonisierung

Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die AU-Kommission sowohl unter Kommissionschef Jean Ping (2008-2012), dem früheren Außenminister Gabuns, wie auch unter Nkosazana Dlamini-Zuma, der ehemaligen Außenministerin Südafrikas, die am 15. Oktober 2012 die Nachfolge von Ping antrat, darauf, bereits beschlossene AU-Politiken und -instrumente auch in die Praxis umzusetzen und gleichzeitig ihren Spielraum für die Koordination und Harmonisierung von AU-Mitgliedstaaten und Regional Economic Communities (RECs) im Sinne der Doppelagenda von APSA und AGA auszuschöpfen. Verstärkt geschieht dies seit dem sogenannten Arabischen Frühling 2011 – und zuweilen auch gegen die expliziten Interessen von AU-Mitgliedstaaten (Engel 2012). Auf dem Höhepunkt des Konflikts in Libyen hatte der Vorsitzende der AU-Kommission Ping auf einem Sondergipfeltreffen (30.-31. Mai 2011) an die afrikanischen Staats- und Regierungschefs appelliert, die Erhebungen in Nordafrika als Gelegenheit wahrzunehmen, die Demokratie- und *Governance*-Agenda der Afrikanischen Union voranzutreiben (AUC Chairperson 2011: § 47).

In der Praxis konzentriert sich die AU-Kommission dabei auf drei Aktionsfelder:

- die durchgängige Berücksichtigung (*Mainstreaming*) von Konfliktprävention innerhalb der AU-Kommission sowie in den Beziehungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten,
- die Suche nach einer Rolle für das erst im Dezember 2007 aktivierte Panel of the Wise
- und die tatkräftige Begleitung von AU-Beschlüssen zu den Themen Frieden und Sicherheit beziehungsweise Demokratie.

Angesichts der im internen Audit der AU aus dem Jahr 2007 (Adebayo 2008) sowie im APSA Assessment Report von 2010 (Fisher 2010) geäußerten Kritik an der „Silo-Mentalität“ einzelner Kommis-

sionsbereiche – unter anderem war von Abschottung, Kommunikationsdefiziten und fehlender ressortübergreifender Vernetzung die Rede – widmet die AU-Kommission sich seit 2011 den folgenden drei konkreten Tätigkeiten:

- Erstens verfolgt sie das Ziel, die diversen Akteure und Handlungsfelder im Bereich Frieden und Sicherheit über **das Thema Konfliktprävention** zu integrieren. Das zentrale Instrument hierfür wird eine Inter-Departmental Task Force on Conflict Prevention (IDTFCP) sein, die 2013 ins Leben gerufen werden soll. Der längst überfällige Einstieg in Gespräche über die Integration von APSA und AGA innerhalb der AU-Kommission wurde am 8.-10. September 2012 in Banjul, Gambia, gefunden, als das Department for Peace and Security (PSD) sowie das Department for Political Affairs (DPA) erstmals in zehn Jahren (sic!) – und in Gegenwart des PSC, des Panel of the Wise sowie einiger RECs – zusammenkamen, um systematisch darüber zu diskutieren, wie Synergien zwischen den parallel existierenden Architekturen von APSA und AGA geschaffen werden können. Die Gesprächspartner einigten sich zunächst darauf, periodische Analysen zu *Governance*, Menschenrechten und humanitären Anliegen anzufertigen. Erste praktische Konsequenzen lassen sich in der präventiven Krisendiplomatie beobachten: Die Missionen, die die Afrikanische Union im Vorfeld von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in die Mitgliedstaaten entsendet, bestehen aus gemischten Teams, denen Angehörige des Panel of the Wise, des CEWS (angesiedelt in der Kommission für Frieden und Sicherheit) beziehungsweise der mit Wahlen befassten Abteilung (Kommission für Politische Angelegenheiten) angehören. Um auch die AU-Kommission und die RECs stärker aufeinander zu beziehen, soll ferner im Jahr 2013 ein Continental Structural Conflict Prevention Framework (CSCPF) verabschiedet werden, wobei hier insbesondere die langfristige, strukturelle Dimension von Konfliktprävention betont wird, die bislang in der stark auf die Lösung zahlreicher akuter Konfliktkonstellationen ausgerichteten Politik der Afrikanischen Union noch eher stiefmütterlich behandelt worden ist.
- Zweitens wurde seit 2009 versucht, die Rolle des Panel of the Wise konkreter zu bestimmen. Angesichts der Entwicklungen vor allem in Kenia, Simbabwe und der Côte d'Ivoire hat das Pa-

nel sich zunächst intensiv mit dem Thema elektorale Gewalt befasst. Das Panel wird jedoch nicht, wie von vielen Beobachtern zunächst vermutet, eine direkte Vermittlungsrolle in diesen Konflikten einnehmen. Stattdessen wird es sich mit seinen institutionellen Äquivalenten auf der Ebene der RECs stärker koordinieren, vor allem im Rahmen eines PANWISE genannten kontinentalen Netzwerks, über dessen Einrichtung im Juni 2012 befunden wurde. Außerdem ist das Panel of the Wise vom Peace and Security Council beauftragt worden, die Regelbefolgungsmechanismen (*Compliance Mechanisms*) der AGA näher in Augenschein zu nehmen. Erstmals in der Geschichte der Afrikanischen Union ist damit eine deutliche Ernsthaftigkeit greifbar, sich dem Thema Demokratie nicht nur deklamatorisch zu verpflichten, sondern tatsächlich unmittelbar politikrelevante Konsequenzen zu veranlassen.

- Drittens schließlich hat die AU-Kommission begonnen, die zahlreichen losen Enden seiner Politik in den Bereichen Frieden, Sicherheit und Demokratie zusammenzuführen. Dies beginnt mit einer Bestandsaufnahme all jener Instrumente und Mechanismen, die seit 2000 verabschiedet, aber eben nicht in die Praxis umgesetzt worden sind. Die AU-Kommission ist in diesem Sinne vom dritten AU High-Level Retreat of Special Envoys and Mediators und dem am 6. November 2012 in Kairo, Ägypten, verabschiedeten „Draft Plan of Action“ mit einem deutlichen Mandat für 2013 versehen worden. Auch um die Kontinuität der Afrikanischen Union in dieser Frage – unabhängig von der Übernahme der Funktion der Kommissionsvorsitzenden durch Dlamini-Zuma – zu demonstrieren, hat der Peace and Security Council am 21. November 2012 noch einmal bestätigt, wie zentral das Thema strukturelle Konfliktprävention in diesem Zusammenhang für die Union und die Integration der Doppelagenda von APSA und AGA ist (AU PSC 2012b).

AU-Kommission als treibende Kraft

Jenseits des aktuellen Konflikts in Mali verweist die Politik der Afrikanischen Union im Bereich Frieden, Sicherheit und Demokratie auf ein Paradox: Einerseits sieht die AU sich in diesem Bereich mit den größten praktischen Herausforderungen

konfrontiert, andererseits stellt dieses Feld auch eine der unmittelbarsten Chancen dar, Politiken zu institutionalisieren und die Union stärker zu integrieren.

Anhaltende gewaltsame Konflikte und Rückschritte bei der Etablierung funktionsfähiger Demokratien in einer Vielzahl von afrikanischen Staaten eröffnen ein weites Feld von Interventionsansprüchen, aber auch Erwartungen an den Gestaltungswillen der Afrikanischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und der RECs. Politische Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich gemeinsamer Werte oder über Ziel und Geschwindigkeit der Vergemeinschaftung der Union wirken hier ebenso bremsend wie die mangelnde Bereitschaft einer durchaus substantiellen Anzahl von AU-Mitgliedstaaten, die Afrikanische Union für diese Aufgaben mit einem angemessenen Budget auszustatten.

Gleichzeitig eröffnet die Doppelagenda von APSA und AGA aber auch erhebliche Chancen für die AU-Kommission, durch Koordination und Harmonisierung zwischen Kommission und RECs, zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, zwischen Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaften sowie zwischen verschiedenen RECs tatsächliche Integrationsfortschritte zu erzielen.

Schließlich zeugt das Bemühen um die Verwirklichung der Doppelagenda von APSA und AGA auch davon, dass die AU-Kommission sich im zehnten Jahr ihres Bestehens längst als eigenständiger Akteur auf dem afrikanischen Kontinent etabliert hat. Sie hat unter ihren nunmehr drei Vorsitzenden – Alpha Oumar Konaré (2003-2008), Jean Ping (2008-2012) und seit Oktober 2012 Nkosazana Dlamini-Zuma – eine eigene, wertebasierte Identität entwickelt, sie formuliert eigene Interessen und sucht pragmatisch nach Wegen, diese gegebenenfalls auch gegen die Interessen einzelner Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Für externe Partner, wie die Vereinten Nationen oder die EU-Kommission, ist die AU-Kommission daher mittlerweile zum wichtigsten Ansprechpartner in Afrika geworden. Damit hat sich die Kommission, nicht gänzlich überraschend, deutlich über eine bloße Sekretariatsfunktion hinaus entwickelt, die ihr in der Gründungsakte der Afrikanischen Union (African Union 2000, § 20) – wenn auch mit einigem Spielraum – zugeschrieben worden ist. Die Kommission trägt aus eigener Kraft zur Entwicklung der AU-Agenda bei, setzt diese pro-aktiv um und entwickelt sie im Dialog mit

RECs und AU-Mitgliedstaaten weiter. Im Sinne einer Zwischenbilanz stellt diese Entwicklung denn auch den wichtigsten qualitativen Sprung von der OAU zur Afrikanischen Union dar.

Literatur

- Adebayo, Adedeji (Chairperson) (2008), *Audit of the African Union*, Addis Abeba: African Union (unveröffentlicht).
- African Union (2000), *Constitutive Act of the African Union*, Lomé: African Union.
- African Union (2002), *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Addis Abeba: African Union.
- AU Assembly (2007), *African Charter on Democracy, Elections and Governance*, Assembly/AU/Dec.147 (VIII), Addis Abeba: African Union.
- AU Assembly (2009), *Special Session of the 12th Ordinary Session of the Assembly: Report on the Outcome of the Special Session on Follow up to the Sharm El Sheikh Assembly Decision AU/Dec.206 (XI) on the Union Government*, Sp/Assembly/AU/Draft/Rpt(1), Addis Abeba: African Union.
- AU Panel of the Wise (2010), *Election-Related Disputes and Political Violence. Strengthening the Role of the African Union in Preventing, Managing, and Resolving Conflict*, New York: International Peace Institute.
- AU PSC (2012a), *Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, Assembly/AU/6 (XIX), Addis Abeba: African Union.
- AU PSC (2012b), *Press Statement Issued after the 342nd PSC Meeting*, 21. November 2012, Addis Abeba: African Union.
- AUC Chairperson (2011), *Report on Current Challenges to Peace and Security on the Continent and AU's Efforts: Enhancing African Leadership, Promoting African Solutions*, EXT/ASSEMBLY/AU/2. (01.2011), Addis Abeba: African Union.
- AUC Chairperson (2012), *Report on Terrorism and Violent Extremism in Africa*, PSC/PR/2.(CCCXLI), Addis Abeba: African Union.
- Engel, Ulf (Hrsg.) (2012), *New Mediation Practices in African Conflicts*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Engel, Ulf (2013, im Erscheinen), *The Changing Role of the AU Commission in Inter-African Relations: The Case of APSA and AGA*, in: John Harbeson (Hrsg.), *Africa in World Politics*, 5. Auflage, Boulder CO: Westview Press.

- Fisher, Louis M. (Chairperson) (2010), *Moving Africa Forward: African Peace and Security Architecture (APSA), 2010 Assessment Study*, Addis Abeba: African Union.
- Murithi, Timothy (Hrsg.) (2008), *Towards a Union Government for Africa: Challenges and Opportunities*, Pretoria: Institute for Security Studies.
- Murithi, Timothy (2012), Briefing: The African Union at Ten: An Appraisal, in: *African Affairs*, 111, 445, 662-669.
- Omotola, J. Shola (2010), Explaining Electoral Violence in Africa's „New“ Democracies, in: *African Journal of Conflict Resolution*, 10, 3, 51-73.
- Souaré, Issaka K. (2009), *The AU and the Challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies.
- Sturman, Kathryn (2011), *Unconstitutional Changes of Government: The Democrat's Dilemma in Africa*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs.
- Tieku, Thomas K. (2011), The Evolution of the African Union Commission and Africrats, in: Timothy M. Shaw, J. Andrew Grant and Scarlett Cornelissen (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, Farnham, UK: Ashgate, 193-212.
- Witt, Antonia (2013, im Erscheinen), The African Union and Contested Political Order(s), in: Ulf Engel und J. Gomes Porto (Hrsg.), *Towards an African Peace and Security Regime: Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance*, Farnham, UK: Ashgate.

■ Der Autor

Der Politikwissenschaftler Prof. Dr. Ulf Engel unterrichtet „African Studies“ und „Global Studies“ an der Universität Leipzig. Er ist Sprecher des DFG-Graduiertenkollegs 1261 „Bruchzonen der Globalisierung“ und Ko-Sprecher des DFG-Schwerpunktprogramms 1448 „Adaptation and Creativity in Africa“. Als Visiting Professor unterrichtet er am Institute for Peace and Security Studies in Addis Abeba sowie als Professor Extraordinary am Department of Political Science der Universität Stellenbosch. Er ist zudem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des GIGA und Fellow am Stellenbosch Institute for Advanced Study (STIAS).

E-Mail: <uengel@uni.leipzig.de>, Webseite: <www.uni-leipzig.de/~afrika/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=123>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ beschäftigt sich das Forschungsteam 3 mit vergleichender Regionalismusforschung.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Bergholm, Linnea (2009), *Heikle Beziehungen: Vereinte Nationen, Afrikanische Union und Friedensmissionen in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Elischer, Sebastian, und Gero Erdmann (2012), *Regionalorganisationen in Afrika – eine Bilanz*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Engel, Ulf (2008), *Mühseliger Aufbau: Frieden und Sicherheit in der AU*, GIGA Focus Afrika, 10, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Jetschke, Anja, und Philomena Murray (2012), *Diffusing Regional Integration: The EU and East Asia*, in: *West European Politics*, 35, 1, 174-191.

Jetschke, Anja, und Tobias Lenz (2011), *Vergleichende Regionalismusforschung und Diffusion: Eine neue Forschungsagenda*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 52, 3, 448-474.

Kinzel, Wolf (2007), *Afrikanische Sicherheitsarchitektur – ein Überblick*, GIGA Focus Afrika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

von Soest, Christian (2008), *Wacklige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem*, GIGA Focus Afrika, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM