

Stabilität durch regionale Sanktionen in Afrika?

Grauvogel, Julia; Newbery, Katharina; Soest, Christian von

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:

Grauvogel, J., Newbery, K., & Soest, C. v. (2013). *Stabilität durch regionale Sanktionen in Afrika?* (GIGA Focus Afrika, 3). 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-347999>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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

Stabilität durch regionale Sanktionen in Afrika?

Julia Grauvogel, Katharina Newbery und Christian von Soest

Am 25. März 2013, nur einen Tag nach dem Militärputsch durch die Rebellenallianz Séléka, verhängte die Afrikanische Union (AU) Sanktionen gegen die Zentralafrikanische Republik. Der Friedens- und Sicherheitsrat der AU suspendierte die Mitgliedschaft des Landes, verhängte Reisebeschränkungen für die Rebellen und ließ deren Konten einfrieren.

Analyse

Seit Gründung der AU im Jahr 2002 haben Regionalorganisationen auf dem afrikanischen Kontinent im weltweiten Vergleich sehr weitgehende Möglichkeiten zur Sanktionierung ihrer Mitgliedstaaten festgeschrieben. Zunehmend nutzen die AU, die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) diese Maßnahmen, um unerwünschte Entwicklungen in ihren Mitgliedstaaten zu bekämpfen.

- Die Sanktionen von AU, ECOWAS und SADC verfolgen das Ziel, die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen. Sie sind in der Regel von geringer Stärke. Angesichts fehlender Kapazitäten zur Durchsetzung weitreichender Maßnahmen setzen die afrikanischen Regionalorganisationen in Krisenfällen vor allem auf das Instrument, die Mitgliedschaft betroffener Staaten auszusetzen.
- Die von afrikanischen Organisationen verhängten Sanktionen beziehen sich nicht auf die Regierungsführung von Machthabern. Dies verweist auf die Grenzen der neuen Norm der „Nichtgleichgültigkeit“ und auf die noch immer große Bedeutung von Regimesicherheit im Verhältnis zum Konzept der menschlichen Sicherheit.
- Die AU-Kommission und der Friedens- und Sicherheitsrat der AU nehmen bei der Sanktionierung von Mitgliedstaaten eine immer wichtigere Rolle ein. Die Form des Zusammenwirkens der AU mit den zahlreichen afrikanischen Regionalorganisationen wird jedoch von den Akteuren jeweils von Fall zu Fall neu entschieden.

Schlagwörter: Regionale Sanktionen, Afrikanische Union (AU), Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Regionale Sanktionen als Mittel der Wahl

In den vergangenen Jahren hat die Anzahl bewaffneter innerstaatlicher Konflikte in Subsahara-Afrika wieder zugenommen. Im Jahr 2012 war der Kontinent mit 56 von weltweit 208 dokumentierten gewaltsamen Auseinandersetzungen (HIIK 2013) eine der konfliktreichsten Zonen der Welt. Innerstaatliche Auseinandersetzungen in Afrika stehen oftmals in Zusammenhang mit Gewalt bei Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie verfassungswidrigen Machtwechseln, vor allem durch das Militär (Engel 2012). Die AU und afrikanische Regionalorganisationen wie ECOWAS und SADC reagieren darauf zunehmend mit Sanktionen: Zwangsmaßnahmen, die unerwünschtes politisches Verhalten erschweren und die sanktionierte Regierung dazu veranlassen sollen, ihre Politik zu ändern.¹

Afrika steht beim Einsatz regionaler Sanktionen, also solchen Zwangsmaßnahmen, die Regionalorganisationen gegen ihre Mitgliedstaaten verhängen, weltweit an erster Stelle. Die AU-Kommission hat diese Entwicklung als führende Kraft maßgeblich vorangetrieben. Dieses systematische Verhängen von regionalen Sanktionen bedeutet eine fundamentale Abkehr vom bis Ende der 1990er Jahre vorherrschenden Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.

Die Forschung zu regionalen Sanktionen (Charon 2013; Magliveras 2011; Striebinger 2012; Witt 2012) befindet sich mehr als zehn Jahre nach Beginn dieser Entwicklung noch immer im Anfangsstadium. Dies ist erstaunlich, legt die politikwissenschaftliche Sanktionsforschung doch nahe, dass Zwangsmaßnahmen, die von Nachbarn in derselben Region ausgehen, besonders effektiv sein können:

- Die in der Regel stärkeren wirtschaftlichen Bindungen zwischen dem „Sender“ von Sanktionen und einem benachbarten „Ziel“ erhöhen die Kosten der Sanktionierung und damit auch den Druck auf das betroffene Regime (McLean und Whang 2010).
- Enge politische Beziehungen machen die Druckmittel wirksamer (Allen 2005).
- Regionale Sanktionen können weniger leicht als neokoloniales Instrument des Westens gebrand-

¹ Die Autoren unterscheiden zwischen diplomatischen (z.B. Ausschluss von der Mitgliedschaft in einer Regionalorganisation), wirtschaftlichen (z.B. Einschränkung von Handelsbeziehungen), finanziellen (z.B. Einfrieren von Konten) und militärischen (Waffenembargo) Sanktionen. Militärische Interventionen werden nicht als Sanktionen behandelt (Basedau, Portela und von Soest 2010).

markt werden (Galtung 1967), wie dies Simbabwe Präsident Mugabe im Fall der EU- und US-Sanktionen macht. Ein solches regionales Signal der Missbilligung lässt sich auch aufgrund gesellschaftlicher und kultureller Verflechtungen von Betroffenen seltener instrumentalisieren.

Weitreichende Interventionsrechte – die afrikanische Sicherheitsarchitektur

Die Gründung der AU im Jahr 2002 als Nachfolgeorganisation der 1963 etablierten Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) war das Ergebnis eines komplexen politischen Prozesses, in dem die afrikanischen Staats- und Regierungschefs sich auf neue Normen verständigten sowie Institutionen zu deren Umsetzung schufen, um Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent stärker zu fördern, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Damit reagierten die afrikanischen Staaten auch auf die Wahrnehmung, dass die internationale Gemeinschaft nach dem Scheitern der Missionen der Vereinten Nationen (VN) in Somalia und Ruanda weniger bereit war, auf innerstaatliche Konflikte des Kontinents zu reagieren. Der daraufhin entwickelte Grundsatz der „afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme“ wurde zu einem wichtigen Gründungsprinzip der AU.

Dem neuen Selbstverständnis der AU liegt zudem ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde. Der frühere Fokus auf Regimesicherheit und Schutz des Staates wird um die Dimension der menschlichen Sicherheit ergänzt, die den einzelnen Bürger in den Mittelpunkt stellt. Während sich die OAU strikt an das Gebot der „Nichteinmischung“ (*Non-Intervention*) in die internen Angelegenheiten anderer Staaten hielt, setzen die AU-Mitgliedstaaten auf das Gebot der „Nichtgleichgültigkeit“ (*Non-Indifference*). Danach besitzt die AU das Recht, in schwerwiegenden Fällen – Kriegsverbrechen, Genoziden, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie schwerwiegenden „Bedrohungen der legitimen Ordnung“ – in die innerstaatlichen Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzugreifen (AU-Verfassung: Art. 4, Paragraph h; African Union 2000).² Afrikanische Staaten haben damit eine im globalen Vergleich sehr weitgehende Regelung zu

² Die Möglichkeit, auch bei „schwerwiegenden Bedrohungen der legitimen Ordnung“ in einem Mitgliedstaat zu intervenieren, wurde am 3. Februar 2003 von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs in die AU-Verfassung aufgenommen (Engel und Porto 2010).

Tabelle 1: Von Regionalorganisationen Subsahara-Afrikas verhängte Sanktionen, 1990 – April 2013

Organisation	AU	ECOWAS	SADC
Anzahl Mitgliedstaaten	54	15	15
Sanktionsfälle	12	8	1
Welche Staaten wurden wann sanktioniert?	Elfenbeinküste (2010-2011); Guinea (2008-2010); Guinea-Bissau (2012-); Komoren (2007-2008); Madagaskar (2009-); Mali (2012); Mauritien (2005-2007; 2008-2009); Niger (2010-2011); Togo (2005); Zentralafrikanische Republik (2003-2005; 2013-)	Elfenbeinküste (2010-2011); Guinea (2009-2011); Guinea-Bissau (2012-); Liberia (1992-1997); Mali (2012); Niger (2009-2011); Sierra Leone (1997-2003); Togo (2005)	Madagaskar (2009-)

Quelle: Eigene Zusammenstellung; vgl. auch Charron 2013: 4-5.

externen Interventionen in innerstaatliche Angelegenheiten getroffen.

Um diese Prinzipien umsetzen zu können, haben sie ein Netzwerk neuer Institutionen und Entscheidungsmechanismen entwickelt, die „Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur“ (APSA). Die APSA soll – gemäß Kapitel VIII der VN-Charta – die Funktion eines kollektiven Sicherheits- und Frühwarnsystems übernehmen.

Die sieben von der AU anerkannten afrikanischen Regionalorganisationen³ und regionale Mechanismen wie die festen Truppenbataillone zur Krisenintervention (Standby Forces) sind für das Funktionieren der APSA entscheidend. Für die Koordination von regionalen und AU-Aktivitäten sind der afrikanische Friedens- und Sicherheitsrat (PSC) sowie der Vorsitzende der AU-Kommission verantwortlich. Der PSC ist das zentrale Entscheidungsorgan für Konfliktprävention und -lösung, entsprechend Artikel 30 des AU-Gründungsvertrags kann er unter anderem bei verfassungswidrigen Machtwechseln Sanktionen gegen einen Mitgliedstaat erlassen.

Fünfzehn Mitgliedstaaten bilden den PSC, davon werden jeweils zehn für zwei Jahre und fünf für drei Jahre auf der Basis regional ausgewogener

Repräsentation gewählt. Im Unterschied zum VN-Sicherheitsrat besitzt kein PSC-Mitglied ein Vetorecht. Entscheidungen in wichtigen Krisenfällen treffen die Außenminister oder Staatsschefs im PSC vorzugsweise, aber nicht notwendigerweise im Konsens. Falls dies nicht gelingt, genügt eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder.

Darüber hinaus nimmt die AU-Kommission in Friedens- und Sicherheitsfragen eine immer wichtigere Rolle ein. Sie bestimmt die Agenda des PSC und formuliert zentrale Dokumente der Gipfeltreffen. Bei der Verhängung von Sanktionen muss der oder die AU-Kommissionsvorsitzende die Mitgliedstaaten beteiligen, die Zusammenarbeit mit der zuständigen Regionalorganisation sichern und die internationalen Vermittlungsbemühungen koordinieren (Engel und Porto 2010).

Verfassungswidrige Machtwechsel – die Auslöser regionaler Sanktionen

AU, ECOWAS und SADC sind die bislang einzigen Organisationen in Subsahara-Afrika, die Sanktionen gegen ihre Mitgliedstaaten ausgesprochen haben.⁴ Regionalorganisationen wie EAC, COMESA oder ECCAS hingegen sind primär auf Kooperation in Handel und Entwicklung ausgerichtet und verfügen zudem nicht über die Kapazitäten, Zwangsmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen. Tabelle 1 zeigt, gegen welche afrikanischen Staaten AU, ECOWAS und SADC in der Zeit von 1990 bis April 2013 Sanktionen verhängt haben.

Regionale Sanktionen wurden als Reaktion auf verschiedene Verstöße verhängt:⁵

- einen verfassungswidrigen Machtwechsel (elf Fälle:⁶ Guinea 2008, Guinea-Bissau 2012, Mada-

3 Gemeinsamer Markt für Ost- und Südafrika (COMESA), Zentralafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECCAS), Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS), Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (SADC), Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung von Staaten in Nordostafrika (IGAD), Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (CEN-SAD), Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC).

4 Eritrea setzte seine IGAD-Mitgliedschaft im Jahr 2007 für vier Jahre aus, 2011 wurde dem Land die Rückkehr in die IGAD durch die anderen Mitglieder verweigert. Dieser Fall wird nicht als IGAD-Sanktionierung gewertet; zu einer gegenteiligen Interpretation siehe Charron 2013.

5 Parallele Sanktionen von der AU und von Regionalorganisationen wurden in der folgenden Aufstellung zusammengefasst.

6 Burundi wurde in den Jahren 1996 bis 1999 von sieben Nachbarstaaten sanktioniert, die ein umfassendes Handelsembar-

- gaskar 2009, Mali 2012, Mauretanien 2005 und 2008, Niger 2010, Sierra Leone 1997, Togo 2005, Zentralafrikanische Republik 2003 und 2013),
- einen verfassungswidrigen Machterhalt, also die Weigerung nach verlorenen Wahlen die Macht abzugeben (zwei Fälle: Komoren 2007, Elfenbeinküste 2010), sowie
 - eine „ernsthafte“ Bedrohung der verfassungsmäßigen Ordnung (ein Fall: Liberia 1992).

Um die „verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen“, wurden demokratische Wahlen (zum Beispiel in Guinea-Bissau 2012) oder die tatsächliche Übernahme der Regierungsmacht durch den demokratisch gewählten Präsidenten gefordert, wie dies in der Elfenbeinküste 2010 der Fall war.

AU, ECOWAS und SADC verhängen inzwischen so regelmäßig Sanktionen, dass von einer „Anti-Putsch-Norm“ gesprochen werden kann. Bezeichnend für die eingeschränkte Umsetzung des zugrunde liegenden Prinzips der Nicht-Gleichgültigkeit ist jedoch, dass sich Sanktionen gegen verfassungswidriges Verhalten nur auf die Machtübernahme, nicht aber auf die Regierungsführung von Machthabern beziehen (Witt 2012). Folglich reagiert ECOWAS beispielsweise nicht darauf, dass Burkina Fasos Präsident Compaoré, der 1987 selbst durch einen Putsch an die Macht kam, seine Macht durch umstrittene „Neuinterpretationen“ der Verfassung aufrechterhält. Auch bei schwersten Menschenrechtsverletzungen verhängen die Regionalorganisationen keine Sanktionen.

Schwache Sanktionen

Auffällig ist, dass die Druckmittel von AU, ECOWAS und SADC in der Regel schwach sind. In allen Fällen schloss die Organisation den betroffenen Mitgliedstaat aus der Organisation aus – doch oft war dies die einzige Maßnahme, die verhängt wurde. Die Gründe für den verglichen mit Sanktionen der VN, USA oder der EU beschränkten Umfang der regionalen Zwangsmaßnahmen in Afrika liegen auf verschiedenen Ebenen:

- unterschiedliche Interessen auf kontinentaler und regionaler Ebene, die die Entscheidungsfindung in Organisationen mit hohen Mitgliederzahlen erschweren,

- der eingeschränkte wirtschaftliche und politische Einfluss (*leverage*) der Regionalorganisationen gegenüber ihren Mitgliedstaaten,
- die begrenzte gegenseitige Abhängigkeit afrikanischer Staaten,
- die unausgesprochene Norm der Solidarität zwischen afrikanischen Staats- und Regierungschefs, insbesondere unter aus Unabhängigkeitsbewegungen hervorgegangenen Regierungen, und
- Schwierigkeiten bei der Umsetzung weitreichender Sanktionen aufgrund von durchlässigen Grenzen, Korruption und unzureichenden Kapazitäten zur Implementierung und Überwachung (Charron 2013).

Schnelle Aufhebung der regionalen Sanktionen

Verglichen mit Sanktionen von EU, USA und Vereinten Nationen sind die Maßnahmen der Regionalorganisationen in Subsahara-Afrika von sehr kurzer Dauer. Die ECOWAS-Sanktionen gegen Mali und Togo, die nur vier beziehungsweise sechs Tage andauerten, stellen Extremfälle dar, aber auch die anderen Staaten wurden selten länger als ein Jahr sanktioniert. Lediglich die Maßnahmen gegen die Zentralafrikanische Republik (2003), Guinea, Liberia, Madagaskar und Sierra Leone wurden länger als zwei Jahre aufrechterhalten.

In den meisten Fällen wurden die Zwangsmaßnahmen sofort aufgehoben, nachdem Wahlen stattgefunden hatten – die keineswegs immer frei und fair waren – oder nachdem die gewählte Regierung ihr Amt antreten konnte. In manchen Fällen reichte lediglich ein Abkommen zur „Wiederherstellung der Ordnung“, beispielsweise ein Zeitplan für das Abhalten von Wahlen, dessen Umsetzung aber noch ausstand, wie bei der ECOWAS-Sanktionierung von Mali. Die Anforderungen für die Aufhebung regionaler Sanktionen in Afrika sind also niedrig und nicht abhängig davon, ob gute Regierungsführung verwirklicht wird.

AU und Regionalorganisationen – keine feste Aufgabenteilung

In vielen Fällen verhängt die AU Sanktionen zusammen mit ECOWAS und SADC. Bei einem solchen gemeinsamen oder zumindest zeitgleichen Vorgehen ist die Rollenverteilung zwischen AU und ECOWAS oder SADC allerdings jeweils unterschiedlich. Obwohl die AU ein Subsidiaritätsprinzip vorsieht, setzen die Mitgliedstaaten di-

go durchsetzen. Da die Sanktionen nicht von einer afrikanischen Regionalorganisation implementiert wurden, wird dieser Sanktionsfall in unserer Auswertung nicht berücksichtigt.

Tabelle 2: Afrikanische Regionalorganisationen und die Sanktionierung verfassungswidriger Regierungswechsel

Organisation	AU	ECOWAS	SADC
Rechtliche Grundlagen	Lomé Deklaration (2000); Gründungsvertrag AU (2000): Artikel 23 (2) und Artikel 30; Prozessordnung der AU Versammlung (2002): Regel 37	Protokoll zum Mechanismus für Konfliktprävention, -management, -lösung, Friedenserhaltung und Sicherheit (1999): Kapitel V, Artikel 25; Protokoll zu Demokratie und guter Regierungsführung (2001): Artikel 45	SADC-Gründungsvertrag (1992): Kapitel 13, Artikel 33; Protokoll zu Politik, Verteidigung und Sicherheit (2001): Artikel 11 (2)
Maßnahmen	Aufhebung Mitgliedschaft (Artikel 30); Handelsbeschränkungen, Einschränkung zwischenstaatlicher Verträge, Visa-Verbote für de-facto-Machthaber (Regel 37), Möglichkeit weiterer Sanktionen nach Art. 23 (2) des AU-Gründungsvertrags	Aufhebung Mitgliedschaft, Ausschluss von Kandidaten für Positionen in internationalen Organisationen, keine ECOWAS Treffen im betroffenen Staat (Artikel 45); für weitere (z.B. wirtschaftliche) Sanktionen gibt es keine explizite rechtliche Grundlage	Nicht rechtlich festgelegt. In der Praxis bisher: Aufhebung Mitgliedschaft
Beschlussverfahren zur Verhängung von Sanktionen	De jure: Vorsitzende der AU-Versammlung und der AU-Kommission leiten Verfahren zur Aufhebung der Mitgliedschaft ein, AU-Versammlung trifft Entscheidungen über weitere Sanktionen (Regel 37); De facto : Sanktionen werden vom PSC in Zusammenarbeit mit der AU-Kommission entschieden	Aufhebung der Mitgliedschaft ist ein weitgehend automatisierter Prozess; weitere Sanktionen werden ad hoc von Staats- und Regierungschefs entschieden	Staats- und Regierungschefs entscheiden ad hoc über Sanktionen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

es in der Praxis nicht immer um. Im Fall Guineas, Guinea-Bissaus, Madagaskars und Malis reagierte die AU zuerst, woraufhin die ECOWAS nachzog, während bei der Elfenbeinküste, Niger und Togo ECOWAS die Initiative übernahm. Bisher konnten sich die Regionalorganisationen nicht darauf einigen, in welchen Fällen die AU selbst Maßnahmen umsetzt und wann sie lediglich koordinierende Aufgaben übernimmt (Fisher et al. 2010: 67). Trotz dieser unklaren Aufgabenverteilung funktioniert die „pragmatische“ Abstimmung der Akteure in den unterschiedlichen Krisen jedoch weitgehend.

Unterschiedliche rechtliche Grundlagen und Beschlussverfahren

Die Sanktionen von AU, ECOWAS und SADC stützen sich auf verschiedene rechtliche Grundlagen und Beschlussverfahren (siehe Tabelle 2). Unterschiedlich klare rechtliche Grundlagen für den Umgang mit innerstaatlichen Krisen sind einerseits ein Ausdruck des unterschiedlichen Gewichts sicherheitspolitischer Themen im Verhältnis zu Fragen der wirtschaftlichen Integration in der jeweiligen Organisation. Andererseits können fehlende Regelungen zum Umgang mit ver-

fassungsrechtlichen Machtwechseln auch die seltenere Anwendung von Sanktionen erklären, wie sich am Beispiel der SADC zeigt.

Der rechtliche Rahmen der AU wurde – noch zu Zeiten der OAU – in der „Lomé-Deklaration zur Reaktion auf verfassungswidrige Machtwechsel“ (2000) festgelegt, die insgesamt vier Situationen als verfassungswidrige Regierungswechsel definiert:

1. einen Militärputsch gegen eine demokratisch gewählte Regierung,
2. eine Intervention durch Söldner mit dem Ziel, eine demokratisch gewählte Regierung zu stürzen,
3. die Ersetzung einer demokratisch gewählten Regierung durch bewaffnete Dissidentengruppen und Rebellen und
4. die Weigerung einer amtierenden Regierung, ihre Macht nach einer Niederlage in freien, fairen und geregelten Wahlen abzugeben.

Die möglichen Zwangsmaßnahmen bei verfassungswidrigen Machtwechseln sind im Gründungsvertrag der AU (2000), im Protokoll zur Gründung des Friedens- und Sicherheitsrats (2002) sowie in weiteren Dokumenten genauer ausgeführt (siehe Tabelle 2).

Als Reaktion auf die zahlreichen Staatsstreich in Westafrika, die nicht zuletzt die wirtschaftliche Integration der Region erschweren, gaben die ECOWAS-Mitgliedstaaten ihrer Gemeinschaft im Jahr 1999 ebenfalls ein umfassendes Mandat, um die Regierungsstrukturen ihrer Mitgliedstaaten zu schützen. Artikel 45 des 2001 beschlossenen „Protokolls zu Demokratie und guter Regierungsführung“ ermächtigt die ECOWAS, bei Staatsstreich Sanktionen zu erlassen. Die Organisation könnte ihre Mitglieder auch bei massiven Menschenrechtsverletzungen sanktionieren, in der Praxis war dies bisher jedoch nie der Auslöser von Zwangsmaßnahmen.

Die rechtlichen Bestimmungen der SADC sind verglichen mit denen von AU und ECOWAS nur gering ausgearbeitet. Laut Artikel 33 des SADC-Gründungsvertrags können Sanktionen gegen Mitgliedstaaten erlassen werden, die ihre Pflichten gegenüber SADC verletzen oder gegen Prinzipien der Gemeinschaft verstoßen. Bei verfassungswidrigen Machtwechseln sieht das „Protokoll zu Politik, Verteidigung und Sicherheit“ (2001) lediglich vor, dass das Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit „eine Lösung finden soll“. In der Praxis wird dies kurzfristig auf Gipfeltreffen entschieden.

Weiterentwicklung und Wandel regionaler Sanktionen in Afrika

Der afrikanische Kontinent ist heute im weltweiten Vergleich Spitzenreiter bei regionalen Sanktionen, deren Anwendung ein neues Phänomen ist. Von den 21 durch AU/OAU, ECOWAS und SADC verhängten Sanktionen begannen nur zwei, ECOWAS gegen Liberia (1992-1997) und gegen Sierra Leone (1997-2003), in den 1990er Jahren. Seitdem haben sich regionale Sanktionen in Afrika zu dem am häufigsten verwendeten Instrument entwickelt, um verfassungswidrigen Machtwechseln zu begegnen: Das populärste Druckmittel, der befristete Ausschluss aus der Organisation, ist günstig für die Sanktionierenden und erfordert kaum Kapazitäten zur Umsetzung, ermöglicht es den Regierungen aber dennoch, Entschlossenheit und schnelles Handeln zu demonstrieren.

Eine interessante Entwicklung ist die zunehmende Verhängung umfassenderer Maßnahmen. Im Falle Guineas, der Komoren, Madagaskars, Malis, Mauretaniens und der Zentralafrikanischen Republik (2013) verhängte die AU zusätzlich zum Ausschluss aus der Organisation auch noch Reise-

beschränkungen und finanzielle Sanktionen gegen die Putschisten.

ECOWAS hat demgegenüber schon immer härtere Zwangsmaßnahmen auferlegt. Mit Ausnahme der Elfenbeinküste ging der Ausschluss eines Mitglieds immer mit gezielten diplomatischen und finanziellen Sanktionen einher, in einigen Fällen auch mit einem Waffenembargo (Guinea, Liberia, Togo) beziehungsweise einer militärischen Intervention (Liberia, Sierra Leone). Dieses umfassendere Vorgehen der ECOWAS hat vier Hauptursachen:

- Die Entstehungsgeschichte und das Selbstverständnis der Regionalorganisationen unterscheiden sich: Für die ECOWAS nehmen sicherheitspolitische Aspekte eine zentrale Bedeutung ein, während die meisten anderen afrikanischen Regionalorganisationen wie SADC und Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) zuvorderst eine Entwicklungsagenda verfolgen.
- Die Zahl der Staatsstreich ist in Westafrika im afrikanischen Vergleich am höchsten. Hier wurde früher als in anderen Regionen ein Bedarf an externen Interventionen gesehen.
- Die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Regionalorganisationen sind unterschiedlich stark institutionalisiert, wobei die auf Konsens der Mitgliedstaaten angewiesene SADC durch die Kontroverse um die Regierung Präsident Mugabes in Simbabwe sicherheitspolitisch weitgehend gelähmt ist.
- Der Grad der Integration in der jeweiligen Region und die Kapazitäten der einzelnen Regionalorganisationen unterscheiden sich stark. Schwache Organisationen wie die Gemeinschaft der Sahel-Sahara-Staaten (CEN-SAD) verfügen weder über die Institutionen, noch über die Einigkeit, um Sanktionen beschließen und implementieren zu können. ECOWAS zeichnet sich demgegenüber durch einen hohen Integrationsgrad aus.

Unklar bleibt, ob andere Regionalorganisationen in Afrika ähnlich wie ECOWAS zunehmend auf Sanktionen setzen oder ob sie die Weiterentwicklung und Umsetzung dieses Mechanismus der AU überlassen werden.

Als günstige und relativ leicht umzusetzende Maßnahmen werden regionale Sanktionen, insbesondere das Aussetzen der Mitgliedschaft, ein beliebtes Mittel afrikanischer Außenpolitik bleiben, um unerwünschtem politischem oder militärischem Verhalten in Nachbarstaaten zu begegnen. Auch wenn der Ausschluss aus einer afrikanischen Regionalorganisation verglichen mit international verhängten Maßnahmen wie Handels-

embargos als ein schwaches Instrument erscheint, besitzt er doch Signalwirkung. Die externe Anerkennung ihrer Souveränität ist für viele Regime in Afrika, die selbst teilweise nur eingeschränkte Kontrolle über ihr Staatsgebiet ausüben, von hoher Bedeutung. Die offensichtliche Missachtung durch Regierungen im regionalen Umfeld gefährdet tendenziell ihre Machtposition. Damit wird der befristete Ausschluss aus einer Regionalorganisation zu einer ernst zu nehmenden Maßnahme.

Der Fokus afrikanischer Sanktionen liegt gegenwärtig auf der Stabilität der politischen Ordnung in den Mitgliedstaaten und nicht auf einer Entwicklung hin zu demokratischer oder besserer Regierungsführung. Derzeit ist nicht abzusehen, ob sich der Schwerpunkt in naher Zukunft tatsächlich zugunsten „menschlicher Sicherheit“ verschieben wird und damit auch regionale Sanktionen im Zusammenhang mit der Regierungsführung von Machtinhabern in Afrika verhängt werden.

Hinsichtlich der Wirkung regionaler Sanktionen steht die Forschung noch ganz am Anfang. Die bisherige Sanktionspraxis ist insofern effektiv, als die verfassungsmäßige Ordnung durch Neuwahlen und Roadmaps dorthin zumindest de jure oftmals wieder hergestellt wird. Ob dies oder eine Ausweitung der Maßnahmen ausreicht, um auch Sanktionserfolge im Sinne einer besseren Regierungsführung zu erzielen, ist fraglich. Es wird vom Ausbau von Kapazitäten zur Umsetzung und Überwachung regionaler Sanktionen und einer klareren Koordination zwischen AU und Regionalorganisationen einerseits und der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen andererseits abhängen.

Literatur

- African Union (2000), *Constitutive Act of the African Union*, Lomé: African Union.
- Allen, Susan H. (2005), The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure, in: *International Interactions*, 31, 2, 117-138.
- Basedau, Matthias, Clara Portela, und Christian von Soest (2010), *Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?*, in: GIGA Focus Global, 11, online: <http://vg02.met.vgwort.de/na/2b7d9f26486040c9b3d77ffbd0e03481?l=http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_1011.pdf> (13. Mai 2013).
- Charron, Andrea (2013), *Sanctions and Africa: UN and Regional Responses Responding to Conflict in Africa*, paper prepared for the International Studies Association Annual Convention, 3.-6. April 2013, San Francisco, CA.
- Engel, Ulf, und J. Gomes Porto (2010), *Towards an African Peace and Security Regime: Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance*, Farnham: Ashgate.
- Engel, Ulf (2012), *Frieden, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU?*, in: GIGA Focus Afrika, 8, online: <http://vg08.met.vgwort.de/na/e5dc68a30738482f91185024f8da05f7?l=http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_1208.pdf> (13. Mai 2013).
- Fisher, Luis M. (2010), *African Peace and Security Architecture (APSA): 2010 Assessment Study*, Report commissioned by the African Union's Peace and Security Department, Addis Abeba: African Union.
- Galtung, Johan (1967), On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia, in: *World Politics*, 19, 3, 378-416.
- HIK (2013), *Conflict Barometer 2012*, Heidelberg: Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK).
- Magliveras, Konstantinos D. (2011), *The Sanctioning System of the African Union: Part Success, Part Failure?*, online: <www.academia.edu/1103678/THE_SANCTIONING_SYSTEM_OF_THE_AFRICAN_UNION_PART_SUCCESS_PART_FAILURE> (10. April 2013).
- McLean, Elena V., und Taehee Whang (2010), Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions, in: *International Studies Quarterly*, 54, 2, 427-447.
- Striebinger, Kai (2012), When Pigs Fly: ECOWAS and the Protection of Constitutional Order in Events of Coups d'Etat, in: Tanja Börzel et al. (Hrsg.), *Roads to Regionalism: Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, Farnham: Ashgate, 179-196.
- Witt, Antonia (2012), *Jointly Working for Democracy? The African Union and Unconstitutional Changes of Government*, Paper prepared for the DVPW Kongress, Tübingen, 24-28 September 2012, online: <<https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012Regionalismus-Witt.pdf>> (10. April 2013).

■ Die Autoren

Julia Grauvogel, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten GIGA-Forschungsprojekt „Wirkungslose Sanktionen? Externe Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ und Doktorandin an der Universität Hamburg.

E-Mail: <julia.grauvogel@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/grauvogel>

Katharina Newbery, MSc., verfasste ihre Masterarbeit an der Universität Edinburgh zum Thema „Normen und Praxis humanitärer Interventionen: Die internationale Reaktion auf die Darfur- und Libyenkrise“. Von Januar bis April 2013 arbeitete sie im GIGA-Forschungsprojekt „Wirkungslose Sanktionen?“ mit.

E-Mail: <katharina.newbery@gmail.com>

Dr. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter des überregionalen Forschungsteams „Ursachen und Wirkungen von Sanktionen“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“. Er ist wissenschaftlicher Koordinator des GIGA-Forschungsprojekts „Wirkungslose Sanktionen?“.

E-Mail: <christian.vonsoest@giga-hamburg.de>, Webseite: <http://staff.giga-hamburg.de/soest>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Ursachen und Wirkungen von Sanktionen“ im GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht unter anderem die Einflüsse von Sanktionen auf die Stabilität von autoritären Regimen. Das durch die Fritz Thyssen Stiftung geförderte interregional vergleichende Projekt „Wirkungslose Sanktionen? Internationale Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ (Projektleitung: Dr. Matthias Basedau, Koordination: Dr. Christian von Soest) hat am 1. Dezember 2011 begonnen.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias, Clara Portela und Christian von Soest (2010): *Peitsche statt Zuckerbrot: Sind Sanktionen wirkungslos?*, GIGA Focus Global, 11, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Engel, Ulf (2012): *Frieden, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU?*, GIGA Focus Afrika, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

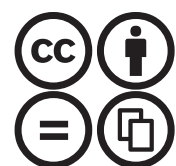
Eischer, Sebastian, und Gero Erdmann (2012), *Regionalorganisationen in Afrika – eine Bilanz*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Mehler, Andreas (2013), *Erneut gewaltsamer Regimewechsel in der Zentralafrikanischen Republik*, GIGA Focus Afrika, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Stroh, Alexander, und Christian von Soest (2011), *Den Machterhalt im Blick: Verfassungsreformen in Sub-Sahara-Afrika*, 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. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch 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: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; 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