



November 2008

Die Afrikanische Union – auf dem Weg zu den United States of Africa?

von Dr. Sabine Fandrych

Friedrich-Ebert-Stiftung Äthiopien

Einführung

Die Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2002 weckte allgemein Hoffnungen auf einen politischen und institutionellen Neubeginn in Afrika, getragen von einer gestärkten Kontinentalorganisation, die nicht wie ihre institutionelle Vorgängerin allein auf die Verteidigung der staatlichen Souveränität ausgelegt sein würde, sondern auf eine neue Verantwortlichkeit gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Die Etablierung neuer Organe, allen voran des Friedens- und Sicherheitsrates der AU, aber auch des Panafrikanischen Parlaments, des Afrikanischen Gerichts für Menschen- und Völkerrechte, eines Afrikanischen Gerichtshofs, des Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC) und die Integration der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) und des African Peer Review Mechanism (APRM) in die AU wurden als Zeichen einer sich demokratisierenden, proaktiven Afrikanischen Union gewertet.

War die Organization of African Unity (OAU) noch als ein ineffizienter und autoritärer Club von Staats- und Regierungschefs wahrgenommen worden, der neben Deklarationen wenig ausrichtete, so gab die

Einbeziehung von ParlamentarierInnen, Justiz und zivilgesellschaftlichen Organisationen in die AU-Struktur Anlass zur Hoffnung auf eine stärkere Fokussierung auf die zentralen Probleme Afrikas. Das Prinzip der ‚Afro-Responsibility‘ sollte den Afro-Pessimismus ablösen - und damit sollte die Einsicht Oberhand gewinnen, dass die Zukunft der AfrikanerInnen vorrangig von ihnen selbst abhinge. Die Integrationslogik der AU sollte – anders als die der OAU – nicht nur die Regierungen einbeziehen, sondern auch ParlamentarierInnen, politische Parteien, UnternehmerInnen und zivilgesellschaftliche Akteure.

Doch wie weit hat sich die Kontinentalorganisation ihrer eigenen Vision von einem ‚integrierten, wohlhabenden und friedlichen Afrika‘ angenähert, ‚einem Afrika, das von seinen Bürgern angetrieben wird, und das eine dynamische Kraft in der globalen Arena‘ darstellen soll?¹ Wie weit ist die institutionelle Transformation der Organi-

¹ ‚The vision of the African Union is that of an Africa integrated, prosperous and peaceful, an Africa driven by its own citizens, a dynamic force in the global arena.‘ Strategic Plan of the African Union Commission. Volume 1: Vision and Mission of the African Union, Mai 2004, Seite 26.

sation fortgeschritten, die diese Vision als Motor vorantreiben soll? Gehen die institutionellen Veränderungen weit genug? Wer sind – innerhalb und außerhalb der AU-Institutionen - die treibenden Kräfte? Ist der politische Wille zur Aufgabe staatlicher Souveränität seitens der Mitgliedsstaaten tatsächlich vorhanden? Welche Hindernisse und Herausforderungen gilt es zu überwinden?

Paradigmenwechsel von ‚Non-Intervention zu Non-Indifference‘

Als Reaktion auf die weitgehende Hilflosigkeit während des ruandischen Genozids hat sich ein Paradigmenwechsel unter der Überschrift ‚Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme‘ vollzogen. Afrika ist derzeit der einzige Kontinent, der sich eine übergreifende kontinentale Sicherheitsarchitektur gegeben hat. Diese Sicherheitsarchitektur ist progressiv insofern, als sie im Vergleich zu anderen Weltregionen das Souveränitätsrecht der Nationalstaaten deutlich relativiert. So ist die Intervention der Afrikanischen Union in innerstaatliche Krisen der Mitgliedsstaaten bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Krieg möglich. Durch die Verankerung des Prinzips der „*Responsibility to Protect*“² findet eine Neudefinition von Staatlichkeit statt, die für andere Kontinente Vorbild sein könnte. Die AU hat dabei den umfassenden Anspruch entwickelt, im Bereich Frieden und Sicherheit in allen Phasen tätig zu sein, angefangen von der Prävention, der Mediation, über *Peace-Keeping* und *Post-Conflict Reconstruction*.

Entgegen dem vielzitierten Beharren auf uneingeschränkter Souveränität der postkolonialen Staaten in der OAU sieht die Gründungsakte der AU sogar das Recht der Union vor, Frieden und Stabilität – auf Empfehlung des Friedens- und Sicherheitsrates - wieder herzustellen, wenn eine ernsthafte Bedrohung der legitimen Ord-

nung in einem Mitgliedsstat vorliegt.³ Obwohl die AU keine politischen oder ökonomischen Mindestkriterien für die Mitgliedschaft definiert hat, verurteilt die Gründungsakte verfassungswidrige Regierungswechsel und sieht die Suspendierung von Regimen vor, die verfassungswidrig an die Macht gelangt sind.⁴

United States of Africa – realistisches Szenario oder Schimäre?

Die AU sieht sich explizit als politischen und ökonomischen Integrationsraum. Bereits im Jahre 1991 wurde der Abuja-Vertrag unterzeichnet, der die Schaffung einer Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (*African Economic Community, AEC*) in sechs Phasen und im Zeitraum von 34 Jahren vorsieht. Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes soll durch die Stärkung der von der AU anerkannten Regionalorganisationen stattfinden. Durch die Schaffung von Freihandelszonen und Zollunionen in den *Regional Economic Communities (RECs)* und die Harmonisierung ihrer Politiken soll dann eine kontinentale Zollunion und schließlich ein gemeinsamer afrikanischer Markt entstehen.⁵

Ein stärker politisch motivierter Versuch, die Integration Afrikas zu beschleunigen, fand seinen Ausgangspunkt im Jahr 1999, als der libysche Staatschef Muammar al-Ghaddafi während eines außerordentlichen Gipfeltreffens in Sirte seinen Plan für die ‚Vereinigten Staaten von Afrika‘ (*USAfrica*) vorlegte. Im Juli 2005 bestätigte die Versammlung der Staats- und Regierungschefs wiederum in Libyen – und angeblich unter erheblichem Druck -, dass das Endziel der Union die ‚Schaffung einer vollen politischen und wirtschaftlichen Integration auf dem Weg zu den Vereinigten Staaten

² Zu dem Begriff vgl. Saxer, Marc (2008): The Politics of Responsibility to Protect. FES-Briefing Paper 2, April 2008

³ Siehe ‚Protocol on Amendments to the Constitutive Act of the African Union‘.

⁴ Art. 4 und 30 der Gründungsakte. Derzeit ist Mauritien von der AU aufgrund eines Militärputsches suspendiert.

⁵ Abuja Treaty, Artikel 6.

von Afrika' sei.⁶ Nach der Einsetzung verschiedener Kommissionen wurde im Jahr 2006 schließlich die ‚*Study on an AU government towards the United States of Africa*‘ vorgelegt, die im Juli 2007 während des Gipfels in Accra, in der ‚*Grand Debate on an AU Government: Towards the United States of Africa*‘ diskutiert wurde. Während des Gipfels in Accra schien es, dass die Mehrheit der afrikanischen Staaten der übereilten Gründung einer Unionsregierung eher skeptisch gegenüber steht und eine allmähliche Integration auf der Grundlage der RECs im Sinne des Abuja-Vertrags bevorzugt. Diesem Standpunkt der ‚Gradualisten‘ bzw. Minimalisten⁷ standen und stehen die ‚Instantisten‘ bzw. Maximalisten gegenüber – allen voran Libyen und Senegal – die eine sofortige Gründung einer Unionsregierung befürworten und den Integrationsbemühungen der RECs eher skeptisch gegenüberstehen.⁸

Als Kompromisslösung wurden in der Accra-Declaration drei Schritte festgelegt, um die Möglichkeit der Schaffung einer Unionsregierung auf dem Weg zu den USAfrika bis zum Jahr 2015 zu prüfen:

1. die RECs zu rationalisieren⁹ und zu stärken und ihre Aktivitäten zu harmonisieren, um mittelfristig einen gemeinsamen Afrikanischen Markt zu etablieren, und – wo möglich – politische Integration zu erlangen;
2. eine Prüfung (Audit) der AU und ihrer Organe durchzuführen;
3. ein Ministerialkomitee einzusetzen (Committee of Ten) um die möglichen Sektoren und Kompetenzen einer Unionsregierung zu untersu-

⁶ Sturman, Kathryn (2007): ‚New growth on deep roots‘. Prospects for an African Union government. ISS Paper 146. Seite 7.

⁷ Etwa Botswana und Uganda.

⁸ Summary of the Debate by the Members of the Committee of Twelve Heads of State on the Union Government, 22. Mai 2008.

⁹ ‚rationalisieren‘ hat verschiedene Bedeutungen, etwa: verschiedene RECs zusammenzulegen, RECs aufzulösen, Pläne der RECs zu harmonisieren, Mehrfachmitgliedschaften abzubauen.

chen und Empfehlungen zu erarbeiten.

Während die erste Maßnahme im Prinzip bereits im Abuja-Vertrag definiert ist, wurden zu den Beschlüssen 2. und 3. detaillierte Analysen und Empfehlungen ausgearbeitet, deren Diskussion auf dem kommenden AU-Gipfel im Januar 2009 ein voller Tag gewidmet werden soll.

Der Audit und seine Empfehlungen

Der Audit-Report wurde von einer Gruppe angesehener afrikanischer Experten (*High Level Panel*) unter Leitung von Prof. Adebayo Adedeji, einem ehemaligen UN-Untergeneralsekretär, innerhalb weniger Monate erarbeitet und der Versammlung der Staats- und Regierungschefs im Januar 2008 vorgelegt. Er umfasst 159 teils weitreichende Empfehlungen zur Reorganisation und Umstrukturierung der AU-Organe, um deren Effizienz und Effektivität sowie ihre interinstitutionellen Beziehungen zu verbessern. Darüber hinaus werden die Beziehungen zwischen den RECs und der AU untersucht und zahlreiche Empfehlungen zur besseren Einbeziehung der afrikanischen Bevölkerung in die Strukturen der AU ausgesprochen.

Was das höchste Entscheidungsorgan, die **Unionsversammlung**, angeht, so konstatiert der Bericht, dass diese durch eine stärkere thematische Fokussierung, die Dokumentation und das Nachhalten getroffener Entscheidungen sowie die Reduzierung der Anzahl der Gipfel mehr für die Integration Afrikas hätte tun können.

Nach Ansicht des *High Level Panels* sollte der **Exekutivrat**, der bislang eine reine Außenministerkonferenz ist, in einen Ministerrat umgewandelt werden, der in unterschiedlichen Konfigurationen der Sektorministerien, ähnlich der EU, tagen sollte. Dadurch könnte die technische Qualität der Diskussionen und Entscheidungen erhöht werden. Dieses Ansinnen wurde ebenfalls bereits durch den Exekutivrat abgelehnt.

Was die **Friedens- und Sicherheitsarchitektur** (African Peace and Security Architecture, APSA) angeht, so empfiehlt die Expertengruppe, den Aufbau der relevanten Institutionen zu beschleunigen und die Mitgliedsstaaten zu veranlassen, mehr Finanzen für APSA und für afrikanische Friedenseinsätze zur Verfügung zu stellen, um die exzessive Geberabhängigkeit in diesem Bereich zu reduzieren. Darüber hinaus wird empfohlen, dass der Friedens- und Sicherheitsrat aus den Erfahrungen des UN-Sicherheitsrates lernen solle, insbesondere was die Anhörung zivilgesellschaftlicher Institutionen angehe.¹⁰

Der **ständige Vertretungsausschuss** in Addis Abeba, d. h. die Botschafterkonferenz, die dem Exekutivrat beratend zur Seite steht, wird dafür kritisiert, dass er keine regelmäßigen Treffen abhält und dass sich die von ihm gegründeten permanenten Beratungsausschüsse vorrangig mit administrativen Vorgängen befassen, statt sich inhaltlichen Fragen zu widmen.

Bezüglich der Evaluierung der **AU-Kommission** identifiziert der Prüfbericht eine ganze Reihe von grundlegenden Problemen, angefangen bei gravierenden Managementmängeln auf Leitungsebene, über das Finanzmanagement bis hin zur Personalrekrutierungspolitik. Auf oberster Ebene wird konstatiert, dass die Kommissare ein unterschiedliches Selbstverständnis ihrer Aufgaben an den Tag legten und dass es einen erheblichen Mangel an Kooperation und Abstimmung zwischen den Portfolios gebe. Eine wichtige Empfehlung dahingehend, dass der Vorsitzende der Kommission nicht wie bisher nach regionalen Gesichtspunkten sondern ausschließlich nach Kompetenz ausgesucht werden sollte, wurde vom Exekutivrat abgelehnt. Der Prüfbericht stellt darüber hinaus fest, dass der Personalstamm seit 2003 nur von 284 auf 617 angewachsen sei, statt wie vorgesehen auf 912, was ineffizienten Rekrutierungsmechanismen geschuldet sei.

Was die **Beziehungen zwischen der AU-Kommission und den Regionalorganisa-**

tionen betrifft, so stellt der Prüfbericht fest, dass die Kommission ihre koordinierende Rolle unzureichend wahrgenommen hat. Sie habe nicht erreicht, dass die RECs ihre Aktivitäten stärker harmonisierten und auf Konvergenz makroökonomischer und sektoraler Politiken ausrichteten. Das erst Anfang 2008 gebildete Koordinationskomitee¹¹, soll nunmehr jährlich der AU-Versammlung bezüglich der Fortschritte bei der ökonomischen Integration Bericht erstatten. Schließlich formuliert der Prüfbericht Empfehlungen hinsichtlich der Implementierung prioritärer Maßnahmen zur Beschleunigung des afrikanischen Integrationsprozesses (so gen. ‚Accelerators‘), wie die Stärkung der Regionalorganisationen; die prioritäre Einführung der Freizügigkeit für afrikanische Bürger; die Schaffung transkontinentaler Infrastrukturen über NEPAD; die Förderung der Schaffung multinationaler afrikanischer Firmen; die frühzeitige Etablierung afrikanischer Finanzinstitutionen (Zentralbank, Währungsfonds und Investitionsbank).

Die Bildung einer Unionsregierung als Zwischenschritt zu den Vereinigten Staaten von Afrika?

Ein Komitee von zwölf Staatschefs traf sich Ende Mai 2008 in Arusha um konkrete Vorschläge zur Etablierung der afrikanischen Unionsregierung zu erarbeiten. Allerdings blieben diesem Treffen wichtige Regierungschefs der ‚Instantisten‘, wie die Staatschefs Libyens und Senegals, fern.¹²

¹¹ Das Koordinationskomitee ist das offizielle Koordinationsorgan zwischen AU und RECs. Es konnte erst eingesetzt werden nachdem das ‚Protocol on relations between the African Union (AU) and the Regional Economic Communities‘ (RECs) schließlich nach mehreren Jahren Verzögerung vom Accra-Gipfel im Juli 2007 verabschiedet worden war. Ihm gehören der AU-Kommissionpräsident, die leitenden Exekutivvorsitzenden der RECs, der African Development Bank (ADB) und der *United Nations Commission for Africa* an. Vgl. Decision on the Protocol on Relations between the African Union and the Regional Economic Communities (RECs), Assembly/AU/Dec.166 (IX).

¹² Angeblich übte Ghaddafi Druck auf verschiedene Staatschefs aus, dieses Treffen zu boykottieren. Es nahmen nur nachgeordnete Vertreter dieser Länder

¹⁰ Die so genannten Arria Meetings.

Das Komitee kam dabei zu der Schlussfolgerung, dass die Frage nach der Bildung einer Unionsregierung nicht eine Frage des ‚ob‘ sei, sondern des ‚wann und wie‘, bzw. nach Konzeption und Inhalt einer Unionsregierung.¹³ Dennoch erteilt das Dokument den ‚Instantisten‘ eine klare Absage durch die Feststellung:

„The form of the Union Government shall be a union of independent and sovereign states on the basis of a gradual process“.

Damit ist die Frage erlaubt, inwieweit sich eine solche Unionsregierung überhaupt von der Afrikanischen Union unterscheiden würde. Zum Prozess der Etablierung einer Unionsregierung findet sich in dem Bericht denkbar wenig. Nach Auffassung des Komitees könnten folgende Angelegenheiten strategischer Bedeutung künftig - auf der Grundlage der Subsidiarität – auf kontinentaler Ebene behandelt werden, und somit die Grundlage für kontinentale Ministerien bilden:

1. Kontinentale Armutsbekämpfungsstrategien
2. Freizügigkeit von Personen, Gütern und Dienstleistungen
3. Interregionale und kontinentale Infrastruktur
4. Umweltangelegenheiten (Erwärmung, Desertifikation, Erosion)
5. Epidemien und Pandemien
6. Forschung/Universitäten
7. Internationale Handelsvereinbarungen
8. Frieden und Sicherheit
9. Transnationale Kriminalität

Einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik der Union wird eine Absage

teil. Vgl. Lecoutre, Delphine (2008): *Vers un gouvernement de l'Union africaine? Gradualisme et status quo v. immédiatisme*, in *politique étrangère*, 3/2008, S.633.

¹³ First Meeting of the Committee of the Twelve Heads of State and Government on the Union Government, 22. - 23. Mai 2008, Arusha, Tansania. Summary of Discussions.

erteilt. Hier könne lediglich eine Harmonisierung im derzeitigen institutionellen Rahmen stattfinden. Der Bericht unterstreicht nochmals die Notwendigkeit der Stärkung der Kommission, um sie zu befähigen ihr Mandat zu erfüllen. Während des Gipfels im Juli 2008 wurden die Empfehlungen des Komitees der zwölf Staatschefs von der AU Versammlung offiziell angenommen¹⁴, und die Kommission wurde damit beauftragt, ‚die Modalitäten und Details für die Implementierung der Empfehlungen zur Unionsregierung auszuarbeiten, inklusive eines Fahrplans‘ und diese dem Gipfel im Januar 2009 vorzulegen. Die Versammlung beschloss zudem, diesem Thema einen vollen Tag des Gipfeltreffens zu widmen ‚with a view to bringing the debate to a final conclusion‘¹⁵.

Manche Beobachter werten die ganze Debatte über die Unionsregierung als einen Besänftigungsversuch der afrikanischen Staaten gegenüber dem libyschen Staatschef Ghaddafi:

„The saga of committees, experts' meetings, retreats and workshops set up to entertain these proposals could be viewed as an effort to appease the Libyan leader, without actually conceding any ground to the idea of a United States of Africa.“¹⁶

Zu dieser Einschätzung kann man in der Tat gelangen, hält man sich vor Augen, wie wenige der weitergehenden Empfehlungen des Audits vom Exekutivrat tatsächlich angenommen wurden. Fast alle auf strukturelle Veränderungen abzielenden Vorschläge, bzw. diejenigen, die eine Souveränitätseinbuße mit sich gebracht hätten, wurden auf der außerordentlichen Sitzung des Exekutivrates im Mai 2008 abgelehnt. Mit wenigen Ausnahmen wurden lediglich die Vorschläge zur Umsetzung bereits

¹⁴ Allerdings wird kolportiert, dass die Empfehlungen des Komitees der zwölf Staatschefs keineswegs einen Konsens zwischen Gradualisten und Instantisten darstellen: Sie seien vielmehr von der Unionsversammlung verabschiedet worden, um einen Eklat in Sharm-el-Sheik zu vermeiden.

¹⁵ Assembly/AU/Dec.206 (XI)

¹⁶ Sturman, Kathryn (2007): ‚New growth on deep roots‘. Prospects for an African Union government. ISS Paper 146. Seite 7

getroffener Entscheidungen bzw. reine Managementverbesserungen genehmigt.¹⁷ Darüber hinaus merken kritische Beobachter an, dass der Prüfbericht sich fast ausschließlich auf technische Details konzentriert habe, wobei wichtige politische Probleme im Audit-Report - wie der Mangel an guter Regierungsführung und der fehlende Wille zur Aufgabe von Souveränität durch die Mitgliedsstaaten - überhaupt nicht angesprochen worden seien.¹⁸

Andererseits scheinen sich die Kräfteverhältnisse der beiden Lager inzwischen stark verändert zu haben. Waren die Instantisten im Juli 2007 noch mit vier Staaten in der absoluten Minderheit, so sprechen Angehörige afrikanischer Botschaften in Addis inzwischen von 18 - 22 Staaten, manche sogar von 30, die bereit seien, bereits im Januar 2009 eine Unionsregierung zu gründen.¹⁹ Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass ‚diese Angelegenheit‘ während des Gipfels in Addis Abeba zu einem ‚endgültigen Abschluss‘ gebracht werden kann. Manche Beobachter befürchten eine Spaltung des Kontinents entlang der beiden Lager. Demnach könnte die vorzeitige Gründung einer Unionsregierung im Januar 2009 durch die ‚Instantisten‘ zu einer kontinentalen Integration nach dem Prinzip der ‚géographie variable‘ führen, d. h. dem Aufbau einer Unionsregierung durch einige ‚Willige‘, die parallel zur AU-Kommission existieren würde.

¹⁷ Vgl. EXT/EX.CL/Draft/Rapt/Rpt (XI). Einige der Empfehlungen wurden zur weiteren Beratung und Entscheidung an die AU-Kommission bzw. die Versammlung der Staats- und Regierungschefs weitergeleitet.

¹⁸ The Centre for Citizens' Participation in the African Union (CCP-AU), 2008: Conference and Workshop Report. Third Citizens' Continental Conference on the AU Summit. Understanding the AU & Seizing Opportunities for Change. Seite 5.

¹⁹ Lecoutre zählt zu den Instantisten hauptsächlich westafrikanische Staaten: Libyen, Senegal, Mali, Guinea, Liberia, Sierra Leone. Zu den Gradualisten zählen hauptsächlich anglophone Staaten des östlichen und südlichen Afrika: Südafrika, Uganda, Äthiopien, Kenia, Nigeria, Gambia, Angola, Lesotho, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Mauritius, Kap Verden. Eine dritte Kategorie seien die Unentschiedenen wie Ägypten, Tunesien, Algerien und Benin. Vgl. Lecoutre, a.a.O.: S. 633

Vor diesem Hintergrund hat die AU-Kommission eine sehr schwere Aufgabe bekommen: die beiden Lager angesichts der verhärteten Positionen zu einem Konsens über einen Fahrplan zu bringen, scheint ein Ding der Unmöglichkeit. Gleichzeitig ist es unwahrscheinlich, dass dieser Prozess durch die Einsetzung neuer Komitees weiter verschleppt werden kann.

Ausblick: Die United States of Africa - vorerst eine Schimäre

Unabhängig davon, wie die Debatte über die Unionsregierung ausgeht und inwieweit die AU als Kontinentalorganisation diese bewältigt, ist festzustellen, dass der Weg zu den Vereinigten Staaten von Afrika sehr weit ist. Soll mittelfristig eine kontinentale Integration gelingen, müssen die konkreten Hindernisse und Herausforderungen angegangen werden. Einige davon sind:

◆ Politische Integration von oben statt wirtschaftliche von unten

Es stellt sich die Frage, ob ein politischer Integrationsprozess von oben, verkörpert durch die Schaffung einer Unionsregierung und der Vereinigten Staaten von Afrika nicht eine Schimäre ist, die zu sehr den alten Idealen des Panafricanismus huldigt, statt den afrikanischen Realitäten Rechnung zu tragen. Mzukisi Qobo²⁰ fragt zu Recht, welche neuen Voraussetzungen es für einen Integrationsoptimismus gibt, nachdem die panafricanistischen Pläne der ersten Generation afrikanischer Staats- und Regierungschefs scheiterten. Um die regionale Integration in Afrika zu verwirklichen komme es daher weniger auf die großen Gesten und die abstrakten Visionen an, als auf Pragmatismus. Im Zeitalter der Globalisierung müsse man zunächst auf ökonomische Integration setzen, nicht auf politische. Die Integration auf regionaler und kontinentaler Ebene setze darüber hinaus ökonomische Entwicklung und gute Regierungsführung auf nationaler Ebene voraus. In vielen afri-

²⁰ Qobo, Mzukisi: The challenges of regional integration in Africa in the context of globalisation and the prospects for a United States of Africa., ISS Paper 145, Juni 2007

kanischen Ländern sei aber nicht einmal die nationalstaatliche Integration vollzogen. Darüber hinaus gebe es einen Mangel am Willen afrikanischer Nationalstaaten, Souveränitätsrechte auf ein supranationales Gebilde zu übertragen oder ihre überlappende Mitgliedschaft in den Regionalorganisationen zu überdenken.

Die AU ist ein inter-gouvernementales Gebilde, und auch die Schaffung einer ‚*Union of independent and sovereign states*‘ würde vorerst nichts an der Tatsache ändern, dass diese Union von der Unionsversammlung bzw. dem Exekutivrat als Entscheidungsorgane dominiert wird. Eine Stärkung der AU-Kommission als Motor der Integration ist daher sicherlich zu befürworten²¹, das Integrationstempo wird aber bei diesem Szenario auf absehbare Zeit weiterhin von dem politischen Willen der Staats- und Regierungschefs abhängig sein.

Andererseits würde die Bildung einer parallelen Unionsregierung der ‚Instantisten‘ die Funktionsfähigkeit und Legitimität der AU grundsätzlich in Frage stellen und damit das kontinentale Projekt gefährden.

Auch die politische, kulturelle und ökonomische Heterogenität der Mitgliedsstaaten ist ein Hindernis auf dem Weg zu einer echten Integrationsgemeinschaft. Für die Mitgliedschaft in der AU gibt es – anders als in der Europäischen Union – keinerlei Kriterien, was Regierungsführung oder Transparenz oder makroökonomische Performanz angeht. Eine Suspendierung der Mitgliedschaft ist lediglich bei Staatsstreich o. ä. vorgesehen. Damit sowie durch die Tatsache, dass 53 Mitgliedsstaaten sich in einer Union zusammenschließen wollen, ist der Weg zur Harmonisierung ungleich weiter als etwa der in der EU. Die Renaissance des panafrikanischen Ideals der afrikanischen Einheit könnte den Blick auf dringend notwendige Reformen der real existierenden AU versperren.

Ganz besonderes Augenmerk verdienen die Regionalorganisationen: Ohne Aufgabe überlappender Mitgliedschaften durch die

Mitgliedsstaaten, die Harmonisierung ihrer Ziele und Aktivitäten und eine erheblich verbesserte horizontale und vertikale Kommunikation ist das Projekt der afrikanischen Integration zum Scheitern verurteilt. Dabei geht es zunächst ‚nur‘ um die Implementierung bereits getroffener Entscheidungen und keineswegs um die Erfindung neuer Abstimmungsmechanismen. Ein interessantes Alternativszenario zur politischen Integration von oben stellt die Initiative dreier RECs dar, die kürzlich in Uganda zu einem Gipfelstreifen zusammenkamen und beschlossen, sich mittel-fristig zu einer Regionalorganisation zusammenzuschließen, mit dem Ziel zunächst eine Freihandelszone und langfristig eine Zollunion zu etablieren²². Die Initiative der Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), der East African Community (EAC) und der Southern African Development Community (SADC) folgt damit dem Ansatz der Gradualisten.

◆ **Demokratiedefizit**

Die Afrikanische Union zeichnet sich derzeit noch durch ein eklatantes Demokratiedefizit aus. Zwar sind die Schaffung eines Afrikanischen Gerichtshofes sowie einer parlamentsähnlichen Versammlung positive Schritte hin zu einem Aufbau von Legislative und Judikative. Das im Juli 2008 von der Versammlung verabschiedete Protokoll zur Zusammenführung des Afrikanischen Menschenrechts- und Völkerrechtsgerichts und des Afrikanischen Gerichtshofes macht den Weg frei zu einem Ausbau eines eigenen Gerichtssystems. Doch sind Struktur und Rolle des neuen *African Court of Justice and Human Rights* noch nicht etabliert und es steht zu befürchten, dass der Gerichtshof Kapazitätsprobleme haben wird.²³

²² Vgl. Final Communique of the COMESA-EAC-SADC-Tripartite Summit of the Heads of State and Government. Kampala, Uganda, 22. Oktober 2008.

²³ Das Gericht wird aus zwei Kammern bestehen, einer, die sich mit allgemeinen institutionellen Fragen bzw. der Auslegung von Verträgen beschäftigt, sowie einer weiteren, die sich ausschließlich Menschenrechtsfragen widmet. Dem Gericht werden 16 Richter angehören. Vgl. Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights. Assembly/AU/Dec.196 (XI)

²¹ Schmidt, Siegmund (2008): Die EU als Retterin der AU?, in GIGA Focus, Nr. 5., Seiten 2 und 5.

Das Panafrikanische Parlament (PAP) besitzt weder ausreichende demokratische Legitimität noch wirkliche Kontrollrechte. Die geographische Distanz des PAP, das in Südafrika ansässig ist, zu den zentralen Organen der AU in Addis Abeba sowie die Kürze der Sitzungsperiode (zehn Tage) machen das PAP zu einer ineffizienten Institution. Weder das PAP noch die Regionalparlamente bzw. parlamentarischen Versammlungen in den afrikanischen Regionen haben ausreichenden Kontakt mit der AU-Kommission, dem Friedens- und Sicherheitsrat und anderen wichtigen Entscheidungsgremien.

Der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrat, dessen erste permanente Generalversammlung Anfang September 2008 in Tanzania stattfand, ist noch nicht vollständig konstituiert, da noch nicht alle Länder und Regionen Wahlen abgehalten haben.²⁴ Die Modalitäten der Kooperation des ECOSOCC mit den anderen AU-Institutionen müssen im Einzelnen noch erarbeitet werden. Darüber hinaus müssen auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht Mitglieder von ECOSOCC sind, Interaktionsformen mit den AU-Organen, allen voran dem Friedens- und Sicherheitsrat, der Kommission sowie dem PAP finden. Die Kriterien zur Wählbarkeit der Organisationen zum ECOSOCC, die z. B. vorsehen, dass 50 % der Mittel einer Organisation aus afrikanischen Quellen stammen müssen, werden weithin als unrealistisch kritisiert. Inwieweit ECOSOCC als Motor der Bürgerpartizipation in der AU fungieren kann bleibt abzuwarten.

◆ **Ineffizienz und Geberabhängigkeit**

Der Audit hat viele Schwächen im Finanzmanagement der AU offengelegt. Neben ungenügenden Managementkapazitäten seitens der AU-Kommission ist aber auch die Geberabhängigkeit sowie die Unvorhersehbarkeit von externer (und interner) Finanzierung ein Problem. So

²⁴ African Citizens' and Diaspora Directorate (AU CIDO), August 2008: Brief on the Launch of the First Permanent General Assembly of the Economic, Social and Cultural Council of the African Union (ECOSOCC) 7-9 September 2008 Dar es Salaam, Tanzania

wurde das gesamte ‚Programmbudget‘ der AU für das Jahr 2007 in Höhe von ca. 36 Mio. US\$ von Gebergeldern finanziert, während die Mitgliedsbeiträge das operative Budget in Höhe von 97 Mio. US\$ abdecken sollten. Die so genannten ‚Big Five‘, also die relativ finanzstarken Mitgliedsländer Ägypten, Libyen, Algerien, Nigeria und Südafrika tragen 75 % zum operativen Budget bei, während die restlichen 48 Staaten lediglich 25 % des operativen Budgets abdecken müssen. Trotzdem haben 15 Mitgliedsländer der AU in den letzten drei Jahren keine Mitgliedsbeiträge mehr bezahlt.²⁵ Um die afrikanische *Ownership* und die Operationsfähigkeit der AU zu erhöhen ist die Einführung neuer Selbstfinanzierungsmechanismen dringend geboten.

Die Kritik der Ineffizienz richtet sich nicht nur gegen die Kommission, der es an ausreichendem qualifizierten Personal, einer Delegation der Entscheidungsbefugnisse und guten Managementmechanismen mangelt, sondern auch gegen die Botschaften der afrikanischen Mitgliedsstaaten in Addis Abeba. So musste der Exekutivrat der ernüchternden Empfehlung der Expertengruppe zustimmen, die empfahl ‚nur erfahrene Botschafter‘ nach Addis Abeba zu schicken, die ihre Verantwortung für AU-Angelegenheiten in vollem Umfang persönlich wahrnehmen sollten, statt diese an Vertreter zu delegieren.

◆ **Anspruch und Wirklichkeit**

Die Prinzipien der AU, namentlich die des Friedens und der Sicherheit, der Entwicklung, guten Regierungsführung, der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Geschlechtergleichheit müssen sich nicht nur an ihrer institutionellen Verankerung messen lassen, sondern auch an ihrer effektiven Umsetzung und deren Wirkung im Leben der afrikanischen Bevölkerung. Während der frühere Panafrikanismus traditionell die Rechte der Nationalstaaten gegenüber externen Einflüssen in den Vordergrund stellte, muss der neue Panafrikanismus die afrikanischen BürgerInnen -

²⁵ Vgl. Schmidt, Siegmund (2008): Die EU als Retterin der AU?, in GIGA Focus, Nr. 5., Seite 5.

und nicht Staaten - in den Mittelpunkt stellen und den Kampf gegen Konflikte, Armut, Krankheit und Ausbeutung aufnehmen.²⁶ Trotz der Unterzeichnung der progressiven AU-Gründungsakte durch 53 afrikanische Staats- und Regierungschefs sind viele von ihnen nach wie vor eher der traditionellen Vision des Panafrikanismus verpflichtet.

Die AU ist sich über das Scheitern der OAU und deren Gründe im Klaren und versucht sich durch einen neuen Interventionismus - gerade im Bereich Frieden und Sicherheit - von ihrer Vorgängerorganisation abzusetzen. Hier ist allerdings Vorsicht geboten, denn Interventionismus ohne Exit-Strategie kann im Desaster enden. Wichtig für den Erfolg der AU als sicherheitspolitischer Akteur bzw. als Integrationsblock insgesamt ist die Konzentration auf zentrale Handlungsfelder, die „enttäuschungsresistent“²⁷ sind. Wie der Einsatz der *African Union Mission in Sudan* (AMIS) in Darfur gezeigt hat, ist die Sicherheitspolitik keineswegs ein enttäuschungsresistentes Politikfeld. Darüber hinaus muss die Frage gestattet sein, wie erfolgversprechend ein Integrationsmodell ist, das praktisch nur auf Sicherheitskooperation basiert, die Integration in den ökonomischen, sozialen und anderen Politikfeldern aber weitgehend vernachlässigt. Der Prozess der europäischen Einigung darf hier zwar nicht als einzig mögliches Integrationsmodell gelten, dennoch ist darauf zu achten, dass die AU nicht zu sehr Schlagseite in Richtung Friedens- und Sicherheitsagentur bekommt, insbesondere da die AU aus anderen Politikaspekten (soziale Entwicklung, regionale Integration, Handel) viel Legitimität bezieht bzw. beziehen könnte. Der Anspruch der Handelsabteilung der AU im Bereich der EPA-Verhandlungen eine koordinierende Rolle zu spielen, hat allerdings bis dato in einem eklatanten Missverhältnis zu ihrer Kapazität

gestanden, einen substanziellen Input in die Verhandlungen zu leisten.

Afrika ist der einzige Kontinent, der sich eine übergreifende kontinentale Sicherheitsarchitektur gegeben hat. Der traditionelle Panafrikanismus ist zumindest in der Theorie abgelöst worden von einem Ansatz der Afro-Responsibility, die sich nicht auf eine Abkapselung („self-reliance“) zurückzieht, sondern die Rolle Afrikas in einer globalisierten Welt stärken möchte. Einige erste Ansätze für gemeinsame ‚Club rules‘ sind in der AU definiert worden und die Einbeziehung von ParlamentarierInnen, Zivilgesellschaft und Privatsektor in die Diskussion über die afrikanische Integration wird nicht nur theoretisch anerkannt, sondern auch institutionell unterfüttert. Durch den Abschluss zahlreicher strategischer Partnerschaften versucht die AU, sich aus ihrer einseitigen Abhängigkeit von den ehemaligen Kolonialmächten zu lösen. Dies ist richtig so. Doch muss die Integration Afrikas auf einer realen Grundlage stattfinden, soll sie nicht an der globalisierten Welt scheitern.

Die Autorin Dr. Sabine Fandrych ist seit 2007 Leiterin des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Addis Abeba.

²⁶ Vgl. Murithi, Tim (2007): Institutionalising Pan-Africanism. Transforming African Union values and principles into policy and practice, ISS Paper 143, June 2007.

²⁷ Steinhilber, Jochen (2006): Bound to Cooperate? Security and Regional Cooperation. Dialogue on Globalization. Occasional Paper No. 25, FES.

Ansprechpartner:

Florian Dähne
Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn

Tel.: (0228) 883-7437
Fax: (0228) 883-9217
florian.daehne@fes.de

