

Demokratie als Leitbild der afrikanischen Staatengemeinschaft?

Zur Theorie und Praxis demokratischer Schutzklauseln in der Afrikanischen Union

Von *Christof Hartmann*, Bochum

1. Einleitung

Die dritte Demokratiewelle führte seit den 1980er Jahren nicht nur zu einer massiven Zunahme demokratischer Regime weltweit, sie ging auch mit einer in vielerlei Hinsicht zentraleren Rolle externer, bzw. internationaler Faktoren als Auslöser von Demokratisierungsprozessen einher. Zu diesen externen Einflüssen gehören sowohl die politischen Konditionalitäten, mit denen bi- und multilaterale Geberländer die Neuvergabe oder den Weiterfluss von Hilfsleistungen an innenpolitische Reformen knüpften als auch der Einfluss transnationaler gesellschaftlicher Koalitionen, die politische Parteien und zivilgesellschaftliche Gruppen über Grenzen hinweg in ihrem Kampf um mehr Demokratie wirkungsvoll zu unterstützen wussten.¹ Eine zunehmend wichtige Rolle in der internationalen Durchsetzung von Demokratie spielten jedoch auch internationale, insbesondere regionale Organisationen. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern auch im subsaharischen Afrika Regionalorganisationen zu Schutz- und Fördermechanismen der Demokratie geworden sind.²

Regionale Organisationen können strenge politische Kriterien an die Mitgliedschaft in der jeweiligen Organisation knüpfen, die von potentiellen Mitgliedsländern erfüllt werden müssen, bevor ein Beitritt zur Regionalorganisation möglich erscheint. Dies ist das ‚europäische Modell‘, wie es nicht nur von der Europäischen Union³, sondern auch von der

¹ Vgl. *Clapham, Christopher*, *Africa and the International System*, Cambridge, 1996; *Hartmann, Christof*, *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß. Eine vergleichende Untersuchung afrikanischer Staaten*, Opladen, 1999.

² Vgl. auch *Franck, Thomas M.*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *American Journal of International Law* 86 (1992) 1, pp. 46-91; *Halperin, Morton H. / Lomasney, Kristen*, *Guaranteeing Democracy. A Review of the Record*, in: *Journal of Democracy* 8 (1997) 3, pp. 134-147.

³ Vgl. *Cremona, Marise* (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003.

KSZE/OSZE (mit der Charta von Paris und der Kopenhagener Erklärung von 1990) und dem Europarat (hinsichtlich des Beitritts zur Europäischen Menschenrechtskonvention) seit vielen Jahren vertreten wird. In all diesen Regionalorganisationen werden Mitgliedsländern konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die Ausgestaltung eines demokratischen Staatswesens gemacht, die a priori zu erfüllen sind.

Ein ähnlich strenges Demokratieregime wie in Europa gab und gibt es nur in der amerikanischen Hemisphäre. Im Unterschied zu Europa ging es hier jedoch weniger um demokratische Requisiten, die Beitrittsstaaten zu erfüllen haben. Die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) umfasste stets alle unabhängigen Staaten des Kontinents, unabhängig vom jeweiligen politischen System. Vor diesem Hintergrund wurden Demokratieklauseln eher zur Verteidigung der Norm gegen undemokratische Rückfälle und Militärherrschaft genutzt (,amerikanisches Modell'). Zwar wurde Kuba 1962 auf der Grundlage von Art.3 der OAS-Satzung, der die Mitgliedsstaaten ausdrücklich zur demokratischen Form der Regierungsausübung verpflichtet, aus der OAS ausgeschlossen. Insgesamt waren jedoch weder die zahlreichen Funktionsdefizite der Wettbewerbsdemokratie in Lateinamerika ein Thema für die OAS, noch die Phasen der Militärherrschaft, zumal diese nach einer mehr oder minder langen Übergangszeit zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung führten. 1991 wurde die OAS in Haiti erstmals zur Verteidigung der Demokratie in einem Mitgliedsstaat tätig. Mit Resolution 1080 (Santiago-Erklärung vom Juni 1991) wurden die OAS-Mitgliedsstaaten zu einer pro-aktiven Politik der Verteidigung repräsentativer Demokratie verpflichtet.⁴

In Asien und der arabischen Welt verfügen regionale Organisationen traditionell nicht über demokratische Mitgliedsklauseln. So haben auch die beachtlichen Demokratisierungsschübe in Ost- und Südostasien kaum zu einer Enttabuisierung innenpolitischer Fragen in der ASEAN geführt, während in der arabischen Liga autoritäre Regime dominieren, die ihren Bevölkerungen selbst die elementarsten politischen Rechte vorenthalten. Interessanter erscheint vor diesem Hintergrund die Entwicklung im sub-saharischen Afrika, wo zumindest auf der programmatischen Ebene in den letzten zehn Jahren ein bemerkenswertes Umdenken stattgefunden hat und sich die Afrikanische Union nicht nur zur Demokratie bekennt, sondern sogar eine Intervention zur Verteidigung der Demokratie in einem Mitgliedsland autorisierte.

⁴ Vgl. *Farer, Tom J.*, Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect, in: *Human Rights Quarterly* 15 (1992) 4, pp. 716-750; *Boniface, Dexter S.*, Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States, in: *Global Governance* 8 (2002) 3, pp. 365-381.

Für die Absicherung und Konsolidierung der Demokratie in Afrika kommt den regionalen Akteuren in der Tat eine zentrale Rolle zu. Während in den von politischer Konditionalität charakterisierten asymmetrischen Beziehungen zwischen Nord und Süd Lippenbekenntnisse möglich und notwendig sind, müsste sich im Binnenverhältnis erweisen, wie ernst es afrikanische Staaten mit der Demokratie meinen, und ob interne Regimecharakteristika tatsächlich als notwendige Voraussetzung zur gleichberechtigten Mitwirkung in der regionalen und kontinentalen Politik angesehen werden. Im folgenden soll aufgezeigt werden, dass in der Normentwicklung und Praxis regionaler Zusammenarbeit in Afrika ein signifikanter Wandel stattgefunden hat, der auch für die innenpolitische Entwicklung einzelner afrikanischer Staaten bedeutsam geworden ist. Empirisch wird der Umgang der OAU/AU mit undemokratischen Entwicklungen in Mitgliedsstaaten untersucht, vor allem gemeinsames Vorgehen bei Militärputschen und der Außerkraftsetzung der verfassungsmäßigen Herrschaft. Der dem Beitrag zugrundeliegende Datensatz berücksichtigt alle – zumindest vorübergehend – erfolgreichen Putsche in allen 47 subsaharischen Staaten im Zeitraum 1991-2004 und erfasst die Reaktion der regionalen Organisationen. Die AU, so das zentrale Ergebnis der Untersuchung, stützt weniger eine substantielle Demokratisierung in den Mitgliedsstaaten, sondern verteidigt vielmehr primär das Prinzip der verfassungsmäßigen Herrschaft *tout court*. Zunächst wird die veränderte Normentwicklung afrikanischer Regionalorganisationen (Kapitel 2) skizziert, bevor etwas ausführlicher auf die politische Praxis (Kapitel 3) eingegangen wird.

2. Neue Normen im afrikanischen Staatensystem

2.1 Souveränitätsprinzip und Nichteinmischung

Die Verabschiedung der Charta der Organisation für Afrikanische Einheit 1963 bedeutete "the most clear-cut possible victory for the principle of juridical sovereignty, over any pretensions to supranational continental union".⁵ Gerade weil die Regierungen der jungen afrikanischen Staaten vor dem Hintergrund strittiger Grenzverläufe und massiver Bevölkerungsbewegungen die interne Souveränität über ihre Territorien und Bevölkerungen erst noch behaupten mussten, waren sie sich einig in der Ablehnung jeder Delegation von Souveränitätsrechten.⁶ Souveränität schloss dabei das Recht zur Wahl des politischen Systems ein, und am Ende der 60er Jahre hatte sich – noch vor dem massiven Ausgreifen des Ost-West-Konflikts nach Afrika – eine erstaunliche Vielfalt von liberal-demokratischen, national-marxistischen, traditionell-monarchischen und autoritären Militärregimen entwickelt.

⁵ Clapham (FN 1), p. 110.

⁶ Vgl. Kunig, Philip, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip. Zur Praxis der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) und des afrikanischen Staatenverkehrs, Baden-Baden, 1981.

Das einzige Organ, das berufen war, im Namen der OAU verbindliche Entscheidungen zu treffen, war die jährliche Versammlung der Staats- und Regierungschefs, die wiederum keinerlei Kompetenzen besaß, Entscheidungen gegenüber Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Auch das ständige Sekretariat hatte keinerlei eigene Autorität, und seinem Chef wurde der absichtlich unbedeutende Titel eines Administrative Secretary General zugewiesen.

Die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zählte zu den ehernen Grundsätzen der OAU: Wer auch immer die Macht in einer afrikanischen Hauptstadt errang, konnte auf Anerkennung der anderen Staatschefs rechnen, um auf dieser Grundlage auch die Unterstützung der außerafrikanischen Akteure, bzw. der internationalen Organisationen zu verlangen. "Though contested, for example, by Nkrumah after his overthrow in the Ghanaian coup d'état of February 1966, this provided a practicable means of averting involvement in disputes which could otherwise have divided African states between the supporters of rival domestic regimes."⁷ Aus diesem Grund ist von der OAU als einem Kartell von Staatschefs gesprochen worden; Jean-François Bayart⁸ titulierte sie in der ihm eigenen Diktion als 'Heilige Allianz'.

Solange einzelne Staaten nicht durch ihre interventionistische Außenpolitik den Bestand dieses afrikanischen Staatensystems in Gefahr brachten (wie Somalia oder Libyen), hatten sie keine öffentlichen Fragen über Menschenrechtsverletzungen oder den Mangel an politischen Freiheitsrechten zu gewärtigen. 1975 wurde auf dem Höhepunkt innenpolitischer Gewalt und massiver Menschenrechtsverletzungen der OAU-Gipfel im ugandischen Kampala abgehalten und Idi Amin zum Chairman für das nächste Jahr gewählt.⁹

Anzeichen eines Wandels zeigten sich erstmals in der OAU-Erklärung zur Situation in Südafrika (Harare-Erklärung vom 21.8.1989). Dort hieß es, augenscheinlich gemünzt auf das Apartheidsregime am Kap u.a. "We also believe that all men and women have the right and obligation to participate in the government of their countries, as equal members of society. No individual or group of individuals has the right to govern without the public consent of the rest of the society".¹⁰ Diese Erklärung hatte jedoch keinen bindenden Cha-

⁷ Clapham (FN 1), p. 112.

⁸ Bayart, Jean-François, L'état en Afrique. La politique du ventre, Paris, 1989, p. 250.

⁹ Dieser nonchalante Umgang mit menschenrechtsverletzenden Diktaturen war freilich nicht auf Afrika beschränkt. Idi Amin erhielt am 1.10.1975 nach seiner Rede als OAU-Chairman vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen standing ovations, und der UN-Generalsekretär und Präsident der Generalversammlung gaben am darauffolgenden Tag ein öffentliches Dinner zu Ehren Amins.

¹⁰ Africa Research Bulletin-Political Series 9366f – 9/89.

rakter für die OAU-Mitglieder, von denen einige schon seit Jahrzehnten keinen ‚consent‘ ihrer Bevölkerung mehr eingeholt hatten.

2.2 *Demokratiebewegungen und der Umgang mit Militärregimen*

Beim 26. Gipfeltreffen der OAU, das in der zweiten Juli-Woche 1990 in Addis-Abeba stattfand, kam es vor dem Hintergrund der nun einsetzenden politischen Reformen in einigen afrikanischen Ländern und des weltweiten Systemwandels zu einer ersten Debatte über Demokratie, während derer sich die Stimmen (so vor allem des ugandischen Staatschefs und neuen OAU-Chairmans Yoweri Museveni sowie Nigerias Staatschef Babandiga) mehrten, die eine Neuorientierung als dringliche Aufgabe der afrikanischen Staatengemeinschaft verstanden. In der Abschlusserklärung mit dem Titel *The Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World* (AHG/Decl.1 [XXVI]) heißt es: "We recommit ourselves to the further democratization of our societies and to the consolidation of democratic institutions in our countries. We reaffirm the right of our countries to determine, in all sovereignty, their system of democracy on the basis of their socio-cultural values, taking into account the realities of each of our countries (...)." Zu diesem Zeitpunkt hatten freilich die wenigsten Staaten demokratische Institutionen, deren Konsolidierung hätte wünschenswert erscheinen können. Seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Sambia (1991) begann die OAU auch damit, kleinere Teams von Wahlbeobachtern zu entsenden, deren Mandat freilich stets eng umgrenzt und deren Einfluss (hinsichtlich der Verhinderung oder Sanktionierung von Missbrauch) daher auch extrem begrenzt war.¹¹

An diesem prinzipiellen aber völlig unverbindlichen Bekenntnis zur Demokratie änderte sich in den folgenden Jahren zunächst wenig.¹² Erst beim 33. Gipfeltreffen 1997 in Harare kam es vor dem Hintergrund des kurz zuvor erfolgten Militärputsches gegen die demokratisch gewählte Regierung Sierra Leones zu einer eindeutigen Verurteilung von Militärrherrschaft und verfassungswidriger Herrschaft. Der Ministerrat der OAU billigte erstmals eine Militärintervention zur Einmischung in innere Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten (die

¹¹ Vgl. *Garber, Larry*, *The OAU and Elections*, in: *Journal of Democracy* 4 (1993) 3, pp. 55-59.

¹² Der damalige OAU-Generalsekretär Salim Salim bekräftigte dies in einem Interview mit *Jeune Afrique*, in dem er bezeichnenderweise die Förderung der Demokratie (im Gegensatz zu Grenzkonflikten) als eher soziales und weniger politisches Problem einordnete: "Nous devons donc nous concentrer sur des questions moins politiques, mais davantage économiques et sociales, comme l'intégration économique, la prévention des conflits locaux, la défense de démocratie. (...) C'est aussi le rôle de l'OUA de favoriser cette démocratisation respectueuse des réalités locales. (...) Les gens veulent participer. Ce processus est irréversible" (*Jeune Afrique* 1827 (11.1.96), S. 60-65, hier S. 64 und 65).

bereits von Nigeria mit einem Mandat der ECOWAS erfolgt war), und Generalsekretär Salim konnte unwidersprochen den Putsch als 'unacceptable to the continent' bezeichnen.¹³ Diese Ablehnung unkonstitutioneller Herrschaft als anachronistisch wurde beim 35. Gipfeltreffen in Algier 1999 noch einmal formell bekräftigt (AGH/Dec.142 (XXXV)). Der OAU-Generalsekretär wurde beauftragt, allen Staaten, in denen die verfassungsmäßige Herrschaft seit 1997 außer Kraft gesetzt worden war, bei ihrer Rückkehr zur *constitutional rule* innerhalb eines Jahres, bis zum nächsten OAU-Gipfeltreffen, durch geeignete Programme zu assistieren. Zuvor hatte bereits der Ministerrat mit Entscheidung 483 (LXX) das Zentralorgan des OAU-Mechanismus für Konfliktprävention beauftragt, seinen Unterausschuss für verfassungswidrigen Wandel zu aktivieren, um ein genaueres Verfahren auszuarbeiten.

Beim 36. OAU-Gipfeltreffen in Lomé 2000 einigten sich die Staatshäupter erstmals im Prinzip auf ein konkretes Verfahren im Umgang mit Militärputschen. In der *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government* (AHG/Decl.5 XXXVI) wurden Militärputsche nicht nur verurteilt und als Rückschlag bei der Demokratisierung des Kontinents bezeichnet, sondern die Begriffe Demokratie und *Unconstitutional Change* erstmals begrifflich präzisiert und ein Prozedere für den Fall eines verfassungswidrigen Machtwechsels vorgeschlagen. Die Erklärung listet neun Prinzipien eines demokratischen Regierungssystems auf: Hierzu gehört a) die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung, b) der Respekt gegenüber der Verfassung und den Gesetzen; c) Gewaltenteilung und eine unabhängige Justiz; d) die Förderung des politischen Pluralismus oder einer anderen Form partizipatorischer Demokratie¹⁴; e) die Anerkennung des Prinzips des Machtwechsels und einer legitimen Opposition; f) die Durchführung freier und regelmäßiger Wahlen, g) Meinungs- und Pressefreiheit, sowie h) verfassungsrechtliche Anerkennung fundamentaler Rechte sowie deren Garantie und Förderung. Die Einhaltung dieser demokratischen Grundsätze sei die beste Versicherung gegen verfassungswidrigen Wandel auf dem Kontinent. Weiterhin wird der Begriff des *unconstitutional change of government* definiert. Der Erklärung zufolge tritt er in vier Varianten auf: a) Militärputsch gegen demokratisch gewählte Regierungen; b) Söldnerintervention, die zum Sturz einer demokratisch gewählten Regierung führt; c) Sturz einer demokratisch gewählten Regierung durch bewaffnete Dissidenten und Rebellengruppen, und d) Weigerung einer Regierung, die Macht trotz Niederlage in freien und fairen Wahlen abzugeben (ziviler Putsch oder *autogolpe*). Schließlich wird in der Lomé-Erklärung auch ein Verfahren fest-

¹³ Vgl. Africa Research Bulletin-Political Series 12712 – 6/97.

¹⁴ Die Erklärung vermeidet ausdrücklich den Begriff ‚politische Parteien‘ sondern spricht von Opposition, Pluralismus und Machtwechsel. Auf diese Weise werden weiterhin faktische Einparteiensysteme wie Libyen oder ‚Movement‘-Systeme wie Uganda nicht ausdrücklich als undemokratisch gebrandmarkt.

gelegt, sollte sich eines dieser vier Szenarien zukünftig ereignen: Hiernach sollte der OAU-Vorsitzende und Generalsekretär den zivilen oder militärischen Putsch entschieden verurteilen und den Putschisten sechs Monate Zeit gegeben werden, um die verfassungsmäßige Herrschaft wiederherzustellen. Während dieser Zeit werde die Mitarbeit des betroffenen Landes in den politischen Organen der OAU, nicht aber seine Mitgliedschaft suspendiert. Auch solle diplomatischer Druck ausgeübt werden, um das Regime ggf. zum Umdenken zu zwingen. Dabei sollten insbesondere auch die einschlägigen subregionalen Organisationen involviert werden. Nach Ablauf der sechs Monate sollten ggf. gezielte Sanktionen erlassen werden, wie z.B. Visa- oder Handelsbeschränkungen.

2.3 Die Gründung der Afrikanischen Union und die Einrichtung des Peace and Security Councils

Die offizielle Umwandlung der OAU in die African Union (AU) beim Gipfeltreffen in Durban im Juli 2002 führte zu einer gewissen Neuerung in der hier interessierenden Frage. Die Neuformulierung des Gründungsdokuments wurde zwar nicht dazu genutzt, härtere politische Kriterien an die Mitgliedschaft zu formulieren. Aber die Verurteilung eines verfassungswidrigen Machtwechsels gehört nun zu den Grundprinzipien der Charta (Art. 4 p). Art. 30 des AU-Vertrags sagt ganz deutlich: „Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union“. Ein transparenter Mechanismus, der darüber entscheiden würde, wann ein verfassungswidriger Machtwechsel vorliegt und unter welchen konkreten Umständen eine Suspendierung der Aktivitäten von Mitgliedsstaaten vollzogen wird, wurde zunächst nicht ausgearbeitet. Ein Ausschluss aus der AU wird, dem panafrikanischen Gründerideal verpflichtet, in der Charta nicht verankert. In dieser Hinsicht wurden einige der in der Lomé-Erklärung eingeführten Definitionen und Prinzipien nicht in die AU-Charta aufgenommen, insbesondere die Einmischung zum Schutz demokratischer Herrschaft. Eine Intervention in innere Angelegenheiten eines Mitgliedsstaates (möglicherweise unter Einsatz von Zwangsmaßnahmen) wird nach Art. 4 h ausschließlich und auf Beschluß der Generalversammlung für folgende schwerwiegende Situationen eröffnet: Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Genozid.

Anlässlich eines außerordentlichen AU-Gipfels am 3.2.2003 wurde in Addis Abeba der Gründungsakt der AU dann um einen weiteren Interventionsgrund erweitert: Diese soll nun auch möglich sein, und zwar auf Beschluss des Peace and Security Councils, wenn ein

„serious threat to legitimate order“ vorliegt.¹⁵ Erstaunlicherweise wählt diese Bestimmung nun nicht die Formulierung eines verfassungswidrigen Machtwechsels, sondern führt die neuen Begriffe der ‚ernsthaften Gefährdung‘ einer ‚legitimen Ordnung‘ ein, ohne diese weiter zu erläutern. Während die Lomé-Erklärung den verfassungswidrigen Machtwechsel wenn auch in rechtlich nicht bindender Form relativ präzise definiert hatte, wird nun in rechtlich bindender Form ein Interventionsrecht eröffnet, das viel weiter geht und zugleich nicht notwendigerweise die demokratischen Regime schützt. Andererseits könnten diese Bestimmung auch von demokratische Opponenten gegen eine von der Mehrheit der afrikanischen Staatschefs als illegitim angesehene Ordnung ins Feld geführt werden. „In this sense there is a window of opportunity for the AU to act even in instances where it is not in the interest of the regime in power to have the AU intervene as noted by absence of invitation“.¹⁶

Auf der Grundlage der beim Durban-Gipfel 2002 verabschiedeten Erklärung zu den Prinzipien demokratischer Wahlen in Afrika¹⁷ wurde im Februar 2003 von einer Expertengruppe der AU-Kommission ein erster Entwurf der Declaration on Elections, Democracy and Governance in Africa vorgelegt, die bis zum Jahr 2006 zu einer verbindlichen AU Charter ausgearbeitet werden soll. Diese Erklärung würde die bisher ausführlichste Ausformulierung der AU-Verpflichtung zur Förderung und Verteidigung repräsentativer Demokratie darstellen. In dem auf der AU-Website veröffentlichten Entwurf vom Februar 2003 wird bereits in der Präambel kein Zweifel daran gelassen, dass sich die Lomé-Erklärung auf den Schutz demokratisch gewählter Regierungen bezogen hatte (auch wenn man seither die Formel der verfassungsmäßigen Herrschaft verwandt hatte). Im vierten Abschnitt der Erklärung werden neue Verfahrensregeln aufgestellt, wobei im Gegensatz zur Lomé-Erklärung nicht nur der Umsturz einer demokratisch gewählten Regierung, sondern auch Situationen erfasst werden, die die allgemeine Entwicklung des demokratischen politisch-institutionellen Prozesses oder die legitime Ausübung der Herrschaft betreffen: Danach kann jeder Mitgliedsstaat oder der Chairman die AU-Kommission (wie das Generalsekretariat seit 2002 heißt) mit der Erstellung eines Berichts zur Lage im betroffenen Staat auffordern, auf dessen Grundlage die AU-Kommission geeignete Maßnahmen ergreifen kann, die von diplomatischen bis zu militärischen Mitteln reichen können. Bei Putschen können die AU-Organen unmittelbar zusammengerufen werden, um zeitnahe Entscheidungen fällen zu

¹⁵ EX/Assembly/RPT I; zit. nach *Baimu, Evarist / Sturman, Kathryn*, Amendment to the African Union's Right to Intervene. A Shift from Human Security to Regime Security?, in: *African Security Review* 12 (2003) 2, pp. 37-45.

¹⁶ *Baimu / Sturman* (FN 15), p. 44.

¹⁷ OAU/AU Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa (AHG/Decl. 1 [XXXVIII]).

können. Die Suspendierung eines Mitgliedsstaates muss mit 2/3-Mehrheit der AU-Mitgliedsstaaten erfolgen.¹⁸

Im Zusammenhang mit der Gründung der Afrikanischen Union wurde ein zusätzliches Protokoll über die Einführung eines neuen AU-Mechanismus über Konfliktmanagement und -lösung verabschiedet, der das 1993 eingeführte bisherige OAU-Konfliktlösungsinstrument ersetzen soll. Dieser Peace and Security Council (PSC) wurde von den AU-Staatschefs am 9.7.2002 feierlich beschlossen und soll die Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit in Afrika tragen. Er konnte am 25. Mai 2004 nach der Ratifizierung des Protokolls durch 27 der 53 Mitgliedsstaaten (im Dezember 2003) konstituiert werden. Zum Peace and Security Council gehören eine Kommission, ein Rat der Weisen, ein kontinentales Frühwarnsystem und eine afrikanische Standby-Force. Dem PSC soll nach dem Protokoll als ständig tagendes Beschlussorgan (u.a. auch gemeinsam mit der AU-Chairperson) die Aufgabe zufallen, Eilmaßnahmen und Sanktionen bei verfassungswidrigen Prozessen in Mitgliedsstaaten zu beschließen (Art.7, para 1g), und die Fortschritte demokratischer Praktiken, Good Governance und Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedsländern zu verfolgen (Art.7, para 1m). Im März 2004 wählte der Ministerrat der AU die 15 Mitglieder des PSC. Obwohl diese Mitglieder laut Protokoll zehn substantielle Kriterien erfüllen müssen, darunter die Einhaltung verfassungsmäßiger Herrschaft, von universellen Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, dürfte diese Qualifikation bei mindestens der Hälfte der ersten PSC Mitglieder kaum gegeben sein, insbesondere nicht bei Libyen, Sudan, Togo, Kamerun, Kongo, Gabun und Algerien.¹⁹

2.4 *Die Diskussion um die Peer Review im Rahmen von NEPAD*

Zu den interessantesten neueren Entwicklungen, die auch Reformdiskussionen der AU maßgeblich angestoßen haben, gehörte die Behandlung von politischen Fragen im Rahmen der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Obwohl NEPAD beim OAU-Gipfel 2001 in Lusaka zu einem offiziellen Programm der AU erhoben worden war, ent-

¹⁸ Vgl. den Text auf der Website des Political Affairs Department der AU Kommission unter www.african-union.org. Die Regelung greift einen entsprechenden Passus der Washington-Erklärung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) auf.

¹⁹ Dies würde auch erklären, warum die Afrikanische Union zu keinem entschlosseneren Vorgehen in der Darfur-Krise in der Lage war: Sudan war Mitglied im ausschlaggebenden Gremium, das über eine Intervention bei krassen Menschenrechtsverletzungen zu entscheiden hat. *Baimu / Sturman* (FN 15), p. 38 zufolge hatte der libysche Staatschef seine Zustimmung zum Gründungsakt der AU an die libysche Mitgliedschaft in den engeren Lenkungsgremien der AU und NEPADs gebunden; und dank des großen libyschen Einflusses in Afrika hatte der südafrikanische Präsident Mbeki zustimmen müssen.

wickelte sich die Initiative schnell in organisatorischer Unabhängigkeit von den AU-Gremien. NEPAD sind auch bis heute nicht alle AU-Mitglieder beigetreten. NEPAD war ursprünglich als Vertrag zwischen der G-8 und afrikanischen Führern entworfen worden, bei denen die G-8 Hilfsleistungen und Direktinvestitionen in Höhe von jährlich bis zu US-\$ 64 Mrd. im Gegenzug für bessere Regierungsführung zusagen. Danach sollten nur diejenigen Staaten, die den hauptsächlich ökonomischen Standards dieses ‚Vertrags‘ gerecht werden (Enhanced Partnership Countries) in den Genuss höherer Entwicklungsfinanzierung kommen. Das Programm schließt daher den sogenannten African Peer Review Mechanism (APRM) ein, einen Mechanismus, mit dem sich afrikanische Staaten freiwillig verpflichten, ihre Politiken einer unabhängigen externen Kontrolle durch andere afrikanische Politiker und Experten zu unterwerfen. Das NEPAD-Sekretariat war in Südafrika basiert und die südafrikanische Regierung hatte ursprünglich der UN-Kommission für Afrika eine zentrale Rolle in der Evaluierung zugeschrieben.²⁰

Nachdem im ursprünglichen Programm die Kontrolle politischer und ökonomischer governance vorgesehen war, entschieden die afrikanischen Staatschefs im Oktober 2002 in Abuja, Fragen der politischen Review nicht durch NEPAD, sondern die einschlägigen AU-Organen (Kommission, PSC) zu behandeln. Diese Entscheidung, ein Kompromiss ursprünglich konkurrierender Positionen des NEPAD-Sekretariats und der AU, wurde in Geberkreisen und auch in Südafrika scharf kritisiert, da es die Erwartung einer stringenten und unabhängigen Kontrolle politischer Entwicklungen in den afrikanischen Ländern angesichts der bisherigen Leistungsbilanz der OAU in diesem Bereich in Frage stellte. Im Vorfeld des G-8-Gipfels kam es vor diesem Hintergrund zu einem öffentlichen Briefwechsel zwischen dem kanadischen Premierminister Chrétien und dem südafrikanischen Präsidenten Mbeki, in dem letzterer behauptete, eine Kontrolle politischer Amtsführung habe nie auf der Agenda der NEPAD-Initiative gestanden.²¹

Andererseits war auch im Rahmen von NEPAD das Verfahren der Peer Review weniger als Sanktionsinstrument, sondern vielmehr als kollektives Lernverfahren konzeptualisiert worden, das auf dem Prinzip der Freiwilligkeit, Vertrauen und Strafflosigkeit beruht. Im Oktober 2002 wurden erstmals Details des Peer Review Mechanismus veröffentlicht (darunter die Zusammensetzung des 7-köpfigen Entscheidungsgremiums, des ‚Rat der Weisen‘ unter Führung der Senegalesin Marie-Angélique Savané) und bis August 2004 waren 24 Staaten zum APRM zugelassen worden.²² Die ersten Base Reviews wurden 2004

²⁰ Vgl. *Cilliers, Jakkie*, Peace and Security through Good Governance. A Guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism, Pretoria, 2003, ISS Paper 70, p. 14.

²¹ Vgl. *Cilliers* (FN 20), p. 1.

²² Ägypten, Äthiopien, Algerien, Angola, Benin, Burkina Faso, Gabun, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Lesotho, Malawi, Mali, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra

in Ghana, Mauritius, Kenia und Ruanda durchgeführt. Nach drei bis fünf Jahren folgt eine verpflichtende Zwischenevaluierung.

Die Aufteilung in politische und ökonomische Fragen resultierte auch aus der Tatsache, dass innerhalb des APRM die UN Economic Commission for Africa (UNECA) und ihr Governance Project als institutionelle Basis und konzeptioneller Durchführungspartner genutzt werden sollte. Deren Expertise im Bereich der politischen peer review war jedoch von Anfang an bezweifelt worden. Andererseits waren innerhalb der (O)AU unter dem Einfluss Nigerias (Südafrikas wichtigstem kontinentalen Gegenspieler) seit den 90er Jahren im Rahmen der Konferenz über Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit in Afrika (CSSDCA) parallel zur NEPAD Ideen über ein stärkeres wechselseitiges Monitoring ökonomischer und politischer Entwicklungen in allen OAU-Mitgliedsstaaten vorangetrieben worden. Die peer review der political governance sollte nun im Rahmen der 2000 eingerichteten CSSDCA-Unit von der AU-Kommission durchgeführt werden. Im Juli 2003 wurde auf dem AU-Gipfel in Maputo beschlossen, NEPAD und seine Organe sukzessive bis zum Jahr 2006 vollständig in die AU zu integrieren (Assembly/AU/Decl. 8).

Aber wie wird die Governance-Performanz der afrikanischen Staaten im Rahmen von NEPAD eigentlich erfasst? Zu diesem Zweck wurden am 9.3.2003 von den Staats- und Regierungschefs Guidelines für den APRM beschlossen, der Zielvorstellungen, Standards, Kriterien und Indikatoren für den Review-Prozess operationalisiert (NEPAD/HSGIC-03-2003/APRM/Guideline)²³: Im Abschnitt zu Democracy and Political Governance werden 9 Ziele formuliert, zu denen u.a. auch (b) Constitutional Democracy, including periodic political competition and opportunity for choice, the rule of law, sowie c) promotion and protection of economic, social, cultural, civil and political rights, als auch d) uphold separation of powers including the protection of the independence of the judiciary and of an effective Parliament gehören. Für diese Ziele werden zunächst Standards formuliert, worunter das Dokument internationale Abkommen versteht (also z.B. den Gründungsakt der AU oder die Afrikanische Charta für Menschenrechte), und danach Kriterien, die z.T. aber recht allgemein gehalten sind. So heißt es unter 2.4.2 c) What is being done to create an enabling environment for meaningful popular participation in all forms and levels of governance? und unter d) What is the resulting state of democracy and political governance in the country? Nicht zufällig werden abschließend zu jedem Ziel nur beispielhafte Indikatoren genannt. Hierzu gehören etwa die Unabhängigkeit und Effektivität der Wahlkommission und die Angemessenheit eines rechtlichen Rahmens für die Vereinigungsfreiheit und

Leone, Südafrika, Tansania, Uganda. Von den ursprünglichen NEPAD-Staaten fehlte zu diesem Zeitpunkt insbesondere Tunesien und Sao Tomé und Príncipe. Für Einzelheiten siehe *Cilliers* (FN 20) und die Website www.nepad.org.

23

Das Dokument ist zu finden unter: <http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/nepad/aprmobject.pdf>.

Bewegungsfreiheit von Nicht-Regierungsorganisationen. Einerseits stellt sich hier die Frage nach der logischen Konsistenz und Angemessenheit der verwendeten Termini. Wichtiger noch ist, dass der Katalog weder über Skalierung noch die Gewichtung einzelner Indikatoren Auskunft gibt und daher seine Brauchbarkeit für eine vergleichende Betrachtung der Governance-Performanz fraglich bleibt.²⁴ Im Februar 2004 wurde bei einem NEPAD-Gipfeltreffen in Kigali noch einmal unterstrichen, dass im Rahmen des APRM nicht beurteilt werde, ob Staaten bestimmte festgelegte Standards erfüllen, sondern ob sie sich in Richtung dieser Ziele bewegen.

3. Die Förderung und Verteidigung der Demokratie in der Staatenpraxis

Die bisherige Diskussion zeigt eindrücklich, wie sehr die Förderung und Verteidigung demokratischer Herrschaft zu einer zentralen Norm des afrikanischen Staatensystems geworden ist. Dies ist eine ganz bemerkenswerte Entwicklung. Die neuen Normen müssen sich jedoch auch in der Praxis beweisen. Konkrete und transparente Durchsetzungsmechanismen sind, wie aufgezeigt wurde, bisher nicht entwickelt worden.

Demokratieförderung kann ganz grundsätzlich in der aktiven Förderung demokratischer Institutionen und Akteure oder in der aktiven Sanktionierung undemokratischer Entwicklungen und Akteure bestehen. Diese beiden Instrumente werden in der entwicklungspolitischen Diskussion mit den Begriffen der Demokratiehilfe oder Positivmaßnahmen einerseits und der Politischen Konditionalität oder Negativmaßnahmen andererseits titulierte.

3.1 *Demokratische Qualität oder Demokratisches Regime: Zwei Strategien*

Obwohl die Afrikanische Union auch sehr zögerlich mit Positivmaßnahmen begonnen hat, steht im folgenden die Frage im Mittelpunkt, wie sich die Afrikanische Union und ihre Mitgliedstaaten gegenüber undemokratischen Entwicklungen in Mitgliedsländern verhalten haben. Die Erfassung solcher undemokratischer Entwicklungen steht vor unterschiedlichsten theoretischen und methodischen Schwierigkeiten. Die Politikwissenschaft arbeitet sowohl mit graduellen quantifizierten Skalen im Diktatur-Demokratie-Kontinuum, als auch mit dichotomen Kategorisierungen (Demokratie versus Nicht-Demokratie). Im ersten Fall wird die Qualität der Demokratie auf der Grundlage einer Reihe von Indikatoren geprüft und das Ergebnis erlaubt, abhängig von der Auswahl und Gewichtung der einzelnen Indi-

²⁴ Kritisch auch *Gottschalk, Keith / Schmidt, Siegmund*, *The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Strong Institutions for Weak States?*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 11 (2004) 4, S. 138-158, S. 151.

katoren, eine nuancierte und detaillierte Wiedergabe der demokratischen Entwicklung eines Regimes sowohl im Hinblick auf ausgewählte Institutionen als auch im Zeitverlauf. Schwieriger fällt dabei die klare Definition dieser Realtypen als Demokratien oder autoritäre Systeme, da die meisten Regime irgendwo auf der Skala zwischen einer perfekten Demokratie und einer perfekten Diktatur angesiedelt sind²⁵ Anhänger der dichotomen Kategorisierung argumentieren hingegen, dass alle Staaten, in denen ein minimales Set prozeduraler Kriterien gegeben ist, als Demokratien angesehen werden müssen. Folglich werden alle Regime, in denen diese Kriterien nicht erfüllt sind, als nicht-demokratische Regime klassifiziert, unabhängig davon, ob einzelne Institutionen oder Sektoren als demokratisch angesehen werden.

Betrachten wir die uns hier interessierende Frage, ließe sich folglich theoretisch unterscheiden zwischen der Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards demokratischer Herrschaft, die an einer Reihe von Indikatoren festgemacht werden (Beispiel Freedom House), und der Verteidigung der Demokratie als Regimetypus gegen Versuche der Außerkraftsetzung des prozeduralen Minimums, festgemacht an Kriterien wie Verfassung, Wettbewerbsprinzip, und freien Wahlen.²⁶

Obwohl die afrikanischen Eliten wenig mit diesen sozialwissenschaftlichen Diskussionen vertraut sein dürften, stehen sie hinsichtlich der politischen Konsequenzen der beiden Strategien vor dem gleichen Dilemma: Mit der Einführung von Demokratieklauseln in den Grundstatuten regionaler Organisationen können sie entweder die demokratische Qualität ihrer Mitgliedsstaaten über ein indikatorgestütztes komplexes System erfassen oder auf der Grundlage eines Minimalkatalogs über die Zugehörigkeit der Staaten zu zwei Kategorien entscheiden: den Demokratien und den Nicht-Demokratien.

Im Verhalten der AU gegenüber undemokratischen Entwicklungen in einem Mitgliedsland zeigen sich nun deutliche Unterschiede: Während die schleichende Aushöhlung demokratischer Standards mit stillschweigender Missbilligung quittiert wird, führt die Außerkraftsetzung demokratischer Institutionen durch Putsche inzwischen zu Verurteilungen oder gar gemeinsamer Aktion zur Wiederherstellung demokratischer Institutionen.

²⁵ Vgl. *Lauth, Hans-Joachim*, Demokratie und Demokratiemessung, Opladen, 2003.

²⁶ Vgl. *Przeworski, Adam et al.*, Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990, Cambridge, 2000.

3.2 *Rückgang demokratischer Qualität: Ein zukünftiges NEPAD-Business?*

Wenig in der Staatenpraxis der Afrikanischen Union oder ihrer Vorgängerin deutet darauf hin, dass sie sich jemals für eine differenzierte Erfassung der demokratischen Qualität in den Mitgliedsstaaten interessiert oder gekümmert hat. Seitdem Demokratie in den 90er Jahren in den Zielkatalog der afrikanischen Staatengemeinschaft rückte, gab es stets das implizite Einverständnis, dass ein einziges Kriterium ex negativo zur Bestimmung eines Landes als Demokratie ausreichte: Politische Herrschaft muss auf verfassungsrechtlichem Wege errungen werden.

Es erscheint an dieser Stelle müßig, Beispiele für die Untätigkeit bei schleichendem Verfall demokratischer Institutionen zu erwähnen: Aus den vielen möglichen Fällen sei hier nur Simbabwe genannt: Die OAU erklärte die Wahlen 2002 für ‚frei und fair‘, daher ist die Regierung auch auf ‚verfassungskonformen Weg‘ an die Macht gekommen. Solange in einem Land politische Mehrheiten existieren, um einen verfassungsmäßig korrekten Entscheidungsprozess herzustellen, wird von Seite der Regionalorganisation über Verletzungen zahlreicher demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien hinweggesehen.²⁷ Bezeichnenderweise wurde im Rahmen des Commonwealth die Mehrheit der afrikanischen Mitgliedsstaaten in dieser Frage überstimmt und die Suspendierung Simbabwes beschlossen.

Wie weiter oben gezeigt wurde, weist NEPAD mit dem African Peer Review Mechanism im Prinzip einen anderen Weg. Hier wurden bereits Kriterien entwickelt, die in differenzierterer Weise die demokratischen Qualitäten (und Defizite) von Mitgliedsstaaten erfassen sollen. Offen bleibt zum einen, wie kohärent und rigide diese Messung demokratischer Qualitäten tatsächlich erfolgen wird, und zum zweiten, wie die AU oder das Gipfeltreffen der NEPAD-Staats- und Regierungschefs mit poor performers umgehen wird. Ohne eine glaubhafte Sanktionierung wäre dieses Instrument in jedem Fall ungeeignet, zur Förderung und Verteidigung demokratischer Herrschaft in Afrika effektiv beizutragen.

3.3 *Zunehmende AU-Aktivitäten bei offenem rollback*

Weitaus interessanter stellt sich die Sachlage bei der Analyse der Reaktion afrikanischer Staaten auf Putsche und Umstürze dar, denjenigen Situationen, die seit der Lomé-Erklärung als Verstoß guter Staatenpraxis in der afrikanischen Regionalorganisation angesehen wurden. In Tabelle 1 sind alle (zumindest zeitweilig) erfolgreichen Putsche gegen demo-

²⁷ Im genannten Fall waren daneben sicherlich die Persönlichkeit Mugabes als Freiheitsheld in ganz Afrika und Sorgen Südafrikas um regionale Auswirkungen einer weiteren innenpolitischen Zuspitzung für das vorsichtige Vorgehen verantwortlich.

kratisch gewählte Regierungen im subsaharischen Afrika zusammengefasst.²⁸ Mit anderen Worten bleiben Umstürze von *autoritären* Regierungen und Putschversuche unberücksichtigt.²⁹

Tabelle: Putsche und Putschversuche gegen demokratische Regime in Sub-Sahara Afrika 1991-2004³⁰

| Jahr | Land | Typ des Umsturzes | Reaktion der OAU/AU |
|---------|----------------|--|---|
| 12/1991 | Togo | Zivil-militärischer Putsch gegen demokratische Übergangsregierung | Keine, Anerkennung |
| 05/1992 | Sierra Leone I | Militärputsch | Keine; Anerkennung |
| 07/1993 | Burundi I | Militärputsch. Führt zur Einsetzung einer Übergangsregierung | Verurteilung, Entsendung einer Beobachtertruppe |
| 11/1993 | Nigeria | Militärputsch | Versuch Südafrikas zur Mobilisierung einer afrikanischen Ablehnungsfront scheitert. |
| 07/1994 | Gambia | Militärputsch | Verbale Verurteilung, aber später stillschweigende Billigung des Regimes. |
| 08/1995 | Sao Tomé I | Militärputsch; Rückkehr zur konstitutionellen Ordnung nach Vermittlung Angolas | Verurteilung |
| 09/1995 | Komoren I | Militärputsch; Militärintervention Frankreichs (nach Drohung Südafrikas in Aktion zu treten) setzt Regierung, nicht aber den Präsidenten wieder ein. | Keine |
| 01/1996 | Niger | Militärputsch; geringer Protest durch nationale Politiker | Keine; Anerkennung |

²⁸ Demokratie wird hier – analog zu *Przeworski* (oben, FN 26)– anhand eines prozeduralen Minimal-katalogs (freie Wahlen, Mehrparteiensystem) definiert.

²⁹ Für eine vollständige Aufzählung vgl. *McGowan, Patrick J.*, African Military Coups d'Etat: 1956-2001. Frequency, Trends, and Distribution, in: *Journal of Modern African Studies* 41 (2003) 3, pp. 339-370. In einigen Fällen lässt sich diese Grenze nicht sehr eindeutig ziehen, etwa wenn Putschversuche wie 1996 und 2001 in der Zentralafrikanischen Republik durch im Land befindliche ausländische Militäreinheiten (zunächst MISAB: Mali, Gabun, Tschad, Senegal, Burkina Faso und Togo unter französischer Anleitung; und 2001 durch libysche und andere afrikanische Truppen) niedergeschlagen werden.

³⁰ Vor Einsetzen der letzten Demokratisierungswelle 1990/91 gab es kaum demokratische Regime in Afrika.

| | | | |
|---------|------------------------|--|---|
| 07/1996 | Burundi II | Militärputsch; Wirtschaftssanktionen durch Nachbarstaaten; | Verurteilung und OAU-Vermittlung (erfolglos) |
| 05/1997 | Sierra Leone II | Militärputsch | Verurteilung durch OAU; ECOWAS-Militärintervention setzt gestürzten Präsidenten wieder ein. |
| 10/1997 | Kongo (Brazzaville) | Zivil-Militärischer Putsch (aber faktisch Bürgerkrieg seit 1994); | Keine |
| 05/1998 | Lesotho | Putschversuch von Streitkräften → südafrik. Militärintervention und Übergangsregierung | Verurteilung und Unterstützung der südafrik. Vermittlung |
| 06/1998 | Guinea-Bissau I | Militärputsch; Intervention von Senegal an der Seite der Regierung mit ECOWAS-Unterstützung; Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung (aber Neuwahlen) | Unterstützung des ECOWAS-Vorgehens |
| 04/1999 | Komoren II | Militärputsch | OAU, die in der secessionistischen Krise vermittelte, verurteilt scharf und ruft zur Nicht-Anerkennung auf; 2001 erkennt die OAU die neue Verfassung und Machtteilung schließlich an. |
| 12/1999 | Côte d'Ivoire I | Militärputsch | Verurteilung durch OAU und ECOWAS; Militärregime wird aber nach Bildung von Übergangsregierung unter Einschluss von Parteienvertretern anerkannt. |
| 02/2002 | Madagaskar | Abgewählter Präsident erkennt Wahlniederlage nicht an und ruft zum bewaffneten Widerstand auf. | OAU-Vermittlung; Südafrika stellt sich auf Seiten des Wahlsiegers; Situation letztlich militärisch entschieden; neue Regierung anerkannt. |
| 09/2002 | Côte d'Ivoire II | Putschversuch, der in Bürgerkrieg mündet; Friedensabkommen führt zur Aufnahme von Rebellen in die Regierung | Verurteilung durch OAU und ECOWAS; militärische Intervention Frankreichs, |
| 03/2003 | Zentralafrik. Republik | Abtrünnige Militäreinheiten erobern Hauptstadt; Präsident geht ins Exil; Verfassung und Regierung suspendiert; | Scharfe Verurteilung durch AU, Übergangsregierung kündigt Rückkehr zum constitutional rule in 18-30 Monaten an. |

| | | | |
|---------|------------------|--|--|
| 07/2003 | Sao Tomé II | Putsch während Auslandsaufenthalts des Staatschefs; | AU-Verurteilung: Vermittlung Angolas und Nigerias führt zur Wiedereinsetzung der Regierung nach einer Woche; Präsident verpflichtet sich auf Einhaltung der Gewaltenteilung und Erweiterung der Regierung. |
| 09/2003 | Guinea-Bissau II | Militärputsch, Einsetzung einer Übergangsregierung und -parlament; gestürzter Präsident tritt zurück; Neuwahlen im März 2004 | Verurteilung und Forderung nach Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung; Juntachef verzichtet auf politische Ämter und verkürzt Übergangsphase |

Zusammenstellung durch *Verfasser* auf der Grundlage von Africa Research Bulletin; aktualisiert bis 31.12.2004.

Aus der Tabelle lassen sich verschiedene Entwicklungen ablesen:

1) Bis Mitte der 90er Jahre zeigte die afrikanische Staatengemeinschaft ein eher zögerliches Eintreten für die Verteidigung der Demokratie. Ausnahmen wie in Burundi 1993 bestätigten die Regel: Hier lässt sich vermuten, dass weniger die Außerkraftsetzung der demokratischen Prinzipien als vielmehr die Angst vor dem Bürgerkrieg von entscheidender Bedeutung für das – letztlich erfolglose – Einschreiten der OAU war.

2) Die Zäsur erfolgt 1997. Nach der Entschließung des OAU-Gipfels wird in Sierra Leone entschieden vorgegangen, wahrscheinlich sehr zur Überraschung der Putschisten, die zuvor keineswegs derart abgestraft worden waren. Die ECOWAS-Militäraktion in Sierra Leone stellte die erste afrikanische Militärintervention zur Aufrechterhaltung der Demokratie in einem Mitgliedsstaat dar. Was immer auch die versteckten Motive hinter dem nigerianischen Einmarsch waren, die Wiedereinsetzung der Regierung von Präsident Kabbah diente als offizielle Legitimierung des Einsatzes und wirkte damit als selbstverstärkender Mechanismus und deutliche Warnung an alle zukünftigen Putschisten über die möglichen Folgen ihres Vorgehens. Bereits das 1996 erlassene Embargo gegen Burundi bedeutete den Einsatz eines neuen Instruments. Versuche Südafrikas, einen Boykott Nigerias durch die afrikanische Staatengemeinschaft zu erzwingen, waren zwei Jahre zuvor noch als 'not an African way to deal with an African problem' zurückgewiesen worden.³¹

3) Die Tabelle zeigt auch, dass es ab 1997 zunächst zu überhaupt keinem erfolgreichen Putsch gegen demokratische Regime mehr kommt. Lediglich die Ereignisse in der Côte d'Ivoire (seit Dezember 1999), der Zentralafrikanischen Republik (2002) und in Guinea-

³¹ Zit. nach Vale, Peter / Maseko, Siphso, South Africa and the African Renaissance, in: International Affairs 74 (1998) 2, pp. 271-287, p. 272.

Bissau (2003) deuten auf eine neue Welle von zumindest nicht aussichtslosen Putschversuchen hin. In allen drei Fällen hatten die Regime aber eine zweifelhafte demokratische Legitimität und es ist eher zu bezweifeln, ob die Verursacher tatsächlich einen Regimewechsel herbeiführen wollten.³² Nach einem dem Afrikaforscher vertrauten Schema geht es den Meuterern eher um korporatistische Interessen oder die Berücksichtigung marginalisierter ethnischer oder regionaler Interessengruppen in der Armee- bzw. Regierungsspitze. Einmal an der Macht war die Suspensierung der bestehenden Verfassung und Institutionen dann aber notwendig, um Zeit für eine mögliche internationale Anerkennung der de facto-Regime zu gewinnen.

4) Gewisse Unterschiede verbleiben zwischen großen und kleinen sowie zwischen demokratisch unbedenklichen und demokratisch eher zweifelhaften Regimen. So ging man Nigeria, Madagaskar oder Côte d'Ivoire gegenüber zögerlich vor, marschierte aber in den wehrlosen Staaten Sierra Leone, Guinea-Bissau und Lesotho ein. In Guinea-Bissau (1998) und auf den Komoren fand man eine ingeniöse Lösung, um die Fiktion der Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung mit dem allseits erwünschten Abgang von Staatshäuptern zweifelhafter demokratischer Gesinnung zu verbinden. Teil der regional vermittelten politischen Einigung war der ‚freiwillige‘ Rücktritt, bzw. die Exilierung des Staatshäupters und die Ausschreibung von Neuwahlen. Dabei machte die AU unmissverständlich klar, dass die Putschführer selbst bei den Wahlen nicht für die Präsidentschaft kandidieren durften.³³ Beim Weihnachtsputsch in Côte d'Ivoire 1999 war die Erleichterung über den Abgang eines korrupten und undemokratisch agierenden Staatshäupters ein wichtiger Grund für die rasche Anerkennung der Übergangsregierung. Hinzu kam das ernsthafte Bemühen, eine alle wesentlichen politischen Kräfte integrierende Übergangsregierung bis zu den Neuwahlen zu installieren (so auch in der Zentralafrikanischen Republik).

5) Es ist noch zu früh, die Funktionsweise der neuen AU-Organen im Umgang mit Putschen zu bewerten. Auffällig ist, dass es die AU in aller Regel bei einer Verurteilung belässt und konkrete Aktivitäten den einschlägigen subregionalen Organisationen, bzw. deren Führungsstaaten überlässt. Dies gilt für die ECOWAS in Sierra Leone und Guinea-Bissau genau wie für CEMAC in Sao Tomé, bzw. SADC in Lesotho. Überall dort, wo die AU mit eigenen Vermittlungsbemühungen oder Friedensstreitkräften tätig wurde (Burundi, Komoren, Madagaskar), scheiterte der Versuch einer einvernehmlichen Rückkehr zur konstitutio-

³² Dies gilt nicht mehr für den zweiten Putsch in der Côte d'Ivoire im September 2002, der eine deutliche politische Agenda verrät, vgl. *Mehler, Andreas*, Rebellion und Putschversuch in der Côte d'Ivoire. Westafrika vor seiner größten Herausforderung, Berlin, 2002, und *Hartmann, Christof*, Côte d'Ivoire, in: Andreas Mehler / Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.), Afrika-Jahrbuch 2003, Wiesbaden 2004, S. 82-90.

³³ Die Kandidatur des Putschführers Bozize bei den Präsidentschaftswahlen in der Zentralafrikanischen Republik 2005 nahm die AU aber hin.

nellen Ordnung. Das Subsidiaritätsprinzip scheint daher auch hier zu greifen: Subregionale Organisationen können das heikle Thema der politischen Intervention besser bearbeiten und regionale Hegemone wie Nigeria und Südafrika stoßen – anders als im kontinentalen Rahmen – auf weniger Widerstand in der Durchsetzung der beschlossenen Leitlinien.

4. Die OAU als Kartell demokratischer Staatschefs?

Unser empirischer Test zeigt, dass es weiterhin zu Militärputschen auch gegen demokratische Regime kommt.³⁴ Besonnene Beobachter hatten freilich bereits zu Beginn der 90er Jahre auf die ungünstigen strukturellen Rahmenbedingungen hingewiesen, die den Handlungsspielraum der neuen gewählten Eliten radikal reduzierten. In einem Kontext oft prekärer Staatlichkeit bleibt die Konsolidierung der formalen demokratischen Institutionen auf viele Jahre ein fragiler Prozess, in dem sowohl zahlreiche Defizite in der Umsetzung demokratischer Normen in Kauf genommen werden müssen, als auch zivile und militärische Putschversuche nicht ausbleiben werden. Den Putschisten der letzten Jahre geht es jedoch weder um eine dauerhafte Besetzung der politischen Führungsämter, noch um die Verankerung alternativer politischer Modelle, sondern primär um die regelmäßige Auszahlung ihrer Gehälter, wozu Staaten wie die Zentralafrikanische Republik und Guinea-Bissau aber nicht mehr in der Lage sind. Sicherlich sind Unterbrechungen der verfassungsmäßigen Ordnung nicht unbegrenzt und ohne Schäden für die mittelfristige Legitimität der demokratischen Grundordnung zu ‚heilen‘.

Die Zukunft der Demokratie wird aber in der gleichen Weise durch jene alteingesessenen Regime gefährdet, in denen die Machthaber selbst nicht verfassungsgemäß an die Macht kamen, entweder weil sie noch aus der ‚vordemokratischen Ära‘ stammen (z.B. *Conté* in Guinea, *Bongo* in Gabun, *Compaoré* in Burkina Faso, *Déby* in Tschad) oder weil sie die Macht mit Waffengewalt errungen (z.B. *Zenawi* in Äthiopien, *Museveni* in Uganda, *Kagamé* in Ruanda) und in Wahlen seitdem über die höchste politische Macht nicht unter voll kompetitiven Bedingungen entschieden wird. Trotz des beachtlichen Wandels gibt es nach wie vor keine Norm, die demokratische Verfasstheit zu einer Bedingung für die Mitwirkung in der Staatengemeinschaft machen würde, und die Verurteilung einer Pseudo-Wahl durch ein Organ der Afrikanischen Union lässt weiter auf sich warten.

³⁴ Man sollte dennoch, anders als *McGowan* (FN 29) oder *Ngoma, Naison*, Coups and Coup Attempts in Africa. Is there a Missing Link?, in: *African Security Review* 13 (2004) 3, pp. 85-94, zwischen demokratischen und undemokratischen Regimen unterscheiden. Auch ist die Grundgesamtheit demokratischer Regime im Verlauf der 90er Jahre kontinuierlich angestiegen.

Die entschlossene Reaktion auf Militärputsche zeigt andererseits, dass die definierten politischen Grundsätze mehr sind als Lippenbekenntnisse. Die Kosten eines undemokratischen Weges erhöhen sich freilich nur für diejenigen Regime, in denen ein demokratischer Wechsel stattfand, und in denen Akteure versuchen, diesen *acquis* wieder rückgängig zu machen. So wie in Lateinamerika das OAS-Regime nicht Kubas Demokratisierung erzwingt, aber Paraguay unter Umständen vor einem Rückfall in die autoritäre Herrschaft bewahrt, können veränderte Binnennormen afrikanischer Regionalorganisationen nicht die Demokratisierung Gabuns erzwingen, aber die demokratischen Errungenschaften Nigers verteidigen.³⁵

Selbst wenn demokratische Regierungsausübung nicht zu einer Requisite für die Mitwirkung in Regionalorganisationen geworden ist, so gilt dies zunehmend für ‚verfassungsmäßige Herrschaft‘. Afrika folgt damit eindeutig dem in der Einleitung skizzierten ‚amerikanischen Modell‘. Afrikanische Regionalorganisationen tendieren dazu, Demokratie auf das Prinzip des Konstitutionalismus zu reduzieren und Regime, notfalls mit Waffengewalt, zu schützen, die dieses Prinzip verkörpern. In ironischer Weise stützt die AU damit jene Verkürzung der Demokratie auf ‚freie und faire‘ Wahlen, die afrikanische Staaten der westlichen Gebergemeinschaft zur Last legen.

Der Grund dafür ist nicht schwer zu erkennen: Die Afrikanische Union ist ein Kartell von Staatschefs geblieben (trotz der jüngst erfolgten feierlichen Eröffnung eines AU-Parlaments). Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre haben jedoch demokratisch gewählte Staatschefs die Mehrheit in diesem Kartell übernommen. Sie haben ein unmittelbares (oft auch intrinsisches) Interesse an der Aufrechterhaltung jener Normen, die ihnen den Weg zur Macht eröffneten. Zugleich haben sie kein allzu großes Interesse daran, sich im Rahmen detaillierter *governance reviews* zu genau auf die Finger schauen zu lassen. Das Resultat ist die Verteidigung von Demokratie als Prinzip anstelle einer systematischen Förderung und Kontrolle täglicher demokratischer Herrschaftspraxis. Die Großzügigkeit im Umgang mit (eigenen) zahlreichen demokratischen Defiziten bei gleichzeitiger schwerer Ahndung von Militärputschen ist in diesem Sinn die Fortsetzung der Kartellpolitik unter veränderten demokratischen Vorzeichen.

³⁵ Einigen Staatschefs wie dem ugandischen Präsidenten Museveni gelingt es immer noch, minimale Liberalisierungsschritte als Fortschritt zu verkaufen, obgleich ähnliches in bereits vollständig demokratisierten Ländern als schwerer Rückschlag bezeichnet würde.

the first 15 years following independence in 1975 it was firmly rooted in the socialist block and developed a specially intensive relationship with the German Democratic Republic. At the same time, the country terribly suffered from a protracted civil war. More or less at the same time as the fall of the Berlin wall, the country started a fundamental reorientation and undertook a remarkable social and economic transition. Clearly distinguishing it from many other countries in the region, this included a power sharing between the former civil war factions, basing its political system on the predominance of two competing political parties wielding similar support within the population. While the constitution of 1990 was a product exclusively of the reform efforts of the ruling party, the new constitution of 2004 had to be elaborated jointly by the two major components of the political system. Consequently, it was almost unanimously endorsed by the parliament and the electorate. The new fundamental law gives more attention to civil rights and the rule of law. In contrast, changes in the main elements of the political and economic system concern more the form than the substance. The present paper traces the major lines of debate in the process of the elaboration of the new constitution, analyses the major orientations of the reforms finally adopted and links them to the backdrop of the current state of developments in the relevant fields of Mozambican reality.

Democracy as Guiding Principle of the African State System? Theory and Practice of Democratic Guarantee-Clauses in the African Union

By *Christof Hartmann*, Bochum

One of the many remarkable changes within the African state system is the growing role of regional and continental organizations for the internal governance of member states. While the Organization of African Unity was characterized since its inception in the early 1990s by the dogma of non-intervention in domestic sovereignty, norms about legitimate statehood have slowly moved to the foreground and feature prominently in summit declarations and policy documents of the African Union and sub-regional bodies. The article presents an overview of these norm dynamics but also highlights policy and implementation strategies of these organizations. It particularly argues that democratic 'guarantee clauses' have modified state practice in so far as unconstitutional change of government is now considered a legal justification for sanctions and interventions. The article systematically analyses the reactions of the OAU/AU to non-democratic developments in African states, especially collective behaviour in case of military coups. It concludes that the AU is less powerful in promoting democracy on the continent than in strengthening the principle of constitutional rule.