

SABINE ULMER

DAS PARADIGMA DER NON-INDIFFERENCE  
IM KONFLIKTMANAGEMENT DER  
AFRIKANISCHEN UNION –  
EIN HOHLES KONSTRUKT?

# DAS PARADIGMA DER *NON-INDIFFERENCE* IM KONFLIKT- MANAGEMENT DER AFRIKANISCHEN UNION – EIN HOHLES KONSTRUKT?

Sabine Ulmer

## Abstract

Im Zuge ihrer Gründung im Jahr 2002 implementierte die Afrikanische Union (AU), Nachfolgerin der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), fundamentale Reformen im Konfliktmanagement. Den Weg hierfür ebnete der Paradigmenwechsel von der Politik der strikten *non-interference* hin zu *non-indifference*, also einer nicht gleichgültigen Grundhaltung der Kontinentalorganisation gegenüber Konflikten. Dieser Beitrag untersucht, wie die AU *non-indifference* als neuen leitenden Grundsatz in der Konfliktbearbeitung auf rechtlicher und institutioneller Ebene ausgestaltet und fragt, ob dieser Rahmen schließlich in der Praxis Anwendung findet. Dafür wird zu Beginn der Wandel von *non-interference* zu *non-indifference* anhand des Übergangs von OAU zu AU dargelegt. Mit einem deskriptiven Ansatz werden im Anschluss die rechtlichen und institutionellen Grundlagen des AU-Konfliktmanagements vorgestellt, in denen sich das Paradigma der *non-indifference* niederschlägt. In einem weiteren Schritt wird analysiert, wie das rechtliche und institutionelle Gerüst in der Praxis angewandt wird. Drei Mitteln zur Konfliktbearbeitung gilt dabei besondere Aufmerksamkeit: Diplomatie, Sanktionierung und die Entsendung von Friedensmissionen. Wie das Paradigma der *non-indifference* auf praktischer Ebene zum Tragen kommt, wird anhand der Fälle Libyen 2011, Zentralafrikanische Republik 2013/14, Burundi 2015/16 und der *African Union Mission in Sudan* 2004-2007 gezeigt.

---

Online publiziert: 12.10.2018

urn:nbn:de:bvb:20-opus-168908

© Junges Afrikazentrum der Universität Würzburg (JAZ) 2018



---

## Autorennotiz

**Sabine Ulmer B.A.** hat Politikwissenschaft, Soziologie und Französisch an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg studiert. Momentan absolviert sie den Master-Studiengang Friedensforschung und Internationale Politik an der Eberhard Karls Universität Tübingen und der Sciences Po in Paris.

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Von non-interference zu non-indifference: der Übergang von OAU zu AU.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Der rechtliche und institutionelle Rahmen des AU-Konfliktmanagements .....</b>	<b>10</b>
3.1 Der rechtliche Rahmen: die AU-Gründungsakte .....	10
3.2 Der institutionelle Rahmen: die APSA.....	12
3.2.1 Der Friedens- und Sicherheitsrat .....	13
3.2.2 Das Kontinentale Frühwarnsystem.....	14
3.2.3 Der Rat der Weisen .....	15
3.2.4 Die African Standby Force .....	16
3.2.5 Der Friedensfonds.....	17
<b>4. Das Konfliktmanagement der AU in der Praxis .....</b>	<b>19</b>
4.1 Fallbeispiel: Libyen 2011.....	20
4.2 Fallbeispiel: Zentralafrikanische Republik 2013/14.....	22
4.3 Fallbeispiel: Burundi 2015/16 .....	25
4.4 Die operative Ebene: AMIS (2004-2007) und der Übergang zu UNAMID.....	27
<b>5. Fazit.....</b>	<b>30</b>
Literaturverzeichnis.....	32

## Abkürzungsverzeichnis

ACHPR	African Commission on Human and Peoples' Rights
AMIB	African Union Mission in Burundi
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMISOM	African Union Mission in Somalia
APSA	African Peace and Security Architecture
ASF	African Standby Force
AU	Afrikanische Union
CEWS	Continental Early Warning System
CMCA	Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration
EAC	East African Community
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
JEM	Justice and Equality Movement
MAPROBU	Mission africaine de prévention et de protection au Burundi
MCPMR	Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution
MISCA	Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NTC	National Transitional Council
OAU	Organisation for African Unity
PanWise	Pan-African Network of the Wise
PoW	Panel of the Wise
PSC	Peace and Security Council
PSD	Peace and Security Department
RECs	Regional Economic Communities
R2P	Responsibility to Protect
SADC	Southern African Development Community
SLM/A	Sudan Liberation Movement/Army
UNAMID	African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur
UN	United Nations
ZAR	Zentralafrikanische Republik

# 1. EINLEITUNG

*„We have to assume our principle of non-indifference that is the courteous and united interference in the internal affairs of States!... We [cannot] content ourselves with observing and issuing communiqués“ (Panapress 2007).*

Diese Worte richtete Alpha Oumar Konaré, ehemals Präsident von Mali und Vorsitzender der Kommission der Afrikanischen Union (AU) an den AU-Exekutivrat im Jahr 2007. In seiner Rede forderte er von der Kontinentalorganisation ein vereintes und aktives Vorgehen gegen die zahlreichen Krisenherde auf dem afrikanischen Kontinent. Das Konfliktmanagement soll dabei im Zeichen des Paradigmas der *non-indifference* stehen, also einer nicht gleichgültigen Grundhaltung.

Die Gründung der Afrikanischen Union im Jahr 2002 stellt für den Bereich Frieden und Sicherheit eine Zäsur dar. Die afrikanischen Staats- und Regierungschefinnen und -chefs haben das Konfliktmanagement einer grundlegenden Reform unterzogen. Dem war ein normativer Wandel vom Prinzip der *non-interference* hin zum Paradigma der *non-indifference* vorausgegangen. *Non-interference*, also die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, war essentiell für die Verfasstheit der 1963 gegründeten Organisation of African Unity (OAU). Auf das Politikfeld Frieden und Sicherheit hatte dieses Prinzip aber einen lähmenden Effekt, der jegliche Konfliktbearbeitung nahezu unmöglich machte und schließlich in der Untätigkeit der Kontinentalorganisation beim Genozid in Ruanda 1994 gipfelte. Um derartige Gräueltaten künftig zu verhindern, fand beim Übergang von OAU zu AU auch ein Übergang von *non-interference* zu *non-indifference* als neuer Grundsatz im Konfliktmanagement statt. Dies verlautbarte auch die ehemalige AU-Kommissionvorsitzende Nkosazana Dlamini-Zuma auf dem AU-Gipfel im Juli 2016:

*„The African Union has made a pledge not to bequeath violent conflicts, wars, or genocide to future generations of Africans. That pledge demands our attention as we gather in Rwanda, whose brutal events of 1994 made us commit to the principle of non-indifference“ (AU 2016c).*

Doch weiterhin entbrennen zahlreiche Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent oder halten an. Das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung fasst in seinem *Conflict Barometer* zusammen, dass im Jahr 2016 über ein Viertel (d. h. 110) der weltweiten gewaltlosen und gewaltsamen Konflikte in Afrika ausgetragen wurden, die meisten von innerstaatlicher Natur (HIIK 2017: 58 ff.).

Nicht selten beschwören Entscheidungsträger\*innen der AU wie Konaré und Dlamini-Zuma in wortgewaltigen Reden, der Nichtgleichgültigkeit im Konfliktmanagement Rechnung tragen zu wollen. Doch wie setzt die Afrikanische Union ihr Paradigma der *non-indifference* auf rechtlicher, institutioneller und schließlich praktischer Ebene um? Findet der rechtliche und institutionelle Rahmen in der Praxis Anwendung oder ist er nur ein hohles Konstrukt? Zur Beantwortung dieser Frage wird ein dreiteiliger Ansatz verfolgt. Zunächst wird in Kapitel 2 der normative Wandel von *non-interference* zu *non-indifference* erläutert und die beiden Grundsätze in den Kontext des Konfliktmanagements von OAU bzw. AU gestellt. Es wird dabei ebenfalls ein knapper Überblick über die OAU-Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung gegeben, um später den Kontrast zur Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (*African Peace and Security Architecture*, APSA) der AU zu verdeutlichen. Anschließend wird auf die Faktoren eingegangen, die den Wandel

von *non-interference* zu *non-indifference* begünstigt haben. Kapitel 3 befasst sich mit den rechtlichen und institutionellen Grundlagen des AU-Konfliktmanagements. Dabei werden diejenigen Passagen der AU-Gründungsakte beleuchtet, die für das Konfliktmanagement von besonderer Relevanz sind. Im Anschluss wird die APSA, das institutionelle Gerüst des Konfliktmanagements, dargestellt. Die Funktionsweisen und Befugnisse ihrer fünf Hauptorgane werden kurz benannt und jeweils herausgearbeitet, inwiefern sich das Paradigma der *non-indifference* in der Konzeption dieser Organe wiederfindet. In Kapitel 4 wird schließlich untersucht, wie die rechtlichen und institutionellen Grundlagen in der Praxis angewandt werden und auf welche Weise sich *non-indifference* im Konfliktmanagement der AU niederschlägt. Drei Mitteln zur Konfliktbearbeitung gilt dabei besondere Aufmerksamkeit: Diplomatie, Sanktionierung und schließlich die Entsendung von Friedensmissionen. In der Regel stellt dies je nach Schweregrad des Konflikts die übliche Vorgehensweise der AU dar. Die Fallbeispiele Libyen, Zentralafrikanische Republik (ZAR), Burundi sowie die *African Union Mission in Sudan* (AMIS) wurden ausgewählt, da die AU in diesen Fällen sehr unterschiedliche Strategien verfolgte. Es soll so ein möglichst ganzheitliches Bild der Maßnahmen in der Konfliktbearbeitung gezeichnet werden.

Der Fokus der Arbeit liegt auf den konfliktbearbeitenden Aktivitäten der AU. Konfliktpräventive Maßnahmen werden an geeigneter Stelle thematisiert, aber nicht explizit analysiert. Bisher beschränkt sich die Konfliktprävention der AU im Wesentlichen auf stille Diplomatie, deren Dokumentation in der Regel Verschlusssache ist. Auch wird im Rahmen der Arbeit nur das Konfliktmanagement der AU beleuchtet. Andere Akteure oder Kooperationsvorhaben bleiben außer Betracht.

## 2. VON NON-INTERFERENCE ZU NON-INDIFFERENCE: DER ÜBERGANG VON OAU ZU AU

In der Gründungsphase der AU um die Jahrtausendwende legten die afrikanischen Staats- und Regierungschefinnen und -chefs einen außerordentlichen Reformwillen an den Tag. Im Bereich Frieden und Sicherheit nahmen sie tiefgreifende normative, rechtliche und institutionelle Änderungen vor. Die wichtigste normative Änderung bestand im Paradigmenwechsel von *non-interference* zu *non-indifference*.

Bei *non-interference* handelt es sich um die völkerrechtliche Norm der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Im Kern beinhaltet die Norm nach Definition der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) „the inalienable right of every State to determine freely, and without any form of foreign interference, its political, social and economic system and its relations with States and international organizations“ (UN 1976: 42). Des Weiteren lehnt sie „any form of interference, overt or covert, direct or indirect [...] and any act of military, political, economic or other form of intervention in the internal or external affairs of other States“ (ebd.) ab. *Non-interference* sichert als völkerrechtliches Prinzip also die innere und äußere Souveränität und die territoriale Integrität eines Staates. Die staatliche Souveränität hat wiederum ihren Ursprung im Westfälischen Frieden von 1648, der den Beginn einer neuen politischen Ordnung der Nationalstaaten markierte.

Das Prinzip der *non-interference* war essentiell für den Grundgedanken der OAU. Mit ihrer Gründung entstand 1963 eine Institution, die für innerafrikanische Kooperation, Solidarität und Panafricanismus stehen sollte. Die *Raison d'Être* der Organisation bestand mitunter in der sozioökonomischen Entwicklung sowie in der Beseitigung aller kolonialen Strukturen (OAU 1963: 3). Die Entstehung der OAU ist insbesondere im Kontext des Dekolonisierungsprozesses zu sehen. Nach der Unabhängigkeitswelle zu Beginn der 1960er Jahre befanden sich die afrikanischen Staaten in Aufbruchsstimmung. Ihre neu errungene Autonomie und Souveränität bewahrten sie sich als höchste Güter und beriefen sich dabei auf das Modell des Westfälischen Staates (Williams 2007: 260). Um ihre Souveränität auch rechtlich zu sichern, nahmen die 31 Gründerstaaten der OAU die *non-interference* in die Prinzipien ihrer Charta in Art. 3 Abs. 2 und 3 auf:

„2. *Non-interference in the internal affairs of States.*

3. *Respect for the sovereignty and territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence“ (OAU 1963: 3)*

Nichteinmischung war grundlegend für das Wesen der OAU, gleichzeitig stellte es aber auch das größte Hindernis in der Konfliktprävention und -bearbeitung dar: Dadurch, dass die Mitgliedsstaaten *non-interference* derartig in den Vordergrund rückten und sie gar als „sacrosanct“ (Welz 2013: 31) ansahen, war eine Einmischung der OAU zur Konfliktbearbeitung nicht mehr möglich. Zwar verfügte die OAU über zwei Instrumente zur friedlichen Streitbeilegung, allerdings fanden diese nie Anwendung. Beim ersten Instrument handelt es sich um die *Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration* (CMCA), die später

durch den *Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution* (MCPMR) ersetzt wurde. Die CMCA war eine supranationale Kommission aus 21 von der OAU-Versammlung gewählten Vertreter\*innen. Sie bot zur friedlichen Streitbeilegung die drei Verfahren Vermittlung (*Mediation*), Vergleich (*Conciliation*) und Schiedsspruch (*Arbitration*) an (OAU 1964: 1 f.). Über ein präventives Mandat verfügte die Kommission jedoch nicht. Um ihre Arbeit aufzunehmen, musste sie ausdrücklich von den jeweiligen Streitparteien ermächtigt werden, was sich später als struktureller Fehler erwies: In keinem einzigen Fall erhielt die CMCA die Zustimmung der Parteien, da die Staaten einen Kontrollverlust über die Verfahren fürchteten (Kern 2002: 63). Zudem waren die OAU-Mitgliedsstaaten im Sinne der staatlichen Souveränität nicht bereit, freiwillig Kompetenzen an ein übergeordnetes Organ abzugeben. Der supranationale Charakter des Instruments erwies sich so als Hauptschwäche. Wegen ihres Misstrauens haben die afrikanischen Staaten die Kommission ignoriert „und [...] der OAU praktisch ein Instrument zur Konfliktlösung entzogen“ (Nzisabira 2006: 48).

Die ungenügende Handlungsfähigkeit der CMCA wurde von der *New Generation of African Leaders* – darunter die Präsidenten Obasanjo (Nigeria), Salim (Tansania) und Museveni (Uganda) – im Jahr 1991 thematisiert. Sie sprachen sich für die Implementierung eines reformierten Organs aus (Jakobeit/Tetzlaff 2005: 204 f.). Auch stellten sie *non-interference* als „guiding principle“ (Welz 2013: 31) des Konfliktmanagements infrage. So prangerte Museveni in seiner Rede auf der *Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa* an, dass

„sovereignty had become a sacred cow and many crimes have been committed in its name [...]. If the European countries can surrender some of their sovereignty for greater development, African states should similarly surrender some of their sovereignty for greater security, both at the intra and interstate levels“ (Museveni 1991, zitiert in: Franke 2013: 80).

Dies „dokumentierte erstmals, dass die Afrikaner begannen, ihr absolutes Verständnis von Souveränität und Nichteinmischung in innere Angelegenheiten vorsichtig zu relativieren“ (Kern 2002: 74). Auch die OAU räumte ein, dass angesichts des begrenzten Erfolgs in der Konfliktbearbeitung Handlungsbedarf bestand (OAU 1993: 7). Die CMCA wich schließlich dem neuen *Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution* im Jahr 1993. Dieses neue Organ war vor allem für friedensfördernde Maßnahmen etabliert worden. Herzstück des MCPMR war das sogenannte Zentralorgan, in welches nach einer regionalen Verteilungsschlüssel Staats- und Regierungschefinnen und -chefs von der OAU-Versammlung gewählt wurden. Das größte Novum war, dass der MCPMR von den Konfliktparteien nicht mehr ausdrücklich angerufen werden musste, sondern durch das Zentralorgan selbst tätig werden konnte (OAU 1993: 10 ff.). Das Prinzip der *non-interference* erfuhr somit eine normative und institutionelle Abschwächung. Wegen chronischer Unterfinanzierung erwies sich aber auch der MCPMR als handlungsunfähig. Das Konfliktmanagement, das über Diplomatie nicht hinausreichte, wurde in die Hände von Ad-hoc-Kommissionen übergeben (Kern 2002: 77). Nichtsdestotrotz bewertet Gutto (1996: 16) den MCPMR „as marking a historic normative shift and breakthrough within the OAU“. Das Zentralorgan wurde später sogar in die APSA als Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council, PSC*) integriert (siehe 3.2.1).

Insgesamt ist die Bilanz des OAU-Konfliktmanagements ernüchternd. Die Organisation stand langwierigen Konflikten wie in Zaire, auf der Bakassi-Halbinsel und auch dem Ge-

nozid in Ruanda weitestgehend tatenlos gegenüber. Gomes Porto (2008: 129) fasst zusammen: „Regrettably, due to [this] doctrine of non-intervention, the OAU became a silent observer to the atrocities“. Wegen Korruption, innerer Streitigkeiten und wegen des Vorwurfs, es handele sich bei der OAU lediglich um einen „Klub der Diktatoren“, wurde die Organisation 2002 schließlich aufgelöst (Schattschneider 2014: 283).

Im selben Jahr wurde die Afrikanische Union aus der Taufe gehoben. Die 54 Gründerstaaten hatten zwei Jahre zuvor voller Enthusiasmus die AU-Gründungsakte ratifiziert. Unter den Signatarstaaten befanden sich alle afrikanischen Länder mit Ausnahme Marokkos<sup>1</sup>. Sie wollten mit der AU einen Neuanfang wagen und läuteten eine neue Ära der Menschenrechte, Good Governance und sozioökonomischen Entwicklung ein. Im Bereich Frieden und Sicherheit äußerte sich der Aufbruch in fundamentalen rechtlichen und institutionellen Änderungen, die durch eine gewisse Abwendung vom Prinzip der *non-interference* hin zum Paradigma der *non-indifference* ermöglicht wurde. Doch was veranlasste die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs zu diesem Wandel? Das Umdenken wurde durch ein *Window-of-Opportunity* in den 1990er Jahren begünstigt. Vor allem drei Ereignisse waren hierfür ausschlaggebend: das Ende des Kalten Krieges 1989, der Genozid in Ruanda 1994 sowie im gleichen Jahr das Ende des Apartheidregimes in Südafrika.

Mit dem Niedergang der bipolaren Weltordnung zum Ende des Kalten Krieges verloren die afrikanischen Staaten ihre Alliierten und mussten sich neu gruppieren (Welz 2013: 32). Auf Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent hatten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion bis dato einen teils regulierenden Effekt, insbesondere wenn dies im Interesse der Mächte lag. Mit dem Ende des Kalten Krieges stieg die Anzahl der Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent an. Der UN-Apparat zum Konfliktmanagement sah sich zusehends einer Überlastung ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Jahr 1992 die *Agenda für den Frieden*. Mit diesem Dokument rief er die Regionalorganisationen ausdrücklich zu einem stärkeren Engagement in der Konfliktprävention und im Konfliktmanagement auf. Der Umstand, Konflikten künftig ohne die amerikanische oder sowjetische Macht begegnen zu müssen, und Boutros-Ghalis explizite Handlungsaufforderung an die Regionalorganisationen begünstigten die Rahmenbedingungen für ein aktiveres Konfliktmanagement der AU. So hatte auch die *Agenda für den Frieden* die *New Generation of African Leaders* zur Etablierung des MCPMR inspiriert und damit auch zu einer gewissen Abschwächung des Prinzips der *non-interference* beigetragen (Jakobeit/Tetzlaff 2005: 204 f.).

Auch innerafrikanische Entwicklungen haben zur Öffnung des *Window-of-Opportunity* beigetragen. Ein Meilenstein stellt hierbei das Ende des Apartheidregimes in Südafrika dar, denn „[o]nce the last bastion of minority rule, namely the apartheid regime in South Africa, fell in 1994, the continent was free to re-establish itself“ (Welz 2013: 31). Mit Südafrika unter Nelson Mandela wurde ein handlungsfähiger Akteur gewonnen, der neben Äthiopien, Nigeria und Libyen als Motor im Gründungsprozess der AU agierte.

Hauptgrund für die Öffnung des *Window-of-Opportunity* war jedoch der desaströse Genozid in Ruanda 1994. Binnen drei Monaten kamen zwischen 800.000 und 1.000.000 Menschen zu Tode. Die Hutu-Mehrheit tötete 75 % der Tutsi-Minderheit, während die internationale Staatengemeinschaft den Gräueln nahezu tatenlos gegenüberstand. Die OAU als damalige Regionalorganisation war gänzlich untätig.

---

<sup>1</sup> Im Jahr 1984 war Marokko aus der OAU ausgetreten, weil diese die Polisario-Exilregierung der Westsahara als Mitglied aufgenommen hatte. Auch der AU schloss sich Marokko zunächst nicht an, trat der Organisation im Januar 2017 aber bei (Johnson 2017).

Die Bluttaten von Ruanda waren den afrikanischen Staaten ein Weckruf. Sie hatten das Ausmaß der Konflikte auf dem Kontinent und den Handlungsbedarf im Politikfeld Frieden und Sicherheit erkannt und fassten Ende der 1990er Jahre Reformwillen. Der Weg für den Paradigmenwechsel hin zu *non-indifference* war geebnet.

*Non-indifference* meint im weiteren Sinne „the generation and sustaining of a political will to address crisis situations“ (Murithi 2009: 94). Im engeren Sinne ist unter *non-indifference* nach Konaré „the courteous and united interference“ (Panapress: 2007), also eine gewisse Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu verstehen. Hier meint „united“ das gemeinschaftliche Vorgehen der AU-Mitgliedsstaaten und das Verfolgen einer gemeinsamen Linie in der Konfliktbearbeitung. Konaré war es auch, der *non-indifference* erstmalig explizit als leitenden Grundsatz im Konfliktmanagement der AU benannte. Zwar wird *non-indifference* oft als „Prinzip“ bezeichnet. Jedoch ist *non-indifference* – im Gegensatz zu *non-interference* – kein juristischer Begriff und kein völkerrechtliches Prinzip. Es ist daher auch nicht als solches in der AU-Gründungsakte aufgeführt (siehe 3.1). Diese Arbeit bezeichnet daher *non-indifference* als „Paradigma“ und schließt sich damit Autor\*innen wie Murithi (2009), Williams (2007) und Welz (2013) an. Makinda/Okumu (2008: 77) beschreiben, dass dem Paradigmenwechsel eine Verschiebung des gemeinsamen afrikanischen Sicherheitsverständnisses zugrunde liegt. Die Mitgliedsstaaten der OAU perzipierten die Wahrung ihrer Souveränität und territorialen Integrität als Sicherheit. Dies konnte durch das Prinzip der *non-interference* in rechtlicher Hinsicht garantiert werden. In der Übergangsphase zur AU bildete sich nun ein erweitertes Sicherheitsverständnis heraus, das den Schutz der Bevölkerung in den Vordergrund rückte. Dem wiederum wird das Paradigma der *non-indifference* gerecht. Engel (2012: 3) führt weiter aus, dass der Paradigmenwechsel von *non-interference* zu *non-indifference* somit auch einem Wandel von der reinen Regimesicherheit (*Regime Security*) hin zur menschlichen Sicherheit (*Human Security*) entspricht.

Wie die AU dieses Paradigma der *non-indifference* in ihrer rechtlichen und institutionellen Konstruktion ausgestaltet, wird in Kapitel 3 anhand der AU-Gründungsakte und der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur erläutert.

### 3. DER RECHTLICHE UND INSTITUTIONELLE RAHMEN DES AU-KONFLIKTMANAGEMENTS

Um zu untersuchen, wie sich das Paradigma der *non-indifference* im rechtlich-institutionellen Konstrukt niederschlägt, wird Kapitel 3 in zwei Teile untergliedert. Der erste beschäftigt sich mit den für das Konfliktmanagement relevanten Artikeln der AU-Gründungsakte. Aus diesen wird jeweils abgeleitet, wie das in Kapitel 2 erläuterte Paradigma der *non-indifference* Anwendung findet. Der zweite Teil befasst sich mit den fünf Hauptorganen der APSA. Die Funktionsweise der Organe wird jeweils erklärt, um daraus einerseits Rückschlüsse für das Paradigma der *non-indifference* zu ziehen und andererseits auf die Fallbeispiele in Kapitel 4 vorzubereiten.

#### 3.1 Der rechtliche Rahmen: die AU-Gründungsakte

Wie in Kapitel 2 dargelegt, rückte die OAU-Charta die Sicherung der Souveränität und der territorialen Integrität der Staaten in den Vordergrund. Zur Absicherung dieser Prinzipien war eine bedeutende Stellung von *non-interference* unabdingbar. Dem gegenüber steht die AU-Gründungsakte, in der sich „a much more interventionist stance“ (Murithi 2009: 39) manifestiert. Die Kernelemente dessen finden sich in Art. 4 wieder, darunter:

- ..(e) peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly [...]
- (g) non-interference by any Member State in the internal affairs of another;
- (h) the right of the Union to intervene in a Member state pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity“ (AU 2002a: 7).

Nach wie vor ist mit Art. 4(g) AU-Gründungsakte das Prinzip der *non-interference* als völkerrechtliche Norm in die Gründungsakte eingeschrieben. Die Annahme der *non-indifference* als neuen leitenden Grundsatz im Konfliktmanagement schließt das Fortbestehen von *non-interference* keineswegs aus: Das Paradigma der *non-indifference* meint nicht den Ersatz von *non-interference*, sondern vielmehr eine Abschwächung des absoluten Einmischungsverbots.

Hinsichtlich Artikel 4(e) AU-Gründungsakte zeichnet sich ab, dass in der friedlichen Streitbeilegung das Mittel der Wahl meist Diplomatie ist. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016: 8) zählt in ihrem APSA-Wirkungsbericht für das Jahr 2015 insgesamt 29 Konfliktfälle, in denen die AU diplomatisch aktiv wurde (siehe Punkt 4). Der Wille der Organisation, Konfliktsituationen zu adressieren, ist hieraus ersichtlich. Ein deutliches normatives Bekenntnis der AU zum Paradigma der *non-indifference* geht aus Art. 4(h) AU-Gründungsakte hervor. Mit diesem Artikel behält sich die Organisation das Recht zur Intervention nach Maßstäben der *Responsibility to Protect* (R2P) in drei konkreten Fällen vor: Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Eine solche Intervention bedarf nicht der Zustimmung der Regierung des betroffenen Staates, sondern kann mit einer Zweidrittelmehrheit in der AU-Versammlung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs mandatiert werden. Die AU ist die erste Regionalorganisation überhaupt, die sich ein solches Mandat gegeben hat (Makinda/Okumu 2008: 38). Vor dem Hintergrund, dass die afrikanischen Länder im Grunde bis heute stark auf ihre Souveränität und territoriale Integrität pochen, ist dieser Schritt bemerkenswert und markiert einen wichtigen Meilenstein im Politikwechsel von *non-interference* zu *non-indifference* (Witt 2013: 11). Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass sich der Zeitpunkt für die Aufnahme des Artikels als günstig erwies, da R2P um die Jahrtausendwende weltweit an Bedeutung gewann (Nzisabira 2006: 126).

Weiterhin spielt Art. 30 AU-Gründungsakte eine Rolle für die rechtliche Ausgestaltung der *non-indifference*. Dieser legt fest:

*„Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union“ (AU 2002a: 17).*

Gegenüber verfassungswidrigen Regierungswechseln hat die AU eine Nulltoleranzhaltung eingenommen, was im Einklang mit ihrer Agenda für Demokratie und Good Governance steht. Bisher hat sie in derartigen Fällen jeden Mitgliedsstaat suspendiert, bis die legitime Ordnung wiederhergestellt wurde (siehe Punkt 4). Durch die Suspendierung von Mitgliedsstaaten reagiert die AU auf Situationen, die die friedliche Ordnung maßgeblich gefährden und zeigt sich dadurch *non-indifferent*. Ein letztes bedeutendes Novum ist Art. 23 Abs. 2, mit dem sich die AU das Recht auf Sanktionierung von Staaten vorbehält:

*„Furthermore, any Member State that fails to comply with the decisions and policies of the Union may be subjected to other sanctions, such as the denial of transport and communication links with other Member States, and other measures of a political and economic nature to be determined by the Assembly“ (AU 2002a: 15).*

Die AU greift hierbei meist auf die Verhängung von Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten bestimmter Personen zurück (siehe Punkt 4). Auch hierdurch wird die AU-Gründungsakte dem für *non-indifference* essentiellen politischen Willen zur Konfliktbearbeitung gerecht.

In der AU-Gründungsakte lassen sich deutliche Bekenntnisse der AU zum Paradigma der *non-indifference* ableiten. Die Suspendierung von Mitgliedsstaaten oder gar die Durchsetzung von Sanktionsregimen wäre zu Zeiten der OAU undenkbar gewesen. Vor dem Paradigmenwechsel hätten die Mitgliedsstaaten eine derartige Einmischung noch für inakzeptabel gehalten. Ferner wird die AU ihrem Paradigma durch Art. 4(h) AU-Gründungsakte in besonderem Maße gerecht. Die Organisation zeigt mit der Aufnahme dieses Artikels ihren Willen, in den definierten schwerwiegenden Fällen auch ohne die Zustimmung des betroffenen Staates zu intervenieren, was einen erheblichen Einschnitt in die staatliche Souveränität bedeutet. Hierdurch wird auch ihre Orientierung an der Human Security deutlich.

## 3.2 Der institutionelle Rahmen: die APSA

Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur nahm im Jahr 2004 ihre Arbeit auf. Mit ihr verfügt die AU über einen umfangreichen Apparat zur Konfliktbearbeitung und grenzt sich damit von der OAU ab. Die APSA umfasst fünf Hauptorgane: den Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*, PSC), das Kontinentale Frühwarnsystem (*Continental Early Warning System*, CEWS), den Rat der Weisen (*Panel of the Wise*, PoW), die militärische Eingreiftruppe (*African Standby Force*, ASF) sowie den Friedensfonds. Die APSA schließt damit Instrumente zur Konfliktprävention und -bearbeitung sowie zur Friedenskonsolidierung ein und ist „theoretisch für alle Krisenstadien gewappnet“ (GIZ 2016: 22). Die Koordinierung der APSA-Organe übernimmt das *Peace and Security Department* (PSD), eine Abteilung der AU-Kommission.

In der Implementierung der konkreten sicherheitspolitischen Maßnahmen stützt sich die AU neben den APSA-Hauptorganen auf die fünf von ihr anerkannten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, RECs). Zu diesen zählen:

1. *Economic Community of West African States* (ECOWAS) für Westafrika
2. *Southern African Development Community* (SADC) für das südliche Afrika
3. *East African Community* (EAC) für Ostafrika
4. *Economic Community of Central African States* (ECCAS) für Zentralafrika
5. *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) für Nordafrika

Im Sinne des sogenannten Subsidiaritätsprinzips verlässt sich die AU auf deren selbstständiges Konfliktmanagement bzw. betraut sie explizit mit konfliktpräventiven und -bearbeitenden Maßnahmen. Durch die mediale Berichterstattung kann gelegentlich der Eindruck entstehen, dass sich die RECs intensiver als die AU mit dem Konfliktmanagement befassen. Dem ist allerdings nicht so, da das APSA-System bewusst auf die Arbeitsteilung zwischen AU und RECs aufbaut, wobei die Kontinentalorganisation die Aktivitäten der RECs koordiniert und Aufgaben an sie delegiert. Diese Hintergrundprozesse bleiben in der Berichterstattung meist unbeachtet.

Das Subsidiaritätsprinzip bietet den Vorteil, das AU-Konfliktmanagement zu dezentralisieren. Ein weiterer Vorzug wird in der geographischen Nähe der Regionalorganisationen zu den Konfliktherden gesehen. Außerdem weisen sie dadurch ein besseres Verständnis des Kontextes auf (Brown/Dennis 2003: 230). Das Verhältnis zwischen AU und RECs im Rahmen der APSA ist nicht vollständig geklärt. Das System wirft vor allem Fragen hinsichtlich der Arbeits- und Kompetenzverteilung auf (von Soest 2008: 1). Da diese für die Fragestellung dieser Arbeit allerdings nicht von Relevanz sind, werden sie nicht weiter thematisiert.

Im Folgenden werden die Funktionsweisen der fünf Hauptorgane der APSA erläutert und daraus abgeleitet, inwiefern das Paradigma der *non-indifference* auf institutioneller Ebene Anwendung findet.

### 3.2.1 Der Friedens- und Sicherheitsrat

Der Friedens- und Sicherheitsrat ging, wie in Punkt 2 erwähnt, aus dem Zentralorgan der OAU hervor. Der PSC ist das Zentrum des AU-Konfliktmanagements. Er trägt die Verantwortung und übernimmt die Koordinierung von Konfliktprävention, friedensschaffenden, -erhaltenden und -konsolidierenden Maßnahmen und mandatiert Friedensmissionen und Interventionen gemäß Art. 4(h) AU-Gründungsakte. Außerdem wird ihm das Recht zuteil, Sanktionen zu verhängen und im Falle von verfassungswidrigen Regierungswechseln die AU-Mitgliedschaft der betreffenden Staaten zu suspendieren (AU 2002b: 9).

Der Rat besteht aus insgesamt 15 Mitgliedern, welche die fünf großen Regionen Nord-, Ost-, Zentral-, West- und südliches Afrika repräsentieren. Zehn Mitglieder werden für ein zweijähriges Mandat und fünf Mitglieder für ein dreijähriges Mandat nach einem regionalen Verteilungsschlüssel in den Rat gewählt. Das Gremium tagt so oft es die Umstände erfordern, aber mindestens zweimal monatlich. Beschlüsse werden mit Zweidrittelmehrheit gefasst, wobei jedem Staat eine Stimme zusteht (AU 2002b: 7).

Für die Wahl in den Rat gelten strenge Auswahlkriterien. So sollen sich die Mitglieder in der Friedensförderung und -erhaltung engagieren, ihre AU-Mitgliedsbeiträge fristgerecht entrichten und demokratische Prinzipien sowie die Menschenrechte achten (edb.). „Wird insbesondere das letzte Kriterium ernst genommen, so reduziert sich die Zahl der zur Verfügung stehenden Staaten erheblich. Wird im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechte [aber] ‚großzügig‘ verfahren, so verliert der Rat insgesamt an Glaubwürdigkeit“ (Schmidt 2005: 29). Mit dieser Schwierigkeit sieht sich der PSC konfrontiert, denn mögen die Auswahlkriterien zwar de jure feststehen, so macht es de facto den Anschein, als würden sie nicht immer berücksichtigt. Beispielsweise sind Äthiopien, Burundi und Tschad trotz einer kritischen Menschenrechtssituation häufig wiedergewählt worden und waren bzw. sind alle seit insgesamt 8 Jahren im Rat vertreten (AU 2017: 58). Eine Begründung für die Wahl des Tschad und von Burundi könnten ihre – regional gesehen – sehr starken Armeen sein. Bei Äthiopien ist wohl die Rolle als einer der Hauptfinanziers der AU ausschlaggebend (GIZ 2016: 45).

Wird die laufende Amtsperiode miteingerechnet, so waren im PSC bisher am längsten und häufigsten Südafrika (12 Jahre) Algerien und Kenia (11 Jahre), Kongo-Brazzaville und Uganda (jeweils 9 Jahre) vertreten (AU 2017: 58). Aufgrund seiner militärischen Stärke, seines Engagements in der ECOWAS und seiner Rolle als wichtiger Finanzier der AU wurde Nigeria seit 2004 immer in den Rat gewählt (ISS 2015).

Zum aktuellen Zustand des PSC hält die GIZ (2016: 7) fest, dass das Gremium vollständig etabliert ist und regelmäßig tagt. Sie merkt aber auch an, dass „Entscheidungen wegen unterschiedlicher politischer Interessenlagen der Mitglieder des Rates auch nach dessen eigener, selbstkritischer Einschätzung oft nicht zeitnah und zielgerichtet genug getroffen“ (ebd.) werden (vgl. Punkt 4).

In Bezug auf *non-indifference* ist festzuhalten, dass die AU mit dem PSC ein handlungsfähiges Organ geschaffen hat, das mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet ist. Der fundamentale Unterschied zum CMCA besteht darin, dass der PSC nicht die Autorisierung der Konfliktparteien benötigt, um aktiv zu werden. Im Rahmen der AU-Gründungsakte kann er selbstständig konfliktbearbeitende Maßnahmen ergreifen und somit von sich aus *non-indifferent* auf Konfliktsituationen reagieren. Die Aufnahmekriterien sorgen dabei – zumindest theoretisch – für die Glaubwürdigkeit des Rates. Als Vorbildfunktion und für ein Handeln im Sinne des Paradigmas der *non-indifference* sind diese Kriterien zu begrüßen.

Wünschenswert wäre, dass den Kriterien zur Gänze Rechnung getragen wird. Aus den von Schmidt (2005: 29) genannten Gründen gestaltet sich dies aber schwierig.

Dem PSC sind die übrigen APSA-Organen CEWS, PoW, ASF und der Friedensfonds untergeordnet. Eine Erläuterung ihrer Funktionsweise und Bedeutung für das Paradigma der *non-indifference* erfolgt in den untenstehenden Punkten.

### 3.2.2 Das Kontinentale Frühwarnsystem

Mit dem Ziel, Konflikte so früh wie möglich zu erkennen und zu bearbeiten, hat die AU das *Continental Early Warning System* eingerichtet. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip umfasst das CEWS die jeweiligen Frühwarnsysteme der fünf großen RECs. Der Zeitplan der AU sah eine vollständige Implementierung des CEWS bis 2009 vor. Technisch funktionsfähig sind bisher die Systeme von ECOWAS, SADC, EAC und IGAD. ECCAS befindet sich noch in der Aufbauphase (GIZ 2016: 24). Die Frühwarnsysteme der Subregionalorganisationen unterscheiden sich deutlich in ihrer Struktur. So erhebt beispielsweise ECOWAS die Daten durch je eine staatliche und eine zivilgesellschaftliche Stelle pro Mitgliedsstaat. Diese analysieren Medien und erstellen daraus Berichte für den PSC. Das Frühwarnsystem der IGAD stützt sich wiederum auf Geheimdienstinformationen (GIZ 2016: 24 ff.). Die einzelnen Systeme werden im sogenannten *Situation Room* am AU-Hauptsitz in Addis Abeba zusammengeführt. Von dort aus werden die Informationen gebündelt an den PSC weitergeleitet. Auch im *Situation Room* werden Medien ständig überwacht und ausgewertet. Die Berichte und Empfehlungen werden ebenfalls dem PSC zur Verfügung gestellt (Noyes/Yarwood 2013: 44).

Auch wenn das CEWS noch nicht vollends ausgereift ist, fand das System schon vielfach erfolgreich Anwendung. Beispielsweise erkannte das CEWS im Jahr 2011 drohende gewalttätige Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Präsidentschaftswahl in Kongo-Kinshasa. Gemeinsam mit dem Rat der Weisen konnte durch Mediation ein gewaltsamer Konflikt abgewendet werden (Noyes/Yarwood 2013: 46). Ein weiteres Beispiel sind Berichte des Frühwarnsystems von ECOWAS, die den PSC maßgeblich in seiner Entscheidung für die Mandatierung der *Multinational Joint Task Force against Boko Haram* beeinflusst haben (GIZ 2016: 28). Auch das EAC-System erwies sich bereits als hilfreich. Im Jahr 2015 hat es die AU auf die Krise in Burundi aufmerksam gemacht und es konnten Maßnahmen zur Mediation eingeleitet werden (siehe 4.3) (GIZ 2016: 29).

Noch findet aber kein durchgängig reibungsloser Informationsaustausch zwischen den Frühwarnsystemen der RECs und dem *Situation Room* in Addis Abeba statt. Die Berichte werden oftmals mit großer Verspätung an den *Situation Room* und von dort an den PSC weitergeleitet, sodass – wie Vertreter\*innen von AU und RECs feststellen – „by the time a particular conflict situation reaches the level of the PSC, it is often too late for any effective early response to be formulated and implemented“ (Noyes/Yarwood 2013: 46).

Im Grunde ist das CEWS ein ausgeklügeltes Organ, das der AU einen stets aktuellen Überblick über die afrikanische Konfliktlandschaft ermöglicht. Theoretisch erlaubt es dem PSC damit eine frühzeitige Einmischung nicht nur im Falle von bestehenden, sondern auch im Falle von drohenden Konflikten. Im Idealfall kann der Ausbruch eines Konflikts durch Frühwarnung verhindert werden. Das CEWS ist somit die institutionelle Grundlage für die präventive Dimension des Paradigmas der *non-indifference*.

### 3.2.3 Der Rat der Weisen

Der Rat der Weisen steht in erster Linie dem PSC unterstützend und beratend zur Seite. So übernimmt er auf sein Geheiß Mediationsaufgaben und präventive Diplomatie. Des Weiteren soll der PoW den PSC bei der Entscheidung für Sanktionen oder Friedensmissionen beraten. Im *post-conflict* Bereich ist das Panel durch die Erarbeitung und Implementierung von Friedensabkommen tätig. Das PoW besteht aus fünf hochgeachteten Persönlichkeiten, die sich im Bereich Frieden und Sicherheit auf dem afrikanischen Kontinent verdient gemacht haben. Ähnlich wie mit den PSC-Aufnahmekriterien soll dadurch ein glaubwürdiges Organ geschaffen werden. Die Mitglieder repräsentieren je eine der fünf Großregionen Afrikas und werden vom AU-Kommissionsvorsitzenden für ein dreijähriges Mandat ernannt (AU 2002b: 16).

Das PoW nahm seine Tätigkeiten erst im Jahr 2007 auf und ist in seiner Arbeit bisher sehr zurückhaltend. Sein Schwachpunkt besteht darin, „dass es über keinen eigenen unabhängigen Stab verfügt, der seine fünf Mitglieder rechtzeitig mit aussagekräftigen Analysen und Hintergrundinformationen versorgen könnte“ (Kinzel 2008: 10). Die Handlungsfähigkeit dieses APSA-Organs ist damit erheblich eingeschränkt. Das nur fünfköpfige Gremium ist kaum in der Lage, die ihm übertragenen Aufgaben zu koordinieren und auszuführen. Die Praxis zeigt, dass sich die AU daher im Bereich der Diplomatie weniger auf das PoW als auf die analogen Mediationsstrukturen der RECs verlässt. Wirklich verlässlich sind auf REC-Ebene bisher aber nur das *Panel of Eminent Persons* (EAC), das *Panel of Elders* (SADC) und der *Council of the Wise* (ECOWAS) (GIZ 2016: 30). Wie die Fallbeispiele zeigen werden, entsendet der PSC anstelle des PoW vorzugsweise Ad-hoc-Komitees.

Das PSD ist sich der strukturellen Defizite des PoW bewusst. Um Verbesserungen vorzunehmen, wurde im Jahr 2013 zur Ergänzung das *Pan-African Network of the Wise* (Pan-Wise) eingerichtet. Es handelt sich dabei um ein Austauschgremium, das drei Ebenen berücksichtigt: das PoW (kontinentale Ebene), die hierzu analogen Ältestenräte der RECs (regionale Ebene) sowie religiöse oder kommunalpolitische Mediator\*innen (lokale Ebene). Ziel ist es, im Bereich der präventiven Diplomatie und der Mediation einen inklusiveren und ganzheitlicheren Ansatz zu verfolgen und einen besseren Informationsaustausch sicherzustellen (GIZ 2016: 30). Bisher ist das PanWise dreimal zusammengetreten, um aktuelle Herausforderungen im Bereich Frieden und Sicherheit zu identifizieren. Bei der letzten Tagung im Jahr 2015 eruierte das Gremium, wie alle Ebenen zur Implementierung der AU-Initiative *Silencing the Guns until 2020* beitragen können<sup>2</sup>.

Die vielschichtigen Befugnisse und Aktivitäten des PoW und des PanWise zeigen, dass die AU im Konfliktmanagement einen möglichst ganzheitlichen Ansatz verfolgt. Sie bezieht mehrere Akteursebenen (kontinental, regional, lokal) mit ein und führt Initiativen durch, die komplementär zum herkömmlichen Konfliktmanagement der AU aus Diplomatie, Sanktionierung und Missionen wirken. Insofern legt sie einen umfangreichen politischen Willen an den Tag, um Krisensituationen im Sinne der Nichtgleichgültigkeit zu begegnen. In Bezug auf *non-indifference* ist auch bemerkenswert, dass sich die AU zu den Defiziten des PoW bekannt hat und mit dem PanWise eine institutionelle Optimierung stattgefunden hat. Das PanWise kann zu einem nichtgleichgültigen Herangehen im Konfliktmanagement beitragen.

---

<sup>2</sup> Diese ambitionierte Initiative der AU zielt unter anderem auf Waffenkontrolle, das Stoppen illegaler Waffenströme und – wie der Titel besagt – auf das Ende der Waffengewalt bis zum Jahr 2020 ab (AU 2015b: 6).

### 3.2.4 Die African Standby Force

Die *African Standby Force* wurde in erster Linie mit dem Ziel geschaffen, Friedenseinsätze auf dem Kontinent mit Hilfe afrikanischer Truppen und unter afrikanischem Kommando zu ermöglichen. Die ASF umfasst als multidimensional angelegtes Instrument drei Ebenen: die zivilgesellschaftliche, die polizeiliche und die militärische. Die zivile Komponente sollte Aufgaben im Bereich des Menschenrechtsschutzes, der guten Regierungsführung und des Wiederaufbaus wahrnehmen. Die polizeiliche sollte Friedensmissionen unterstützen. Es zeichnet sich allerdings eine deutliche Dominanz der militärischen Ebene ab. Diese besteht aus fünf Regionalbrigaden, die – entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – von ECOWAS, SADC, EAC, ECCAS und IGAD gestellt werden. Die Befugnisse erstrecken sich u.a. auf Abrüstung und Rüstungskontrolle, die Versorgung der Bevölkerung in humanitären Notlagen, Monitoring von Missionen sowie die Durchführung von Friedenseinsätzen und Interventionen gemäß Art. 4(h) AU-Gründungsakte. Die Kooperation mit den UN, weiteren internationalen Organisationen und NGOs ist dabei ausdrücklich erwünscht (AU 2002b: 18 f.). Ihre Mandate erhält die ASF vom PSC.

Während die polizeiliche und zivilgesellschaftliche Komponente deutlich vernachlässigt wird, kam das Militär bisher vielfach zum Einsatz. So operierten ASF-Truppen im Rahmen der *African Union Mission in Burundi*, AMIB (2003-2004), der *African Union Mission in Sudan*, AMIS (2004-2006), der *African Union – United Nations Hybrid Mission in Darfur*, UN-AMID (seit 2006) und der *African Union Mission in Somalia*, AMISOM (seit 2007). Außerdem stehen zwei internationale Missionen unter dem Kommando der AU: die *African Union-led Regional Task Force for the Elimination of the Lord's Resistance Army* (seit 2013) sowie die *Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine*, MISCA (2013/14). Um langfristig die Ausbildung von Soldat\*innen sicherzustellen, wurden Trainingsinstitute wie das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* in Ghana oder das *Nigerian War College* eingerichtet. Die AU avisiert, Institute dieser Art auch in Nord-, Zentral-, Ost- und im südlichen Afrika zu etablieren (GIZ 2016: 8).

Die größte Schwachstelle der ASF liegt in ihrer ungesicherten Finanzierung (siehe 3.2.5). Die zivile und polizeiliche Dimension bleiben schwach ausgeprägt, da das PSD die zur Verfügung stehenden Mittel prioritär für die militärische Komponente verwendet (de Coning 2014: 158). Doch auch diese befindet sich in einem desolaten Zustand, was das Budget für Personalkosten sowie für technische Ausstattung und Logistik anbelangt. Beispielsweise kann der Sold für Truppenmitglieder oftmals nicht regelmäßig ausgezahlt werden und Friedensmissionen werden durch den Mangel an Transport- und Kommunikationsmitteln erschwert. In der Regel hat die AU auch Schwierigkeiten, genügend ASF-Truppen zu rekrutieren (siehe 4.4).

Dennoch hat die AU bewiesen, dass sie mit der ASF keinen Papiertiger geschaffen hat. Mit mittlerweile sieben ASF-gestützten bzw. -geführten Missionen legt die AU auf operativer Ebene einen sichtlichen politischen Willen an den Tag und bemüht sich um *Ownership*. Dies stellt ein wichtiges Bekenntnis der AU zum Paradigma der Nichtgleichgültigkeit dar. Inwiefern sich die AU der massiven finanziellen Problematik annimmt und sich auch dahingehend nicht gleichgültig zeigt, wird in 3.2.5 untersucht.

### 3.2.5 Der Friedensfonds

Die finanziell prekäre Lage der AU ist hauptsächlich das Resultat aus der schlechten Zahlungsmoral einiger Mitgliedsstaaten. Wegen enormer Zahlungsrückstände wurden im Jahr 2008 gegen Kap Verde, ZAR, Kongo-Kinshasa, Eritrea, Guinea-Bissau, São Tomé und Príncipe und die Seychellen sogar Sanktionen verhängt<sup>3</sup> (Kinzel 2008: 24). Die Höhe des Mitgliedsbeitrags richtet sich nach dem BIP des jeweiligen Landes.

Die untenstehende Übersicht über den Gesamtetat der AU zeigt, dass das Budget zwar seit 2013 kontinuierlich gestiegen ist. Diese Steigerung beruht aber überwiegend auf der Erhöhung der Beiträge internationaler Partner. Zu den afrikanischen Hauptgeberstaaten zählen Ägypten, Algerien, Nigeria und Südafrika. Im Jahr 2016 trugen sie gerundet jeweils 20 Mio. US-Dollar bei (AU 2017: 183).

Jahr	Gesamtetat der AU	Beiträge von Mitgliedern der AU	Beiträge internationaler Partner	Budget des PSC
2017	782,1	205,2	577,0	1,0
2016	416,9	169,8	247,0	0,8
2015	357,0	131,5	225,5	0,7
2014	308,0	137,9	170,1	0,7
2013	278,2	122,9	155,4	k.A.

**Tabelle: Etat der AU und des PSC seit 2013. Alle Werte in US-Dollar und auf Millionen gerundet angegeben; die Werte für 2017 sind vorläufige Schätzungen. (AU 2014: 160 ff.)/(AU 2015a: 166 ff.)/(AU 2016a: 170 f.)/(AU 2017: 180 f.)**

Der Gesamtetat der AU spiegelt die finanzielle Ausstattung der APSA wider. Um die Finanzierung der Friedensmissionen zu sichern, wurde als fünftes Organ der Friedensfonds eingerichtet. Sein Budget soll sich aus den regulären Mitgliedsbeiträgen und freiwilligen Aufwendungen der Staaten speisen. Entsprechend gering war das Budget des Fonds, an dem die AU-Mitgliedsstaaten zwischen 2008 und 2011 einen prozentualen Anteil von lediglich 2 % trugen. Die übrigen 98 % wurden von internationalen Finanziers erbracht (Vorrath 2012: 2). Aktuelle Zahlen über die Höhe des Friedensfonds liegen nicht vor. Hauptgeberin für den Fonds ist die Europäische Union (EU) mit ihrer 2003 gegründeten Afrikanischen Friedensfazilität. Weitere Mittel stammen aus UN-Beiträgen und bilateralen Übereinkünften wie zwischen der AU und der Bundesrepublik Deutschland (GIZ 2016: 35). Diese kam beispielsweise für den Bau des PSC-Gebäudes in Addis Abeba auf.

Um der misslichen monetären Lage entgegenzuwirken, beschlossen die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs auf dem AU-Gipfel im Januar 2016, die Eigenfinanzierungsquote des Friedensfonds auf 25 % zu erhöhen. Um die Gelder zu akquirieren, werden die RECs künftig eine Einfuhrabgabe von 0,2 % auf geeignete Importgüter erheben. Um welche Waren es sich handelt, hat die AU bisher nicht konkretisiert. Sie beabsichtigt aber, auf

<sup>3</sup> Bei Zahlungsrückstand umfassen die Sanktionen gemäß Art. 23 Abs. 1 AU-Gründungsakte „*the denial to speak at meetings, to vote, to present candidates for any position or post within the Union or to benefit from any activity or commitments, therefrom*“ (AU 2002a: 15).

diese Art jährlich 65 Mio. US-Dollar einzunehmen und in den Friedensfonds einzuzahlen. Ab dem Jahr 2020 sollen es 80 Mio. US-Dollar sein (AU 2016b: 1).

Wie in den vorangegangenen Punkten erläutert, lassen sich aus der Konstruktion der APSA-Organe durchaus Bekenntnisse der AU zum Paradigma der *non-indifference* ableiten. Geht es nun aber um die Finanzierung des Friedens- und Sicherheitsapparats im Allgemeinen und der Friedensmissionen im Besonderen, legen die afrikanischen Staaten weniger politischen Willen an den Tag. Grundsätzlich ist die neue Zollvorschrift als Antwort auf die finanziellen Defizite des Friedensfonds zu begrüßen. Dabei ist aber kritisch zu sehen, dass die Einnahmen aus den Importzöllen – zumindest in ihrem Ursprung – keine afrikanischen Gelder sind, wie es beispielsweise der Fall wäre, wenn die Staaten ihre AU-Mitgliedsbeiträge ordnungsgemäß entrichten würden. Anstatt hierauf stärker zu drängen, verlagert die AU die Geldeinnahme im Grunde nach außen. Gleichzeitig stellt die neue Regelung aber auch einen Einschnitt in die Zollpolitik der Mitgliedsstaaten und damit einen Einschnitt in ihre Souveränität dar. Insofern ist auch hieraus ein Handeln im Sinne der *non-indifference* ableitbar.

## 4. DAS KONFLIKTMANAGEMENT DER AU IN DER PRAXIS

Wie in Kapitel 3 verdeutlicht, ist die AU rechtlich und institutionell in der Lage zur Konfliktprävention, Diplomatie und Sanktionierung sowie – als letztes Mittel – zu militärischen Einsätzen. Mit der APSA verfügt die AU über einen umfangreichen institutionellen Rahmen, den Mwanasali (2008: 42) als robust und glaubwürdig einstuft. Doch inwiefern findet das Paradigma der *non-indifference* nun auch auf praktischer Ebene Anwendung? Wird das in Kapitel 3 dargelegte rechtliche und institutionelle Gerüst mit Praxis ausgefüllt oder stellt es nur ein hohles Konstrukt dar? Um dies zu beantworten, gibt Punkt 4 zunächst einen Überblick über die drei großen Bereiche des AU-Konfliktmanagements: Diplomatie, Sanktionen und Missionen.

Tatsächlich wirkt die AU – gemessen an der reinen Anzahl der Aktivitäten – im Konfliktmanagement äußerst aktiv. Die GIZ (2016: 8) zählt in ihrem APSA-Wirkungsbericht insgesamt 29 gewaltsame Konflikte, in denen die AU eigens oder gemeinsam mit den RECs zur Deeskalation durch Diplomatie beigetragen hat, wobei die Fälle stiller Diplomatie nicht miteinberechnet sind. Aufgrund der Defizite des PoW (siehe 3.2.3) setzt der PSC für diplomatische Aktivitäten meist Ad-hoc-Komitees ein (vgl. Fallbeispiele 4.1, 4.2 und 4.3). Dies belegt, „dass AU und RECs trotz unzureichender personeller, finanzieller und organisatorischer Kapazitäten bereits in hohem Maße Verantwortung zur Wahrung von Frieden und Sicherheit in Afrika übernehmen“ (GIZ 2016: 8).

Ähnlich verhält es sich im Bereich der Sanktionierung. Häufigste Maßnahme ist die Suspendierung von Staaten bei verfassungswidrigen Regierungswechseln. Bis die legitime Ordnung wiederhergestellt wurde, hat der PSC in der Vergangenheit Mauretanien (2005 und 2008), Guinea (2008), Madagaskar (2009), Niger (2010), Mali (2012) sowie die ZAR und Ägypten (jeweils 2013) suspendiert. Gelegentlich folgt einer Suspendierung auch die Verhängung von Reisebeschränkungen oder das Einfrieren von Vermögenswerten bestimmter Personen (siehe 4.2 und 4.3). Sanktionen dieser Art stellen aber eine Ausnahme dar, die bisher auch nur im Kontext von verfassungswidrigen Regierungswechseln durchgesetzt wird. Ein Kritikpunkt ist, dass sich die Sanktionsregime in der Regel „nicht auf die Regierungsführung von Machthabern [beziehen]. Dies verweist auf die Grenzen der neuen Norm der ‚Nichtgleichgültigkeit‘“ (Grauvogel/Newbery/von Soest 2013: 1).

Auffällig ist, dass sich die AU je nach betroffenem Staat im Konfliktmanagement teilweise sehr zurückhält. Die GIZ (2016: 45) stellt fest, dass die Kontinentalorganisation beispielsweise in Äthiopien, Nigeria, Simbabwe und Tschad trotz bestehender Konflikte im Jahr 2015 nicht einmal diplomatisch tätig wurde. Grund hierfür ist, dass diese Länder für die APSA entweder als Finanziere oder Truppensteller eine bedeutende Rolle spielen oder AU-Institutionen beheimaten (wie Äthiopien den AU-Hauptsitz). Diese Vorgehensweise „erweckt den Eindruck als scheuten AU und RECs gegenüber diesen Ländern eher vor einer Intervention zurück als gegenüber anderen Ländern“ (ebd.). Dem Paradigma der *non-indifference* widerspricht diese Politik, denn durch die ungleiche Behandlung der Staaten kann die AU Krisensituationen nicht gleichermaßen adressieren. Ein fehlender politischer Wille ist erkennbar.

Recht aktiv zeigt sich die AU aber mit ihrer ASF. Bisher wurden bzw. werden insgesamt sieben Missionen unter reinem Kommando der ASF oder mit ihrer Beteiligung durchgeführt (vgl. 3.2.4). Auch wenn die ASF einem erheblichen finanziellen und personellen Ressourcenmangel ausgesetzt ist, kommt das Paradigma der *non-indifference* dennoch zum Tragen: Die AU ist sichtlich gewillt, Konflikten wenn nötig auch militärisch zu begegnen. Nach diesem eher globalen Überblick über das Konfliktmanagement der AU wird nun anhand der folgenden Fallbeispiele untersucht, welche konkreten Maßnahmen die AU in den Fällen Libyen, ZAR, Burundi und der Mission AMIS ergriffen hat und wie diese mit dem Paradigma der *non-indifference* in Zusammenhang gebracht werden können. Diplomatische Bemühungen werden in den Fallbeispielen Libyen, ZAR und auch knapp im Falle Burundis behandelt. In den letzten beiden Fällen verhängte die AU darüber hinaus Sanktionen, die ebenfalls erläutert werden. In einem letzten Fallbeispiel wird überprüft, inwiefern das Vorgehen bei Missionen dem neuen Paradigma der *non-indifference* entspricht. Bei der Auswahl der Fallbeispiele wurde darauf geachtet, dass sie sich in der Vorgehensweise der AU möglichst unterscheiden, um ein umfassendes Bild des Konfliktmanagements zu zeichnen.

## 4.1 Fallbeispiel: Libyen 2011

Mitte Februar 2011 erreichte der arabische Frühling relativ unerwartet auch Libyen. Nachdem ein Menschenrechtler verhaftet wurde, formierte sich der *National Transitional Council* (NTC), der zunächst zu friedlichen Demonstrationen aufrief. Die Proteste eskalierten zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Regierungstruppen und den Rebell\*innen des NTC, als letztere libysche Städte eroberten (Apuuli 2012: 139). Als Gaddafi drohte, Libyen „house by house“ (BBC 2011) von den Rebell\*innen zu befreien und diejenigen töten zu lassen, die sich einer libyschen Einheit widersetzen, war die internationale Staatengemeinschaft zum Handeln aufgefordert.

### *Diplomatische Bemühungen*

Die Gewalteskalation in Libyen und vor allem die Drohung Gaddafis drängten die AU zu einer raschen Reaktion. Bereits eine Woche nach Ausbruch der Rebellion fand sich der PSC zusammen. In einem Kommuniqué verurteilte er das gewaltsame Vorgehen der libyschen Armee gegenüber den Protestierenden und erkannte ihre Forderungen nach Demokratie, politischen Reformen und Rechtsstaatlichkeit als legitim an (PSC 2011a: 2).

Im Libyen-Konflikt setzte sich die AU durchgängig für eine diplomatische Konfliktlösung ein. Parallel zu den Bemühungen der AU lancierten die UN, EU und die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) einen interventionistischeren Prozess zur Konfliktbearbeitung. So beschloss der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1970 Sanktionen gegen Libyen, darunter ein Waffenembargo, Reiseverbote für bestimmte Personen und das Einfrieren ihrer Vermögenswerte (UN-Sicherheitsrat 2011a: 454). Die AU aber beharrte auf einem diplomatischen Ansatz, wie der PSC mit einem zweiten Kommuniqué verdeutlichte. Drei Hauptpunkte brachte er darin zum Ausdruck: Erstens lehnte der PSC militärische Mittel im Libyen-Konflikt strikt ab und betonte:

*„its [the African Union’s] strong commitment to the respect of the unity and territorial integrity of Libya as well as its rejection of any foreign military intervention, whatever its form“ (PSC 2011b: 1).*

Diese Haltung unterstrich der PSC ein weiteres Mal in einer Erklärung vom 16. März 2011. Dabei sprach er sich insbesondere gegen den militärischen Einsatz von nichtafrikanischen Akteuren aus:

*„in some crisis and conflict situations, African efforts to attain peace are undermined by foreign actors, whose motives are, at times, neither complementary to, nor consistent with the implementation of African solutions to African problems“ (PSC 2011c: 2).*

Zweitens stellte der PSC seine Roadmap zur Bearbeitung des Libyen-Konflikts vor. Nach diesem Plan sollte zunächst ein inklusiver politischer Dialog initiiert werden, um im weiteren Verlauf eine inklusive Übergangsregierung zu bilden, die schließlich die nötigen politischen Reformen implementieren sollte (PSC 2011b: 1). Drittens beschloss der PSC die Einrichtung eines Ad-hoc-Komitees zur Führung eben jenes inklusiven politischen Dialogs. Das Komitee sollte die fünf afrikanischen Großregionen repräsentieren und bestand aus den Präsidenten von Kongo-Brazzaville, Mali, Mauretanien, Südafrika und Uganda (Sithole 2012: 116).

Die Mediation verlief allerdings nicht erfolgreich. Der NTC lehnte den Plan aus zwei Gründen vehement ab: Erstens sah die Roadmap der AU nicht zwingend den Rücktritt Gaddafis und die mögliche Anerkennung des NTC vor (Apuuli 2012: 151). Einige afrikanische Staaten – darunter Südafrika – lehnten den NTC als Vertreter des libyschen Volkes sogar ab, da er nicht demokratisch legitimiert worden war. Seine Anerkennung wäre daher unvereinbar mit der Nulltoleranzhaltung der AU gegenüber verfassungswidrigen Regierungswechseln gewesen (Lacher/Tull 2012: 9). Vor diesem Hintergrund war der NTC westlichen Akteuren wie der EU, die sich für die Absetzung Gaddafis aussprach, wesentlich zugewandter (Sithole 2012: 120). Zweitens war die AU in den Augen des NTC nicht glaubwürdig, da sie keine Schritte einleitete, die über Diplomatie hinausgingen (Apuuli 2012: 150). Dahingehend waren aber die UN bereits umfangreich tätig geworden. Per UN-Resolution 1973 verhängten sie Sanktionen und richteten eine Flugverbotszone kurz vor Ausreise des Ad-hoc-Komitees ein (UN-Sicherheitsrat 2011b: 464). Im UN-Sicherheitsrat weigerten sich die damaligen afrikanischen Mitglieder Gabun, Nigeria und Südafrika zunächst, Resolution 1973 anzunehmen, da sie nicht mit dem diplomatischen Ansatz der AU vereinbar war. Dem diplomatischen Druck seitens der Vereinigten Staaten gaben sie aber nach und wichen damit von der Roadmap der AU ab (Lacher/Tull 2012: 7). Die afrikanischen Staaten waren sich im weiteren Verlauf zusehends uneins und behinderten eine „united interference“ (Panapress 2007), die laut Konaré das Paradigma der *non-indifference* mitauszeichnet (vgl. Punkt 2). Im Juni 2011 erkannten Gambia, Senegal und Mauretanien den NTC sogar als Vertretung des libyschen Volkes an (Sithole 2012: 123). Auch hinsichtlich der NATO-Intervention waren die Positionen der AU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich: Der ruandische Präsident Kagame war der Meinung, dass eine Bearbeitung des Libyen-Konflikts außerhalb der Handlungsmacht der AU lag und unterstützte mit Äthiopien, Gabun und Senegal den Einsatz der NATO. Uganda, Südafrika und Kenia lehnten die Intervention wiederum ab. Auch Algerien, Nigeria und Simbabwe standen der NATO-Operation kritisch gegenüber, da sie in ihr die Absicht der UN und der westlichen Staaten sahen, sich Gaddafi zu entledigen (Apuuli 2012: 152).

Die AU als Kontinentalorganisation hielt trotz des sich verschärfenden Konflikts weiter an ihrer Roadmap und dem diplomatischen Ansatz fest. „Sie rückte selbst dann nicht davon ab, als schon feststand, dass die NATO-Alliierten entschlossen waren, Gaddafi zu stürzen und dieses Ziel auch erreichen würden“ (Lacher/Tull 2012: 8 f.).

### Zwischenfazit

Als im Libyen-Konflikt durch die Drohung Gaddafis, seine Widersacher\*innen zu töten, massive Gefahr in Verzug war, schritt die AU umgehend ein. Durch die Erstellung ihrer Roadmap zeigte sie ihren deutlichen Willen zur diplomatischen Konfliktlösung und wurde in diesem Sinne dem Paradigma der *non-indifference* gerecht. Auch trieb sie die Umsetzung ihrer Roadmap durch die Entsendung des Ad-hoc-Komitees entsprechend voran. „Zu Beginn des Libyen-Konflikts war es [somit] keineswegs ausgemacht, dass die Diplomatie der AU scheitern würde“ (Lacher/Tull 2012: 7). Nach einer Einschätzung von Apuuli (2012: 151) wäre die Diplomatie der AU womöglich wirkungsvoll gewesen, wenn sie in ihrer Roadmap den Rücktritt Gaddafis gefordert und den Plan damit für den NTC attraktiver gestaltet hätte. Doch weder hierzu war die AU bereit, noch wollte sie Mittel jenseits von Diplomatie ergreifen, die einen Einschnitt in die Souveränität Libyens bedeutet hätten. Dahingehend verhielt sich die AU eher im Sinne des Prinzips der *non-interference*.

Hintergrund dieses Handelns ist wohl das enge Verhältnis, das einige Staaten zu Libyen pflegten. Außerdem spielte Gaddafi in der Genese der AU ideell und finanziell eine herausragende Rolle. Etlichen Staaten half er sogar bei der Begleichung ihrer AU-Mitgliedsbeiträge (Lacher/Tull 2012: 9). Diese engen Beziehungen erklären „die afrikanische Nibelungentreue gegenüber Gaddafi [...] [und] die verhaltene Politik der AU“ (ebd.). Hierin schlägt sich auch die ungleiche Behandlung der Staaten im Konfliktmanagement nieder, die einer ernsthaften Politik der *non-indifference* allerdings im Wege steht (vgl. Punkt 4).

Letztendlich waren die UN, EU und NATO die handlungsstärkeren und schnelleren Akteure, gegen die sich die uneinige AU nicht behaupten konnte. Lacher/Tull (2012: 6) halten fest, dass sich die AU mit ihrem Vorschlag zur diplomatischen Konfliktlösung von Beginn an marginalisiert fühlte. Jean Ping – damals Vorsitzender der AU-Kommission – äußerte, dass die AU im Libyen-Konflikt von den UN und westlichen Akteuren ignoriert worden sei (Apuuli 2012: 149). Dersso (2012: 41) geht noch einen Schritt weiter, indem er die UN-Resolution 1973 und die NATO-Operation als Unterminierung der AU bezeichnet, da die Organisation jeglichen (nichtafrikanischen) militärischen Eingriff ausdrücklich in ihrem zweiten Kommuniqué sowie in der Erklärung vom 16. März abgelehnt hatte.

Mit Blick auf das Paradigma der *non-indifference* ist zusammenfassend festzuhalten, dass die AU zunächst durchaus entschlossen vorging. Im weiteren Verlauf war sie aber nicht bereit, ihre Roadmap an die sich zuspitzende Lage in Libyen anzupassen und Maßnahmen jenseits von Diplomatie zu ergreifen. Damit verlor sie die Relevanz als Akteur. Ihrem Paradigma der *non-indifference* wäre sie dann weiterhin nachgekommen, wenn sie angesichts der sich ändernden Umstände in Libyen und der Pläne der internationalen Akteure auch selbst neue Strategien ausgelotet hätte. Doch so weit schien ihr politischer Wille nicht zu reichen. Grund hierfür waren die besonderen Beziehungen einiger afrikanischer Staaten zu Gaddafi sowie die herausragende Stellung Libyens innerhalb der AU. Dies hinderte sie letztlich an einer „courteous and united interference“ (Panapress 2007).

## 4.2 Fallbeispiel: Zentralafrikanische Republik 2013/14

Im Gegensatz zu Libyen war die AU im Konflikt in der ZAR 2013/14 nicht nur diplomatisch tätig, sondern verhängte auch Sanktionen und leitete schließlich einen kurzen militärischen Einsatz. Da dieser bald in eine UN-Mission überführt wurde, wird er im Folgenden nur knapp umrissen.

Der hier behandelte Konflikt in der ZAR begann im Dezember 2012 mit Kämpfen zwischen den muslimischen Milizen Séléka aus dem Norden unter der Führung von Michel Djotodia und den christlichen Milizen der Anti-Balaka aus dem Süden. Im März 2013 erwirkten die Séléka einen gewaltsamen Regierungswechsel und setzten Michel Djotodia anstelle des christlichen Präsidenten François Bozizé ein (Mehler 2013: 2). Im Januar 2014 wurde Djotodia abgesetzt, da die öffentliche Ordnung zusammengebrochen war. Das zentralafrikanische Parlament wählte die Bürgermeisterin der Hauptstadt Bangui, Catherine Samba-Panza, zur Interimspräsidentin (Kaim/Weber 2014: 2). Doch die Lage war unkontrollierbar geworden. Was als Auseinandersetzung zwischen Séléka und Anti-Balaka begann, degenerierte zu brutalen Kämpfen zwischen Muslim\*innen und Christ\*innen. Seit dem Sturz Djotodias waren vor allem muslimische Zivilist\*innen der Gewalt ausgesetzt. Es brach eine humanitäre Notlage aus – zwischen 600.000 und einer Million Menschen flohen in die Nachbarländer (Kaim/Weber 2014: 4).

### ***Diplomatische Bemühungen***

Schon seit 2008 war die ECCAS als zuständige Regionalorganisation mit ihrer *Mission de consolidation de la paix en Centrafrique* (MICOPAX) in der ZAR zum Schutz der Bevölkerung vertreten. Als die ohnehin volatile Lage zusätzlich durch den Vormarsch der Séléka bedroht wurde, sah sich die AU in der Verantwortung, einzugreifen und diplomatische Schritte auf ihrer Ebene einzuleiten. Zunächst erwies sich die Einmischung der AU als problematisch. Die Rebell\*innen warfen der Organisation vor, nicht glaubwürdig und neutral zu sein. Hintergrund waren die engen politischen Beziehungen zwischen Südafrika und der ZAR. Außerdem hatte Südafrika Bozizés Truppen unterstützt, als die Séléka auf Bangui zumarschierten (Carayannis/Fowles 2017: 224). Trotz der Bedenken reiste der damalige Vorsitzende der AU, der beninische Präsident Boni Yayi, zu Vermittlungen in die ZAR (Mehler 2013: 6). Nach dem Dialog gab Bozizé an, sein Amt mit Ablauf des Mandats im Jahr 2016 niederlegen zu wollen. Für die Zwischenzeit erklärte er sich zur Koalition mit den Rebell\*innen bereit:

*„I am ready to form a government of national unity with Séléka to run the country together, because I am a democrat“ (BBC 2012).*

Trotz der diplomatischen Bemühungen und der Zugeständnisse Bozizés setzten die Séléka ihren Vormarsch auf Bangui fort, was zum Sturz des Präsidenten führte. Dies wiederum war der AU ein Anlass, mit der Suspendierung der ZAR und anderen Sanktionen zu reagieren.

### ***Sanktionierung***

Als der Staatsstreich durch die Séléka zu erwarten war, drohte die damalige AU-Kommis-sionsvorsitzende Nkosazana Dlamini-Zuma „ungewöhnlich hart“ (Mehler 2013: 6) mit der Isolierung und Suspendierung der ZAR sowie mit weiteren Sanktionen. Den Drohungen kam der PSC unmittelbar nach dem Putsch im März 2013 nach. Gemäß Art. 30 AU-Gründungsakte schloss der PSC die ZAR von allen Aktivitäten der Organisation aus und wurde damit der Nulltoleranzhaltung bei verfassungswidrigen Regierungswechseln gerecht. Außerdem verhängte der Rat Reiseverbote gegen sieben führende Persönlichkeiten der Séléka und ließ deren Konten einfrieren (ebd.). Die AU setzte damit ein überraschend um-

fangreiches Sanktionsregime durch. Zwar mag Suspendierung im Vergleich zu Handelsembargos ein schwaches Instrument sein. Jedoch ist sie den Mitgliedsstaaten trotzdem ein Warnschuss: „Die externe Anerkennung ihrer Souveränität ist für viele Regime in Afrika [...] von hoher Bedeutung. Die offensichtliche Missachtung durch Regierungen im regionalen Umfeld gefährdet tendenziell ihre Machtposition“ (Grauvogel/Newbury/von Soest 2013: 6 f.).

### **Militärische Maßnahmen**

Mit diplomatischen Mitteln reagierte die AU auf den Aufstand der Séléka. Sanktionen wandte sie nach dem Sturz Bozizés an. Als Antwort auf die humanitäre Notlage ab Ende des Jahres 2013 ging die AU nun noch einen Schritt weiter und beteiligte sich militärisch an der Konfliktbearbeitung. Der UN-Sicherheitsrat mandatierte MISCA für zwölf Monate. Diese AU-geführte Mission sollte dem Schutz der Zivilbevölkerung, der Entwaffnung der Milizen und der Wiederherstellung der Sicherheit dienen sowie die nötigen Bedingungen zur Leistung von humanitärer Hilfe schaffen (UN-Sicherheitsrat 2013: 183). Zusätzliche Unterstützung erhielt die Mission durch die französische Operation Sangaris und durch die von den Außenminister\*innen der EU-Mitgliedsstaaten beschlossene EUFOR RCA. MISCA wurde nach einjähriger Laufzeit auf Bitten der AU in die UN-Mission *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA) überführt (Kaim/Weber 2014: 6). Diese Möglichkeit sah das Mandat von MISCA vor. Die Konfliktbearbeitung wurde weitgehend an nichtafrikanische Akteure abgegeben, da die ASF nicht im erforderlichen Maße handlungsfähig war.

### **Zwischenfazit**

Das Paradigma der *non-indifference* findet sich im Fall der ZAR vor allem in drei Phasen wieder: In der ersten Phase entsandte die AU Boni Yayi, um einen politischen Dialog zu initiieren. Als die gewünschten Erfolge ausblieben und sich die Situation durch den Staatsstreich zuspitzte, reagierte sie in einer zweiten Phase umgehend mit einem für ihre Verhältnisse umfangreichen Sanktionsregime. Sie zeigte sich damit abermals *non-indifferent*. In einer dritten Phase reagierte die AU mit militärischen Mitteln auf die humanitäre Notlage und damit zugunsten der *Human Security* (siehe Punkt 2). Des Weiteren zeugt auch der Übergang von MISCA zu MINUSCA von *non-indifference*. Die AU war sich ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit bewusst und bat die UN ausdrücklich um Unterstützung. Wenn dieser Schritt von der AU selbst ausgeht und nicht von externen Akteuren eingeleitet wird, so beweist die Kontinentalorganisation im Grunde auch damit den Willen, Konflikte nicht unbeachtet zu lassen. Auffällig ist, dass die AU in den drei Phasen ihre Strategie in der Konfliktbearbeitung stets an die sich ändernden Umstände anpasste. Dies stellt einen großen Unterschied zu ihrem Verhalten im Libyen-Konflikt dar, als sie steif an ihrer Roadmap festhielt. Fraglich bleibt, ob die AU in der ZAR diese Entschlossenheit und Flexibilität an den Tag legte, weil es sich um ein politisch weniger bedeutendes Land handelte und sie somit weniger vor der Konfliktbearbeitung zurückschreckte.

## 4.3 Fallbeispiel: Burundi 2015/16

Das AU-Konfliktmanagement in Burundi im Jahr 2015/16 stellt insofern eine Besonderheit dar, als dass der PSC erstmals über die Anwendung des Art. 4(h) AU-Gründungsakte (siehe 3.1) beratschlagte. Hintergrund waren Umstände, die „grave circumstances“ (AU 2002a: 7) zuzuordnen waren.

Obwohl die burundische Verfassung die nur einmalige Wiederwahl für das Präsidentenamt vorsieht, verkündete Pierre Nkurunziza im April 2015 seine Kandidatur für eine dritte Amtszeit. Oppositionelle und die Zivilbevölkerung reagierten mit Aufständen, die Nkurunziza gewaltsam niederschlagen ließ. Über das Frühwarnsystem der EAC wurde der PSC rasch auf den Konflikt aufmerksam und beauftragte das PoW, einen Dialog mit Nkurunziza zu führen (GIZ 2016: 29). Ziel sollte es sein, ihn von der Kandidatur zur dritten Amtszeit abzubringen, was aber nicht gelang. Nkurunziza wurde drei Monate später im Amt bestätigt, woraufhin sich die Proteste intensivierten. Hinzu kam eine Wendung zu ethnischen Auseinandersetzungen zwischen Tutsis und den Hutus, denen Nkurunziza angehört (Williams 2016). Die Lage entwickelte sich zu einem bürgerkriegsähnlichen Zustand. Zwischen April und Dezember 2015 kamen etwa 400 Menschen zu Tode. 250.000 Menschen flüchteten in Anrainerstaaten (Häfliger 2016).

### ***Diplomatische Bemühungen und Sanktionen***

Angesichts der Gewalteskalation und der massiven Bedrohung der Zivilbevölkerung leitete die AU im Oktober 2015 einen weiteren diplomatischen Prozess ein. Unter der Leitung des ugandischen Präsidenten Museveni initiierte die AU Mediationsgespräche zwischen der burundischen Regierung, Vertreter\*innen der Opposition und der Zivilgesellschaft. Doch auch dieses Zusammentreffen konnte nicht zu einer Beruhigung der Lage beitragen (Williams 2016). Mit diplomatischen Mitteln stieß die AU schnell an Grenzen. Zügig leitete sie weitere Schritte ein, um der „perpetuation of violence“ (PSC 2015: 3) durch die burundische Regierung entgegenzuwirken. So ließ die AU Vermögenswerte von Regierungsvertreter\*innen einfrieren und erlegte ihnen Reisebeschränkungen auf (ebd.).

### ***Die Debatte um die Anwendung von Art. 4(h) AU-Gründungsakte***

Als die Gewalt in Burundi im Dezember 2015 neue Dimensionen erreichte, reagierte die AU rasch mit der Entsendung einer *Fact Finding Mission*. Diese bestand aus Vertreter\*innen der *African Commission on Human and Peoples' Rights* (ACHPR) und hatte als Auftrag, den PSC über die Menschenrechtssituation vor Ort zu unterrichten. Die Delegation stellte Folgendes fest:

*„ongoing human rights violations and other abuses including arbitrary killings and targeted assassinations, arbitrary arrests and detentions, torture, arbitrary suspension and closure of some civil society organizations and the media, etc.“ (ACHPR 2015: 2).*

Einige dieser Handlungen wie vorsätzliche Tötung und Folter definiert der Internationale Strafgerichtshof in Art. 7 seines Statuts als „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ (IStGH 1998: 4). Dieser Tatbestand veranlasste den PSC, die Anwendung von Art. 4(h) AU-Gründungsakte in Betracht zu ziehen (siehe Punkt 2). Vorsorglich beauftragte der Rat die EAC, Truppenkontingente für eine Intervention zu planen und wandte sich mit folgendem Ultimatum von vier Tagen an die burundische Regierung: Entweder erkläre sie sich mit der

Entsendung der *Mission africaine de prévention et de protection au Burundi* (MAPROBU) mit einer Stärke von 5000 Soldat\*innen einverstanden, oder die AU würde eine Intervention gemäß Art. 4(h) AU-Gründungsakte durchführen. Das Mandat von MAPROBU sollte sich auf den Schutz der Bevölkerung, Entwaffnung der Milizen und die Implementierung eines Friedensabkommens zwischen den Konfliktparteien erstrecken (Williams 2016). Die AU machte mit dem Ultimatum ihren Willen deutlich, die Umstände in Burundi nicht hinzunehmen und im Sinne der *Human Security* notfalls auch militärisch zu intervenieren. Insofern ist aus der Politik der AU ein Bekenntnis zum Paradigma der *non-indifference* ableitbar.

Obwohl Dlamini-Zuma sich persönlich für das Ultimatum eingesetzt und Nkurunziza gebeten hatte, MAPROBU zu akzeptieren, wies das burundische Parlament die Mission einstimmig zurück. Es bezeichnete das Ultimatum als „violation of the country’s Constitution and sovereignty“ (Havyarimana 2015). Die AU wurde somit unter Verweis auf Burundis Souveränität und das Prinzip der *non-interference* in die Schranken gewiesen. Nachdem Nkurunziza nicht zur Kooperation bereit war, leitete der PSC den Vorschlag zur Intervention unbeirrt an die Versammlung der Staats- und Regierungschefinnen und -chefs zur Abstimmung weiter (siehe 3.).

Problematisch war allerdings, dass die Mitglieder des PSC keineswegs eine gemeinsame Position vertraten. Einige Mitglieder sprachen sich klar gegen die Intervention aus, da diese eine Verletzung der Souveränität Burundis darstelle und somit inakzeptabel sei (Dersso 2016: 7). Im Sinne der R2P ist diese Argumentation allerdings nicht haltbar: Ein Staat, der selbst in Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit involviert ist, hat sein uneingeschränktes Recht auf Souveränität verwirkt.

Hinderlich war auch, dass Burundi im Jahr 2014 für zwei Jahre in den PSC gewählt worden war und so ausreichend Rückendeckung durch afrikanische Länder zu genießen schien (Lacher/Tull 2012: 7). Für den PSC war es unter diesen Bedingungen schwierig, die AU-Versammlung von der Intervention zu überzeugen. Schließlich sprachen sich von 53 Staaten nur Senegal, Algerien und Nigeria für eine Intervention aus (Häfliger 2016). Die beiden letzteren waren zu dem Zeitpunkt Mitglieder des PSC. Selbst „Südafrika reihte sich in die Gruppe der Gegner ein und blamierte Dlamini-Zuma damit besonders“ (ebd).

Nach diesem Eklat versuchte der PSC ein letztes Mal, die burundische Regierung doch noch von MAPROBU zu überzeugen. Dazu entsandte er eine Ad-hoc-Kommission. Die Delegation bestand aus den Staatshäuptern von Mauretanien, Südafrika, Senegal, Gabun und Äthiopien, welche die fünf großen afrikanischen Regionen repräsentieren sollten. Zwar willigte Nkurunziza auch diesmal nicht in eine Peacekeeping-Mission ein. Allerdings konnte die Delegation die Entsendung von 32 Menschenrechtsbeobachter\*innen erreichen, doch dies ist „nichts, wovon sich eine skrupellose Regierungsschicht wie die burundische fürchten müsste“ (Schadomsky 2016). Aus dem Konflikt in Burundi zog sich die AU wieder weitgehend zurück und übergab die weitere Mediation in die Hände der EAC.

### **Zwischenfazit**

Die AU war im Konfliktmanagement in Burundi zunächst auffallend beharrlich. Mehrmals suchte sie den Dialog mit Nkurunziza, sogar dann, als die Intervention nicht mehr zur Debatte stand. Zunächst machte die AU durch die Entsendung der *Fact Finding Mission* und durch das Ultimatum einen entschlossenen Eindruck. Allerdings zeichnete sich sowohl im PSC als auch in der AU-Versammlung ab, dass die Staaten weiterhin sehr auf ihre Souveränität und territoriale Integrität bedacht sind. In der Praxis scheuen sich die AU-

Mitgliedsstaaten offensichtlich, militärische Interventionen auch gegen den Willen eines Staates durchzuführen und konterkarieren Art. 4(h) AU-Gründungsakte. Diese Politik liegt in erster Linie darin begründet, dass die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs mit einer Intervention in Burundi keinen Präzedenzfall schaffen wollten, der ihnen womöglich selbst zum Verhängnis werden könnte (Schadomsky 2016). Dies korrespondiert mit der Politik des Machterhalts, die zahlreiche afrikanische Regierungen betreiben. Vor diesem Hintergrund formulierte Dlamini-Zuma in ihrer Funktion als AU-Kommissionsvorsitzende auf dem 27. AU-Gipfel im Jahr 2016:

*„We shall not be indifferent and shall act in the belief that when the power of love for our fellow Africans overcomes our love for power, then there shall be peace in our lands“ (AU 2016c).*

Hinsichtlich des Paradigmas der *non-indifference* stellt das Handeln der AU in Burundi einen Rückschritt dar. Deutlich wird, dass Interventionen gegen den Willen eines Staates schwer umsetzbar sind und das Prinzip der *non-interference* in diesen speziellen Fällen weiterhin der leitende Grundsatz ist, selbst wenn „grave circumstances“ (AU 2002b: 7) vorliegen. Wenn berücksichtigt wird, dass ursprünglich ein solch „schwerwiegender Umstand“ – nämlich der Genozid von Ruanda – der Hauptauslöser für den Paradigmenwechsel hin zu *non-indifference* war, ist die Politik der AU im Falle Burundis umso bedauerlicher (vgl. Punkt 2). Sie wirft die Frage auf, ob die Aufnahme von Art. 4(h) in die AU-Gründungsakte im Nachhinein nicht nur ein bloßes Lippenbekenntnis zu ihrem neuen Paradigma darstellt.

Weniger schwer umzusetzen sind dagegen die gewöhnlichen Missionen, die in Abstimmung mit dem betroffenen Staat durchgeführt werden. Im Folgenden wird die Umsetzung des Paradigmas der *non-indifference* exemplarisch anhand der *African Union Mission in Sudan* untersucht.

## 4.4 Die operative Ebene: AMIS (2004-2007) und der Übergang zu UNAMID

*Non-indifference* findet bei militärischen Einsätzen in besonderem Maße Anwendung. Allein der Schritt zur operativen Ebene zeugt davon, dass sich die Organisation nicht gleichgültig gegenüber einem Konflikt erheblichen Ausmaßes verhält. Im Peacekeeping der AU zeichnet sich ein gewisses Schema ab: In der Regel entsendet die AU zunächst eine Mission, die später vor allem wegen mangelnder personeller und finanzieller Ressourcen von einem UN-Einsatz abgelöst wird. So ging AMIB in die *United Nations Mission in Burundi* (ONUB), MISCA in MINUSCA (siehe 4.2), und AMIS in die AU/UN-Hybridmission UNAMID über. Im Folgenden wird untersucht, wie das Paradigma der *non-indifference* in der Mission AMIS Anwendung findet. Auch der Übergang zu UNAMID soll dabei beleuchtet werden. Da es sich bei UNAMID aber nicht um eine reine AU-Mission, sondern um eine Hybridmission handelt, wird die Operation an sich nicht genauer betrachtet.

### **Die Ausgangslage vor AMIS**

Die Ursprünge des Darfur-Konflikts reichen weit in die Geschichte zurück. Schon seit Jahrzehnten zeichnet sich die systematische Benachteiligung der schwarzen Bevölkerung Darfurs durch die Zentralregierung in Khartum ab. Die Machtasymmetrien haben sich seit

1993 unter Präsident Umar al-Baschir intensiviert und mündeten in politischer Missachtung der Darfuris. Im Jahr 2003 brach ein Krieg aus, in dem sich drei Hauptakteure gegenüberstanden: die darfurischen Rebell\*innengruppen *Sudanese Liberation Movement/Army* (SLM/A) und das *Justice and Equality Movement* (JEM), die Darfurs Unabhängigkeit forderten sowie die Janjaweed-Reitermilizen. Zu diesen hatten sich in Darfur ansässige arabische Stämme zusammengefunden. Von der arabisch geprägten Regierung in Khartum erhielten die Janjaweed Unterstützung. Im Verlauf dieses Krieges wurden zahlreiche Menschenrechtsverletzungen begangen, vor allem durch die Regierung, welche die Janjaweed-Milizen marodierend durch Dörfer und Städte ziehen ließ. Allein im Jahr 2004 waren in Darfur 50.000 Todesopfer zu beklagen und 1,4 Millionen Menschen wurden vertrieben (Biel 2007: 45).

Auf erhöhte internationale Aufmerksamkeit stieß der Konflikt in Darfur, als der US-Kongress im Jahr 2004 erklärte „that the atrocities unfolding in Darfur, Sudan, are genocide“ (US-Kongress 2004: 3). Einen Völkermord haben die UN nicht bestätigt, jedoch verurteilten sie:

*„all acts of violence and violations of human rights and international humanitarian law by all parties to the crisis, in particular by the Janjaweed, including indiscriminate attacks on civilians, rapes, forced displacements, and acts of violence especially those with an ethnic dimension“ (UN-Sicherheitsrat 2004: 1).*

Die „large scale loss of live and large scale ethnic cleansing“ (Badmus 2015: 186) sowie die humanitäre Notlage veranlassten die AU, sich in den Konflikt in Darfur einzumischen. Im April 2004 unterstützte die AU den tschadischen Präsidenten Idriss Déby bei der Aushandlung eines Waffenstillstandes zwischen SLM/A, JEM und der sudanesischen Regierung. Tatsächlich konnte die Unterzeichnung durch alle Parteien erreicht werden. Der Waffenstillstand war Grundlage für die Entsendung der AMIS, die im Oktober 2004 vom PSC mandatiert worden war (Grawert 2015: 278).

### **Die Durchführung von AMIS**

Das Mandat der AMIS (2004-2007) erstreckte sich in erster Linie auf die Überwachung des Waffenstillstands. Außerdem sollte die Mission zur Schaffung sicherer Rahmenbedingungen für die Leistung humanitärer Hilfe beitragen (PSC 2004: 2). Dabei war der PSC um Multidimensionalität (siehe 3.2.4) bemüht und entsendete sowohl militärisches Personal (etwa 2300 Soldat\*innen) als auch Polizist\*innen (etwa 815) und wollte für „appropriate civil personnel“ (ebd.) sorgen. Die meisten Truppen wurden von Nigeria, Ruanda, Senegal und Südafrika zur Verfügung gestellt (Nzisabira 2006: 178). Da der Ausbau der APSA im Jahr 2004 noch nicht weit gediehen war, sah sich die AU in der Erfüllung ihres Mandats massiven strukturellen Schwierigkeiten ausgesetzt. Diese konnten aber zum großen Teil bis heute nicht beseitigt werden. Die Handlungsfähigkeit von AMIS war trotz finanzieller Unterstützung durch EU und UN und trotz steter Aufstockung des militärischen Personals (im Jahr 2006 wurde eine Truppenstärke von 7700 Soldat\*innen erreicht) äußerst eingeschränkt. Auch verfügte AMIS nicht über genügend technische Ausrüstung wie Transportfahrzeuge und Hubschrauber. Es gelang der Mission nicht, gewaltsame Übergriffe auf die Bevölkerung zu mindern (Wadle 2006: 2 f.).

Die Erfüllung des Mandats der AMIS schien aussichtslos, weshalb die US-Regierung die finanzielle Unterstützung einstellte. Hauptfinanziers waren neben den USA die EU und Kanada. Dies hatte zu Folge, dass selbst der Sold der Soldat\*innen nicht mehr ausgezahlt

werden konnte. Schließlich wurde AMIS in UNAMID überführt (de Waal 2007: 1046). Hybridmissionen ermöglichen die gegenseitige Ergänzung von AU und UN: Während die UN hauptsächlich die finanziellen Mittel liefern, stellt die AU im Rahmen der ASF Truppen zur Verfügung. Außerdem sorgt die Kooperation dafür, dass die UN durch die Rückendeckung der AU mehr „political credibility“ (de Coning 2014: 159) in ihren Missionen erhält. Ein „predominantly African character“ (UN-Sicherheitsrat 2007: 2) sollte UNAMID allerdings erhalten bleiben. Das Mandat von UNAMID entsprach im Wesentlichen dem von AMIS. Ergänzt wurde es lediglich um die Sicherung des Zugangs zu humanitärer Hilfe (Wadle 2006: 2). Die strukturellen Mängel von AMIS sind auch Resultat aus „the AU’s inability to mobilise its member states political will“ (Badmus 2015: 188). Makinda/Okumu (2008: 86) halten diesbezüglich fest, dass der Sudan innerhalb der Kontinentalorganisation eine recht starke Stellung einnahm. Er befand sich unter den 10 größten Beitragszahlern und erlangte bei der ersten Wahl zum PSC im Jahr 2004 für zwei Jahre einen Sitz im Rat, was in den gleichen Zeitraum wie die AMIS fiel. Die AU wollte daher keine Entscheidungen treffen, die Khartum hätten missfallen können. Wieder einmal machte sich ein gewisser politischer Unwille, zumindest aber Zögern breit. Dies hinderte die AU wohl auch daran, die Reichweite ihres Mandats an die Schwere des Konflikts anzupassen. Nach Makinda/Okumu (2008: 85) und Murithi (2009: 99) wäre ein robustes Mandat erforderlich gewesen, um die Bevölkerung zu schützen und die Milizen zu entwaffnen. Zu einem robusten Mandat fehlte der AU aber sowohl der Wille als auch die nötigen Kapazitäten. Es ist zu beachten, dass zur Laufzeit der AMIS die APSA noch nicht umfassend ausgebaut war. Laut General Roméo Dallaire, der die Peacekeeping-Mission der UN in Ruanda 1994 anführte, wäre für die Erfüllung eines robusten Mandats eine Truppenstärke von etwa 44.000 Soldat\*innen nötig gewesen, was in der Umsetzung keinesfalls realistisch war (Makinda/Okumu 2008: 87).

### **Zwischenfazit**

Für das Paradigma der *non-indifference* ist zunächst bedeutsam, dass die AU nach ihrem kurzen Bestehen schon im Jahr 2004 eine Mission in einen derart komplexen Konflikt entsandte. Der Reichweite ihres Mandats konnte AMIS nur sehr begrenzt gerecht werden. Dies ist nicht nur auf fehlende finanzielle und personelle Ressourcen zurückzuführen, sondern auch auf einen teils mangelnden politischen Willen angesichts der Stellung des Sudan. Eine Erweiterung des Mandats konnte aber mit dem Übergang zu UNAMID vorgenommen werden.

Verantwortung hatte die AU vor allem in der Aushandlung von Waffenstillständen und Friedensabkommen übernommen. So konnte im Jahr 2005 die Unterzeichnung des *Comprehensive Peace Agreement* zwischen der sudanesischen Regierung und einem Flügel der SLM/A erreicht werden. Andere Splittergruppen und auch JEM lehnten das Abkommen ab, wodurch es weitgehend unwirksam war (Wadle 2006: 2). Im Jahr 2006 schließlich wurde unter Vermittlung der AU auch das *Darfur Peace Agreement* von SLM/A, JEM und der sudanesischen Regierung unterzeichnet. Erfolg oder Misserfolg dieser Bemühungen ist hinsichtlich der *non-indifference* nicht von Relevanz. Wichtig ist hingegen, dass die AU ihren politischen Willen zeigt, Konfliktsituationen zu adressieren und sich „courteously and united“ (Panapress 2007) im Sinne der *Human Security* einmischt.

## 5. FAZIT

Mit dem Paradigmenwechsel von *non-interference* zu *non-indifference* hat die Afrikanische Union einen Prozess der normativen Neuorientierung durchlaufen. Sowohl auf rechtlicher als auch institutioneller Ebene schlägt sich das Paradigma der *non-indifference* auf vielfältige Weise nieder. Kapitel 3 zeigte, dass sich die Nichtgleichgültigkeit hauptsächlich in der Möglichkeit der Suspendierung und Sanktionierung von Staaten äußert. Bedeutendstes Novum ist zweifelsohne Art. 4(h) AU-Gründungsakte, der in schwerwiegenden Fällen mit einer militärischen Intervention weitreichend in die Souveränität einschneiden kann. Zumindest theoretisch ist Art. 4(h) damit das deutlichste Bekenntnis der AU zum Paradigma der *non-indifference* auf rechtlicher Ebene. Auch ist er als direkte normative Antwort auf die völlige Passivität der OAU während des Völkermords von Ruanda zu sehen.

Ebenso ist *non-indifference* auf institutioneller Ebene wiederzufinden. Im Gegensatz zur OAU, die mit der CMCA und dem MCPMR (vgl. Punkt 2) über nur zwei und obendrein auch dysfunktionale Mechanismen verfügte, kann die AU mit einem wohl durchdachten Apparat zur Konfliktprävention und zum Konfliktmanagement aufwarten. Die APSA-Organe sind in der Lage zu präventiven Maßnahmen, zu diplomatischen Aktivitäten sowie zu Missionen. Der PSC ist mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, sodass er im Sinne der *non-indifference* von sich aus Konfliktbearbeitungsprozesse anstoßen und in Auftrag geben kann. Hierin äußert sich der fundamentale Unterschied zur CMCA der OAU. Außerdem ist die AU bemüht, die APSA strukturell zu verbessern. So etablierte sie das PanWise (vgl. 3.3) oder entschied über die künftige Erhebung des 0,2%-Einfuhrzolls, um die Eigenfinanzierung des Friedensfonds zu steigern (vgl. 3.5). Des Weiteren möchte die AU den Ausbau der militärischen Ausbildungszentren vorantreiben (vgl. 3.4). Auch durch diese Optimierung der institutionellen Rahmenbedingungen legt die AU – zumindest indirekt – eine nicht gleichgültige Haltung gegenüber Krisen und Konflikten an den Tag.

Das in Kapitel 3 erläuterte rechtlich-institutionelle Konstrukt entspricht in vielfältiger Weise dem Paradigma der *non-indifference*. Auch wurde es bei der Gründung der AU als revolutionärer Neuanfang gefeiert. Doch findet nun der rechtliche und institutionelle Rahmen in der Praxis Anwendung oder handelt es sich nur um ein hohles Konstrukt?

Allgemein betreibt die AU im Konfliktmanagement rege Diplomatie. Dabei greift der PSC meist auf Ad-hoc-Kommissionen zurück, da das PoW bisher kaum handlungsfähig ist (vgl. 3.3). Des Weiteren zeigt sich die AU entschlossen, jeden Mitgliedsstaat im Falle eines verfassungswidrigen Regierungswechsels von der Organisation zu suspendieren (vgl. Punkt 4). Mit weiterführenden Sanktionen geht die AU wegen der offenkundigeren Form der Einmischung eher vorsichtig um. Durch all diese Maßnahmen zeigt die AU grundsätzlich ihren politischen Willen, Krisensituationen zu adressieren und wird durch „courteous and united interference“ (Panapress 2007) tätig. Allgemein zeigen die Fallbeispiele von Libyen bis Sudan, dass sich die AU durchaus des rechtlichen und institutionellen Rahmens vor allem für diplomatische Bemühungen, Sanktionierung und Suspendierung bedient. Doch führt sie auch hierzu komplementäre Vorhaben wie die zukunftsweisende Initiative *Silencing the Guns by 2020* (vgl. Punkt 4) durch. Außerdem erarbeitet derzeit der ruandische Präsident Paul Kagame einen Reformvorschlag für die AU, der unter anderem auf die stär-

kere Institutionalisierung konfliktpräventiver Maßnahmen abzielt. Durch all diese Tätigkeiten der AU wird ihr klares Bekenntnis zur *non-indifference* auch in der konkreten Anwendung deutlich.

Jedoch folgte der anfänglichen Euphorie um die neue Friedens- und Sicherheitspolitik auch eine gewisse Ernüchterung. Es stellte sich beispielsweise heraus, dass der AU bei Missionen oft wegen unzureichender finanzieller und personeller Ressourcen die Hände gebunden waren, wie exemplarisch anhand des Fallbeispiels AMIS gezeigt. Die unzureichenden Kapazitäten hindern die AU, Krisensituationen im gewünschten Maß zu begegnen und erschweren es dadurch wiederum, dem Paradigma der *non-indifference* gerecht zu werden. Eine schwerwiegendere Blockierung des Paradigmas stellt aber der gelegentlich fehlende politische Wille zur Konfliktbearbeitung dar. Eindrücklich zeigt das Beispiel um Burundi, dass die afrikanischen Staats- und Regierungschefinnen und -chefs das Paradigma der *non-indifference* nicht vollends internalisiert haben aus Furcht, einmal selbst das Ziel einer Intervention zu werden. Es manifestiert sich außerdem eine gewisse Ungleichbehandlung von Staaten. So scheint die AU gehemmt zu sein, Konflikte in Ländern zu bearbeiten, die entweder bedeutende Geldbeiträge für die AU leisten oder Truppenkontingente für Missionen stellen. Auch spielen die Beziehungen des vom Konflikt betroffenen Staats zu anderen Ländern eine Rolle. Bezeichnend für diese Ungleichbehandlung kann wieder das Fallbeispiel Libyen herangezogen werden. Zuletzt ist für das Paradigma der *non-indifference* problematisch, dass die afrikanischen Staaten in zahlreichen Konflikten keine gemeinsame Linie fahren und sich in mehrere Lager spalten. Dass dies die Politik der *non-indifference* behindert, wurde anhand der Fallbeispiele Burundi und Libyen herausgearbeitet. Im Sinne von Konarés Definition von *non-indifference* wäre eine gemeinsame Linie („united“) in der Bearbeitung von Konflikten aber von Vorteil.

Doch bei aller Kritik muss im Blick behalten werden, dass die AU ihr Paradigma der *non-indifference* auf rechtlicher, institutioneller und praktischer Ebene vielfältig anwendet und dieser leitende Grundsatz keine hohle Begrifflichkeit ist. Verbesserungsbedarf besteht allemal, doch die AU hat als verhältnismäßig junge Organisation ihr Potential noch nicht ausgeschöpft. Wünschenswert wäre in jedem Fall, dass die AU das Konfliktmanagement mit ernsthaftem politischen Willen angeht und dabei ebenso vereint auftritt, wie es ihre Selbstbezeichnung „Union“ impliziert.

## Literaturverzeichnis

### Primärliteratur

- African Commission on Human and Peoples' Rights (2015):** Fact-Finding Mission of the African Commission on Human and Peoples' Rights to Burundi. Bujumbura, 13.12.2015. [Zitiert als ACHPR 2015]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/achpr-com-fact-finding-mission-burundi-13-12-2015.pdf>. [Abruf vom 19.09.2017].
- African Union (2002a):** Constitutive Act of the African Union. Lomé, 11.07.2002. [Zitiert als AU 2002a]. URL: [http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\\_EN.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf). [Abruf vom 10.09.2017].
- African Union (2002b):** Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Durban, 09.07.2002. [Zitiert als AU 2002b]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>. [Abruf vom 08.08.2017].
- African Union (2014):** African Union Handbook 2014. Addis Abeba, o. A.. [Zitiert als AU 2014]. URL: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/au-handbook-2014.pdf>. [Abruf vom 21.08.2017].
- African Union (2015a):** African Union Handbook 2015. Addis Abeba, o. A.. [Zitiert als AU 2015a]. URL: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/au-handbook-2015.pdf>. [Abruf vom 21.08.2017].
- African Union (2015b):** Silencing the Guns, Owning the Future: Realising a Conflict-Free Africa. Addis Abeba, o. A.. [Zitiert als AU 15b]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/arusha-au-high-level-retreat-report-web.pdf>. [Abruf vom 10.08.2017].
- African Union (2016a):** African Union Handbook 2016. Addis Abeba, o.A.. [Zitiert als AU 2016a]. URL: [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/African\\_Union\\_Handbook\\_2016.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/African_Union_Handbook_2016.pdf). [Abruf vom 21.08.2017].
- African Union (2016b):** Press Release. The African Union Adopts the AU Peace Fund. Kigali, 18.07.2016. [Zitiert als AU 2016b]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/auc-pr-peacefund-18.07.2016.pdf>. [Abruf vom 16.08.2017].
- African Union (2016c):** Welcome Remarks of the Chairperson of the African Union Commission, HE Dr. Nkosazana Dlamini Zuma to the 27th Ordinary Session of the Assembly of the Heads of State and Government of the African Union. Kigali, 17.07.2016. [Zitiert als AU 2016c]. URL: [https://au.int/sites/default/files/speeches/31173-sp-aaa.\\_assembly\\_state-ment\\_auc\\_ndz\\_17\\_july\\_2016\\_final.pdf](https://au.int/sites/default/files/speeches/31173-sp-aaa._assembly_state-ment_auc_ndz_17_july_2016_final.pdf). [Abruf vom 07.08.2017].
- African Union (2017):** African Union Handbook 2017. Addis Abeba, o. A.. [Zitiert als AU 2017]. URL: <https://au.int/sites/default/files/pages/31829-file-african-union-handbook-2017-edited.pdf>. [Abruf vom 21.08.2017].
- IStGH (1998):** Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Rom, 17.07.1998. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/340540/publicationFile/3556/RoemischesStatut.pdf>. [Abruf vom 25.09.2017].

- Organization of African Unity (1963):** OAU Charter. Addis Abeba, 15.05.1963. [Zitiert als OAU 1963]. URL: [http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7759-sl-oau\\_charter\\_1963\\_o.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7759-sl-oau_charter_1963_o.pdf). [Abruf vom 10.09.2017].
- Organization of African Unity (1964):** Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration. Kairo, 21.07.1964. [Zitiert als OAU 1964]. URL: [http://www.jstor.org/stable/20689845?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/20689845?seq=1#page_scan_tab_contents). [Abruf vom 10.09.2017].
- Organization of African Unity (1993):** Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution. Kairo, 30.06.1993. [Zitiert als OAU 1993]. URL: <https://www.issaf-rica.org/uploads/3HOGASSEMBLY1993.PDF>. [Abruf vom 10.09.2017].
- Peace and Security Council (2004):** PSC/PR/COMM.(XVII). Addis Abeba, 20.10.2004. [Zitiert als PSC 2004]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-17th.pdf>. [Abruf vom 20.09.2017].
- Peace and Security Council (2011a):** PSC/PR/COMM(CCLXI). Addis Abeba, 23.02.2011. [Zitiert als PSC 2011a]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-communicue-on-the-situation-in-libya.pdf>. [Abruf vom 16.09.2017].
- Peace and Security Council (2011b):** PSC/PR/COMM.2(CCLXV). Addis Abeba, 10.03.2011. [Zitiert als PSC 2011b]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/communique-libya-eng.pdf>. [Abruf vom 16.09.2017].
- Peace and Security Council (2011c):** PSC/MIN/BR.1(CCLXXV). Addis Abeba, 16.04.2011. [Zitiert als PSC 2011c]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/declaration-ministerial-meeting-psc-26-apr-eng.pdf>. [Abruf vom 16.09.2017].
- Peace and Security Council (2015):** PSC/PR/COMM.(DLI). Addis Abeba, 17.10.2015. [Zitiert als PSC 2015]. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/psc.551.burundi.17.10.2015.pdf>. [Abruf vom 19.09.2017].
- United Nations (1976):** Resolution 31/91. New York, 14.12.1976. [Zitiert als UN 1976]. URL: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1976/92.pdf>. [Abruf vom 22.09.2017].
- United Nations Security Council (2004):** Resolution 1556. New York, 30.07.2004. [Zitiert als UN-Sicherheitsrat 2004]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/No4/446/02/PDF/No444602.pdf?OpenElement>. [Abruf vom 05.09.2017].
- United Nations Security Council (2007):** Resolution 1769. New York, 31.07.2007. [Zitiert als UN-Sicherheitsrat 2007]. URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)). [Abruf vom 05.09.2017].
- United Nations Security Council (2011a):** Resolution 1970. New York, 26.02.2011. [Zitiert als UN-Sicherheitstat 2011a]. URL: [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_10-11/sr1970.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_10-11/sr1970.pdf). [Abruf vom 17.09.2017].
- United Nations Security Council (2011b):** Resolution 1973. New York, 17.03.2011. [Zitiert als UN-Sicherheitsrat 2011b]. URL: [http://www.un.org/depts/german/sr/sral.\\_10-11/sr1973.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sral._10-11/sr1973.pdf). [Abruf vom 17.09.2017].

- United Nations Security Council (2013):** Resolution 2172. New York, 05.12.2013. [Zitiert als UN-Sicherheitsrat 2013]. URL: [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_13-14/sr2127.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_13-14/sr2127.pdf). [Abruf vom 19.09.2017].
- US-Kongress (2004):** H.Con.Res.467 – Declaring Genocide in Darfur, Sudan. Washington, 24.06.2004. URL: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-concurrent-resolution/467/text/ih>. [Abruf vom 05.09.2017].

## Sekundärliteratur

- Apuuli, Kasaija (2012):** The African Union's Notion of 'African Solutions to African Problems' and the Crises in Côte d'Ivoire (2010-2011) and Libya (2011). In: *African Journal on Conflict Resolution* 12: 2. 135-160.
- Badmus, Isiaka A. (2015):** The African Union's Role in Peacekeeping. Building on Lessons Learned from Security Operations. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- BBC (2011):** Libya protests: Defiant Gaddafi Refuses to Quit. o. O., 22.02.2011. URL: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12544624>. [Abruf vom 17.09.2017].
- BBC (2012):** Central African Republic Crisis: Bozizé Promises Coalition. o. O., 30.12.2012. URL: <http://www.bbc.com/news/world-africa-20869064>. [Abruf vom 18.09.2017].
- Biel, Melha Rout (2007):** Der Sudan nach dem umfassenden Frieden (CPA). In: Biel, Melha Rout/ Leiß, Olaf (Hrsg.): Politik in Ostafrika – Zwischen Staatszerfall und Konsolidierung. 35-58.
- Brown, M. Leann/ Dennis, Peter M. (2003):** The ECOWAS: From Regional Economic Organization to Regional Peacekeeper. In: Laursen, Finn (Hrsg.): Comparative Regional Integration. Theoretical Perspectives. Aldershot: Ashgate. 229-250.
- Carayannis, Tatiana/ Fowlis, Mignonne (2017):** Lessons from African Union – United Nations Cooperation in Peace Operations in the Central African Republic. In: *African Security Review* 26: 2. 220-236.
- de Coning, Cedric (2014):** Africa and International Peace Operations. In: Murithi, Tim (Hrsg.): Handbook of Africa's International Relations. New York: Routledge.
- de Waal, Alex (2007):** Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect. In: *International Affairs* 83: 6. 1039-1054.
- Derso, Solomon A. (2012):** The Quest for Pax Africana: The Case of the African Union's Peace and Security Regime. In: *African Journal on Conflict Resolution* 12: 2. 11-48.
- Derso, Solomon A. (2016):** To Intervene or Not to Intervene? An Inside View of the AU's Decision-Making on Article 4(h) and Burundi. o. O.: World Peace Foundation.
- Engel, Ulf (2012):** Friede, Sicherheit und Demokratie – wie weiter mit der AU? (GIGA Focus Nr. 8/2012). Hamburg: GIGA Institut. URL: [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1208.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1208.pdf). [Abruf vom 10.08.2017].
- Franke, Benedikt (2013):** Africa's Regional Economic Communities and the Multi-level Logic of Security Cooperation on the Continent. In: Engel, Ulf/ Porto Gomes, João (Hrsg.): Towards and

- African Peace and Security Regime. Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance. Surrey: Ashgate. 73-88.
- GIZ (2016):** APSA Wirkungsbericht. Wirkungsanalyse von Interventionen der Afrikanischen Union und von afrikanischen Regionalorganisationen zur Krisenprävention, -bearbeitung und Friedenskonsolidierung in Afrika. Berichtszeitraum 2015. Eschborn: GIZ.
- Gomes, Solomon (2008):** The Peacemaking Role of the OAU and the AU: A Comparative Analysis. In: Akokpari, John/ Ndinga-Muvumba, Angela/ Murithi, Tim (Hrsg.): The African Union and its Institutions. Sunnyside: Fanele. 113-130.
- Grauvogel, Julia/ Newbery, Katharina/ von Soest, Christian (2013):** Stabilität durch regionale Sanktionen in Afrika? (GIGA Focus Nr. 3/2013). Hamburg: GIGA Institut.
- Grawert, Elke (2015):** Anhaltend, ungelöst: Der Darfur-Konflikt und die Erfolglosigkeit der VN-Einsätze im Sudan. In: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 4: 2. 262-308.
- Gutto, Shadrack B. O. (1996):** The OAU's New Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution. The Controversial Concept of Humanitarian Intervention in International Law. In: *CODESRIA bulletin* 4. 15-20.
- Häfliger, Markus (2016):** Die Afrikanische Union und Burundi. Gut gebrüllt, Löwe. Nairobi, 01.02.2016. URL: <https://www.nzz.ch/international/afrika/gut-gebruehlt-loewe-1.18687282>. [Abruf vom 07.09.2017].
- Havyarimana, Moses (2015):** Burundi: AU Peacekeepers Will Violate Sovereignty, Say Burundi MPs. o. O., 22.12.2015. URL: <http://allafrica.com/stories/201512220942.html>. [Abruf vom 07.09.2017].
- HIK (2017):** Conflict Barometer 2016. Heidelberg: HIK.
- Institute for Security Studies (2015):** PSC Interview: Nigeria Honoured to Serve 'Permanently' on the PSC. [Zitiert als ISS 2015]. o. O., 28.07.2015. URL: <https://issafrica.org/pscreport/addis-insights/psc-interview-nigeria-honoured-to-serve-permanently-on-the-psc>. [Abruf vom 14.09.2017].
- Jakobeit, Cord/ Tetzlaff, Rainer (2005):** Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Johnson, Dominik (2017):** Marokko und die Afrikanische Union. Der Kontinent ist wieder vereint. Berlin, 31.01.2017. URL: <http://www.taz.de/!5375912/>. [Abruf vom 10.09.2017].
- Kaim, Markus/ Weber, Annette (2014):** Die Zentralafrikanische Republik in der Krise. Die Mission der Afrikanischen Union braucht die Unterstützung der Vereinten Nationen (SWP-Aktuell Nr. 10/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A10\\_web\\_kim.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A10_web_kim.pdf). [Abruf vom 20.08.2017].
- Kern, Reiner (2002):** Global Governance durch UN und Regionalorganisationen. OAU und OSZE als Partner der Weltorganisation beim Konfliktmanagement. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- Kinzel, Wolf (2008):** Die African Standby Force der Afrikanischen Union: ehrgeizige Pläne, große regionale Disparitäten: eine Zwischenbilanz (SWP-Studie Nr. 21/2008). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008\\_S21\\_kzl\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S21_kzl_ks.pdf). [Abruf vom 12.08.2017].
- Lacher, Wolfram/ Tull, Denis M. (2012):** Die Folgen des Libyen-Konflikts für Afrika. Gräben zwischen der AU und dem Westen, Destabilisierung der Sahelzone (SWP-Studie Nr. 8/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S08\\_lac\\_tll.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S08_lac_tll.pdf). [Abruf vom 13.08.2017].
- Makinda, Samuel M./ Okumu, Wafula (2008):** The African Union. Challenges of globalization, security and governance. New York: Routledge.
- Mehler, Andreas (2013):** Erneut gewaltsamer Regimewechsel in der Zentralafrikanischen Republik (GIGA Focus Nr. 1/2013). Hamburg: GIGA Institut. URL: [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_1301.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_1301.pdf). [Abruf vom 08.08.2017].
- Murithi, Tim (2009):** The African Union's Transition from Non-Intervention to Non-Indifference: An Ad Hoc Approach to the Responsibility to Protect?. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1. 90-106.
- Mwanasali, Musifiky (2008):** From Non-Interference to Non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa. In: Akokpari, John/ Murithi, Tim/ Ndinga-Muvumba, Angela (Hrsg.): The African Union and its Institutions. Sunnyside: Centre for Conflict Resolution. 41-62.
- Noyes, Alexander/ Yarwood, Janette (2013):** Progress Toward the African Union Early Warning System. In: *International Peacekeeping* 20: 3. 42-48.
- Nzisabira, Désiré (2006):** Von der Organisation der Afrikanischen Einheit zur Afrikanischen Union. Ansätze zu einer afrikanischen Lösung der Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungsprobleme Afrikas. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Panapress (2007):** Konaré Seeks "Non-Indifference" Principle in Africa. Addis Abeba, 25.01.2007. URL: <http://www.panapress.com/Konare-seeks--non-indifference--principle-in-Africa--12-502178-20-lang1-index.html>. [Abruf vom 09.09.2017].
- Schadomsky, Ludger (2016):** Der AU-Löwe doch wieder zahnlos. Addis Abeba, 01.02.2016. URL: <http://www.dw.com/de/kommentar-der-au-l%C3%B6we-doch-wieder-zahnlos/a-19015977>. [Abruf vom 24.09.2017].
- Schattschneider, Dirk (2014):** Regionale afrikanische Sicherheitsstrukturen. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 7. 281-287.
- Schmidt, Siegmund (2005):** Prinzipien, Ziele und Institutionen der Afrikanischen Union. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4. 25-32.
- Sithole, Anyway (2012):** The African Union Peace and Security Mechanism's Crawl from Design to Reality: Was the Libyan Crisis a Depiction of Severe Limitations?. In: *African Journal on Conflict Resolution* 12: 2. 111-134.
- von Soest, Christian (2008):** Wackelige „Bausteine“ und schwache „Maurer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem (GIGA Focus Nr. 4/2008). Hamburg: GIGA Institut. URL:

[https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_afrika\\_0804.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_afrika_0804.pdf). [Abruf vom 07.08.2017].

**Vorrath, Judith (2012):** Schieflagen in der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (SWP-Aktuell Nr. 51/2012). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A51\\_vrr.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A51_vrr.pdf). [Abruf vom 09.08.2017].

**Wadle, Sebastian (2006):** Die African Mission in Sudan. Schlüssel für den Frieden in Darfur (SWP-Aktuell Nr. 39/2006). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. URL: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2006\\_39\\_wadle\\_ks.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/aktuell2006_39_wadle_ks.pdf). [Abruf vom 07.08.2017].

**Welz, Martin (2013):** From Non-interference Towards Non-Indifference: An Ongoing Paradigm Shift within the African Union? In: Engel, Ulf/ Gomes Porto, João (Hrsg.): Towards an African Peace and Security Regime. Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance. Surrey: Ashgate. 31-51.

**Williams, Paul (2007):** From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture. In: *African Affairs* 106. 423. 253-279.

**Williams, Paul (2016):** The Burundi Ultimatum. The African Union Tests its Right to Intervene. o. O., 28.01.2016. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/burundi/2016-01-28/burundi-ultimatum>. [Abruf vom 07.09.2017].

**Witt, Antonia (2013):** The African Union and Contested Political Order(s). In: Engel Ulf/ Gomes Porto, João (Hrsg.): Towards an African Peace and Security Regime. Continental Embeddedness, Transnational Linkages, Strategic Relevance. Surrey: Ashgate Publishing Company. 11-30.

# SCHRIFTENREIHE JUNGES AFRIKAZENTRUM

Das Junge Afrikazentrum der Universität Würzburg (JAZ) hat im Jahre 2014 die **Schriftenreihe Junges Afrikazentrum** ins Leben gerufen. Sie soll hervorragenden Studierenden und Nachwuchswissenschaftlern eine Plattform für die Publikation exzellenter Arbeiten mit Afrikabezug bieten.

Die **Schriftenreihe Junges Afrikazentrum** steht neben Angehörigen der Universität Würzburg insbesondere auch Gaststudierenden und Gastwissenschaftlern aus Afrika offen, um nicht nur die Forschung über Afrika, sondern auch beachtliche Beiträge aus Afrika sichtbar zu machen.

## Herausgeber:

Dr. Julien Bobineau

Philipp Gieg

Dr. Karin Linhart

Dr. Ferdinand Paesler

© Julius-Maximilians-Universität Würzburg 2018

Junges Afrikazentrum

c/o Julien Bobineau, Neuphilologisches Institut

Universität Würzburg

Am Hubland

97074 Würzburg

Website: [afrikazentrum.uni-wuerzburg.de/jaz](http://afrikazentrum.uni-wuerzburg.de/jaz)

E-Mail: [jaz@uni-wuerzburg.de](mailto:jaz@uni-wuerzburg.de)

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch  
den Publikationsservice der Universität  
Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg

Am Hubland

97074 Würzburg

Tel.: +49 (0) 931 - 31-85906

Fax: +49 (0) 931 - 31-85970

[opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de](mailto:opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de)

<http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>

ISSN: 2199-4315