



Dustin Dehez ist Senior Executive Officer von Manatee Global Advisors. Sein letztes Buch erschien 2013 unter dem Titel *Kalter Kaffee in Tiflis*.



Christian E. Rieck ist Senior Analyst beim Global Governance Institute in Brüssel und Lehrbeauftragter in Berlin.

Alessandro Scheffler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München und dem George C. Marshall European Center for Security Studies.

Die Autoren sind Mitglieder im Arbeitskreis Junger Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie äußern hier ihre persönliche Meinung und nicht notwendigerweise diejenige einer Organisation, für die sie tätig sind.

KLEINSTAATEN UND REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA

WAS IST VON BENINS PRÄSIDENTSCHAFT DER AFRIKANISCHEN UNION GEBLIEBEN?¹

Dustin Dehez / Christian E. Rieck / Alessandro Scheffler

Auf dem 18. Gipfel der Afrikanischen Union im Januar 2012 übernahm Benins Staats- und Regierungschef Boni Yayi die Präsidentschaft der afrikanischen Regionalorganisation. Die AU-Präsidentschaft Yayis beendete einen heftigen Streit, der im Vorfeld der Wahl ein bezeichnendes Licht auf die Zustände innerhalb der AU geworfen hatte. Die Ziele Benins für diese Präsidentschaft waren ambitioniert. In seiner Antrittsrede versprach Yayi, sich vor allem auf die weitere Festigung von Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent zu konzentrieren – eine große Herausforderung angesichts der seit Jahrzehnten andauernden blutigen Bürgerkriege in Somalia und der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zerfallsprozesse in einem halben Dutzend afrikanischer Staaten. Doch beschränkte sich Benin nicht auf diese Ziele, sondern erklärte auch eine Vertiefung der ökonomischen Integration, die politische Einigung des Kontinents und Fortschritte in guter Regierungsführung zum Ziel der gerade einmal einjährigen Präsidentschaft. Gemessen an den administrativen Fähigkeiten Benins hat der Präsident der kleinen westafrikanischen Nation damit viel versprochen.

Benins Ambitionen kam zugute, dass die Afrikanische Union in weit besserem Zustand ist, als ihr Ruf vermuten lässt. Die Union hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2002

1 | Dieser Beitrag ging aus einer Fachkonferenz in Cotonou vom 17. bis 21. Juli 2013 des Regionalprogramms Politischer Dialog Westafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung hervor. Die Autoren danken der Auslandsmitarbeiterin Elke Erlecke und ihrer Trainee Franziska Porst für die Einladung zu der Konferenz.

als wesentlich handlungsfähiger als ihre Vorgängerorganisation erwiesen, die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU). Dabei zeigt sich bei allen internationalen Organisationen das gleiche Problem: Den Ankündigungen folgt oft eine stockende, ungleichmäßige Implementation. Gerade deshalb lohnt sich ein genauere Blick auf das ambivalente Erbe der AU-Präsidentschaft Benins.

UMRISSE VON BENINS AU-PRÄSIDENTSCHAFT

Die AU-Präsidentschaft Benins stand unter dem häufig verwandten Leitbild „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die „afrikanische Krankheit“ (*le mal africain*)² – jener Teufelskreis aus Dependenz und Unterentwicklung – zwar historische Wurzeln habe, aber heute nicht mehr überwiegend exogen, also von den Industriestaaten des Nordens induziert sei, sondern auch als Ergebnis endogener Entwicklungen, vor allem politisch-demokratischer Dysfunktionalitäten, verstanden werden müsse. Abhilfe schaffen sollen hierbei afrikanische Regionalorganisationen, die eine Reihe allgemein akzeptierter Funktionen zu erfüllen haben: Kontinentale Organisationen wie die Afrikanische Union und subregionale Integrationsmechanismen wie die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS sollen durch eine Art vertikaler Gewaltenteilung demokratische Kontrolle ermöglichen, Entwicklungshemmnisse ihrer Mitglieder durch Austausch und Vergleich überwinden helfen und Ressourcen zur Konfliktbearbeitung bereitstellen.

Die außenpolitischen Ziele des Vorsitzes Boni Yayis waren demnach auf der strategischen Ebene zuallererst die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und eine Politik der guten Nachbarschaft. Wichtigstes Instrument war hierbei die internationale Rolle als Gastgeber und temporärer Sprecher für Afrika, die mit dem AU-Vorsitz einhergeht. Boni Yayis Außenpolitik während der AU-Präsidentschaft sollte das internationale Profil Benins schärfen, neue Partner finden und neue Regionen für die beninische Politik erschließen sowie zu mehr Sichtbarkeit des westafrikanischen Staates in den regionalen und internationalen Beziehungen führen.

2 | Garga Haman Adj, *Le Mal Africain: Diagnostic et thérapie*, Harmattan, Cameroun, 2009.

Die Ziele Benins: Mehr sozioökonomische Integration, Stärkung der Konflikt-nachsorge, Rationalisierung der Verwaltung der Afrikanischen Union, mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten für kontinentale Angelegenheiten.

Die von Benin definierten allgemeinen Ziele für den AU-Vorsitz ergaben sich aus den Integrationszielbestimmungen der Afrikanischen Union selbst: Mehr sozioökonomische Integration, Stärkung der Konfliktnachsorge, Rationalisierung der Verwaltung der Afrika-

nischen Union, mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten für kontinentale Angelegenheiten. Darüber hinaus hegten weitere afrikanische Kleinstaaten die Hoffnung, ihre Wünsche würden in einer Präsidentschaft Benins in der AU stärker berücksichtigt. Unterhalb dieser allgemeinen Ziele hat Benin konkrete Akzente während seines AU-Vorsitzes gesetzt. So bemüht man sich erstens um eine afrikanische Beteiligung an G20 und G8. Hier erreichte Benin, dass der Präsident der Afrikanischen Union regelmäßig als Beobachter eingeladen wird. Zweitens wollte Benin eine größere Rolle für die regionalen Organisationen in der Konfliktnachsorge sichern. Drittens bemühte sich Benin um ein konstruktives Verhältnis zu den Gebernationen, zum Beispiel im Falle Malis. Viertens und letztens setzte sich Benin für automatische Sanktionen gegen Mitgliedstaaten im Fall von Demokratieverstößen ein, bis hin zum Ausschluss aus der Afrikanischen Union, und folgte damit dem Beispiel der vorhergegangenen Präsidentschaften. Der erste Akzent hat zumindest eine symbolische Aufwertung Afrikas in zwei der wichtigsten Wirtschaftsrunden und eine atmosphärische Verbesserung im Verhältnis zu den Industriestaaten zum Ergebnis gehabt. Inwiefern der neue Beobachterstatus in G20 und G8 zu handfesten Verbesserungen für die AU und die afrikanischen Staaten führen wird, ist noch offen. Insbesondere die drei letzten Akzente sind von unmittelbarer Relevanz für die systemische Stabilität des afrikanischen Kontinents.

ERFOLGE UND DIVIDENDEN

Durchsetzung der Anti-Staatsstreich-Prinzipien

In den ersten Jahrzehnten nach der Dekolonialisierung erlebte Afrika keineswegs den politischen und wirtschaftlichen Aufbruch, den sich die in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten gewünscht hatten. Vielmehr folgten der Unabhängigkeit immer wieder Phasen autoritärer Regierungsführung. Die meisten Staatschefs verloren nicht

etwa durch Wahlen ihr Amt, sondern durch Staatsstreiche. Diese waren nicht immer erfolgreich, aber immer zahlreich: Zwischen 1956 und 2001 führten etwa 40 Prozent der Putschversuche an ihr Ziel,³ und allein zwischen 1960 und 1979 wurden nicht weniger als 59 Regierungschefs gestürzt oder im Amt ermordet.⁴ Doch seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Zahl erfolgreicher Staatsstreiche rückläufig. Das liegt zum Teil daran, dass Putschversuche heute oft eine andere Form annehmen: Waren es in der Zeit des Kalten Krieges vor allem gut organisierte Umstürze von Offizieren aus der Spitze des Militärs, werden Staatsstreiche heute meist von unteren Rängen betrieben. Gerade Offizieren und Unteroffizieren niedrigerer Ränge ist es aber schwer möglich, im Anschluss an einen Staatsstreich wieder die Kommandohierarchie herzustellen, was wiederum mehr Instabilität verursacht. Putsche sind zudem, anders als früher, vor allem ein westafrikanisches Phänomen, das die Afrikanische Union kaum noch gesamt betrifft.⁵

Waren es in der Zeit des Kalten Krieges vor allem gut organisierte Umstürze von Offizieren aus der Spitze des Militärs, werden Staatsstreiche heute meist von unteren Rängen betrieben.

Da einige afrikanische Staaten in den 1990er Jahren den Weg in Richtung Demokratisierung einschlugen, andere jedoch nicht, suchte und fand die Afrikanische Union eine ebenso pragmatische wie gesichtswahrende Lösung, den gemischten politischen Verhältnissen Rechnung zu tragen: Sie forderte nicht von allen Staaten eine ohnehin sofortige Demokratisierung, sondern schrieb stattdessen fest, dass alle Machtübergänge demokratisch gestaltet werden müssen. Damit akzeptierte sie den Status quo, sorgte aber im besten Fall für eine allmähliche Verankerung der Demokratie auf dem Kontinent. Dies bedeutet jedoch, auf die Einhaltung dieses Prinzips auch dann zu pochen, wenn an der Spitze der Union ein Diktator steht, mehr noch: Der Diktator selbst muss dies tun. Dennoch wurden diese Prinzipien in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Fällen durchgesetzt.

- 3 | Patrick J. McGowan, „African Military Coups d’etat, 1956-2001: Frequency, Trends and Distribution“, *The Journal of Modern African Studies* 41, Nr. 3, 2003, 339-370; ders., „Coups and Conflict in West Africa, 1995-2004“, *Armed Forces and Society* 32, Nr. 2, 2006, 234-253.
- 4 | Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2006, 19.
- 5 | Jimmy Kandeh, *Coups from Below. Armed Subalterns and State Power in West Africa*, Houndsmills, 2004.

Unter Benins Führung blieb die Afrikanische Union ihren Prinzipien treu: Der Staatsstreich in Guinea-Bissau im April 2012 führte zur Suspendierung der Mitgliedschaft des Landes in der Afrikanischen Union und auch Malis Mitgliedschaft wurde nach dem Staatsstreich 2012 suspendiert. Darüber hinaus wurde mit der Zentralafrikanischen Republik auch ein Staat für schwerwiegende politische Konflikte suspendiert. Dass diese Suspendierungen inzwischen keine Kontroversen mehr auslösen, ist ein gutes Indiz dafür, dass sich hier eine Norm durchgesetzt hat – daran konnte 2013 angeschlossen werden. Am 5. Juli 2013, zwei Tage nach dem Staatsstreich in Ägypten, wurde auch dieses Land suspendiert.



Der britische Außenminister William Hague beim Besuch ghanaischer AFISMA-Truppen im März 2013: Ohne ausländische Hilfe kein Gelingen der AU-Mission in Mali. | Quelle: Amt für auswärtige Angelegenheiten und des Commonwealth (FCO), flickr ©🇬🇧🇬🇧.

Mali-Krise: Bewährungsprobe für die Afrikanische Union

Dass das Festhalten der Afrikanischen Union am Prinzip, Staatsstrieche nicht zu dulden, gelegentlich mit Kosten verbunden ist, machte die Krise in Mali besonders deutlich. Seit den 1990er Jahren galt Mali als ein Staat, der trotz verbreiteter Armut demokratische Normen erfolgreich verankert hat. Gleichwohl ist Mali seit Jahrzehnten von einem Konflikt zwischen der Regierung in Bamako und den Tuareg im Nordosten des Landes bedroht, der im Januar 2012

erneut ausbrach, als Rebellen der Tuareg wiederholt die Waffen gegen die Regierung erhoben. Das Militär wurde mit der Niederschlagung der Rebellion beauftragt, fühlte sich aber von der politischen Elite des Landes im Kampf weitgehend allein gelassen. Wenige Wochen vor der Präsidentschaftswahl kam es schließlich im März 2012 zu einem Staatsstreich, in dem Präsident Amadou Toumani Touré durch eine kleine Gruppe von Offizieren niederer Ränge unter der Führung des Hauptmanns Amadou Sanogo gestürzt wurde. Der Staatsstreich in Mali zeigte auch, dass Putschversuche von unteren Offiziersrängen das betroffene Militär fundamental schwächen. Schließlich ist nicht jedem Oberst zu vermitteln, warum er plötzlich, wie im Falle Malis, Befehle eines Hauptmanns ausführen soll.⁶

Dem Putsch folgten umgehend die Suspendierung der Mitgliedschaft in der Afrikanischen Union und internationale Sanktionen. Obwohl die Union und die Weltgemeinschaft damit einer bindenden Norm folgten, schuf dieses Vorgehen im Nordosten Malis ein militärisches Vakuum. Die Streitkräfte fanden aufgrund der weltweiten Isolation plötzlich keine internationale Hilfe. Zudem waren sie nach der Machtergreifung in Bamako auch keine einheitlich auftretende, effiziente Streitmacht mehr. In das Vakuum stießen dann nicht nur Tuareg-Rebellen, sondern vor allem fundamentalistische islamistische Milizen der Al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM). Der Putsch und die darauffolgenden Sanktionen forcierten damit den Staatszerfallsprozess in Mali. Vor diesem Hintergrund plante die ECOWAS ein militärisches Eingreifen. Die Planung dieser westafrikanischen Intervention geriet jedoch trotz der zunehmend bedrohlichen Lage in Mali immer mehr in Verzug, so dass am Ende nur ein französisches Eingreifen den Staat vor einem Zerfall oder einem Sieg der AQIM retten konnte.

Damit stellte die Krise in Mali die beninische AU-Präsidentschaft gleich vor mehrere Probleme: Erstens machte sie deutlich, dass es um die Eingreifkapazitäten gerade im westlichen Afrika noch immer schlecht bestellt ist. Zweitens fand sich Boni Yayi in der undankbaren Position wieder, das letztlich alternativlose Eingreifen Frankreichs verteidigen zu müssen, das aber in vielen afrikanischen Eliten als neokoloniale Intervention interpretiert wurde und wird.

Im Fall von Mali wurde erneut deutlich, dass die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS nur handlungsfähig ist, wenn sich die Regionalmacht Nigeria beteiligt.

Und schließlich blieb am Ende die Aufgabe, Mali auch nach dem französischen Rückzug militärisch zu sichern. Auch wenn es dafür überregionale Beteiligung gab, fiel diese Aufgabe der ECOWAS zu, die sie mit der African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) auszufüllen sucht. Hier wurde erneut deutlich, dass auch die westafrikanische Staatengemeinschaft nur handlungsfähig ist, wenn sich die Regionalmacht Nigeria beteiligt, die als einzige über signifikante militärische Fähigkeiten verfügt und ohne die keine Intervention der ECOWAS durchhaltefähig wäre. Angesichts dieser schwierigen Umstände ist es Boni Yayi immerhin gelungen, auf dem Kontinent ein gewisses Maß an politischer Einigkeit zu schaffen.

Verortung Benins auf der internationalen politischen Landkarte und die Rolle Boni Yayis

Benin hat es verstanden, den Vorsitz der Afrikanischen Union diplomatisch aufzuwerten und ihm so symbolische Macht zu verleihen, die über das Zeremonielle hinausgeht. Doch gerade bei der rotierenden Präsidentschaft der AU, die schon strukturell nicht auf Handlungskontinuität angelegt ist, zeigt sich der Graben zwischen Rhetorik und Realität besonders auffällig: Das Amt verleitet zu wolkeigen Absichtserklärungen, deren Umsetzung angesichts der kurzen Amtsdauer politisch nicht mehr begleitet werden kann. Es bleibt dann die ephemere Erinnerung an eine ambitionierte Präsidentschaft, die viel versprechen muss, aber tatsächlich wenig leisten kann. Was bleibt, ist, dass Boni Yayis Engagement seinem Land, aber auch ihm selbst, in der Region einen Prestigegewinn beschert haben mag.

Die außenpolitischen Optionen eines Kleinstaates sind naturgemäß begrenzt. Gerade in einer Subregion wie Westafrika mit mehreren konkurrierenden Führungsmächten und mehr oder weniger offen ausgetragenen Konflikten in der Nachbarschaft kann sich eine stabile regionale Hierarchie nicht ausbilden, die den Kleinstaaten einen Platz zuwiese, der ihnen außenpolitische Planungssicherheit und Berechenbarkeit garantierte. ECOWAS als subregionaler Integrationsmechanismus hat in diesem unsicheren Kontext eine erstaunliche institutionelle Hartnäckigkeit bewiesen. Dennoch bleiben die Integrationsbestrebungen innerhalb

der ECOWAS regelmäßig hinter den Erwartungen seiner Mitgliedstaaten und auch hinter den eigenen Absichtserklärungen zurück. Dabei würden besonders die Kleinstaaten wie Benin und Togo von einer besseren Integration in Westafrika profitieren.

Hier zeigt sich, dass die eigentliche Vergleichsgruppe Benins innerhalb der Afrikanischen Union trotz seiner temporär verstärkten internationalen Präsenz die anderen Kleinstaaten bleiben. Benin wollte wenigstens symbolisch zur Gruppe der Aufsteigernationen stoßen.⁷ Vorbild ist dabei für den Präsidenten die außenpolitische Strategie Ruandas, das seit den 1990er Jahren in der internationalen Wahrnehmung eine rasante Entwicklung vom Krisenland zum Tigerstaat hinter sich hat. Im Falle Benins ist unter Boni Yayi der Versuch erkennbar, eine solche Erfolgsgeschichte zu konstruieren. In der Tat ist Benin wegen seines effizienten Hafens und seiner strategischen Lage zum regionalen Drehkreuz im Bereich Wirtschaft und Infrastruktur geworden, das sowohl eine Verteilerfunktion für das Hinterland spielt (vor allem Niger und Mali) als auch Reservekapazitäten für nigerianische Häfen bereitstellt, die unter der schlechten Sicherheitslage leiden.

Regionale Außenpolitik kann sich für Kleinstaaten politisch und wirtschaftlich auszahlen. Da sich aufgrund der Langfristigkeit der Wirkung regionaler diplomatischer Initiativen aber die Verbindung von Politikerpersönlichkeit mit dem konkreten Erfolg diplomatischer Initiativen nur schwer einstellt und eine Zuschreibung des politischen Erfolgs mithin kaum möglich ist, werden regionale außenpolitische Projekte insbesondere von Kleinstaaten kaum verfolgt. Hier versuchte Benins AU-Präsidentschaft, sich positiv von diesem regionalen Maßstab abzuheben.

7 | Die Wachstumsraten der letzten drei Jahre betragen 2,6 Prozent (2010), 3,5 Prozent (2011) und 3,8 Prozent (2012). Vgl. „Benin“, *The World Factbook*, CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html> [18.02.2014]. Im direkten Vergleich zu Ruanda, wo die Wachstumsraten in diesem Zeitraum bei über sieben Prozent lagen, ist dies zunächst zu wenig, um eine belastbare „Tigerstaatserzählung“ zu konstruieren. Jedoch erzielte Benin dieses stabile Wachstum während der internationalen Finanzkrise und in einer wirtschaftlich instabilen Nachbarschaft.



Reisediplomatie und Personalisierung der Außenpolitik: Benin Präsident Boni Yayi (l.) mit seinem südafrikanischen Amtskollegen Jacob Zuma 2012. | Quelle: Siyabulela Duda, Government Communications (GCIS), Republik Südafrika ©©©.

Boni Yayis Absicht, den AU-Vorsitz mit konkreten Projekten auszufüllen, mag zwar für die Ernsthaftigkeit seiner Amtsausfüllung sprechen, aber auch für seinen persönlichen Ehrgeiz, sich für höhere Ämter auf kontinentaler und globaler Ebene zu qualifizieren. Die außenpolitische Ambition hat hier zwar zu einer erhöhten Sichtbarkeit Benins und seines Präsidenten auf der internationalen Bühne geführt, aber auch zu einer stärkeren Personalisierung der Außenpolitik im Präsidialamt. Eine solche Personalisierung ist jedoch ein zweischneidiges Schwert: Einerseits ist sie eine Reaktion auf den Ressourcenmangel und die Schwerfälligkeit in der Verwaltung, andererseits erschwert sie die langfristige Formulierung nationaler Interessen, indem sie deren Vermengung mit persönlichen Interessen befördert. Die kontinental und global ausgreifende AU-Präsidentschaft Boni Yayis war nicht zuletzt deshalb innenpolitisch umstritten, da der Bevölkerung und der Opposition nicht immer klar war, wo die Grenze zwischen den beiden verlief. So wurden beispielsweise Sinn und Zweck der Reisediplomatie Boni Yayis am Golf und in Fernost angezweifelt, da von dort weder in großem Maße neue Direktinvestitionen noch Entwicklungshilfegelder zu erwarten seien.⁸

8 | Zwar fließen bereits Direktinvestitionen aus China und in kleinerem Maßstab auch aus Japan. Auch ist Japan eine der wichtigsten Gebernationen in Benin. Doch bleibt fraglich, ob die teure Reisediplomatie Benins hier wirklich neue Impulse setzen konnte.

Es war also nicht zuletzt die persönliche Eitelkeit eines Präsidenten, die einem Kleinstaat einen außenpolitischen Marathon zumutete, der wertvolle politische Aufmerksamkeit von den innenpolitischen Problemen abzog – gerade weil es in seinem persönlichen Interesse lag, von innenpolitischem Versagen abzulenken. Mit der AU-Präsidentschaft verfolgte Yayi auch persönliche Ziele, die nicht notwendigerweise mit denen des Landes übereinstimmten. Dennoch: Beispiele anderer Kleinstaaten zeigen, dass Außenpolitik einen gewissen Grad an Personalisierung braucht und realpolitische Implikationen haben kann. Das staatsmännische Gesicht eines kosmopolitischen Präsidenten kann der Markenbildung von Staaten dienen und sich positiv auf die Reputation eines Landes auf internationaler Bühne auswirken.⁹ Fraglich ist natürlich, ob ein Kleinstaat wie Benin überhaupt eine prominente regionale Rolle spielen sollte, wenn vitale Interessen nicht berührt sind. Diese wären etwa bei regionalen Konflikten berührt, Boni Yayis Rolle während des Konfliktes in Mali wurde mithin innenpolitisch anerkannt. Damit Außenpolitik aber den nationalen Interessen dient und nicht ausschließlich denen der politischen Elite, braucht sie einen demokratischen Unterbau, den Dialog mit der Zivilgesellschaft. Im noch immer stark unterentwickelten Benin ist der zivilgesellschaftliche Organisationsgrad in Themen, die von der Lebenswelt weiter Teile der Bevölkerung so stark entfernt sind wie die Außenpolitik, gering. Eine starke Personalisierung und Machtkonzentration in diesem Politikfeld behindert eine solche Formierung zusätzlich.

HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME

Unerledigte Institutionalisierung in der Sicherheitspolitik

Die sicherheitspolitischen Probleme der Afrikanischen Union angesichts der militärischen Konflikte in Subsahara-Afrika gründen auf eine noch immer mangelhafte Institutio-

9 | Ein Beispiel könnte hier Uruguay sein, das mit der Person seines Präsidenten Mujica den Wirtschafts- und Tourismusstandort verbessert. Noch sinnfälliger ist dies für Singapur, wo der Staatsgründer Lee Kuan Yew als *elder statesman* die Reputation seines Landes mehrt, was Singapurs Rolle in ASEAN positiv beeinflusst und nicht zuletzt wirtschaftspolitische Implikationen hat.

nalisierung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Dennoch hat die Afrikanische Union einige bemerkenswerte Erfolge in der Schaffung von Frieden und Sicherheit registrieren können. Das gilt insbesondere für die gegenwärtige Mission der Afrikanischen Union in Somalia, wo der jahrelange Einsatz der Friedensmission zur Stabilisierung der Sicherheitslage geführt hat.¹⁰

Allerdings gibt es auch in diesem Bereich der Afrikanischen Union einige ungelöste Probleme: Die AU hatte sich bei ihrer Gründung sehr ambitionierte Ziele gesetzt und die afrikanische Sicherheitsarchitektur auf vier Pfeiler gebaut: So sollte ein Expertengremium (*Panel of the Wise*) den Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union beraten, ein kontinentales Frühwarnsystem Krisen und potenzielle Konflikte voraussagbar und damit beherrschbar machen, ein gemeinsamer Fonds für Einsätze geschaffen und schließlich eine afrikanische Eingreiftruppe aufgebaut werden.¹¹

Insbesondere bei der Schaffung von regionalen Eingreifkapazitäten im Rahmen der so genannten African Standby

Kurz nach ihrer Gründung hatte die Afrikanische Union entschieden, dass ihre African Standby Force 2010 einsatzbereit sein sollte, um Völkermorde verhindern und Bürgerkriege beenden zu können.

Force (ASF), die in den Regionen des Kontinents von den dortigen Regionalorganisationen jeweils in Größe einer Brigade aufgestellt werden sollten, gibt es aber kaum nennenswerte Fortschritte.¹² Kurz nach ihrer

Gründung hatte die Afrikanische Union entschieden, dass diese Eingreiftruppe 2010 einsatzbereit sein sollte, um Völkermorde verhindern und Bürgerkriege beenden zu können.¹³ Die Realität hingegen ist ernüchternd: Die aktuellen Friedensmissionen sind meist auf einer Ad-hoc-Basis zusammengestellt worden, die Strukturen der ASF greifen dabei nur selten und wenn, wie etwa im Sudan, nur dank der Kooperation mit den Vereinten Nationen. Dass gerade die Situation in Mali erst durch die französische

10 | Dustin Dehez, „Neue Perspektiven für Somalia?“, *Europäische Sicherheit und Technik* 62, Nr. 4, 2013, 102-104.

11 | Nelson Alusala, „African Standby Force. East Africa Moves On“, *African Security Review* 13, Nr. 2, Bd. 13, 2004, 113-121.

12 | Jakkie Cilliers, „The African Standby Force: An update on progress“, *ISS Paper* 160, Institute for Security Studies (ISS), 3/2008.

13 | Theo Neethling, „Realizing the African Standby Force as a Pan-African Ideal: Progress, Prospects and Challenges“, *Journal of Military and Strategic Studies* 8, Nr. 1, 2005, 1-25.

Intervention stabilisiert werden konnte, war auch für Yayi Anlass zu einer kritischen Bestandsaufnahme: „Warum zieht es Afrika, das die Mittel hätte, sich selbst zu schützen, immer vor, zu warten, wenn es in Gefahr gerät?“¹⁴

So treffend diese Kritik ist, die Mittel, die nötig wären, um alle Konflikte in Afrika anzugehen, hat die Afrikanische Union bislang nicht.

Mittelfristig ist das Modell aus afrikanischen Friedensmissionen mit Finanzierung von außen nicht tragfähig, denn es mangelt an Planungssicherheit.

Doch mittelfristig ist das Modell aus afrikanischen Friedensmissionen mit Finanzierung von außen nicht tragfähig, denn es mangelt an Planungssicherheit, die gerade zur Befriedung langjähriger Bürgerkriege unbedingt vonnöten ist. Die AFISMA-Mission in Mali ist die erste Mission, die zum Teil direkt aus den Mitteln der Afrikanischen Union getragen wird –, aber auch hier liegt der Anteil der Afrikanischen Union bei nicht mehr als zehn Prozent der Gesamtkosten der Mission und wiederum ist die Zusammensetzung der Truppe auf Ad-hoc-Basis erfolgt. Inzwischen hat sich die Afrikanische Union auf ein neues Zieldatum für die vollständige Einsatzfähigkeit der African Standby Force einigen können. Angestrebt wird sie nun für das Jahr 2015, doch auch dieser Zeitplan ist noch äußerst ambitioniert – es wäre schon ein Erfolg, wenn zwei oder drei der geplanten Regionalbrigaden aufgestellt würden.¹⁵ Die gegenwärtige Mission in Somalia zeigt zwei andere Probleme auf, die selbst eine operationelle ASF noch würde angehen müssen: Mit fast 18.000 Mann hat die AMISOM eine Größe erreicht, die die ASF nie selbst bereit stellen, geschweige denn durchhalten könnte. Zweitens stellt sich bei Erreichen der Operationalität die Frage, ob die regionalen Eingreifbrigaden auch in ihrer eigenen Region eingesetzt werden sollten. Das würde schwierig, weil die meisten Staaten in den Regionen untereinander in Streitigkeiten verwickelt sind.

Ein ähnlicher Stillstand lässt sich auch dem vor Jahren mit vielen Fanfaren und Hoffnungen gestarteten Projekt des kontinentalen Frühwarnsystems für potenzielle Konflikte

14 | Zitiert nach: Jason Patinkin, „Can the AU Deliver Pax Africana?“, in: *ThinkAfricaProgress*, 06.02.2013, <http://thinkafricapress.com/politics/pax-africana-au-security-development-mali-drc-car-somalia-darfur-sudan> [18.02.2014]. Übers. d. Red.

15 | Judith Vorrath, „Schieflagen in der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur“, *SWP-Aktuell* 51, 08/2012, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A51_vrr.pdf [18.02.2014].

(Continental Early Warning System, CEWARN) attestieren.¹⁶ Auch dieses System soll in den jeweiligen Subregionen verankert sein. Zumindest konzeptionell ist es ein großer Schritt nach vorn: CEWARN soll nicht nur politische Entwicklungen auswerten, sondern auch andere Quellen einbeziehen, von Klimadaten bis zu Erkenntnissen von Nichtregierungsorganisationen. Allerdings ist CEWARN nie so recht zum Leben erwacht. An diesem Dornröschenschlaf der afrikanischen Sicherheitsarchitektur hat auch die Präsidentschaft Benins wenig geändert.

Konsequenzen des Wahlkampfs um den Kommissionsvorsitz der Afrikanischen Union

Südafrika begründete seinen Widerspruch gegen eine zweite Amtszeit Pings vor allem mit dessen mangelndem Erfolg bei dem Versuch, während der Krisen den Einfluss der AU gegenüber westlichen Mächten durchzusetzen.

Boni Yayis einvernehmliche Wahl zum Vorsitzenden der Versammlung der AU im Januar 2012 wurde von einem Duell um den Vorsitz der Kommission überschattet, der im starken Gegensatz zur sonstigen Konsenskultur dieser Institution steht. Dies ist umso erstaunlicher, als Wahlen um die Kommission in der Regel von Desinteresse und einem Mangel an Kandidaten gekennzeichnet sind.¹⁷ Dem Amtsinhaber Jean Ping aus Gabun, der sich um weitere vier Jahre bewarb, stellte Südafrika seine Innenministerin Nkosazana Dlamini-Zuma entgegen. Südafrika begründete seinen Widerspruch gegen eine zweite Amtszeit Pings vor allem mit dessen mangelndem Erfolg bei dem Versuch, während der Krisen in Libyen und Côte d'Ivoire den Einfluss und das Primat der Afrikanischen Union gegenüber den westlichen Mächten durchzusetzen.¹⁸

Die Aufstellung Dlamini-Zumas und das anschließende Scheitern beider Kandidaten an der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit führten zur Vertagung der Wahl auf den AU-Gipfel im Juli, was zu einem permanenten sechsmonatigen

16 | Makumi Mwagiru, „The Legal Framework for CEWARN“, in: Cirû Mwaûra und Susanne Schmeidl (Hrsg.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Red Sea Press, 2002, 69-97.

17 | Mehari Taddele Maru, „Rethinking and reforming the African Union Commission elections“, *African Security Review* 21, Nr. 4, 12/2012, 64-78, hier: 64.

18 | Farhiya Ali Ahmed, „AU Commission: Dlamini and Ping fight to a standstill“, *African Business* 384, 03/2012, 49.

Wahlkampf innerhalb der Institution führte. Boni Yayis eindringliche Warnung vor einer Spaltung und dem damit einhergehenden Glaubwürdigkeitsverlust der AU konnte dies nicht verhindern. Denn mit der Kandidatur

Mit der Kandidatur Dlamini-Zumas hatte sich Südafrika wenige Freunde außerhalb des regionalen Bündnisses SADC gemacht und ebenso wenig in den Reihen der Jean Ping unterstützenden ECOWAS.

Dlamini-Zumas hatte sich Südafrika wenige Freunde außerhalb des regionalen Bündnisses South African Development Community (SADC) gemacht, dem das Land selbst angehört, und ebenso wenig in den Reihen der Jean Ping unterstützenden ECOWAS. Allgemein wurde die Kandidatur mit gemischten Gefühlen aufgenommen: Die Einwände richteten sich hierbei weniger gegen die Person Dlamini-Zumas als gegen den Verstoß eines großen afrikanischen Landes gegen die ungeschriebene Regel, kleineren afrikanischen Staaten den Vorsitz zu überlassen. Ein weiterer Einwand war Kenias Unterstützung eines eigenen Kandidaten für den Vize-Posten: Da sich entsprechend einer weiteren ungeschriebenen Regel Vorsitz und Stellvertretung auf das frankophone und anglophone Lager aufteilen sollten, gab es auch im letztgenannten Lager Bedenken.¹⁹ Auf Missfallen stieß auch die euphorische Reaktion der süd-afrikanischen Delegation auf die erste Niederlage Pings und die anschließende rufschädigende Kampagne Südafrikas, die Ping als eigensüchtigen Büttel Frankreichs darzustellen suchte.²⁰

Der sechsmonatige Wahlkampf hat die Gräben zwischen anglophonen und frankophonen Ländern in Afrika akzentuiert, eine von Südafrika wohl kalkulierte Entscheidung.²¹ Über die Sprachgrenzen hinaus hatte der Wahlkampf aber auch Konsequenzen für das Verhältnis zwischen den beiden afrikanischen Giganten Nigeria und Südafrika. Viele der Entscheidungen Pings waren von Nigeria unterstützt und angeleitet worden: In Côte d'Ivoire unterstützte Nigeria den gewählten Herausforderer Ouattara und in Libyen sorgte es für eine rasche Anerkennung des National

19 | Svenja Ehinger, „Südafrikanerin führt künftig Afrikanische Union an“, Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 07/2012, 1, http://kas.de/wf/doc/kas_31739-1522-1-30.pdf [18.02.2014].

20 | Thomas Scheen, „Das ist ja der afrikanische Gipfel“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.07.2012, <http://faz.net/aktuell/politik/ausland/-11819306.html> [18.02.2014].

21 | Cameron Duodu, „Is the AU fit for purpose?“, *New African*, 08-09/2012, 47.

Transition Councils, beides gegen den Willen Südafrikas.²² Mit der Wahl hat sich Südafrika gegenüber den anderen großen Staaten in der Region durchgesetzt und einen symbolischen Punktsieg errungen. Die hohen politischen Kosten der südafrikanischen Scheckbuchdiplomatie und die Verärgerung der anderen dominanten regionalen Führungsmächte werfen aber einen Schatten auf diesen Erfolg.

Als Dlamini-Zuma im Juli 2012 schließlich im vierten Wahlgang gewählt wurde, beteuerte sie rasch, dass sie als Einzelperson und nicht als Delegierte Südafrikas antrete. Mit der Wahl des äthiopischen Ministerpräsidenten Hailemariam Desalegn zum Vorsitzenden der Versammlung im Januar diesen Jahres ging diese Position außerdem an ein Land, das sich der Kandidatur Dlamini-Zumas widersetzt hatte und zudem in seiner Hauptstadt Addis Abeba den Sitz der Afrikanischen Union beherbergt. Man kann dies durchaus als ersten Anlauf sehen, die Vorsitzende einzuhegen, umgekehrt aber auch als Versuch Südafrikas und Dlamini-Zumas, die ehemaligen Gegner einzubinden und eine weitere Spaltung der AU zu verhindern.

Der Streit um den Kommissionsvorsitz illustriert die institutionellen Dynamiken innerhalb der Afrikanischen Union: Einerseits sind regionale Großmächte die starken Akteure innerhalb der formal auf der Gleichwertigkeit der Mitgliedsstaaten beruhenden AU. Andererseits ist die Verwaltung das eigentliche Machtzentrum der AU – und nicht etwa die stärker zeremonielle AU-Präsidentschaft. Entsprechend konnte Boni Yayi diesem Streit nur zusehen, nicht zuletzt, weil Benin als Kleinstaat nur wenig symbolische und faktische Macht im Kreis der Mitglieder der Union hat.

Einflussgewinn in der Afrikanischen Union, Einflussverlust in der ECOWAS

Außenministerien kleiner afrikanischer Staaten sind in der Regel schlecht ausgestattet, nicht zuletzt weil sie nicht unmittelbar zur Lösung innenpolitischer Probleme beitragen.

Die außenpolitischen Kapazitäten eines kleinen Staates wie Benin sind eng begrenzt. Sowohl auf der Personal- als auch auf der Mittelseite sind solche Außenministerien in der Regel schlecht ausgestattet, nicht zuletzt weil sie nicht unmittelbar zur Lösung innenpolitischer Probleme beitra-

22 | „The crucial election for the chair of the African Union“, *The Pretoria News*, 30.01.2012.

gen und deshalb keine Ausgabenpriorität genießen. In einem Präsidialsystem stehen sie darüber hinaus in Konkurrenz zum Präsidialamt. Das Problem der Kohärenz wird dadurch verstärkt, dass Staaten heute gleich auf mehreren „diplomatischen Ebenen“ aktiv sind (und wohl auch sein müssen).²³ Im Falle Benins sind dies die regionalen Integrationsverbände auf subregionaler (v.a. ECOWAS) und kontinentaler Ebene (v.a. die AU), die beide permanente Aufmerksamkeit erfordern, sich in vielen Themenfeldern überlappen, aber meist nicht ergänzen. Der erhöhte Aktivismus und Einflussgewinn auf der kontinentalen Ebene ging deshalb zunächst zulasten der Rolle Benins in seiner Subregion. Dabei befinden sich Westafrikas Integrationsmechanismen in einer Krise und bräuchten dringend die Aufmerksamkeit ihrer Mitgliedstaaten.²⁴ Der Zwang zur regionalen Mehrebenendiplomatie überfordert Kleinstaaten also durch die eben beschriebene Kapazitätslücke und die hohen Erwartungen, die an sie gestellt werden. Sie können zwar versuchen, regionale Organisationen für ihre Belange zu instrumentalisieren. Doch bürokratische Trägheit innerhalb des AU-Apparats und regionalpolitische Pfadabhängigkeiten implizieren, dass regionale Organisationen wie die AU nicht einfach ihren Kurs verändern. Regionale Initiativen im Bereich Entwicklung kosten außerdem viel Geld, das vorwiegend die Großmächte unter den Mitgliedern der AU aufbringen müssten. Deshalb wird Politik auch in der AU entscheidend von den regionalen Führungsmächten formuliert, die ihren Ambitionen etwa durch die Ausrichtung von Sondergipfeln und die Auflegung von Sonderfonds Nachdruck verleihen können.²⁵ Wenn kein substanzieller Eigenbeitrag zu erwarten ist, wie im Falle Benins, bleibt die Prioritätensetzung damit Sache der regionalen Führungsmächte – es sei denn, diese können bilateral für die Lösung

23 | Slaughter nennt dies *networked power* (Netzwerkmacht). Anne-Marie Slaughter, „America’s Edge: Power in the Networked Century“, *Foreign Affairs*, Nr. 1, Bd. 88, 2009, 94-113.

24 | So bleibt neben den oft berichteten Demokratierückschlägen, die auch ein Vierteljahrhundert nach dem Ende der Blockkonfrontation und trotz Entwicklungsfortschritten auf einen noch immer fragilen Demokratiekonsens in Westafrika schließen lassen, die ECOWAS auch im Wirtschaftsintegrations- und im Infrastrukturbereich hinter ihren eigenen Zielen und Hoffnungen zurück.

25 | Zu solchen regionalen Hierarchien vgl. David Lake, „Regional Hierarchy: authority and local international order“, *Review of International Studies*, Bd. 35, 02/2009, Beilage 1, 35-58.

Ein AU-Vorsitz kann Sichtbarkeit und Sympathie schaffen, aber auch zulasten der bilateralen Ebene gehen. spezifischer Probleme der Kleinstaaten gewonnen werden. Ein AU-Vorsitz kann hier Sichtbarkeit und Sympathie schaffen, aber auch zulasten dieser bilateralen Ebene gehen. In einer langfristig angelegten „Politik der Gewinnung der Großmächte“ hat die Präsidentschaft Benins dennoch einen Platz.

Die außenpolitische Konzentration auf die kontinentale Ebene wirkt dabei nicht unbedingt eine größere Dividende für Kleinstaaten ab. Kontinentale Integration verspricht in der Theorie einerseits bedeutendere wirtschaftliche Skaleneffekte und eine größere politische Bühne. Andererseits führen Subsidiaritätsüberlegungen zu größerer Handlungsfähigkeit auf der subregionalen Ebene. Im Falle Westafrikas existieren bereits regionale Mechanismen für den Ausbau der Infrastruktur, die Vertiefung der Wirtschaftsintegration und Finanzpolitik sowie für (robuste) Konfliktlösung. All dies spricht dafür, dass Benins Interessen eindeutig auf der subregionalen Ebene zu finden sein sollten.

Was Benin motiviert, in dieser Konstellation außenpolitisch auf die kontinentale Ebene zu wechseln, sind vor allem Überlegungen hin zu einem *strategic sidestepping*: Eine solche Ausweichstrategie verspricht sich vom Wechsel der diplomatischen Ebene eine Verbesserung der eigenen nationalen Position.²⁶ Die unsichere außenpolitische Rendite auf der Ausweichebene wird dann in Kauf genommen, wenn die ursprünglich präferierte Ebene hinter ihrem Effizienzpotenzial zurückbleibt. Benins verstärkte Präsenz auf der AU-Ebene ist in dieser Diktion ein Signal, dass es seine Interessen auf der ECOWAS-Ebene nicht ausreichend realisiert sieht. Das Problem liegt demnach für Benin auf der subregionalen Ebene, in der Teilblockade der ECOWAS, die sich im Wettbewerb der subregionalen Großmächte aufreißt, so dass Kleinstaaten kein Gehör mehr finden. Aufgrund der Fragilität der meisten ECOWAS-Mitgliedstaaten wird Westafrika in der kontinentalen wie der globalen Öffentlichkeit mittlerweile so sehr als „Krisenregion“ identifiziert, dass selbst relativ stabile Staaten wie Benin ein Imageproblem bekommen – mit negativen volkswirtschaftlichen Folgen. Auf einer Tribüne wie derjenigen der

26 | Christian E. Rieck, „Balancing Brazil: Foreign Policy Strategies of Secondary Powers“, unveröffentlichtes Manuskript.

AU-Präsidentschaft kann Benin dieser ruinösen Entwicklung entgegenwirken – umhüllt vom institutionellen und symbolischen Mantel eines noch immer positiv aufgeladenen Integrationsprojektes.

Ministerielle Bürokratie: Was konnte die Bürokratie der Afrikanischen Union leisten?

Während der AU-Vorsitz Benins allgemein als großer Erfolg gefeiert wird, kritisieren gerade Stimmen in Benin oft, dass er das kleine Land zu viele Ressourcen gekostet hätte und vor allem Yayi persönlich von der Präsidentschaft profitiert habe. Das beninische Außenministerium im Besonderen sei einfach zu klein für eine solch aktive Rolle gewesen und habe dafür andere Dinge, beispielsweise auf regionaler Ebene, vernachlässigt. Diese Überforderung der beninischen Kapazitäten scheint zunächst überraschend, war die Rolle des Vorsitzenden der Versammlung doch gerade für kleinere Länder vorgesehen. Die gelegentliche Überforderung der Strukturen weist indes darauf hin, dass Boni Yayi bei der Ausfüllung seiner AU-Präsidentschaft Aufgaben übernommen hat, die nicht für ihn vorgesehen waren – zumal dem Amt, im Gegensatz zum temporären Vorsitzenden des Europäischen Rats, kein eigener Stab zurarbeitet.

Die Rolle des Vorsitzenden der Versammlung ist als zereemonielles Amt angelegt, mit prozeduralen Funktionen während der Sitzungen. Darüber hinaus ergibt sich die Rolle der Funktion aus der Persönlichkeit des Amtsinhabers.²⁷ Handelt es sich hier also um eine internationalistische Marotte Yayis oder gar um das Streben nach persönlichem Vorteil?

Letztlich haben wir es vor allem mit einer besonderen Lage zu tun, in der Boni Yayi das politische Gewicht, das mit dem Vorsitz einherging, genutzt hat, um einen Ruf als internationaler Staatsmann zu erwerben.²⁸ Verantwortlich für diese Ausnahmesituation war, dass der Kommissionsvorsitz für

27 | Babatunde Fagbayibo, „The (Ir)relevance of the Office of the Chair of the African Union Commission: Analysing the Prospects for Change“, *Journal of African Law* 56, Nr. 1, 2012, 15-28, hier: 30.

28 | Simon Allison, „Business as usual at the AU (and it’s a good thing too)“, *Daily Maverick*, 28.01.2013, <http://dailymaverick.co.za/article/2013-01-28-business-as-usual-at-the-au-and-its-a-good-thing-too> [18.02.2014].

die erste Hälfte seiner Amtszeit durch Wahlkampf und anschließende Findungsphase blockiert war. Aufwändige Schlichtungsdiplomatie innerhalb der Versammlung sowie an den zahlreichen Krisenherden des Kontinents musste daher von Boni Yayi alleine bewältigt werden. Gleichzeitig brachte ihm der Mangel an einem starken und sichtbaren Gegenüber innerhalb der AU auch einen größeren politischen Spielraum.

Besonders in Fragen der regionalen Sicherheit bleibt die Rolle des Vorsitzenden daher letztendlich ungeklärt und von Umständen und Person abhängig. Yayi hat diese Problematik in seiner Abschlussrede aufgegriffen, als er eine klarere Rollenaufteilung zwischen Kommission, Ratsvorsitz und Vorsitz des Friedens- und Sicherheitsrates forderte.²⁹ Gemäß Artikel 3, Absatz 2 des AU-Statuts sind beispielsweise die Repräsentation und die Verteidigung der Interessen der Union (unter Führung und Mandat der Versammlung und des Exekutivrats) Aufgaben der Kommission.³⁰ Nicht erst unter der Präsidentschaft Boni Yayis wurde deutlich, dass der Ratsvorsitzende in seiner intergouvernemental angelegten Funktion diese Rolle manchmal besser ausfüllen kann. Hierzu bedürfte es aber eines eigenen Stabes, damit der AU-Vorsitz nicht die knappen Ressourcen des eigenen (meist kleineren) Landes binden muss.

SCHLUSSFOLGERUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Was ist in Benin von der AU-Präsidentschaft geblieben? Da sind erstens die finanziellen und innenpolitischen Kosten des außenpolitischen Marathons. Nicht jedem erschloss sich, was der Präsident überhaupt auf der Weltbühne wolle. Dennoch hat sich, zweitens, die internationale und kontinentale Wahrnehmung Benins verbessert und zu mehr Sichtbarkeit des Landes sowie einer positiven Aufladung seiner „außenpolitischen Marke“ geführt. Drittens haben Verwaltung und Politik wichtige Erfahrung im internationalen Geschäft gesammelt, mit positiven Auswirkungen auf die Professionalisierung des Staatsapparats. Es bleibt, viertens, die doppelgesichtige Rolle Boni Yayis selbst: Zum

29 | „A Timbuktu Moment for the African Union“, *The Africa Report*, 08.03.2013, <http://theafricareport.com/News-Analysis/a-timbuktu-moment-for-the-african-union.html> [18.02.2014].

30 | Fagbayibo, Fn. 27, 17.

schillernden Erbe seiner AU-Präsidentschaft gehören ein erhöhter Grad an Personalisierung und Machtkonzentration in der Außenpolitik, die innenpolitisch zu einem weiteren Verlust an Rückhalt führten. International hat auch er jedoch an Statur gewonnen.

Die Präsidentschaft Benins litt an einer ausufernden Agenda. In einer nur einjährigen Amtszeit ist es kaum möglich, auf allen Gebieten substantielle Fortschritte zu erzielen, und auch Boni Yayi verfiel während seiner Präsidentschaft der Versuchung, möglichst viele, wolkige Ziele zu formulieren. Immerhin aber ist es Benin gelungen, einige vielleicht nicht ganz unwichtige Prinzipien der Afrikanischen Union zu festigen und vor allem die Anti-Staatsstreich-Prinzipien fester zu verankern. Hier bildet sich inzwischen in der Tat eine regionale Norm heraus. Um darüber hinaus die Sicherheitsvorsorge in Afrika wirklich zu stärken, müssen die Pläne für eine African Stand-By Force weiter betrieben werden, insbesondere hinsichtlich einer gemeinsamen Finanzierungsgrundlage und fester Strukturen. Gerade der Sicherung verlässlicher Zusagen von Geberländern und truppenstellenden Nationen muss hierbei eine besondere Priorität zukommen.

Immerhin ist es Benin gelungen, einige Prinzipien der Afrikanischen Union zu festigen und vor allem die Anti-Staatsstreich-Prinzipien fester zu verankern.

Die AU-Präsidentschaft hat aber auch gezeigt, welchen Schwierigkeiten sich schwach entwickelte Kleinstaaten wie Benin bei der Ausgestaltung einer Rolle als kontinentaler Sprecher gegenübersehen: Die regionalen und globalen Pflichten binden wertvolle politische Aufmerksamkeit zu Lasten der Bearbeitung innenpolitischer Probleme – unabhängig davon, ob dies wie im Falle Benins ein gewünschter Nebeneffekt war. Geringe außenpolitische Kapazitäten bedeuten bei Verlagerung der Aktivitäten auf die kontinentale Ebene darüber hinaus eine Vernachlässigung der (im Falle Benins wichtigeren) subregionalen Ebene. Dieser Verwaltungsengpass kann mit Hilfe externer Akteure durch Unterstützung bei der Ausbildung und beim Bürokratieabbau zumindest verringert werden. Eine Professionalisierung des Außenministeriums könnte nebenbei der Machtkonzentration im Präsidentenamt entgegenwirken. In dieselbe Richtung würden grundsätzlich auch Maßnahmen von Gebern zur Stärkung von Akteuren der Zivilgesellschaft sowie deren Dialog mit der Politik (in diesem Falle zur Kontrolle

und Orientierung der nationalen Außenpolitik) gehen, der in Benin bisher nur sehr schwach ausgebildet ist. Zwar dürfte es im Falle Benins sicherlich wichtigere (innenpolitisch orientierte) Entwicklungsprioritäten geben, doch verstärkte eine zivilgesellschaftlich und rechtsstaatlich fester verankerte Außenpolitik die Schaufensterfunktion einer stabilen Demokratie in einer Weltregion, in der der demokratische Konsens weiter fragil ist. Die AU-Präsidentschaft Benins hat gezeigt, dass auch Kleinstaaten sich um ihre Region verdient machen können.