

**21.11.2011 – Rudolf Agstner:**

**Die Afrikanische Union aus Sicht eines Diplomaten in Addis Abeba**

**(Wien)**

Prof. Dr. Rudolf Agstner wurde in Den Haag geboren. 1969/70 studierte er Archäologie und Geschichte des Nahen Ostens an der Universität Tel Aviv. Es folgte 1971-1975 ein Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien, das Agstner mit einer Promotion zum Dr. iur. abschloss. 1975-1977 war Agstner an der Diplomatischen Akademie in Wien und ab 1977 im Österreichischen Auswärtigen Dienst tätig. Seit 1980 kamen Auslandsverwendungen in Paris, Brüssel, Tripolis, New York (UN), Kairo und Bonn hinzu. 2006-2009 war er österreichischer Botschafter in Äthiopien und Ständiger Vertreter bei der Afrikanischen Union. 2001-2003 betätigte sich Agstner als Vortragender am Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck, so dass ihm 2004 der Berufstitel Professor durch den österreichischen Bundespräsidenten verliehen wurde. Seine Forschungsgebiete beziehen sich auf die Geschichte des österreichischen (österr.-ungar.) Auswärtigen Dienstes (Ministerium, diplomatische und konsularische Vertretungsbehörden), österreichische Präsenz im Nahen Osten, Nord- und Ostafrika und die Schwarzmeerregion. Er ist Autor von 21 Büchern und über 200 Artikeln über die Geschichte des österr. (österr.-ungar.) Auswärtigen Dienstes und die österreichische Präsenz in Amerika, im Nahen Osten, Nord- und Ostafrika sowie Herausgeber/Mitherausgeber von weiteren Büchern zu diesen Themen. Seit 1978 ist Agstner Verfasser der Biographien von Diplomaten und Konsuln für das "Österreichische Biographische Lexikon 1815-1950", seit 2009 auch Verfasser von Beiträgen für die „Encyclopedia Aethiopica“.

Die Afrikanische Union (AU), beginnt Agstner seinen Vortrag, hat ihren Ursprung bei einem außerordentlichen Gipfel der Staats- und Regierungschefs der „Organisation für Afrikanische Einheit“, der im September 1999 in Sirte, Libyen stattfand, nicht zufällig Geburtsort des libyschen Machthabers Muammar Khadafi (<http://www.au.int>). Die AU wurde der EU nachgebildet, hat zur Zeit 54 Mitglieder und sieht sich als Vertretung aller afrikanischen Staaten. Das stimme jedoch – wie auch bei der EU für Europa – nicht ganz, da nicht alle afrikanischen Staaten dazugehörten und andererseits auch einige Inseln in der AU seien, die geographisch nicht unbedingt zu Afrika zählen.

1961 hatten sich die sogenannte Casablanca-Gruppe aus den fortschrittlichsten afrikanischen Staaten, die für eine konsequente Dekolonialisierung eintraten, und die konservative „Monrovia-Gruppe“ gegründet. Aus dieser Ausgangslage entstand schließlich am 23. Mai 1963 in Addis Abeba die OAU (Organisation für Afrikanische Einheit), die Vorgängerorganisation zur AU. Äthiopiens Kaiser Haile Selassie – der 1962 das autonome Eritrea Äthiopien als Provinz angegliedert hatte und sich territorialen Forderungen des 1960 unabhängig gewordenen Somalia gegenüber sah, verfolgte bei der Einladung der afrikanischen Staatschefs nach Addis Abeba seine

eigenen Interessen – Schutz der eigenen Grenzen, und Etablierung seiner Hauptstadt als diplomatisches Zentrum Afrikas. Die Hymne der OAU – und nunmehr der AU – beispielsweise („Let us all unite and celebrate together“) war 1963 vom äthiopischen Kaiser bei seinem Hofkomponisten Narses Nalbandian, einem Armenier, in Auftrag gegeben worden – „klingt nicht wirklich afrikanisch“, meinte Agstner. Zur Gründungsfeier gab es ein Staatsbankett, bei dem eine in Wien geborene Berlinerin kochte (deren Memoiren Agstner herausbrachte).

Das erste Ziel der OAU war, dass die afrikanischen Staaten untereinander geeint würden. Die Kolonialmächte hatten im 19. Jahrhundert recht willkürliche Grenzen gezogen, die auf kulturelle Gegebenheiten wenig Rücksicht nahmen.

Die eingangs genannten Unstimmigkeiten der Mitgliedschaften in der OAU/AU präzisierend erläutert Agstner, dass Marokko beispielsweise nicht dazugehöre. Das seit 1991 real existierende unabhängige Somaliland werde nicht als souverän anerkannt und gehört daher auch nicht zur AU. („Der Mythos Somalia soll nicht aufgegeben werden.“) Während Afrika in der Afrikanische Union in 5 Regionen (Nord, West, Zentral, Ost, Süd) gegliedert ist, bestehen in Afrika acht Regionalorganisationen, deren Mitglieder mit denen der fünf Regionen nicht übereinstimmen. Manche Staaten sind auch in zwei oder mehrere Regionalorganisationen Mitglied – all dies erleichtere die hehren Ziele, die afrikanischen Staaten zu einen, keineswegs. Agstner sieht die bisherige Entwicklung Afrikas nicht als „Geschichte der Einheit“, sondern als „Geschichte der Tribalisierung“.

Die OAU befand sich zum Zeitpunkt ihrer Gründung im ehemaligen Gebäude des äthiopischen Roten Kreuzes und hatte 1963 nur acht Beamte, deren Zahl bis 1965 auf 70-80 angewachsen war. Es dauerte, bis der Aufbau ernst zu nehmende Formen annahm. 1964 war die Polizeischule von Addis Abeba fertig. Doch nicht die Polizei zog hier ein, sondern Kaiser Haile Selassie überließ den Campus mit vier Gebäuden, Theater-Saal und Restaurant am 6. Oktober 1965 der OAU. Man sieht es den kleinen Büroräumen an, dass sie einmal als Quartier von Polizeikadetten geplant waren.

Im Folgenden erklärt Agstner die Gliederung der OAU und späteren AU: Nicht alles sei in Addis Abeba als Sitz der AU-Kommission verortet. Das Parlament tage in Durban, der Gerichtshof habe seinen Sitz in Arusha. Die Gipfelkonferenz der AU tagt zweimal im Jahr, und zwar jeweils einmal Ende Januar/Anfang Februar in Addis Abeba und einmal Ende Juni/Anfang Juli in dem Land, das gerade die Präsidentschaft führt – zumindest, wenn es dort ein Kongresszentrum gibt. Wenn in Mitgliedsländern besondere Jubiläen anstehen, dann geht die Präsidentschaft dorthin, wie 2007 an Ghana (50 Jahre Unabhängigkeit) oder 2009 an Libyen (40. Jahrestag der Großen September-Revolution des Muammar Khadafi). Khadafi hat in seinem Geburtsort Sirte viel Infrastruktur (Kongresszentrum, 800 Villen und Bungalows für AU-Beamte) gebaut, um dort den neuen Amtssitz der AU – Kommission zu schaffen und diese Organisation aus Addis Abeba wegzulocken (und als „König der Könige“ Afrikas Einfluss auf die AU zu nehmen).

Die Gipfeltreffen werden durch ständige Vertreter der Mitgliedsstaaten in Addis Abeba vorbereitet. 47 afrikanische Staaten unterhalten Botschaften in Addis Abeba. Auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs durften bislang am ersten Tag auch hohe außerafrikanische Gäste Reden halten, was im Lauf der Jahre ausuferte.



In Erinnerung sind geplagten AU-Beamten noch die stundenlangen Reden von Hugo Chávez und Mahmud Ahmadinedschad. Seitdem ist eine größere Zurückhaltung beim Einladen von „Exoten“ zu beobachten („Das war eh schon Khadafis Rolle.“).

Finanziert wird die AU zu je 15% durch die nordafrikanischen Staaten Ägypten, Libyen und Algerien, Nigeria und Südafrika. Die übrigen 49 Mitglieder zahlen die restlichen 25%, also wenig und das nur sehr sporadisch. Mit dem Mitgliedsbeitrag im Rückstand befindliche Mitgliedstaaten hatten bei den Gipfeltagungen kein Stimmrecht.

Die Kommission der AU besteht (i.Ggs. zur EU, die 27 Mitglieder verzeichnet) nur aus 10 Mitgliedern. Die Sitze sind aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Region – 5 Frauen, 5 Männer, jeweils 2 aus den 5 Regionen. Der Kommissar für Frieden und Sicherheit war z.B. bisher immer Algerier, Libyen stellte immer die Kommissarin für Infrastruktur – damit war dem Anspruch der Region Nordafrika Genüge getan.

Die AU unterhält auch Vertretungen im Ausland, allerdings leider nicht in Wien, wie der österreichische Diplomat bedauernd feststellte. Obwohl die AU keinen Einfluss auf das Stimmverhalten ihrer Mitgliedstaaten bei Kandidaturen anderer Staaten für Positionen in anderen internationalen Organisationen nimmt, lohnt immer ein Flug nach Addis Abeba, weil dort so viele afrikanische Botschaften vereint liegen, vor allem Ende Januar zum alljährlichen Gipfel, denn hier besteht für Kandidaten die Möglichkeit für ihre Kandidatur persönlich bei den dort meist vollständig – Ausnahme Eritrea – anwesenden Staatsoberhäuptern, Regierungschefs und Außenministern Unterstützung zu suchen.

Die afrikanischen Botschafter in Addis Abeba sind in Personalunion auch Vertreter ihres Landes bei der AU, die nicht-afrikanischen Botschafter in Äthiopien in der Regel als Ständige Vertreter, d.h. Beobachter ihrer Staaten, bei der AU akkreditiert. Nur die USA unterhalten hier zwei getrennte Vertretungen – eine Botschaft in Äthiopien und einer AU-Vertretung. Dasselbe gilt seit Dezember 2007 für die EU – eine Vertretung der Kommission in Äthiopien und eine personell üppig ausgestattete Ständige Vertretung der EU (Kommission und Rat) bei der AU – die den 20 Botschaftern/Vertretern der EU-Mitgliedsstaaten in Addis Abeba seither die Arbeit erleichtert.

Vor diesem Hintergrund stellt Agstner die Frage in den Raum, ob die AU ihre statutenmäßigen Aufgaben überhaupt erfüllen könne. Für die EU seien insgesamt weltweit rund 40.000 Menschen tätig, für die AU sollten es 912 sein, tatsächlich sind es jedoch nur 520. Die Mitgliedsbeiträge kommen nur schleppend herein. Die schlechte Zahlungsmoral und die Armut vieler afrikanischer Länder ausnutzend, kam Khadafi durch Spenden zu großem Einfluss in der AU – er regelte, kaum bei den Gipfeltreffen angekommen, die Schulden zahlreicher afrikanischer Staaten per Scheckheft. Äthiopien schenkte das dem 1965 übertragenen Grundstück benachbarte 16 Hektar große Areal, zuvor Gefängnis für politische Gefangene in der Ära des kommunistischen Machthabers Mengistu, China finanzierte auf diesem Areal um 150 Millionen Dollar den Bau eines Kongresszentrums (mittlerweile hat Addis Abeba deren drei), Spanien versprach 40 Millionen €, Italien 30 Millionen €. Auch Deutschland hat um 20 Millionen € das Gebäude des „Peace and Security – Departments“ auf dem AU-Campus gestiftet. Aus eigener Kraft konnte die AU bisher nicht viel bewegen.

In der Diskussion äußerte sich Agstner zu weiteren Fragen rund um das von ihm referierte Thema. Ob man von einer afrikanischen Identität sprechen könne, sei ein schwieriger Komplex, meinte er. Im Moment sehe er eher Zerfallserscheinungen als einen weiteren Einigungsprozess. Im Grunde müsste ein „Frühling“ durch ganz Afrika gehen, doch davon sei derzeit nichts zu bemerken. Auf die Frage nach einer afrikanischen Einheitswährung erläutert Agstner, dass ein Teil der Länder den CFA hätten, der ursprünglich an den Franc, heute an den Euro gekoppelt sei. Aber mehr sei wohl gar nicht möglich, da die Volkswirtschaften viel zu unterschiedlich sind, um ein größeres System aufzubauen. Auf das demografische Problem in Afrika angesprochen, meinte der Redner, dass man es wohl nur sehr regional begrenzt angehen könne. Von offizieller AU-Seite könne hier wenig erwarten, denn „die AU ist nicht in der Lage, irgendetwas durchzusetzen.“