

Verfassungsschutz durch Sanktionen

Eine vergleichende Analyse von Instrumenten der Europäischen und Afrikanischen Union

Rebecca Kruse

Abstract: Der Beitrag untersucht, wie wehrhaft die Verfassungen internationaler Organisationen sind und zukünftig sein können. Dafür analysiert er die Sanktionsmechanismen der Europäischen und Afrikanischen Union zum Schutz demokratischer und rechtsstaatlicher Standards in ihren Mitgliedstaaten. Während sich die EU auf den Erhalt ihrer Grundwerte fokussiert, verfügt die AU über ein eigenes Sanktionsregime für Fälle von verfassungswidrigen Regierungswechseln. Hauptinstrumente sind dabei in beiden Organisationen Suspendierungen von Mitgliedsrechten, Finanzsanktionen und Gerichtsverfahren, aber auch Reporting-Verfahren. Nach einer Darstellung der Instrumente werden insbesondere die zu Grunde liegenden Verfahren untersucht und ergründet, warum sie es nicht vermögen, Verletzungen wirksam Einhalt zu gebieten. Dies liegt zu einem kleinen Teil an der Ausgestaltung der Regelungen (z.B. Einstimmigkeitserfordernisse) und zu einem großen Teil an der inkonsequenten Umsetzung, wobei beide Organisationen voneinander lernen können.

I. Einführung

Die Wehrhaftigkeit des Grundgesetzes wird in Deutschland angesichts der jüngsten Wahlsiege der AfD bei den Landtagswahlen im Herbst 2024 verstärkt diskutiert. Als mahnende Beispiele werden regelmäßig die von der Fidesz- bzw. PiS-Partei geprägten Entwicklungen in Ungarn und Polen angeführt. Die Mitgliedschaft in der oft beschworenen Wertegemeinschaft der Europäischen Union (EU) bietet dabei aktuell nur wenig Anlass zu der Hoffnung, darüber die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Standards sichern zu können. Insofern steht nicht nur die Wehrhaftigkeit nationaler Verfassungen in Frage, sondern auch die Möglichkeit internationaler Organisationen wie der EU,¹ ihre Grundwerte gegen Entwicklungen

1 Auch wenn die EU mit ihren supranationalen Elementen über das für internationale Organisationen Übliche weit hinausgeht und sich dafür die (deutsche) Bezeichnung als Staatenverbund etabliert hat, kann sie angesichts ihrer Ursprünge als internationale Organisation bezeichnet werden; M. Pechstein in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV,

in ihren Mitgliedsstaaten zu verteidigen. Die Einbindung in eine bezüglich ihrer eigenen Werte wehrhafte internationale Organisation böte einerseits den betroffenen Bürger*innen eine weitere Schutzebene, wenn ihre eigene Verfassung in Frage gestellt wird, und könnte andererseits die Erosion ebensolcher Standards auf Ebene der Organisation verhindern. Die verhaltene Reaktion der EU auf Viktor Orbáns Einrichtung einer sogenannten illiberalen Demokratie in Ungarn und auf den Abbau des Rechtsstaats in Polen haben Lücken in der Wehrhaftigkeit der EU offenbart. Während die Organisation weltweit für demokratische und rechtsstaatliche Standards eintritt, erfüllen viele Mitgliedsstaaten diese selbst nur eingeschränkt.²

Ein Kontinent, dessen Länder regelmäßig für undemokratische Regierungswechsel in den internationalen Fokus geraten,³ wird nur durch das Mittelmeer von Europa getrennt. In der Afrikanischen Union (AU) ist ein sogenannter Coup Belt entstanden. Dieser Begriff wurde in den letzten Jahren populär, um die erfolgreichen Coups seit 2020 zu verdeutlichen. Geografisch reicht er von West- nach Ostafrika.⁴ Die Hintergründe für die erzwungenen Regierungswechsel sind höchst unterschiedlich. In Burkina Faso wurden im September 2022 Sicherheitsbedenken angesichts islamisti-

-
3. Aufl., München 2018, Art. 1 EUV Rn. 13; W. Heintschel von Heinegg in: C. Vedder/W. Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl., Baden-Baden 2018, Art. 1 EUV Rn. 2; H. Schröter in: H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl., Baden-Baden 2015, Vorbemerkung zu den Art. 101–109 Rn. 4; C. Nowak in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 2. Aufl., Tübingen 2023, Art. 1 EUV Rn. 9–10; M. Nettesheim in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 82. EL, München Mai 2024, Art. 1 EUV Rn. 55–58; M. Ruffert in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München 2022, Art. 1 EUV Rn. 5. Dieser Betrag wird daher sowohl die EU als auch die AU als internationale Organisation bezeichnen.
- 2 Liberties Rule of Law Report 2024, abrufbar unter: https://dq4n3btxm8c9.cloudfront.net/files/oj7hht/Liberties_Rule_Of_Law_Report_2024_FULL.pdf (abgerufen am 14.10.2024).
- 3 Historischer Überblick bei O. Fagbadebo, *Historicising Coup d'états in Africa*, in: A. O. Akinola (Hrsg.), *The Resurgence of Military Coups and Democratic Relapse in Africa*, Cham 2024, S. 29. Konkreter mit Bezug auf die Reaktion der AU A. Singh, *African Union and the Consequences of Coup d'états in West Africa*, in: A. O. Akinola/E. A. Liaga (Hrsg.), *Development and regional stability in Africa*, Cham 2024, S. 153; C. Nyinevi/R. Fosu, *The African Union's Prohibition of Unconstitutional Changes of Government*, *African Security* 2023, 95 (105 ff.).
- 4 Betroffene Länder sind Mali (2020, 2021), Tschad, Guinea und Sudan (2021), Burkina Faso (Januar und September 2022) sowie Niger und Gabun (2023). Im Niger und Sudan wurden Coups 2021, in Guinea-Bissau und Gambia 2022 und im Sudan, Sierra Leone und Burkina Faso 2023 versucht.

scher Aufstände angeführt, ebenso wie in Mali im Mai 2021. Andere Coups erfolgen gerade im Namen der Demokratie. So handelte das Militär von Guinea 2021, nachdem der Präsident Alpha Condé das bisherige Amtszeiten-Limit erweitern wollte. In Gabun gab eine allgemein als gefälscht wahrgenommene Wahl 2023 den Ausschlag und beendete die 56-jährige Herrschaft der Bongo-Familie. Diese vermeintlich Demokratie-freundlichen Coups bleiben jedoch in der Minderheit. Im Tschad sowie Sudan (beide 2021) und Niger (2023) wurden Regierungschefs durch Angehörige des bisherigen Regimes ersetzt.⁵ Trotz dieser unterschiedlichen Hintergründe lassen sich einige Gemeinsamkeiten feststellen. Erstens sorgen die häufig mit den Einschränkungen von menschenrechtlichen und demokratischen Standards durch die verfassungswidrigen Regierungswechsel zusätzlich verbundenen Auseinandersetzungen für eine starke Verschlechterung der humanitären Situation der Bevölkerung. Zweitens sind die neuen Regierungschefs in der Regel Millennials und damit deutlich jünger als ihre Vorgänger.⁶ Drittens werden die außerplanmäßigen Regierungswechsel teilweise von der Bevölkerung begrüßt. Viertens führen die Coups zu verstärkten Spannungen zwischen den Regimen und angrenzenden Staaten mit übergeordneten Organisationen wie der AU und insbesondere der ECOWAS.⁷ Ein weiterer Faktor in dieser Auseinandersetzung ist die internationale Unterstützung der alten bzw. neuen Regime. Insbesondere wird der Einfluss, den die ehemalige Kolonialmacht Frankreich lange Zeit innehatte, heute in einigen Ländern durch Russland und die Wagner-Gruppe ausgeübt.⁸ Unabhängig davon, ob die Regierungswechsel dem nationalen Verfassungsrecht folgen, gibt es Potential für Verbesserungen, um die selbst getroffenen Verpflichtungen bezüglich rechtsstaatlicher Standards zu erfüllen.

-
- 5 A. Vines, Understanding Africa's Coups, <https://gjia.georgetown.edu/2024/04/13/understanding-africas-coups/> (14.10.2024); F. Mirza, The West African Coup Belt and its Waning Humanitarian Situation, <https://www.humanrightsresearch.org/post/the-west-african-coup-belt-and-its-waning-humanitarian-situation-part-1> (14.10.2024).
 - 6 Die Bevölkerung des afrikanischen Kontinents ist im globalen Vergleich außergewöhnlich jung. Der Bevölkerungsanteil der unter 25-Jährigen liegt bei ca. 60 %; A. O. Akinola/E. A. Liaga, In Search of Governance, Development, and Peace in Africa, in: A. O. Akinola/E. A. Liaga (Hrsg.), Development and regional stability in Africa, Cham 2024, S. 1 (2).
 - 7 Mirza, Coup Belt (Fn. 5).
 - 8 F. Mirza, The West African Coup Belt and its Waning Humanitarian Situation, <https://www.humanrightsresearch.org/post/the-west-african-coup-belt-and-its-waning-humanitarian-situation-part-2> (14.10.2024); N. S. Sylla, The crisis of French imperialism, Review of African Political Economy 2024, 463 (463 ff.); B. Simura, West Africa's post 2020 coups and decoloniality, Cogent Social Sciences 2024, 2409296.

Sanktionen sollen Regierungen zur Einhaltung von demokratischen und rechtsstaatlichen Standards motivieren. Internationales Recht wird zwar seit Langem auch ohne effektive Durchsetzungsmechanismen als Rechtsordnung anerkannt.⁹ Dennoch wird mit der Androhung von Konsequenzen bei Nichtbeachtung die Hoffnung auf größere Verbindlichkeit verbunden.¹⁰ Allerdings scheitern diese Instrumente regelmäßig an der politischen Realität vor Ort oder in den Entscheidungszentralen der Organisationen. Die konstante Verletzung von Standards ohne wirksame Konsequenzen gefährdet den Zusammenhalt in internationalen Organisationen wie der EU und AU, und stellt deren Sinnhaftigkeit und Legitimität in Frage.

Dieser Beitrag untersucht, woran das aktuelle Sanktionssystem scheitert und welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Dabei wird die Beobachtung zugrunde gelegt, dass Regierungen, die systematisch den Rechtsstaat abbauen, sich zu einer illiberalen Demokratie weiterentwickeln oder gar an die Macht geputscht haben, wissen, dass sie wenig zu befürchten haben, weil das bisherige Schutzsystem der internationalen Organisationen zu wenigen Konsequenzen geführt hat. Dies muss sich ändern. Die negativen Folgen von Handeln entgegen rechtsstaatlichen und demokratischen Grundwerten müssen von vornherein offensichtlich sein – Rechtssicherheit ist wiederum selbst ein fundamentaler rechtsstaatlicher Grundsatz.

Um dem Scheitern des bisherigen Systems auf den Grund zu gehen, werden zunächst die rechtsstaatlichen und demokratischen Standards, die geschützt werden sollen, erläutert. Dabei wird der Begriff der Rechtsstaatlichkeit exemplarisch rechtsvergleichend vorgestellt. Die Analyse umfasst drei Bereiche: die Sanktionsmöglichkeiten (II. 2), ihren tatsächlichen Gebrauch (II. 3) und das dazugehörige (Rechtsschutz-)Verfahren (II. 4).

9 *H. Kelsen*, *Théorie du droit international public*, Recueil des cours / Académie de Droit International de La Haye, Den Haag 1953, S. 1 ff., 13 ff.; *H. Kelsen*, *The Law of the United Nations*, 1950 (Nachdruck: Union 2000), S. 706; *H. L. A. Hart*, *The Concept of Law*, Oxford 1961, S. 218 ff.; *R. Kolb*, *The International Law of State Responsibility*, Cheltenham 2017, S. 11; *A. Pellet/A. Miron*, *Sanctions*, in: A. Peters/R. Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2008; *J. Austin*, *The Province of Jurisprudence Determined*, Cambridge 1832, S. 21 f.; *T. Ruys*, *Sanctions, Retortions and Countermeasures*, in: L. van den Herik (Hrsg.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Cheltenham 2017, S. 19 (19 f.).

10 *S. Bitter*, *Die Sanktion im Recht der Europäischen Union*, Berlin/Heidelberg 2011, S. 11; *M. Böse*, *Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht*, Köln/Berlin/Bonn/München 1996, S. 46 f.; *U. Kindhäuser*, *Sanktion*, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon*, 8. Aufl., Freiburg 2020.

II. Verfassungsschutz durch Sanktionen

1. Rechtsstaatliche und demokratische Standards als Schutzobjekt

Bevor über die Schutzmechanismen und ihre Defizite gesprochen werden kann, folgt ein kurzer Blick auf das, was die Sanktionsinstrumente helfen sollen, zu bewahren: rechtsstaatliche und demokratische Standards. Während innerhalb der deutschen Rechtswissenschaft der Blick auf die Definition der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch das Bundesverfassungsgericht¹¹ naheliegt, ist die Situation international, angesichts unterschiedlicher Verfassungstraditionen und Gerichtslandschaften, längst nicht so klar.

a) Europäische Union

In der Literatur werden Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die liberale Demokratie als Trinität der Rechtskultur der EU bezeichnet.¹² Primärrechtlich werden sie in Art. 2 S.1 EUV festgehalten. Historisch wurde eine gewisse homogene Wertebasis zwischen den Mitgliedsstaaten auch ohne vertragliche Verankerung in den Gründungsverträgen vorausgesetzt und erst im Prozess des Verfassungsvertrags kodifiziert.¹³ Trotz der deklaratorischen Natur der Vorschrift bietet sie heute einen Wertekompass der europäischen Integration und soll europäische Identitätsbildung ermöglichen, sowie die Legitimitätsgrundlagen der EU und ihre Funktionsfähigkeit

-
- 11 „So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt.“, BVerfGE 2, 1 (12 f.).
 - 12 J. Raitio, The Rule of Law as a Fundamental Value of the Council of Europe, the European Union and in the Constitutional Traditions Common to the Member States, in: R. Böttner/H.-J. Blanke (Hrsg.), The Rule of Law under Threat, Cheltenham 2024, S. 1 (2).
 - 13 Calliess (Fn. 1), Art. 2 EUV Rn. 1–5; J. P. Terhechte, in: M. Pechstein/C. Nowak/U. Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, 2. Aufl., Tübingen 2023, Art. 2 EUV Rn. 4; M. Hilf/F. Schorkopf, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL, München Mai 2024, Art. 2 EUV Rn. 1–7.

sichern.¹⁴ Dies wird durch Art. 3 Abs. 1 EUV unterstützt, der die Förderung der Werte als Unionsziel deklariert und somit ihre Berücksichtigung gebietet. Der EuGH erkennt eine Konkretisierung der Werte aus Art. 2 EUV über Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV bezüglich der Rechtsstaatlichkeit an.¹⁵ Dabei wird der Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV so weit gezogen, dass Sachverhalte umfasst werden, die den vom Unionsrecht erfassten Bereichen entsprechen – unabhängig davon, ob tatsächlich konkret eine Vorschrift des Unionsrechts durch den Mitgliedstaat umgesetzt wird.¹⁶ Darauf aufbauend postuliert der EuGH ein Rückschrittsverbot.¹⁷ Ob dieses für alle Werte des Art. 2 EUV gelten soll, ist noch offen.¹⁸

In den letzten Jahren sorgten die Diskussionen um eine sogenannte Rechtsstaats-Verordnung (VO) für viel politischen Wirbel. Diese allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union¹⁹ (KVO) wurde 2020 nach langer Blockade durch Ungarn und Polen verabschiedet.²⁰ Grundidee der Verordnung ist, die Auszahlung von Mitteln aus dem Haushalt der EU an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards auf Ebene der Mitgliedsstaaten zu knüpfen, sofern deren Verletzung „die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“ (Art. 4 Abs. 1 KVO). Die KVO wird durch Leitlinien der Kommission für deren Anwendung konkretisiert.²¹

14 *Terhechte* (Fn. 13), Art. 2 Rn. 1; *Calliess* (Fn. 1), Art. 2 Rn. 7; *Hilf/Schorkopf* (Fn. 13), Art. 2 EUV Rn. 10.

15 EuGH, Urteil v. 27.2.2018, ECLI:EU:C:2018:117 – Associação Sindical dos Juízes Portugueses, Rn. 32.

16 EuGH (Fn. 15), Rn. 29. Zu Mitgliedstaaten als Bindungsadressaten *M. Payandeh*, Das unionsverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip, JuS 2021, 481 (485 f.).

17 EuGH, Urteil v. 20.4.2021, ECLI:EU:C:2021:311 – Republika, Rn. 64; EuGH, Urteil v. 18.5.2021, ECLI:EU:C:2021:393 – Rumänische Richter I, Rn. 162.

18 *O. Mader*, Wege aus der Rechtsstaatsmisere, EuZW 2021, 917 (917 ff.); *Terhechte* (Fn. 13), Art. 2 Rn. 12.

19 VO (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. L 433I, S. 1. Da der Schutz der Rechtsstaatlichkeit (wie der Name sagt) nicht Primärziel der VO ist, wird im Folgenden die Bezeichnung Konditionalitäts-VO verwendet.

20 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte *O. Mader*, Rechtsstaatlichkeit und Haushalt, EuZW 2021, 133 (133 ff.).

21 Mitteilung der Kommission v. 2.3.2022, Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, C(2022) 1382 final.

Das in der AU verbreitete Problem von Coups stellt sich innerhalb der EU nicht in gleicher Weise, sodass die Thematik nicht präsent ist.

b) Afrikanische Union

Die alle international anerkannten Staaten des afrikanischen Kontinents umfassende Afrikanische Union folgt seit 2002 ihrer Vorgängerin, der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU, gegründet 1963), in ihrem Bemühen um rechtsstaatliche und demokratische Standards. Während die Demokratie das erste Mal 1979 in der Monrovia-Deklaration Erwähnung fand, wurden erst nach Ende des Kalten Krieges weitere Erklärungen verabschiedet, welche die Förderung und den Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zum Ziel hatten. Die darin enthaltenen Instrumente waren so unspezifisch, dass sie kaum angewandt wurden. Die Monrovia-Deklaration umfasste auch Menschenrechte, und auf starken internen und externen Druck hin wurde 1981 die Afrikanische Charta für Menschen- und Völkerrechte²² verabschiedet.²³

Mit der Jahrtausendwende wurde eine Kehrtwende vollzogen und im Vergleich zu anderen Regionalorganisationen stärkere Maßstäbe und robustere Instrumente eingeführt. Dies ist unter anderem auf verschiedene vorausgehende Coups und eine globale Lage zurückzuführen, in der die USA und europäische Staaten weniger direkt in Afrika eingreifen wollten und somit die Verantwortung, auf Konflikte zu reagieren, verstärkt lokalen Akteure zufiel.²⁴ Zusammen mit der Verabschiedung des Gründungsaktes der AU²⁵ wurde 2000 die Lomé-Deklaration über verfassungswidrige Regierungswechsel²⁶ verabschiedet.

Innerhalb des Gründungsakts finden sich an verschiedenen Stellen Bezüge zu rechtsstaatlichen und demokratischen Standards. Als Ziel der AU wird die Förderung von demokratischen Prinzipien und Institutionen, Be-

22 African Charter on Human and Peoples' Rights oder auch Banjul-Charta. Für Details siehe M. Hansungule, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, in: A. Yusuf/F. Ouguergouz (Hrsg.), *The African Union*, Leiden/Boston 2012, S. 415.

23 S. Stapel, *Regional organizations and democracy, human rights, and the rule of law*, Cham 2022, S. 242.

24 F. N. Ikome, *Good coups and bad coups*, Johannesburg 2007, S. 30.

25 Constitutive Act of the African Union.

26 Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government. Zur Stärkung der Lomé-Deklaration wurde im Frühjahr 2022 die Accra Declaration on unconstitutional changes of government in Africa verfasst, die jedoch keine neuen Punkte aufbringt.

völkerungsbeteiligung und guter Regierung genannt (Art. 3 lit. g AU-Gründungsakt). Die Mitgliedsstaaten sollen sich vom Respekt für demokratische Prinzipien, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung leiten lassen (Art. 4 lit. m AU-Gründungsakt), und verfassungswidrige Regierungswechsel verurteilen und zurückweisen (Art. 4 lit. p AU-Gründungsakt).

Die Lomé-Deklaration wird konkreter. Sie besteht aus vier wesentlichen Teilen: der Definition gemeinsamer Werte und Grundsätze für eine demokratische Staatsführung, der Definition verfassungswidriger Regierungswechsel, Instrumenten, die im Falle eines verfassungswidrigen Regierungswechsels angewandt werden können, und einem Umsetzungsverfahren. Die AU hat ein weit gefasstes Konzept der Demokratie angenommen, das die Standards der Demokratie, der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit miteinander verknüpft. Als verfassungswidrige Regierungswechsel wurden Militärputsche, das Eingreifen von Söldnern, die Übernahme der Regierung durch bewaffnete Dissidentengruppen und Rebellenbewegungen sowie die Verlängerung der Amtszeit der amtierenden Regierungen definiert.²⁷

2002 fügte die AU ihrem Repertoire eine Erklärung über die Grundsätze für demokratische Wahlen in Afrika²⁸ hinzu. Die sogenannte Durban-Deklaration besteht aus fünf Teilen, in denen die Grundsätze demokratischer Wahlen, die Rolle der Mitgliedsstaaten, Wahlrechte und -pflichten, Wahlbeobachtungsmissionen und die Rolle des Generalsekretariats festgelegt sind. Sie enthält das Mandat für die Einrichtung der Einheit für Demokratie und Wahlunterstützung innerhalb der AU-Kommission. Diese Einheit wurde zum wichtigsten operativen Arm der Kommission, um Demokratie und demokratische Wahlen auf dem afrikanischen Kontinent zu fördern, nicht zuletzt durch die Entsendung von Wahlbeobachtungsmissionen. Die Erklärung von Durban erweiterte so den Umfang und die Präzision der AU-Institution für Demokratie und stattete die AU mit zusätzlichen Instrumenten aus.²⁹

Ebenfalls 2002 wurde der zentrale Mechanismus der OAU zur Prävention, dem Management und der Klärung von Konflikten in den Friedens-

27 *Ikome*, Coups (Fn. 24), S. 31 ff.; *Stapel*, Regional organizations (Fn. 23), S. 246.

28 Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa.

29 *Stapel*, Regional organizations (Fn. 23), S. 247.

und Sicherheitsrat (PSC) überführt.³⁰ Dieser soll zur Konfliktprävention unter anderem demokratische Praktiken, gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit fördern und Menschenrechte und grundlegende Freiheiten schützen. Unterstützt wird der PSC durch verschiedene Institutionen, darunter ein Frühwarnsystem und eine sogenannte Standby Force.³¹

2007 und 2011 wurden mit der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung³² (ACDEG) sowie der Afrikanischen Architektur der Regierungsführung³³ zwei Übereinkommen getroffen, die Standards präzisieren und innerhalb der AU weitere Instrumente schaffen.³⁴ Erstere bringt drei wesentliche Änderungen bezüglich verfassungswidriger Regierungswechsel. Erstens ergänzt die ACDEG den Inhalt der regionalen Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsstandards in Bezug darauf, wie politische Autorität ausgeübt werden sollte. Zweitens werden nun auch unzulässige Änderungen von Verfassungen zum bloßen Zweck der Verlängerung der Amtszeit von amtierenden Regierungen erfasst. Drittens können Sanktionen nicht mehr nur gegen die Mitgliedsstaaten, sondern auch gegen Einzelpersonen verhängt werden, und es wurden Abschnitte über das Verbot, Personen Unterschlupf oder Zuflucht zu gewähren, sowie Auslieferungsbestimmungen hinzugefügt.³⁵

Die Beschäftigung mit innerstaatlichen Vorgängen ist eine starke Abkehr vom eigentlichen Kernprinzip der OAU, die sich dem Ende des Kolonialismus verschrieben hatte und in Konsequenz dessen staatliche Souveränität und Unabhängigkeit sowie territoriale Integrität mit dem Prinzip der Nicht-Einmischung vertrat.³⁶ In der Gründungsakte der AU wurde

30 Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council. Für Details siehe R. Adjovi, The Peace and Security Council, in: A. Yusuf/F. Ouguerouz (Hrsg.), The African Union, Leiden/Boston 2012, S. 143.

31 Stapel, Regional organizations (Fn. 23), S. 247 f.

32 African Charter on Democracy, Elections, and Governance. Für Details siehe H. Tigroudja, The African Charter on Democracy, Elections and Governance, in: A. Yusuf/F. Ouguerouz (Hrsg.), The African Union, Leiden/Boston 2012, S. 275. Diese war nötig, um der rechtlich nicht bindenden Lomé Deklaration mehr Gewicht zu verleihen; Nyinevi/Fosu, Prohibition (Fn. 3), 101.

33 African Governance Architecture.

34 Stapel, Regional organizations (Fn. 23), S. 237 f.; Nyinevi/Fosu, Prohibition (Fn. 3), 101.

35 Stapel, Regional organizations (Fn. 23), S. 248 f.; Nyinevi/Fosu, Prohibition (Fn. 3), 101.

36 Dieser Fokus auf staatliche anstelle von menschlicher Sicherheit trug der Organisation den Spitznamen „Diktatoren-Club“ ein; A. Abiodun, African Union and the Quest for Peace and Security in Africa, in: A. O. Akinola/E. A. Liaga (Hrsg.), Development

dieses Prinzip explizit verworfen und das Recht der Union, in einem Mitgliedsstaat zu intervenieren, festgeschrieben (Art. 4 lit. h, mit einem Beschluss der aus allen Regierungschef*innen bestehenden Assembly in Fällen von Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit).³⁷ Trotz dieser theoretisch weitreichenden Befugnisse bleibt der Gründungsakt abstrakt und die Instrumentenausgestaltung vage,³⁸ legt aber den Grundstein für das neue Prinzip der Nicht-Indifferenz.³⁹

c) Der Begriff der Rechtsstaatlichkeit

Die konkreten Begriffe hinter den Standards werden je nach Verfassungstradition unterschiedlich aufgefasst, wobei die afrikanische Literatur europäische Gedanken und Traditionen aufgreift. Dieser Beitrag wird sich exemplarisch auf das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit beschränken. Während der deutsche Begriff (ebenso wie der französische) rein semantisch Staatsbezug aufweist, ist dies bei der englischsprachigen Formulierung *rule of law* nicht der Fall. Darüber hinaus bietet sich die Differenzierung nach einem formellen und einen materiellen Begriff an. Während ersterer sich auf die Modalitäten des Staatshandelns und dessen Komponenten fokussiert, betrifft letzter die inhaltlichen Ziele des Staatshandelns.⁴⁰ Dies spiegelt sich auch in der französischsprachigen Unterscheidung zwischen dem *état légal* und *état de droit* wider. Der *état légal* umfasst hauptsächlich eine gesetzesförmige Verwaltung und ist daher formell einzuordnen. Der *état de droit* geht darüber hinaus und erfordert materiell, dass ein Gemeinwesen im Schutz und Interesse der Bevölkerung handelt.⁴¹ Ein traditionell formelles Verständnis der *rule of law* beschäftigt sich nicht mit dem Inhalt

and regional stability in Africa, Cham 2024, S. 11 (12); O. Amap, African Union Law, Boca Raton 2019, S. 84 f.; Stapel, Regional organizations (Fn. 23), S. 240.

37 Für Details siehe A. Yusuf, The Right of Forcible Intervention in Certain Conflicts, in: A. Yusuf/F. Ouguerouz (Hrsg.), The African Union, Leiden/Boston 2012, S. 335.

38 Stapel, Regional organizations (Fn. 23), S. 245 f.

39 P. D. Williams, From non-intervention to non-indifference, African Affairs 2007, 253 (253 ff.); Amap, African Union Law (Fn. 36), S. 90 f.

40 K.-P. Sommermann, in: P. M. Huber/A. Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl., München 2024, Art. 20 Rn. 230.

41 J. Bauerschmidt, Rechtsstaatlichkeit in der EU und die Instrumente zu ihrer Verteidigung, EuR 2024, 300 (303 f.).

der Gesetze, das materielle Verständnis wird durch die Berücksichtigung von Grundrechten, Freiheiten und Gerechtigkeitsbegriffen aufgeladen.⁴²

Als verbindende Elemente können folgende formelle Kriterien ausgemacht werden:

- Rechtmäßigkeit (insbesondere der Vorrang des Gesetzes, die Gewaltenteilung und Achtung von Menschenrechten – hier gibt es Überschneidungen zum Materiellen),
- Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit, dafür Einsicht in Gesetze und Entscheidungen sowie Vertrauensschutz),
- die Verhinderung von Macht- und Ermessensmissbrauch und
- Zugang zur Justiz (Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie wirksame Rechtsbehelfe und faire Verfahren).⁴³

Materiell liegt der Fokus auf den Grundrechten, Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns und der Gleichheit vor dem Gesetz bzw. dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung.⁴⁴ Innerhalb Europas wird typischerweise auf die Arbeit der sogenannten Venedig-Kommission des Europa-Rats⁴⁵ verwiesen,⁴⁶ welche von Institutionen der EU aufgegriffen wurde.⁴⁷ Literatur, die sich explizit auf das afrikanische Verständnis bezieht, rezipiert ebenfalls europäische Quellen und verwendet die dort gebräuchlichen Kategorien.⁴⁸ Abschließend ist jedoch festzuhalten, dass es keine einheitliche Definition von Rechtsstaatlichkeit gibt, sondern deren Bedeutung jeweils kontextabhängig zu verstehen ist.

Im Folgenden werden die Sanktionsmöglichkeiten vorgestellt, mit denen sich die Europäische sowie Afrikanische Union für den Erhalt rechtstaatli-

42 *Raitio*, Rule of Law (Fn. 12), S. 5 f.

43 *Bauerschmidt*, Rechtsstaatlichkeit (Fn. 41), 308 ff.; *Payandeh*, Rechtsstaatsprinzip (Fn. 16), 484.

44 *Bauerschmidt*, Rechtsstaatlichkeit (Fn. 41), 310 f.

45 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht.

46 Zentral: Report on the rule of law, CDL-AD(2011)003rev.

47 Exemplarisch: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat v. 3.4.2019: Die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union, COM(2019) 163 final; *R. Böttner/N. Schröder*, Article 7 TEU as 'Nuclear Option?', in: *R. Böttner/H.-J. Blanke* (Hrsg.), *The Rule of Law under Threat*, Cheltenham 2024, S. 219 (222).

48 *J. Ddamulira Mujuzi*, The rule of law, *African Human Rights Law Journal* 2012, 89 (91 ff.); *C. Fombad*, An overview of the crisis of the rule of law in Africa, *African Human Rights Law Journal* 2018, 213 (215 ff.). Für mehr afrikanische Autonomie: *M. wa Mutua*, Africa and the Rule of Law, *Sur Revista Internacional de Direitos Human* 2016, 159.

cher und demokratischer Standards einsetzen wollen. Anschließend wird erörtert, ob und wie diese überhaupt Anwendung finden.

2. Sanktionsmöglichkeiten

Um rechtsstaatliche und demokratische Standards zu bewahren, sieht die AU unterschiedliche Sanktionsregime für den Fall der Nichtbefolgung ihrer Verträge und verfassungswidrige Regierungswechsel vor. Die EU beschränkt sich auf ersteres.

a) Europäische Union

Die Instrumente der EU lassen sich als Gerichtsverfahren, dialogorientierte oder finanzielle Maßnahmen kategorisieren. Gerichtlich liegt bei Verletzungen der Verträge ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 f. AEUV nahe. Ob ein solches Verfahren jedoch allein auf eine Verletzung von Art. 2 EUV gestützt werden kann, ist sehr umstritten. Der EuGH behilft sich damit, dass Art. 19 Abs. 1 EUV die Rechtsstaatlichkeit aus Art. 2 EUV konkretisiere (zum Teil i.V.m. Art. 47 GRCh)⁴⁹ und dies tauglicher Prüfungsmaßstab für Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf konkrete Handlungen von Mitgliedsstaaten sei. Über eine direkte Justiziabilität des Art. 2 EUV allein hat er jedoch noch nicht entschieden.⁵⁰

Direkt auf Art. 2 EUV bezogen sind die Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 und 2 EUV. Das Vorgehen nach Abs. 2 ermöglicht gemäß Abs. 3 bei Feststellung einer Werteverletzung das Aussetzen der Rechte aus den Verträgen, also z.B. den Zugang zu EU-Finanzmitteln oder Stimmrechten. Art. 7 Abs. 3 EUV macht deutlich, dass ein Ausschluss aus der EU keine Option ist.⁵¹ Das Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV ist dem konstruktiv vorgelagert. Nach der Feststellung einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte kann der Rat Empfehlungen mit begrenzter Rechtswirkung beschließen. Bisher wurden lediglich zwei Verfahren nach Abs. 1 eingeleitet (gegen Polen 2017 und Ungarn 2018). Das Verfahren gegen Polen wurde im Mai 2024 von der Kommission zurückgenommen, nachdem es dort zu einem Regierungswechsel gekommen war.

49 EuGH (Fn. 15, 17). Siehe dazu auch *Payandeh*, Rechtsstaatsprinzip (Fn. 16), 482 f.

50 *Terhechte* (Fn. 13), Art. 2 Rn. 14; *Calliess* (Fn. 1), Art. 2 Rn. 36; *Hilf/Schorkopf* (Fn. 13), Art. 2 Rn. 46.

51 *Böttner/Schröder*, Article 7 TEU (Fn. 47), S. 230 ff.

Eine niedrigere Eingriffsschwelle bietet das Verfahren zum Schutz des Haushalts der Union durch die Konditionalitäts-VO.⁵² Nach diesem können bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedsstaat, welche die wirtschaftliche Führung des Haushalts oder den Schutz der finanziellen Interessen der EU hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, Zahlungen ausgesetzt, reduziert oder unterbrochen werden, sowie das Eingehen neuer rechtlicher Verpflichtungen verboten werden. Dies trifft die Mitgliedsstaaten am ehesten dort, wo es wehtut – in ihrem Finanzbedarf. Im Vergleich zu den vorher genannten Verfahren ist dieses auch präventiv ausgestaltet. Es handelt sich gerade nicht um eine Strafe für Rechtsstaatlichkeitsverstöße, da dies die haushaltsrechtlichen Kompetenzen der EU überschreiten würde.⁵³ Dieser Mechanismus wurde 2022 im Umfang von 6,3 Mrd. Euro das erste Mal gegen Ungarn eingesetzt.⁵⁴ Gestützt wurde das Verfahren auf Korruptionsvorwürfe.

Die Soft-Law-Instrumente – darunter ein Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit,⁵⁵ der seit 2020 von der Kommission veröffentlicht wird, und ein regelmäßiger Dialog des Rats seit 2014 – dienen primär dazu, im Austausch zu bleiben und eine verlässliche Datengrundlage zu schaffen, die auch von zivilgesellschaftlichen Initiativen genutzt werden kann und Entwicklungen dokumentiert. Die Berichte der Kommission fokussieren sich auf das Justizsystem, Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus sowie sonstige institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Seit 2022 wird er mit Empfehlungen veröffentlicht, deren Umsetzung im Bericht des folgenden Jahres thematisiert wird. Der Rechtsstaatlichkeitsdialog des Rats basiert auf den Grundsätzen der Objektivität, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung aller Mitgliedsstaaten und soll überparteilich und evidenzbasiert durchgeführt werden. Seit 2020 tagt dieser viermal jährlich, inhaltlich sowohl allgemein zur EU als auch länderspezifisch. Dabei stützt sich der Dialog auf die Berichte. Allerdings werden diese

52 VO (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABl. L 433I, S. 1.

53 B. Baade, Die Konditionalitätsverordnung, NVwZ 2023, 132 (135).

54 Für Details siehe U. Stäsche, Der EU-Konditionalitätsmechanismus als ein „scharfes Schwert“, EuZW 2023, 301.

55 Details zum Bericht 2024 sind abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2024-rule-law-report_de (14.10.2024).

Berichte als bloße Beobachtungsübung kritisiert und zivilgesellschaftlich deutlich ergänzt.⁵⁶

Dieser Beitrag wird sich im Folgenden zur besseren Vergleichbarkeit auf das Verfahren nach Art. 7 EUV fokussieren.

b) Afrikanische Union

Die Afrikanische Union verfügt über drei verschiedene Sanktionsregime mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Das erste findet Anwendung, wenn ein Mitgliedsstaat seine Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt (Art. 23 Abs. 1 AU-Gründungsakt), und ist für diesen Beitrag zu vernachlässigen. Das zweite richtet sich gegen Mitgliedsstaaten, die Entscheidungen der AU nicht befolgen (Art. 23 Abs. 2 AU-Gründungsakt) und das dritte ist explizit für Regierungen gedacht, die auf verfassungswidrige Weise an die Macht gekommen sind (Art. 30 AU-Gründungsakt, ergänzt durch Art. 7 PSC-Gründungsprotokoll und Art. 23 bis 26 ACDEG). Auf Rechtsfolgen-seite folgt bei einem Coup automatisch die Suspendierung von Mitgliedsrechten. Artikel 23 Abs. 2 AU-Gründungsakt bleibt dagegen vage und ermöglicht Maßnahmen von politischer und wirtschaftlicher Natur. Dieses Verfahren richtet sich nur indirekt gegen Verstöße gegen demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze und umfasst Verstöße gegen sämtliche Entscheidungen und politischen Grundsätze der AU. Zur besseren Vergleichbarkeit und da Art. 23 Abs. 2 AU-Gründungsakt bisher noch keine Anwendung gefunden hat, beschränkt sich dieser Beitrag auf die Reaktion auf verfassungswidrige Regierungswechsel.⁵⁷

Darüber hinaus darf die AU selbst militärisch in Mitgliedsstaaten intervenieren. Dieses Recht gilt in Fällen von Kriegsverbrechen, Genoziden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, aber auch auf Anfrage von Mitgliedsstaaten, um Frieden und Sicherheit wieder herzustellen (Art. 4 lit. h, j AU-Gründungsakt). Für diese Missionen gibt es eine eigene African Standby Force (ASF), die 2004 ins Leben gerufen und 2016 für vollständig

56 Siehe dazu die Arbeit von Liberties, einem Zusammenschluss von Organisationen über 18 EU-Staaten hinweg zur Civil Liberties Union for Europe. Sie veröffentlichen jährlich eine Gap Analysis; für 2024 abrufbar unter: https://www.liberties.eu/f/_ad_yxi (14.10.2024).

57 Für Details siehe K. D. Magliveras, The Several Sanctioning Regimes in the AU, in: O. Amao/M. Olivier/K. Mankliberas (Hrsg.), *The emergent African Union Law*, Oxford 2021, S. 361.

einsatzbereit erklärt wurde. Auch wenn seit dessen Gründung vor 20 Jahren knapp 30 Friedensmissionen von der AU und Regionalorganisationen durchgeführt wurden, wurde die ASF nicht wie vorgesehen eingesetzt. Dies liegt einerseits daran, dass Friedensmissionen von Regionalorganisationen oder Mitgliedstaaten anstelle des PSC angestoßen wurden. Andererseits ist die regionale Aufteilung der Brigaden für Konflikte in den Grenzräumen zwischen den Regionen unpraktisch. Schließlich hat sich (ebenso wie bei der EU oder den UN) erwiesen, dass der Unterhalt einer Standby Force keineswegs zu schnellerem Truppeneinsatz führt.⁵⁸

c) Zwischenfazit

Das Instrumentarium an möglichen Maßnahmen in der EU und der AU ist groß, entfaltet jedoch nur geringe Wirkung. Am effektivsten sind in der EU finanzielle Maßnahmen nach der Konditionalitäts-VO, die allerdings wiederum auch unterlaufen werden, wenn es politisch opportun ist.⁵⁹ Die zwei Verfahren, die bisher nach Art. 7 Abs. 1 EUV gegen Polen und Ungarn angestrebt worden sind, ermöglichen nur Feststellungen und Empfehlungen und haben bisher kaum Konsequenzen nach sich gezogen. Der Fokus auf Dialog führt zu einer Verzögerung der rechtlichen Durchsetzung und ermöglicht eine weitere Verschlechterung der Situation vor Ort.⁶⁰

Die Ermächtigung zu Militäreinsätzen der AU ermöglicht noch intensivere Eingriffe, entfaltet aber offensichtlich keine Abschreckungswirkung oder ist in der Lage, Coups regelmäßig wieder rückgängig zu machen. Insbesondere im Hinblick auf den eingangs vorgestellten Coup Belt kommt es zu einer Kooperation der Regime, die eigentlich beschlossene Sanktionen unterlaufen.⁶¹ Wie das erste Sanktionsregime bezüglich der ausbleibenden Beitragszahlungen andeutet, verfügt die AU mit ihrem deutlich kleineren

58 C. de Coning, Revitalising the African standby force, <https://www.accord.org.za/analysis/revitalising-the-african-standby-force-lessons-from-africas-peace-operations-experience/> (14.10.2024); C. de Coning/A. E. Yaw Tchie, African Standby Force turns 20, <https://theconversation.com/african-standby-force-turns-20-has-it-helped-keep-the-peace-the-pros-and-cons-228649> (14.10.2024).

59 Tagesschau.de, Ungarn knüpft Zustimmung zu Ukraine-Hilfen an Freigabe der EU-Gelder, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ungarn-ukraine-eu-100.html> (14.10.2024). Siehe dazu die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 18.1.2024 zur Lage in Ungarn und den eingefrorenen EU-Geldern (2024/2512(RSP)).

60 Mader, Rechtsstaatsmisere (Fn. 18), 919.

61 C. Lambert, Africa's Coup Calamity, <https://warontherocks.com/2024/02/africas-coup-calamity-what-happened-to-deterrence/> (14.10.2024); H. Mohammed, The Resur-

Budget im Vergleich zur EU über geringere Möglichkeiten, finanzielle Anreize für Rechtsstaatlichkeit zu setzen, wie es nun über die Konditionalitäts-VO möglich ist.

3. Sanktionsverhängung

Ob auf die Grundwerte verletzendes Verhalten eine Sanktion folgt, ist längst nicht sicher. Dies liegt an Fehlern im System auf zwei Ebenen: formell ist das Prozedere in beiden Organisationen komplex und politisch geprägt und materiell werden die Tatbestände nicht immer eindeutig ausgelegt.

a) Formell

Das Art.-7-Verfahren in der EU ist sehr politisch, da es für Beschlüsse nach Abs.1 vier Fünftel der Ratsmitglieder braucht und bei Abs.2 alle außer dem betroffenen Mitgliedsstaat ein Veto einlegen können. Ein Lösungsvorschlag ist, dem Europäischen Gerichtshof mehr Macht einzuräumen. Dieser könnte rechtssicher feststellen, ob eine qualifizierte Bedrohung der europäischen Grundwerte vorliegt oder ob diese bereits systematisch verletzt werden. Allerdings führen Gerichtsverfahren selten zu einer Beschleunigung von Prozessen. Darüber hinaus droht eine Politisierung des Gerichtshofs.⁶² Um eine Balance zwischen dem bisherigen hochpolitischen Verfahren und einem Gerichtsprozess zu finden, könnte es helfen, das Prozedere an ein dafür designiertes Gremium auszulagern, so wie es in der AU geschieht. Dies könnte politische Erwägungen stärker berücksichtigen, ohne sich davon blockieren zu lassen.

In der AU erfolgt die Suspendierung von Mitgliedsrechten zwar unmittelbar auf die Feststellung eines Coups. Die Bewertung, ob ein Coup rechtlich vorliegt, übernimmt der Friedens- und Sicherheitsrat.⁶³ Dieser ist ein Gremium aus 15 Abgeordneten, die turnusmäßig neu gewählt werden und einem Regionalproporz unterliegen. Die Wahlvoraussetzung, dass die Mitglieder verfassungsmäßige Regierung, Rechtsstaatlichkeit und

gence of Military Coups in Africa and the Role of the African Union, *Socialscientia* 2022, 82 (82).

62 *Bauerschmidt*, Rechtsstaatlichkeit (Fn. 41), 313 f.

63 *Adjovi*, Peace and Security Council (Fn. 30).

Menschenrechte respektieren sollen, wird jedoch häufig ignoriert.⁶⁴ Er ist kein Hauptorgan der AU, sondern wurde von der Assembly unter deren Berechtigung, ohne Beschränkung neue Organe zu gründen, eingeführt. Auch wenn der PSC daher nur indirekt durch die Verträge der AU legitimiert ist, werden seine Entscheidungen in der Regel akzeptiert. Art. 30 AU-Gründungsakt konkretisiert jedoch nicht, in welchem Umfang die Rechte suspendiert werden.⁶⁵ Dies wird ergänzt durch Regel 37 Abs. 2 der Assembly-Geschäftsordnung, die konkrete Maßnahmen gegen Individuen als auch gegen die verfassungswidrige Regierung ermöglicht. In Bezug auf Unregelmäßigkeiten bei Regierungswechseln wird der AU Inkonsequenz vorgeworfen. So habe diese zuletzt in Guinea und der Elfenbeinküste nicht gehandelt, was das Vertrauen in die AU signifikant geschmälert und etwaige erhoffte Abschreckungswirkungen vermindert habe.⁶⁶

b) Materiell

Um zu einer Entscheidung kommen zu können, müssen die Tatbestandsvoraussetzungen der Normen erfüllt sein. Im Fall von Art. 7 und damit Art. 2 EUV wurden mittlerweile in Zusammenarbeit von Rechtsprechung und Literatur entsprechende Maßstäbe herauskristallisiert.⁶⁷

In der AU dagegen handelt der PSC bei der Feststellung von verfassungswidrigen Regierungswechseln nicht konsequent und stark von einer Abwägung aus Pragmatismus und Prinzip geprägt.⁶⁸ Zunächst ist festzuhalten, dass „unconstitutional“ im Sinne von Art. 4 lit. p und Art. 30 des Gründungsaktes nicht automatisch als „undemocratic“ zu verstehen ist (Art. 4 lit. m AU-Gründungsakt).⁶⁹ Der Ausschuss der AU für verfassungswidrige Veränderungen definiert verfassungswidrige Regierungswechsel entsprechend der Lomé-Deklaration.⁷⁰

64 *Nyinevi/Fosu*, Prohibition (Fn. 3), 96 f.

65 *Magliveras*, Sanctioning Regimes (Fn. 57), S. 372.

66 *Singh*, Consequences of Coup d'états (Fn. 3), S. 161; *J. B. Serugo/K. Balingene*, Taking Stock of African Union's Sanctions against Unconstitutional Change of Government, *Recht in Afrika* 2022, 135 (175 ff.).

67 Siehe II.1.c).

68 *Nyinevi/Fosu*, Prohibition (Fn. 3), 97 f.

69 *Magliveras*, Sanctioning Regimes (Fn. 57), S. 371.

70 *M. Ndulo*, The Prohibition of Unconstitutional Change of Government, in: A. Yusuf/F. Ouguerouz (Hrsg.), *The African Union*, Leiden/Boston 2012, S. 251 (251).

Allerdings ergeben sich regelmäßig Fälle aus einer Grauzone: so erlauben zahlreiche Verfassungen Amtszeiten ohne Beschränkung. Wenn ein Herrscher schließlich nach mehreren Jahrzehnten seiner Position enthoben wird, entspricht dies nicht der Verfassung, wird aber dennoch mittunter als demokratisch gewertet.⁷¹ Kritisiert wird auch der Fokus der AU auf militärische Coups, bei dem undemokratische Verfassungsänderungen (z.B. zur Amtszeitverlängerung) folgenlos bleiben.⁷² Ein weiteres Beispiel stellt der Umgang mit Exilregierungen dar, denen mittunter die Wahrnehmung der Mitgliedsrechte an Stelle der De-facto-Regierung erlaubt wird. Hier fehlt es an Einheitlichkeit.

c) Zwischenfazit

Wenn weder die Tatbestandsmerkmale konsequent ausgelegt werden, noch die Rechtsfolgen absehbar sind, ist die begrenzte Abschreckungswirkung wenig überraschend. Während in der AU Unklarheit bezüglich der Auslegung der Tatbestandsseite herrscht, ist das Verfahren in der EU zu politisch aufgeladen und dialogorientiert, um innerhalb praktikabler Zeiträume zu Ergebnissen zu kommen. Der Automatismus in der AU produziert dagegen auf Grund fehlender konkreter Maßstäbe für die vergleichbare Behandlung von Einzelfällen bzw. Inkonsequenz auch keine vorhersehbaren Ergebnisse.

4. Rechtsschutz

Was bezüglich der Vorhersehbarkeit helfen könnte, wäre ein klarer Rechtsschutz-Mechanismus. Dieser wird an zwei Stellen relevant: einerseits, um nach der Verhängung von Sanktionen Maßstäbe zu überprüfen und so zu einer Rechtsfortbildung hin zu mehr Rechtssicherheit zu kommen. Andererseits dienen Anhörungen im Vorfeld der Entscheidung dem rechtlichen Gehör als Teil eines fairen Verfahrens und erhöhen die Akzeptanz dessen.

71 *Magliveras*, Sanctioning Regimes (Fn. 57), S. 372.

72 *Nyinevi/Fosu*, Prohibition (Fn. 3), III f.

a) Gerichtshof

Zunächst ist festzustellen, dass eine gerichtliche Überprüfung nur äußerst eingeschränkt gegeben ist. In einem Art.-7-Verfahren überprüft der EuGH gemäß Art. 269 AEUV die beschlossenen Rechtsakte nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedsstaates und dies auch nur hinsichtlich der Einhaltung der Verfahrensregelungen. Dies steigert die Politisierung des Verfahrens im Rat. Doch auch wenn der EuGH keine direkte inhaltliche Überprüfung vornimmt, prüft er die angemessene Begründung von Maßnahmen, was wiederum zu einer Entschleunigung des Verfahrens beiträgt.⁷³

In der AU gibt es dagegen gar kein allgemeines Justizorgan, welches mit dem EuGH vergleichbar wäre. Der Afrikanische Gerichtshof, der als Haupt-Judikativ-Organ in der Gründungsakte vorgesehen war, ist aus Kostengründen nie zustande gekommen.⁷⁴ Stattdessen gab es 2004 einen Zusammenschluss des Afrikanischen Gerichtshofs für Menschen- und Völkerrechte mit dem Gerichtshof der AU zum African Court of Justice and Human Rights.⁷⁵ Dieser wird jedoch nicht von allen Mitgliedsstaaten vollumfänglich oder überhaupt anerkannt.⁷⁶ Insofern entfaltet es nur eingeschränkt abschreckende Wirkung, dass verfassungswidrige Regierungswechsel ein Verbrechen sind, die von diesem Gericht verurteilt werden können.⁷⁷ Dieses Fehlen einer übergreifenden judikativen Instanz ist ein Manko für die Überprüfung der Verhängung von Sanktionen und das Entstehen des Rechtssystems der AU generell.

73 F. Schorkopf in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL, München Mai 2024, Art. 7 EUV Rn. 52.

74 Magliveras, Sanctioning Regimes (Fn. 57), S. 376.

75 K. Clarke/C. Jalloh/V. Orlu, Introduction, in: C. Jalloh/K. Clarke/V. Orlu (Hrsg.), The African Court of Justice and human and peoples' rights in context, Cambridge 2019, S. 1; F. Ouguergouz, The African Court of Justice and Human Rights, in: A. Yusuf/F. Ouguergouz (Hrsg.), The African Union, Leiden/Boston 2012, S. 119.

76 Das Protokoll über das Statut des Afrikanischen Gerichtshofs für Gerechtigkeit und Menschenrechte wurde bisher von 33 Staaten unterzeichnet und nur von acht ratifiziert; <https://au.int/sites/default/files/treaties/36396-sl-PROTOCOL%20ON%20THE%20STATUTE%20OF%20THE%20AFRICAN%20COURT%20OF%20JUSTICE%20AND%20HUMAN%20RIGHTS.pdf> (14.10.2024).

77 Artikel 28E des Protokolls über Änderungen des Statuts des Afrikanischen Gerichtshofs für Gerechtigkeit und Menschenrechte (Malabo-Protokoll) enthält darüber hinaus detaillierte Tatbestandsmerkmale. So zählt es unter anderem als verfassungswidriger Regierungswechsel, die Wahlregeln in den sechs Monaten vor deren Durchführung ohne Zustimmung der Mehrheit der politischen Akteure zu ändern (Abs. 1 lit. f).

b) Verfahrensrechte

Während Gerichte getroffene Entscheidungen beurteilen können, ist es für die betroffenen Staaten entscheidend, bereits vor dem Votum ihre Sichtweise darstellen zu können. In der EU sind Anhörungsrechte im Verfahren ausgeprägt und tragen maßgeblich dazu bei, dieses in die Länge zu ziehen. So greift – bevor es überhaupt zu einem Verfahren nach Art. 7 EUV kommt – der Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips von der Kommission.⁷⁸ Dieser besteht aus drei Phasen, in denen zunächst die Kommission die Lage bewertet und Empfehlungen abgibt, deren Umsetzung sie anschließend beobachtet. Erst bei Scheitern prüft die Kommission schließlich die Einleitung eines Art.-7-Verfahrens. Eine Reform dieses Vorverfahrens war vorgesehen,⁷⁹ hat sich aber bisher nicht manifestiert.

Der PSC in der AU ist dagegen deutlich effizienter und verhängt die Sanktionen in der Regel in derselben Sitzung wie die Feststellung des Coups via Communiqué. Durch das Ezulwini-Rahmenwerk⁸⁰ sollte 2009 ein Gremium geschaffen werden, das vergleichbar mit den Sanction Committees des UN-Sicherheitsrats die verhängten Sanktionen regelmäßig überprüft. Dieses Komitee erfüllt diese Aufgabe jedoch nur unzureichend, sodass die Möglichkeiten der AU, ausbleibende Befolgung ihrer Sanktionen zu überwachen und zu ahnden, sehr limitiert sind. Hier könnte eine verstärkte Kooperation mit anderen regionalen Organisationen wie der ECOWAS über geteilte Ressourcen Abhilfe schaffen.⁸¹ Darüber hinaus ergreift der PSC selbst dann Maßnahmen, wenn ein Staat das PSC-Protokoll nicht ratifiziert hat.⁸² Das ist zwar aus Gründen der Konsequenz zu begrüßen (alle afrikanischen Staaten sind Mitglied der AU und daher auch an Entscheidungen der durch die Assembly eingerichteten Untergremien gebunden). Allerdings unterminiert die Tendenz von Mitgliedsstaaten, Protokolle zu den grundlegenden Verträgen nicht zu ratifizieren, die weitergehende Integration in der AU und führt zu Souveränitätskonflikten.

Zugunsten eines rechtsstaatlichen Verfahrens wäre ein Mittelweg aus beidem gut.

78 Mitteilung der Kommission v. 11.3.2014, Ein neuer Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM(2014) 158 final.

79 Ruffert (Fn. 1) Art. 7 Rn. 39.

80 Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of Measures of the African Union in Situations of Unconstitutional Changes of Government in Africa.

81 Singh, Consequences of Coup d'états (Fn. 3), S. 162.

82 Amao, African Union Law (Fn. 36), S. 93 f.

c) Zwischenfazit

Hinsichtlich des Rechtsschutzes besteht noch Potential für die stärkere Einbindung der Judikative. Dies könnte einerseits den politischen Druck in der EU reduzieren und andererseits in der AU dazu beitragen, einheitlichere Maßstäbe zu finden, die dann wiederum größere Vorhersehbarkeit erlauben. Im Vorfeld der Entscheidung ist eine Anhörung der betroffenen Staaten aus rechtstaatlicher Perspektive unerlässlich. Wenn diese jedoch dazu genutzt wird, das Verfahren zu verschleppen, sollte diesem Einhalt geboten werden.

III. Gesamtfazit

Wie dargestellt, gibt es sowohl in der EU als auch in der AU gute Ansätze zum Schutz rechtstaatlicher und demokratischer Standards. In der Praxis sind diese jedoch bei weitem nicht ausreichend, um abschreckende Wirkung zu entfalten. Insofern sind beide Organisationen als nominale Sicherheitsakteure einzuordnen, die zwar institutionelle Ansätze haben, mit Sicherheitsbedrohungen umzugehen, aber politisch und/oder militärisch nicht in der Lage sind, diesen Ansätzen realistische Wirkung zu verleihen.⁸³ Beide Organisationen könnten voneinander gut funktionierende Praktiken übernehmen, um ihre eigenen Hindernisse zu überwinden. So erleichtert die Auslagerung an ein designiertes Gremium die Entpolitisierung der Entscheidung über einen Coup in der AU, während die EU von ihren starken Mehrheitserfordernissen blockiert wird. In der EU sind dagegen unter anderem durch die Mithilfe des EuGH die Maßstäbe klarer. Bei knappen Kassen an Institutionen wie der Justiz zu sparen, leistet keinen guten Beitrag zur Erhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Standards. Vor dem Hintergrund der weltpolitischen Lage kann die Bedeutung handlungsfähiger und effizienter internationaler Organisationen, die sich auch vor ihren Mitgliedsstaaten zu behaupten wissen, kaum unterschätzt werden. Eine Behebung der aufgezeigten Problemstellen ist daher dringend notwendig. Dabei ist der Blick auf funktionierende Praktiken in anderen Organisationen für einen Verfassungsschutz durch Sanktionen essentiell.

83 Definition von *Abiodun*, Quest for Peace and Security (Fn. 36), S. 23.

