

Michael T. Marx **Perspektiven**  
**der regionalen**  
**Entwicklungsprozesse**  
**in Afrika**

Grundsätzlich ist die Idee regionaler Bündnisse auch in Afrika sinnvoll, wie die erfolgreich arbeitenden großen Allianzen in anderen Regionen des Südens – NAFTA, MERCOSUR und ASEAN – zeigen. Jedoch sollte von den bestehenden afrikanischen Bündnissen wie COMESA, ECOWAS, SADC und EAC nicht allzu viel erwartet werden, haben doch weder diese selbst noch deren Vorläuferorganisationen SADCC und PTA bislang Nennwertes zur Förderung von Kooperation und Integration auf dem Kontinent geleistet. Zwar findet sich in der ein oder anderen Bündnisverfassung neben dem Wunsch nach Schaffung von Freihandelszonen und Zollunionen auch die Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte, jedoch verhindert das Fehlen konkreter Mechanismen zur Konfliktprävention und -bewältigung eine effiziente Regionalarbeit ebenso wie das Bestehen offensichtlicher Widersprüche und konkurrierender Ziele der diversen Allianzen selbst. Letztlich bedarf es auch in Afrika immer von Format, die durch eine mutige und visionäre Politik die bestehenden Hindernisse beseitigen und der Idee von Kooperation und Integration in ihren Regionen zum Durchbruch verhelfen.

Zunächst ist es notwendig, kurz auf die Argumente für eine stärkere regionale Kooperation und Integration einzugehen. In einem zweiten Schritt soll versucht werden, einige Tendenzen aufzuzeigen. Im dritten Schritt wird eine Bilanz der bestehenden wichtigsten Prozesse der regionalen Kooperation und Integration gezogen; hierbei werden auch die wichtigsten Probleme berücksichtigt. Im letzten Abschnitt wird versucht, einige Perspektiven darzustellen; diese können sich hier nur auf die mittelfristig zu erwartenden Entwicklungen beziehen, nicht aber auf den Reformbedarf der einzelnen Regionalorganisationen.<sup>1)</sup> Betrachtet werden soll allein Afrika südlich der Sahara.<sup>2)</sup> Die Begrenztheit des Raums zwingt zur Beschränkung auf das Wesentliche. Im Rahmen einer kurzen Darstellung muss ich mich auch auf das Wesentliche beschränken. Vor allem auf eine Beschreibung der bestehenden Organisationen und ihrer Strukturen muss verzichtet werden.<sup>3)</sup>

Grundsätzlich zeigt die derzeitige Diskussion über die regionalen Integrationsprozesse wieder mehr Realismus und zum Teil auch eine wiederbelebte Skepsis. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre standen stark theoretische Überlegungen über die prinzipiellen Vorteile der regionalen Integration im Vordergrund. Diese wurden vor allem inspiriert durch politische Erwägungen im Zug des Zerfalls von COMECON und Warschauer Pakt und die Herausforderungen durch die zunehmende Globalisierung.

Skepsis besteht vor allem dahingehend, ob eine stärkere regionale Kooperation und Integration Afrika

vor den Folgen der Marginalisierung bewahren kann. Allen ist bewusst, dass der Anteil Afrikas am Welt-handel stetig gesunken ist und derzeit bestenfalls ein bis zwei Prozent beträgt. Die zentrale, aber leider nicht beantwortbare Frage ist daher, ob aus einer stärkeren regionalen Kooperation und Integration mehr Handel, Arbeitsplätze, Sicherheit, ein positives Investitionsklima, Wohlstand etc. erwachsen werden.

Wenn der Druck auf die Wettbewerbsfähigkeit durch die Globalisierung immer stärker wird und die Öffnung der Märkte für Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland stärker, dann, so argumentieren Gegner der regionalen Kooperation und Integration, seien bilaterale und regionale Handelspräferenzen und Zollunionen als Versuch, sich stärker abzuschotten, nicht mehr ein *stepping stone* für die weitere Entwicklung, sondern ein *stumbling block*. Der ‚richtige‘ Schritt sei vielmehr die generelle Öffnung der Grenzen für den Wettbewerb um Güter und Dienstleistungen.

Grundsätzlich soll dafür plädiert werden, die Erwartungen nicht zu hoch anzusetzen und Realismus, nicht Euphorie walten zu lassen. Viele Dinge brauchen ihre Zeit, in der EU und in Afrika.

Überzogen etwa sind die Erwartungen, mittels der regionalen Kooperation und Integration ließen sich die regionalen Disparitäten und Handelsdefizite und die nationale Armut, Arbeitslosigkeit, Engpässe in der Infrastruktur etc. auf kurze Sicht beheben.

Überzogen waren auch die Erwartungen, die ‚Riesen‘ (Südafrika, Nigeria) stärker einbinden oder gar fesseln oder von deren Entwicklungsdynamik und Entwicklungspotenzial profitieren zu können. Während dies sich im Fall von Entwicklungsunterschieden in Europa wohl annehmen lässt, muss angenommen werden, dass in Afrika eher das Gegenteil der Fall ist. Eine wie immer geartete Notwendigkeit für die ‚Riesen‘, sich altruistisch oder zurückhaltend zu verhalten, besteht nicht. Im Fall von Nigeria ist auch deutlich geworden, dass das Land die ECOWAS stets als Mittel zur Hegemonialisierung<sup>4)</sup> betrachtet hat, und dass die Zurückhaltung Südafrikas in der Zeit der Regierung Mandelas mittelfristig enden wird. Auch die SACU war ein Ausfluss der außenpolitischen Interessen Südafrikas. Der Wille, sich die

- 1) Zum Reformbedarf der SADC siehe Meyns 2000: 250 ff., Marx / Peters-Berries 1997; Zu den wichtigsten offenen Fragen im Bereich des intra-SADC-Handels siehe Peters-Berries 2000:9-14.
- 2) Zu den regionalen Ansätzen im Maghreb siehe Bourenane 1990.
- 3) Siehe hierzu Marx / Peters-Berries 1997; Marx & Peters-Berries 1999; Mair 1998; Mair 2000 a; Mair 2000 b.
- 4) Allerdings mit dem verstärktem Trend, dies mit möglichst geringem finanziellen Aufwand zu erreichen; Lancaster 1995:203. Ausnahme hier ist das Engagement in den ECOMOG-Einsätzen in Liberia, Sierra Leone und Guinea.

BLS-Länder geneigt zu machen, hatte seinen Preis, nämlich die überproportionalen Anteile am Zollaufkommen für diese Länder. Mit dem Ende der Apartheid besteht kaum noch eine Notwendigkeit mehr für dieses (kostspielige) Instrument, und die Annahme, Südafrika wolle Einkünfte oder Wohlstand mit anderen Ländern teilen, ist schiere Illusion.

Nicht übersehen werden sollte auch, dass charismatische und visionäre Staatslenker nicht zu ersetzen sind, wie die Beispiele de Gaulle und Adenauer zeigen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Präsident Obasanjo deutlich stärker auf die regionale Kooperation und Integration und auf ECOWAS setzt, als dies die Generäle taten.

■ Gründe für verstärkte regionale Kooperation und Integration

Seit Beginn der neunziger Jahre hat die Aufmerksamkeit hinsichtlich der Bemühungen der Entwicklungsländer, regionale Bündnisse zur optimalen Vertretung der eigenen Interessen zu schaffen bzw. wiederzubeleben, deutlich zugenommen. Trendsetter und Vorreiter war sicherlich die EU, aber im Süden haben die Beispiele von NAFTA, MERCOSUR und ASEAN sicher auch dazu beigetragen, die eigenen Anstrengungen zur regionalen Kooperation und Integration zu verstärken bzw. alte Positionen zu überdenken. Das Ende des Kalten Krieges, der Zusammenbruch des Ostblocks, die rasante Globalisierung, die Unmöglichkeit, sich vom internationalen Wettbewerb abzukoppeln, die vielen Struktur Anpassungsprogramme und anderes mehr waren sicher ebenfalls Auslöser für die Regierungen in Afrika, sich weniger isolationistisch mit der eigenen Zukunft auseinanderzusetzen, sondern sich im Kontext mit den eigenen Nachbarn zu begreifen. In einigen Ländern mag man darüber hinaus noch konstatieren, dass die regionale Kooperation und Integration eher als (verspäteter) Versuch einer *collective self-reliance* betrachtet wird, sich nämlich im Rahmen einer Zollunion abzuschotten, denn als Versuch, sich in das Weltgeschehen einzuklinken.

Im Hinblick auf die externe Betrachtung der regionalen Kooperation und Integration ist festzuhalten, dass sich das Augenmerk eher den großen

Bündnissen mit einem gewissen Potenzial zuwendet. Hierzu sind vor allem zu zählen:

1. die Southern African Development Community (SADC) und damit auch implizit die Southern African Customs Union (SACU),
2. die Economic Community of West African States (ECOWAS),
3. die East African Community (EAC) und schließlich
4. die Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Damit scheidet aus der Betrachtung eine Reihe von Bündnissen aus, denen kein oder nur ein sehr geringes Potenzial eingeräumt wird, die Zukunft auf dem afrikanischen Kontinent zu gestalten, mitzugestalten oder mehr als marginal zu beeinflussen. Hierzu wären wohl zu zählen IGAD, SACU<sup>5)</sup> und Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, sowie letztlich auch die COMESA, der Common Market for Eastern and Southern Africa.

Bei der Betrachtung der Integrationsprozesse ist es sicher hilfreich, die Argumente und Beweggründe, die in Politik, Administration und Wissenschaft in den Entwicklungsländern (EL) vorgebracht werden, von denen aus den Industrieländern (IL) zu unterscheiden.

Bei aller Schwierigkeit, dies als Außenstehender versuchen zu wollen, haben die folgenden Motive eher eine Relevanz für die EL:

- Ohne stärkere Allianzen wird die politische Bedeutung Afrikas im Kontext der Globalisierung eher abnehmen als wachsen.
- In den Bereichen Infrastrukturentwicklung (Straßen, Schienenwege, Wasser- und Stromversorgung), Kriminalitätsbekämpfung und mit Einschränkungen auch Umweltschutz lassen sich durch Maßnahmen ausschließlich im nationalen Rahmen nur begrenzt durchgreifende Erfolge erzielen.
- In den Nachbarstaaten existieren Marktpotenziale, die sich eher bzw. mit geringerem Aufwand nutzen lassen als die in den IL.
- Regionale Gipfeltreffen fördern zu Hause erfolgreich die Popularität der Politiker und haben erheblichen diplomatischen Wert.<sup>6)</sup>

5) Dies ist kein Widerspruch. Obwohl im Rahmen der Zollunion und Freihandelszone der SADC die SACU obsolet wird, ist die Neuverteilung der Zolleinnahmen für die SACU-Länder wichtiger Verhandlungsgegenstand.

6) Als ‚Ausdruck defensiver Diplomatie zur Vermeidung von Isolation und regionaler Solidarität‘; Lancaster 1995: 203.

- Der kürzlich beendete SADC-Gipfel mit seiner öffentlichen Unterstützung für Präsident Mugabe zeigt indessen, dass sich die regionale Kooperation im Rahmen eines Bündnisses auch als Defensivinstrument gegen den Druck durch Kampagnen für mehr Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nutzen lässt.

Argumente, die eher aus der Sicht der Industrieländer Relevanz haben, sind:

- Die meisten Länder sind wirtschaftlich zu klein, um wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen und eine kostengünstige Produktion in größerem Ausmaß mit hinreichenden *economies of scale* zu ermöglichen. Ohne eine Einbindung in größere Märkte sind die Standorte für Investoren nicht attraktiv. Eine Industrialisierung oder Weiterverarbeitung von Rohstoffen wird damit ohne regionale Integration eher in den IL stattfinden als in den EL.
- Regionale Marktintegration ermöglicht durch Spezialisierung und Konzentration die Ausbildung komparativer Vorteile.
- Die regionale Kooperation und Integration ermöglicht eine tiefere Verknüpfung und Interdependenz unter den beteiligten Staaten, so dass das Ausbrechen eines einzelnen Staates nicht mehr ohne weiteres möglich ist. Beispiele für ein solches Ausbrechen wären etwa massive Einschränkungen der Demokratie, sofern Demokratiegebote in den Grundverträgen festgelegt sind, Militärputsche, interne Rebellionen, restriktive Zollregelungen oder Schließung der Grenzen. Dies ist ein Argument für ein Mehr an politischer und wirtschaftlicher Sicherheit, Vorhersehbarkeit und Planbarkeit. Ein derartiges Potenzial zu Prävention und Handhabung von Konflikten haben allerdings nur wenige Bündnisse, etwa (satzungsgemäß) SADC und ECOWAS.

■ Tendenzen bei der regionalen Kooperation und Integration in Afrika

Grundsätzlich zeigen sich Tendenzen zu einer größeren Komplexität der Regionalbündnisse. Die Zielsetzungen wurden zum einen erweitert in Richtung Schaffung einer Freihandelszone und Zollunion, und

zum anderen schließen sie eine politische Dimension ein. In SADC, ECOWAS und EAC zeigten sich in den letzten vier bis fünf Jahren auch Tendenzen zur Beschleunigung und Dynamisierung. Beispiele sind der Abschluss der EAC-Verträge, die Ratifizierung des Handelsprotokolls in der SADC, die Vereinbarung zwischen Nigeria und Ghana, einen schnelleren Weg bei der regionalen Kooperation und Integration zu gehen als der Rest der ECOWAS (*fast track*) und die ausdrückliche Zustimmung der übrigen Mitgliedsstaaten der ECOWAS hierzu.<sup>7)</sup>

COMESA, ECOWAS, SADC und EAC streben mittlerweile alle die Schaffung einer Freihandelszone und einer Zollunion an; auch die Schaffung einer Währungsunion und eine politische Union werden als Ziele nicht mehr ausgeschlossen.

Mit dem sich abzeichnenden Ende der Apartheid entfiel in der alten SADCC als wichtiges kooperationsförderndes Element die Bekämpfung der negativen Folgen der Apartheid. Mit dem Beitritt von Namibia, Mauritius und Südafrika in die SADC vollzog sich auch ein Wechsel bei den Prioritäten, weg von der Durchführung von vorrangig geberfinanzierten Projekten (vor allem zur Verbesserung der Infrastruktur) hin zur Schaffung von Bedingungen für den verstärkten intraregionalen Handel und einer Freihandelszone. Mit der Ratifizierung des Handelsprotokolls durch die erforderliche Mehrheit der Staaten ist die SADC der Schaffung einer Freihandelszone ein großes Stück näher gekommen.

Im Hinblick auf politische Zielsetzungen ist ebenfalls festzuhalten, dass – allerdings noch sehr zögerlich – in den Grundlagenverträgen ethische Werte vorgegeben werden, die in der Zukunft eine Sogwirkung, so gering sie zur Zeit auch erst sein mag, entfalten können. Die SADC etwa schreibt in ihre Zielvorstellungen „common political values, systems and institutions, [...] peace, security“. Auch die Grundlagenverträge von ECOWAS und EAC enthalten ein sanftes Gebot zur Einhaltung der Menschenrechte und zur Demokratisierung.<sup>8)</sup> Politische Integrationsziele werden allerdings vollständig ausgeklammert.

Eine Tendenz, die nicht zu verzeichnen ist, ist die Schaffung hinreichender organisatorischer Kapazitäten in den Sekretariaten und die Bereitstellung hinreichender Mittel zur Durchführung der relativ ehr-

7) ECOWAS, „Final Report. Meeting of Experts on the Acceleration of the Integration process in West Africa“, Bamako, 27. 1. 2000.

8) Mair 1998: 18.

geizigen Ziele. Im Fall der EAC ist darüber hinaus davon auszugehen, dass hier explizit der Versuch unternommen wird, die Kosten des Sekretariats möglichst durch Geberstaaten zu finanzieren. Viele Länder zahlen ihre Beiträge auch nur mit Verspätung. Damit ist einstweilen sicher, dass Fortschritte nur gering sein können. Hier besteht wohl die nicht unbegründete Sorge, dass gut ausgestattete Sekretariate eine Eigendynamik bei der regionalen Kooperation und Integration in Gang setzen könnten, die den Regierungen nicht ganz geheuer sein würde.

■ Bilanz der regionalen  
Kooperation und  
Integration in Afrika

Versucht man, eine Bilanz der bisherigen Ergebnisse zu ziehen, so kommt einem das Bild von den Stachelschweinen, das Schopenhauer boshaft zum Modell menschlicher Sozialität erklärt, in den Sinn: Man lässt sich gerade so weit auf die regionalen Anliegen – und damit die Nachbarstaaten – ein, dass es noch wärmt, aber noch nicht piekt.

In vielen Staaten ist die Überzeugung, dass die Integrationsziele wenigstens mittelfristig zu *win-win*-Situationen führen, noch nicht gereift.

Angesichts der langen Dauer einzelner Regionalorganisationen und der relativ geringen Fortschritte nimmt es nicht wunder, dass die Zahl der Pessimisten die der Optimisten wohl doch übersteigt. Vereinzelt wird die These vertreten, dass es angesichts der enormen politischen, sozialen und ökonomischen Unterschiede verwunderlich sei, dass überhaupt etwas geschehen sei. Wenn auch die Heterogenität überwiegt, so ist dies doch ein rhetorischer Standpunkt, der die Erwartungen bewusst niedrig ansetzen soll.

Man braucht nicht lange, um die Ansätze zur regionalen Kooperation und Integration in den 20 Jahren von 1975 bis 1995 als relativ ergebnis- und folgenlos zu den Akten zu legen. Die erste EAC wurde schließlich aufgelöst. In der ECOWAS gab es außer Friedensmissionen und diplomatischen Aktivitäten kaum etwas. Die SADCC hat ihr Ziel, eine größere Autonomie von Südafrika zu erlangen, nur in Ansätzen erreicht. Die PTA, heute COMESA, hat weder den Abbau der Zölle noch die Einführung einer allseits akzeptierten Verrechnungseinheit für

den regionalen Handel erreicht. Allein die UEMOA und ihr Vorgänger haben einen hohen Grad an Integration durch die Währungsunion erreicht. Allerdings ist hier einschränkend anzumerken, dass dies ein nicht uneigennütziges Geschenk Frankreichs war, das zudem mit dem Verlust an währungspolitischer Gestaltungsmöglichkeit erkaufte war.<sup>9)</sup>

Seit der Umwandlung der SADCC in die SADC, den geänderten Verträgen der ECOWAS und der Neugründung der EAC hat sich ein neuer Realismus ausgebreitet: die Zukunft wird deutlich an eine Öffnung der Märkte und den Abbau der Zollschränken geknüpft. Trotz aller Unterschiede in den Gründungsakten und Verträgen überrascht doch, dass diese Ziele recht uniform in den drei großen Regionalorganisationen vorgegeben sind.

Schwerpunkt der Regionalbündnisse ist die wirtschaftliche Integration; nur am Rande haben politische Ziele einen Weg in die Verträge gefunden. Daher muss eine Bilanz auch vorwiegend hier beginnen.

Das Fehlen einer Konzeption, wie den kurzfristigen Verlierern einer Marktöffnung und der Schaffung einer Freihandelszone geholfen werden könnte, ist ein besonders auffälliges Merkmal. In den drei wichtigsten Regionalorganisationen dominieren einige Länder im Hinblick auf den Industrialisierungsgrad. Dies sind die Elfenbeinküste, Ghana und Nigeria in der ECOWAS, Kenia in der EAC und Südafrika und mit Abstrichen auch Simbabwe in der SADC. In allen anderen Ländern besteht die – wohl begründete – Sorge, dass eine Öffnung der Märkte zum Kollaps der heimischen Industrien führen könne. Das Beispiel Sambia etwa zeigt, dass mit einer rapiden und fast schrankenlosen und überstürzten Öffnung ohne angemessene Förderinstrumente zugunsten der heimischen Industrie, begleitet von sehr ungünstigen Rahmenbedingungen wie hohe Inflation und Zinsen, eine De-Industrialisierung betrieben wurde, die fast als verantwortungslos zu bezeichnen ist. In der SADC wird seit einiger Zeit über einen Kompensationsmechanismus für die Verlierer nachgedacht. Diese Überlegungen sind aber wenig ausgereift, und eine Konzeption zur Finanzierung existiert nicht, es sei denn durch die Geberstaaten. In der EAC wird dieser Gedanke auch offenbar recht unverhohlen an die EU herangetragen. In der ECOWAS, die über diesen

9) Anzumerken ist, dass dies zu großer wirtschaftlicher Stabilität geführt hat.

- 10) Ojo 1999:120-121. Anzumerken ist hier, dass die Rückzahlungsmoral der Staaten wohl recht schlecht ist.
- 11) ECOWAS: [www.cedeao.org/sitecedeao/english/reg-1.htm](http://www.cedeao.org/sitecedeao/english/reg-1.htm) [update 4.8.00].
- 12) ECOWAS: Final Report. Meeting of Experts on the Acceleration of the Integration process in West Africa. Bamako, 27.1.00. [[www.cedeao.org/sitecedeao/track/english/IV-1.htm](http://www.cedeao.org/sitecedeao/track/english/IV-1.htm)].

Mechanismus wenigstens seit Anfang der neunziger Jahre verfügt, sind Kompensationszahlungen nie erfolgt; lediglich einige Staaten, hierunter Benin und Liberia, erhielten Kredite für Infrastrukturmaßnahmen.<sup>10)</sup> Abgesehen davon ist anzumerken, dass eine andauernde Sozialhilfe von Staaten wohl weder finanzierbar noch akzeptabel sein kann. Der zugrundeliegende Gedanke müsste vielmehr sein, wie die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Staaten verbessert werden kann. Hier sind zuerst die betroffenen Staaten gefragt, und durchgreifende Reformbemühungen in dieser Richtung sind ja leider kaum zu beobachten.

Negativ zu beurteilen sind die vollmundigen Beschlüsse auf den Regionalkonferenzen, weil sie von einer großen Abstinenz hinsichtlich der Umsetzung begleitet waren. Dies gilt weit mehr in der ECOWAS als in der SADC.

Positiv ist bei der ECOWAS indes zu bewerten, dass makroökonomische Konvergenzkriterien – ähnlich denjenigen im Maastrichter Vertrag – vereinbart wurden. Die leicht modifizierten Kriterien sind:

- Haushaltsdefizit im Verhältnis zum BIP nicht mehr als fünf Prozent;
- Inflationsrate nicht über zehn Prozent;
- Veränderungen der Wechselkurse unter fünf Prozent;
- Kreditvolumen der Zentralbank an die Regierungen nicht über zehn Prozent der gesamten Haushaltseinnahmen des Vorjahres.<sup>11)</sup>

Nigeria und Ghana haben sich derweil geeinigt, dass von diesen ultimativen Konvergenzkriterien vorrangig gelten sollten:

- Inflationsrate unter zehn Prozent im Jahr 2000;
- Die Währungsreserven decken wenigstens drei Monate des Importbedarfs im Jahr 2000 und sechs Monate im Jahr 2003;
- Kreditvolumen der Zentralbank an die Regierungen nicht über zehn Prozent der gesamten Haushaltseinnahmen des Vorjahres.<sup>12)</sup>

Hier wird es interessant sein, ob die Mitgliedsstaaten derartige Kriterien bei ihren Entscheidungen beachten, ob sie die Kriterien erfüllen und ob dies ohne ein Sanktionsinstrument überhaupt erreicht werden kann.

Positiv zu sehen sind auch die Versuche in der UEMOA, einzelne Rechtsgebiete zu harmonisieren. In Einzelfällen ging dies so weit, dass nahezu inhaltsgleiche Gesetze<sup>13)</sup> in allen Ländern der Region von den nationalen Parlamenten ratifiziert und in Kraft gesetzt wurden. Die EAC hat weitgehende Pläne zur Angleichung der Rechtsausbildung und Rechtsprechung sowie zum Schutz von Patenten.<sup>14)</sup> Wenn dies auch richtige Schritte sind, so darf doch nicht vergessen werden, dass bis zu einer Harmonisierung der Rechtssysteme noch viele weitere Schritte notwendig sind.

Eine positive Bilanz ist jedenfalls für die Sektor Kooperation der SADC in den Bereichen Wasser, Strom, Nahrungsmittelsicherheit, Straßen und Telekommunikation zu konstatieren.

Ein weiteres Kernproblem ist in vielen Ländern das Verständnis von Souveränität. Dies gilt vor allem dort, wo die staatliche Unabhängigkeit erst vor relativ kurzer Zeit errungen wurde, wo Regierungen mit ihren Bemühungen um *nation building* mit dem Ziel der Stiftung von Identität gegen die hergebrachte ethnische Zusammengehörigkeit nur geringen Erfolg hatten und wo Demokratisierungstendenzen durch Regierungen aktiv unterbunden werden.

Auch im Hinblick auf die Konfliktbewältigung sind erste positive Anzeichen zu sehen und zu würdigen. Nigeria hat sich lange in Liberia und Sierra Leone engagiert. Südafrika, Botswana, Zimbabwe, Sambia und Namibia haben sich in regionalen Konflikten (Lesotho und Demokratische Republik Kongo) engagiert, wenn auch nicht immer aus laudablen Motiven. Die Bewertung des SADC-Organs für Politik, Verteidigung und Sicherheit muss wohl eindeutig negativ ausfallen.<sup>15)</sup>

Fehlende Fortschritte in der Vergangenheit können mit den folgenden Faktoren erklärt werden:

- Versuche, sich dem Hegemonialstreben des größeren Landes zu widersetzen (Obstruktion gegenüber Nigeria und Südafrika);
- zu große Heterogenität der Wirtschafts- und Sozialsysteme;
- ungleiche Verteilung der Gewinne und Verluste, die aus Marktöffnung, Liberalisierung und Freihandelszonen erwachsen, sowie unzureichende Mechanismen zur Entschädigung der Verlierer;

13) Z.B. über die Regulierung der Spar- und Kreditgenossenschaften.

14) Mair 2000 a: 34.

15) Breytenbach 2000: 93-104.

- Inkompatibilität der Wirtschaftsordnungen (Exportorientierung, *self-reliance*, Importsubstitution);
- die Einsicht der Eliten eines Landes, das mit der Abtretung von Souveränitätsrechten an eine supranationale Einrichtung auch der Verlust von Macht und Einkünften verbunden ist;
- Bürgerkriege, die alle Bemühungen um Stabilität, Wachstum und Gerechtigkeit untergraben und die Region in Mitleidenschaft ziehen (Angola, Kongo, Sierra Leone, Liberia, Ruanda, Burundi);
- Animositäten zwischen Regierungschefs (Mandela und Mugabe, Moi und Museveni), die das Zustandekommen von Vereinbarungen verhindern oder erschweren;
- unterschiedliche Kulturen und Verwaltungssysteme, wie sie zwischen den anglophonen und frankophonen Staaten Westafrikas und den anglophonen und lusophonen Staaten des südlichen Afrika bestehen;
- Gewalttätige, oft durch putschende Militärs bewirkte Regierungswechsel, die ein Minimum an Stabilität und Vertrauen nicht entstehen lassen.

#### ■ Perspektiven

Voraussagen sind schwierig, ja vielfach unmöglich. Zu vieles, was früher als undenkbar erschien, ist heute möglich geworden. Allerdings sind auch viele Variablen und Fehlermöglichkeiten bei einer Prognose zu berücksichtigen. Dennoch bleibt der Reiz der Spekulation.

Für das laufende Jahrzehnt können wohl erwartet werden:

1. der allmähliche Abbau der Zollschränken im Handel zwischen den Mitgliedsstaaten einer Regionalorganisation;
2. die Schaffung einer Freihandelszone, wenigstens in Ansätzen, und damit das langsame Ansteigen des intraregionalen Handels.<sup>16)</sup>
3. das Fortbestehen der ungleichen Handelsströme, mit Zahlungsbilanzdefiziten bei den meisten Ländern;
4. das Festhalten an nicht-tarifären Handelshemmnissen<sup>17)</sup> zur Dosierung ungleicher Handelsströme

16) Die Handelsdaten einiger Länder, zwischen denen bilaterale Handelsabkommen geschlossen wurden, zeigen ein deutliches Ansteigen der Handelsströme, so für Namibia und Zimbabwe. Innerhalb der SADC hat im Zeitraum 1994-96 der Handel, von Südafrika abgesehen, nicht signifikant zugenommen; Peters-Berries 2000: 5.

- und zur Verhinderung von Importen aus Nachbar-/Mitgliedsstaaten;
5. entweder die Auflösung der SACU oder ihre Integration in ein anderes, größeres System der Zollunion mit neuen Verteilungsschlüsseln;
  6. ein allmähliches Konvergieren der makroökonomischen Rahmenbedingungen in ECOWAS, UEMOA und den Kernstaaten der SADC;
  7. eine allmähliche Konvergenz der politischen Systeme vor allem in den Kernländern der SADC und in Teilen Westafrikas;
  8. das Fortbestehen der nahezu alleinigen Entscheidungskompetenz der Regierungschefs bei den Gipfeltreffen;
  9. die Weigerung der Staatspräsidenten, sich durch einen unabhängigen Gerichtshof oder durch Regionalparlamente die alleinige Entscheidungskompetenz nehmen zu lassen;
  10. ein Fortbestehen der Unterfinanzierung der Sekretariate, Zahlungsrückstände und die Weigerung, starke Sekretariate zuzulassen;
  11. eine nur ganz allmähliche Auflösung der Vorbehalte gegenüber einer Abtretung von nationalstaatlichen Kompetenzen an eine supranationale Einrichtung, und damit die fortgesetzte Geltung der alten Vorstellungen von staatlicher Souveränität;
  12. eine nur langsame Auflösung des Grundsatzes der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedsstaates im Fall von Demokratiedefiziten;
  13. einen weiteren Bedeutungszuwachs der Regionalorganisationen, selbst wenn Zollunionen im Zuge der WTO-Vorgaben, Uruguay-Runden und der Globalisierung tendenziell obsolet werden;
  14. eine Behinderung der Marktöffnung, bis zufriedenstellende Regelungen über die verringerten Staatseinnahmen durch Zölle gefunden werden können;
  15. eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Integrationsprozessen, vor allem für die Kammern und Verbände der Wirtschaft<sup>17)</sup> und eventuell auch die Gewerkschaften;
  16. eine Zunahme der politischen Kooperation, ohne den Willen zur politischen Integration;

17) Einschließlich komplizierter Regeln zur Bestimmung des Ursprungs von Gütern.

18) Die Kammern im östlichen und südlichen Afrika reagierten bislang allerdings noch recht zögerlich, sich an diesem für sie enorm wichtigen Dialog aktiv zu beteiligen. In Westafrika tendieren derartige Bemühungen gegen Null.

17. eine langsam wachsende Dynamik in den Regionalorganisationen, die vor allem von der Notwendigkeit zum Abschluss der REPAs mit der EU, dem Interesse der UN an der stärkeren Einbindung der Afrikaner in Friedensmissionen und dem Wettbewerb zwischen den Regionen ausgeht;
18. keine effektive, koordinierte Außenpolitik der Staaten durch Regionalbündnisse.

Erwartungen, dass sich afrikanische Staaten nach den abschreckenden Erfahrungen in Angola, Somalia, Liberia oder Sierra Leone stärker in *peace missions* oder Konflikten militärisch engagieren werden, sollten auf absehbare Zukunft wohl eher nicht allzu zuversichtlich gehegt werden. Gleiches gilt auch für eine Währungsunion, trotz der Versuche Nigerias und Ghanas sowie der Überlegungen, die CFA-Zone auf neue Staaten auszuweiten oder eine feste Anbindung der ECOWAS an den Euro zu erreichen.

Die Widersprüche und Konkurrenzen sowie die Doppelmitgliedschaften zwischen den verschiedenen Regionalbündnissen werden wohl ebenfalls noch geraume Zeit bestehen bleiben. Namibia hatte zwar den Austritt aus der COMESA angekündigt, dann aber doch keine Taten folgen lassen. Tansania hat die Mitgliedschaft in der COMESA gekündigt, bleibt aber noch Mitglied in SADC und EAC. Die Mehrzahl der SADC-Länder ist weiterhin Mitglied der COMESA.<sup>19)</sup> Solange keine Klarheit besteht, welche Regionalorganisation sich endgültig durchsetzen wird, werden sich diejenigen Staaten, die Doppelmitgliedschaften pflegen, wohl so lange wie möglich eine Hintertür offen lassen. Allerdings haben ECOWAS und UEMOA im Januar 2000 wenigstens beschlossen, die Integrationsprogramme zu koordinieren.

Im Hinblick auf die Ziele der Regionalbündnisse zu Demokratie und *good governance* sollte mittelfristig nicht erwartet werden, dass diese nach innen oder außen mehr als Lippenbekenntnisse hervorbringen.

Unklar bleibt, ob die Vielfalt der teilweise miteinander konkurrierenden Regionalorganisationen und Doppelmitgliedschaften, die zwangsläufig zu Konfusion, Unklarheiten und vielfältigen Problemen bei den Zollbehörden führen, beseitigt werden können. Man kann vermuten, dass erst über die Erfahrung eines unentwirrbaren Durcheinanders von unterschiedlichen und konkurrierenden Tarifen, Meistbe-

19) Trotz eines Gipfelbeschlusses der SADC, dass Mitgliedschaften in der SADC eine solche in anderen Regionalorganisationen wie der COMESA ausschliessen.

günstigungsklauseln, Anforderungen an die Zertifizierungen des Ursprungs, Warenwertmessung, etc. eine durchgreifende Lösung gelingen kann. Im Fall des Konflikts über den gemeinsamen Außenzoll, den die UEMOA per 1. 1. 2000 auch mit Wirkung gegenüber den übrigen ECOWAS-Staaten einführte, hat sich eine Interimslösung dergestalt ergeben, dass der Beschluss nach Protesten der ECOWAS zeitweise ausgesetzt, aber nicht aufgehoben wurde.

Eine Herausforderung für die Regionalbündnisse liegt in den Regionalen Wirtschaftsabkommen (Regional Economic Partnership Agreement, REPA), die die EU in der Folge des Lomé-Folgeabkommens mit ihnen abschließen möchte.<sup>20)</sup> Entsprechend den WTO-Regeln dürfen nichtreziproke Handelsvereinbarungen nur mit *Least-Developed Countries* (LDC) vereinbart werden. Für Nicht-LDC gilt, dass derartige Vereinbarungen nur für eine Übergangsfrist gestattet sind. Nicht-LDC sind

- in der ECOWAS: Nigeria, Ghana, Elfenbeinküste und Senegal,
- in der SADC: Südafrika, Zimbabwe, Mauritius, Botswana, Namibia,
- in der EAC: Kenia.

Diese Länder müssten folglich nach einer Übergangsfrist der EU unbeschränkten Marktzugang eröffnen. Im Falle der REPA stellt sich damit das Problem, dass die Mitgliedstaaten gegenüber externen Handelspartnern wie der EU Handelsregelungen (Marktzugang, Zölle, Quoten) einheitlich regeln müssen, und damit der Zugang zu den LDC für die EU schneller ermöglicht wird, als dies ohne REPAs erforderlich wäre. Die bisherigen Studien der EU über die Auswirkungen derartiger Vereinbarungen in der ECOWAS schließen z.B. Ghana ein, aber Nigeria aus, und nähren damit Zweifel, ob Frankreich die EU für eigene Zwecke missbrauchen wolle. Die Mindereinnahmen (Zölle) wurden für die UEMOA-Länder und Ghana mit rund je einem Prozent des BIP veranschlagt.<sup>21)</sup> Die Schätzungen für die SADC beliefen sich auf acht Prozent der gesamten Staatseinnahmen für die SACU-Staaten und 20 Prozent für die übrigen Länder.<sup>22)</sup>

Eine Studie<sup>23)</sup> kommt zu dem Schluss, dass die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) wenig durch REPAs zu gewinnen hätten, da die zu erwartenden Verluste an Zolleinnahmen beträchtlich sind. Niedri-

20) Siehe hierzu auch die Veröffentlichungen im Internet [[www.oneworld.org/ecdpm/lome/14epa\\_gb.htm](http://www.oneworld.org/ecdpm/lome/14epa_gb.htm); [www.oneworld.org/ecdpm/lome/lmb5\\_gb.htm](http://www.oneworld.org/ecdpm/lome/lmb5_gb.htm); [www.ecdpm.org/lome/lmb8\\_gb.htm](http://www.ecdpm.org/lome/lmb8_gb.htm)].

21) Mair 2000 a: 54-55.

22) Page et al. 1999: 36.

23) McQueen 1999: 3.

gere Importzölle führten zwar zu Kostenvorteilen bei Käufern von Kapitalgütern, allerdings wären diese Gewinne niedriger als die zu erwartenden Mindereinnahmen bei den Zöllen. Ungewiss bleiben auch die dynamischen Wachstumseffekte der REPAs, wie etwa Stabilisierungseffekte bei den Investitionen. Einige Nicht-LDC hätten geringere Exportchancen zu verzeichnen. Mit anderen Worten: wenn die Nutzeffekte nur makroökonomischer Natur sind (kostengünstigere Importe, Dämpfung der Inflation), die Nachteile aber beim Staat entstehen (geringere Einnahmen, größere Handelsbilanzdefizite), so ist eine ablehnende Haltung wegen der Befürchtung, sich um der möglichen positiven mittelfristigen Folgen willen kurzfristig größere Probleme einzuhandeln, zumindest nachvollziehbar. Ungewiss bleibt auch, ob die Märkte in Europa zusätzliche Exporte der AKP-Staaten überhaupt absorbieren können, wenn der Zugang für viele Staaten – mit relativ ähnlichen Produkten – weitergehend geöffnet würde.

Um diesen Wegfall der Staatseinnahmen zu kompensieren, sind erhebliche Anstrengungen zur Reform der Steuersysteme erforderlich, die ihrerseits erhebliche Kosten verursachen werden.<sup>24)</sup> Hier dreht es sich zum einen um das Schließen der rechtlichen Schlupflöcher durch neue Gesetze und Verordnungen, zum anderen um eine verbesserte Eintreibpraxis. Gerade großen Firmen und solchen mit Verbindungen zur Regierung blieb die Zahlung von Steuern bisher oft erspart.

Eine Bereitschaft der LDC wie der Nicht-LDC, sich hierauf einzulassen, dürfte wohl nur dann gegeben sein, wenn die EU adäquate Ausgleichsmechanismen bereitstellt. Die Frage der Verhandlungsführung, und vor allem die Notwendigkeit, die vielen divergierenden Meinungen zwischen den Ländern und auch innerhalb der Länder<sup>25)</sup> unter einen Hut zu bringen, ist eine große Herausforderung für die Sekretariate. Im Hinblick auf die personelle und finanzielle Ausstattung der Generalsekretariate bestehen auch Zweifel, ob sie die notwendige Kompetenz und Expertise mitbringen. Für die SADC mit ihrer Sektorzuständigkeit ergibt sich darüber hinaus noch die Schwierigkeit, dass zwei Länder (Südafrika und Tansania) sachlich zuständig sind.

24) Mair 2000 a; Page et al. 1999: 36.

25) Etwa die zwangsläufig divergierenden Interessen von Exportindustrie und Importeuren.

Angesichts der aktuellen Bedeutung und der vermutlich steigenden Bedeutung der Regionalorganisationen ist grundsätzlich dafür zu plädieren, ihre Förderung weiterhin als eigenständiges Oberziel im Kanon der entwicklungspolitischen Ziele beizubehalten. Eine Reihe von Problemen, etwa der Konflikt in Zentralafrika (Kongo, Burundi, Ruanda) ist jedenfalls ohne die Regionalorganisationen nicht zu lösen, allerdings vermutlich auch nicht allein durch sie. Die einzelnen Länder der Region sind zu schwach und haben kein Vermittlungsmandat, angesichts des Beharrens auf dem Status quo Bewegung in die starren Fronten und zu bringen. Die Schaffung von gegenseitiger Abhängigkeit, die das Ausbrechen eines Landes erschwert, ja eventuell unmöglich macht, ist ohne die Regionalorganisationen nicht zu erreichen. Eine weitere wirtschaftliche Entwicklung erfordert auch, dass das Handelspotenzial mit den Nachbarländern hinreichend ausgeschöpft wird. Dies ist mehr als ein Nullsummenspiel. Die notwendigen Wirtschaftsreformen können allein durch nationale Struktur Anpassungsprogramme, die die regionale Dimension nicht berücksichtigen, kaum zum Erfolg führen. Umweltschutz, Wasserversorgung, Stromversorgung, niedrigere Transportkosten, Armutsminderung und Verbrechensbekämpfung sind allein im nationalen Kontext nicht zu bewerkstelligen.

Viel wird davon abhängen, ob Staatsmänner von Format sich das Anliegen einer stärkeren Kooperation und Integration zu Eigen machen und als Visionäre den Weg ebnen, zwischen den vielen Stolpersteinen und an den Pessimisten und Zauderern vorbei. Der schnelle Weg einer Sondervereinbarung zwischen Ghana und Nigeria,<sup>26)</sup> zu dem auch Togo und Benin mittlerweile eingeladen wurden, um in Westafrika die erste grenzfreie Region zu schaffen, ist jedenfalls interessant. Ohne Reformen und politische und wirtschaftliche Anpassungsprozesse in den Mitgliedstaaten wird allerdings auch eine regionale Integration nicht zu haben sein.

26) Ähnlich wie bei der EWU und dem Schengener Vertrag.

#### ■ Literaturverzeichnis

Daniel C. Bach (Hrsg.), *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*, Bloomington & Indianapolis 2000: Indiana University Press.

Nacer Bourenane, „Integration in the Maghreb: Assessment and Prospects“, In: Nyong'o 1990.

William J. Breytenbach, „Security in the SADC Region: What a Performance Index of the Organ tells about Co-operation & Integration“, in: Christian Peters-Berries / Michael T. Marx (Hrsg.), *Monitoring the Process of Regional Integration in SADC*, S. 93-104.

European Centre for Development Policy Management: Implementing the New ACP-EU Partnership Agreement. Maastricht Juni 2000: ECDPM [[www.ecdpm.org/lmb8\\_gb.htm](http://www.ecdpm.org/lmb8_gb.htm)].

John W. Harbeson, / Donald Rothchild (Hrsg.), *Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges*, Boulder, San Francisco & Oxford 1995: Westview.

Carol Lancaster, „The Lagos three: Economic Regionalism in Sub-Saharan Africa“, in: John W. Harbeson & Donald Rothchild 1995:189-206.

Stefan Mair, *Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. Die vernachlässigte politische Dimension*, Stiftung Wissenschaft und Politik Januar 1998: Ebenhausen [SWP – AP 3056].

Stefan Mair, *Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. Fallstudie EAC*, Stiftung Wissenschaft und Politik Juni 2000 a: Ebenhausen.

Stefan Mair, *Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. Fallstudie ECO-WAS*, 1. Entwurf. Stiftung Wissenschaft und Politik August 2000b: Ebenhausen.

Michael T. Marx, / Christian Peters-Berries, „Regionale Kooperation und Integration im Südlichen Afrika. Chancen und Herausforderungen“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 11/97, S. 64-100.

Michael T. Marx, / Christian Peters-Berries, „Regionale Integration im Südlichen Afrika. Die Southern African Development Community im Jahr 1998“, in: *KAS-Auslandsinformationen* 5/99, S. 50-69.

Matthew McQueen, „The Impact Studies on the Effects of REPAs between the ACP and the EU“, ECDPM Discussion Paper 3. Maastricht 1999: ECDPM [[www.oneworld.org/ecdpm/pubs/dp3\\_gb.htm](http://www.oneworld.org/ecdpm/pubs/dp3_gb.htm)].

Peter Meyns, *Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika*, Leske + Budrich, Opladen 2000.

Anyang' Nyong'o, (Hrsg.), *Regional Integration in Africa. Unfinished Agenda*, Nairobi 1990: Academy Science Publishers.

Olatunde B. J.Ojo, „Integration in ECOWAS. Successes and Failures“, in: Daniel C. Bach (Hrsg.), *Regionalisation in Africa. Integration and Disintegration*, S. 119-124.

Page Page / Peter Robinson / Henri-Bernard Solignac Lecomte / Maurizio Bussolo, *SADC-EU Trade Relations in a Post Lomé World*, Overseas Development Institute, London 1999.

Christian Peters-Berries / Michael T. Marx (Hrsg.), *Monitoring the Process of Regional Integration in SADC*, SADC Study Series, Harare, Konrad-Adenauer-Stiftung, Harare, März 2000.

Christian Peters-Berries, „Trade Relations and Politics in Southern Africa“, unveröffentlichtes Manuskript, Harare Juni 2000.