



Stefan Reith ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tansania.

DIE EAST AFRICAN COMMUNITY

REGIONALE INTEGRATION IN OSTAFRIKA ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Stefan Reith / Moritz Boltz



Moritz Boltz studiert an der Ludwig-Maximilians-Universität in München Politik, Wirtschaft und Recht und forschte von Mai bis Juli im KAS-Auslandsbüro Tansania über die East African Community.

Ein Volk, ein Schicksal – so lautet der Slogan der 2001 neu gegründeten Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community, EAC). Nur wenige der zahlreichen afrikanischen Regionalorganisationen geben sich so ambitioniert. Anders als bei den bekannteren Zusammenschlüssen COMESA, SADC und ECOWAS ist die politische Union schon im Gründungsvertrag festgelegt. Die ehrgeizigen Fahrpläne der EAC sehen eine gemeinsame Währung für das Jahr 2012 vor, der gemeinsame Markt ist letztes Jahr eingeführt worden. Inspiriert von EU, NAFTA und ASEAN steht Integration für Wohlstand und Wachstum. Die Rhetorik führender Entscheidungsträger kontrastiert allerdings oftmals mit einer ernüchternden politischen Realität. Die Ostafrikanische Gemeinschaft ist stark auf dem Papier und schwach in der Durchsetzung ihrer Entscheidungen. Sie droht die Unterstützung der Zivilgesellschaft zu verlieren und sich als Sündenbock nationaler Politik zu etablieren. Vor diesem Hintergrund ist die Einhaltung des strikten Zeitplans fraglich. Doch ist die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit erheblich. Auch der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler mahnte vor überzogenen Erwartungen.¹ Die EAC laufe Gefahr, so Köhler, die Menschen zu enttäuschen, da viel gewollt, aber wenig umgesetzt werde. Die Gemeinschaft sei auf dem richtigen Weg, doch mangelnde Haushaltsdisziplin und nicht einlösbar versprochen gefährdeten den Integrationsprozess. In der Tat ist die Realisierung von Kooperationsgewinnen kein

1 | Horst Köhler äußerte sich im Juni 2011 auf einer Konferenz in Arusha, die die Konrad-Adenauer-Stiftung gemeinsam mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft organisiert hatte.

Automatismus. Erfolgreiche regionale Integration benötigt starke Institutionen, breiten Rückhalt in der Bevölkerung sowie ein klares Bekenntnis der Eliten zum Projekt. Nur dann kann das ohne Zweifel vorhandene Potential abgeschöpft werden.

HISTORIE

Die Geschichte regionaler Zusammenarbeit in Ostafrika reicht bis in die vorkoloniale Zeit zurück. Erste Ansätze von staatlicher Kooperation lassen sich ab 1919 finden. Kenia, Tanganyika und Uganda, alle unter britischer Administration, verfügten unter anderem über eine Zollunion. Doch bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigte sich die unterschiedliche ökonomische Ausrichtung der drei Staaten, die Wurzel für zahlreiche spätere Kompatibilitätsprobleme.² Verstärkt wurden die wirtschaftlichen Bande durch die 1948 gegründete East African High Commission, die neben einer Zollunion auch eine einheitliche Einkommenssteuer etablierte. Nach dem Ende der Kolonialzeit befassten sich zwei Organisationen maßgeblich mit regionaler Integration. Die East African Common Service Organisation (EACSO) löste die kolonial geprägte East African High Commission ab. Für die Mehrzahl der Entscheidungsträger in den sechziger Jahren war die EACSO zu eng mit den Strukturen vor der Unabhängigkeit verbunden. Zudem scheiterte 1965 der Aufbau einer Zentralbank. Die Umsetzung des gemeinsamen Marktes erwies sich als schwer durchführbar. Da aber nach wie vor ein starkes Interesse an regionaler Zusammenarbeit bestand, wurde 1967 die erste East African Community gegründet. Die drei Mitgliedsländer Kenia, Tansania und Uganda verständigten sich auf eine weitreichende Kooperation im wirtschaftlichen und sozialen Bereich. Die erste EAC galt als Erfolgsmodell mit hohem Integrationsgrad, trotzdem scheiterte das Vorhaben 1977. Das Versagen der ersten Ostafrikanischen Gemeinschaft lässt sich im Wesentlichen

1967 wurde die erste East African Community gegründet. Sie galt als Erfolgsmodell mit hohem Integrationsgrad, trotzdem scheiterte das Vorhaben 1977.

2 | Uganda und Tansania waren vorwiegend exportorientiert. Kenia verfolgte eher einen Binnenfokus. Folglich entwickelte sich die Finanzwirtschaft in Kenia viel früher. Zudem wurde in Kenia als Kolonie stärker investiert, während Tansania lediglich unter britischem Mandat stand. Vgl. Edward Kafeero, *Customs Law of the East African Community in light of WTO Law and the Revised Kyoto Convention* (Münster, 2009), 83.

auf vier Aspekte zurückführen: Erstens den Mangel an Steuerungsfunktionen, zweitens die ungleiche Gewinnverteilung, drittens die rein intergouvernementale, also zwischenstaatliche Struktur und viertens die unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten der führenden Akteure, insbesondere zwischen dem ugandischen Diktator Idi Amin und dem tansanischen Präsidenten Julius Nyerere.

In den Jahren nach dem Scheitern der ersten EAC versuchten die drei ehemaligen Mitgliedstaaten, mit Hilfe von multilateralen Einzelabkommen wirtschaftliche Angelegenheiten zu regulieren. Wichtige Schritte in Richtung einer Gemeinschaftsbildung erfolgten 1993 und 1997 bei zwei Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter. 1993 wurde mit der Permanent Tripartite Commission for Cooperation eine Koordinationseinrichtung geschaffen, die dann 1998 in einen Vertragsentwurf für die spätere EAC mündete. In diesem Zeitraum entstanden auch Kooperationen im Sicherheitsbereich. Im November 1999 wurde der Vertrag zur Etablierung einer Ostafrikanischen Gemeinschaft von den drei Staatsoberhäuptern Ugandas, Kenias und Tansanias unterzeichnet. Am 7. Juli 2000 trat er in Kraft. Mit Ruanda und Burundi traten 2007 zwei neue Mitglieder in die Gemeinschaft ein.

Im November 1999 wurde der Vertrag zur Etablierung einer Ostafrikanischen Gemeinschaft von den drei Staatsoberhäuptern Ugandas, Kenias und Tansanias unterzeichnet. Am 7. Juli 2000 trat er in Kraft.

Welche Schlüsse hat die heutige EAC aus dem Scheitern ihres Vorgängers gezogen? Zum einen wurde die Steuerung der Zusammenarbeit durch die Einführung von permanenten Institutionen verbessert. Des Weiteren wurde stärker auf eine faire Verteilung der Kooperationsvorteile geachtet. So sollen beispielsweise Zollübergangsregelungen die tansanische und ugandische Wirtschaft vor der Dominanz kenianischer Exporte schützen. Drittens rückt die EAC nun die Zivilgesellschaft und marktwirtschaftliche Kräfte stärker in den Fokus. Die Kompetenzen der zwischenstaatlichen Institutionen sind allerdings noch immer schwach ausgeprägt. Alle wesentlichen Entscheidungen, die die Gemeinschaft betreffen, müssen von den Mitgliedstaaten im Konsens getroffen werden.

AMBITIONIERTER ZIELE – ERNÜCHTERNDE WIRKLICHKEIT

Die Ostafrikanische Gemeinschaft ist auf dem Papier eine sehr ehrgeizige Organisation. Der straffe Integrationsplan durchläuft die Stufen regionaler Integration – Zollunion, gemeinsamer Markt, Währungsunion und schließlich politische Einheit – im Eiltempo. Das vom Sekretariat beauftragte Committee on fast tracking the African Federation veröffentlichte 2004 sogar einen Bericht, der die Beschleunigung des Einigungsprozesses vorsah. Das Komitee empfahl, die Integrationssschritte nicht nacheinander zu durchlaufen, sondern parallel voranzutreiben.³ Diese Strategie ist allerdings problematisch. In den letzten Jahren hat sich bezüglich der ambitionierten Ziele Ernüchterung verbreitet. Die Währungsunion wurde verschoben. Die Regulierung des gemeinsamen Marktes ist zwar seit dem 1. Juli 2010 in Kraft, schwächelt aber noch, was die nationale Umsetzung betrifft. Selbst die EAC räumt Defizite im Bereich der Umsetzung getroffener Entscheidungen ein. So wird die praktische Umsetzung des gemeinsamen Marktes zunehmend als Prozess gesehen, der nur über die Zeit verwirklicht werden kann. Der neue Generalsekretär der EAC, Richard Sezibera, räumte ein, dass die Umsetzung wohl noch Jahrzehnte dauern werde.⁴ Diese nüchterne Prognose ist mit Blick auf vorgelagerte Integrationssschritte verständlich, denn auch die Zollunion, in Kraft seit 2004, konnte nicht mit sofortiger Wirkung vollständig umgesetzt werden. Durch graduelle Zollreduktion für Waren aus Kenia wurden Tansania und Uganda vor ihrem wirtschaftsstarken Nachbarn geschützt.⁵ Bis heute problematisch sind so genannte nicht tarifäre Hindernisse.⁶ Dies

Bezüglich der ambitionierten Ziele hat sich Ernüchterung verbreitet. Die Währungsunion wurde verschoben. Die Regulierung des gemeinsamen Marktes schwächelt noch, was die nationale Umsetzung betrifft.

3 | Vgl. East African Community, „EAC Fast Tracking Report 2004“, http://eac.int/politicalfederation/index.php?option=com_docman&Itemid=28 [30.06.2011].

4 | Sezibera sprach auf der Konferenz in Arusha, Fn. 1.

5 | Vgl. East African Community, „EAC Customs Union Protocol 2004“, http://eac.int/commonmarket/document%20tation/cat_view/24-documents-a-downloads/30-common-market-protocol-a-annexes.html [30.06.2011].

6 | Nicht tarifäre Hindernisse umfassen unter anderem aufwendige und kostspielige Lizenzierung, hohe Gebühren bei Grenzüberschreitung, Gebühren für die Nutzung von Infrastruktur, mangelnde Sicherheiten, geographische Hindernisse. Vgl. Heinz-Michael Stahl, „Tariff Liberalization Impacts of the EAC Customs Union in Perspective“, *tralac Working Paper*, (2005) 4, 1-38.

betont auch die EAC in ihrem Jahreshandelsbericht 2009. Als Gegenstrategie sollen National Monitoring Committees die Abschaffung der Hindernisse überwachen. Zusätzlich soll die Kooperation mit dem East African Business Council (EABC) eine zeitnahe Lösung realisierbar machen.⁷ Inwiefern es tatsächlich gelingt, nicht tarifäre Hindernisse aus dem Weg zu räumen, ist jedoch fraglich.

Vor diesem Hintergrund erscheint die baldige Gründung einer politischen Union illusorisch. Dennoch wird weiterhin an diesem Ziel festgehalten. Und in der Tat gibt es erste

Alle Mitgliedstaaten außer Tansania haben mit innenpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die regionale Abstimmung von Sicherheitsorganen und eine schnelle Reaktion auf eskalierende Konflikte wären von großer Bedeutung.

Integrationschritte im nicht ökonomischen Bereich: Im Hinblick auf regionale Stabilität soll die EAC eine stärkere Rolle spielen – denn schließlich haben alle vier Mitgliedstaaten außer Tansania mit innenpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Die regionale Abstimmung von Sicherheitsorganen und eine schnelle Reaktion auf eskalierende Konflikte wären demnach von großer Bedeutung. Artikel 124 des Vertrages der Ostafrikanischen Gemeinschaft betont die Bedeutung von Sicherheit und regionalem Frieden für eine erfolgreiche Integration. Auf dem Papier ist die EAC stark: Abstimmung von sicherheitspolitischen Entscheidungen, Maßnahmen gegen Drogen- und Waffenhandel, polizeiliche Zusammenarbeit sowie Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind unter anderem im Vertragswerk zu finden. Zusätzlich unterhält die EAC mit dem Nyerere Center for Peace Research eine Forschungsinstitution. Die Realität sieht anders aus. Der Einfluss der Gemeinschaft auf Frieden und Stabilität ist marginal. Dies lässt sich am Beispiel der Unruhen in Kenia illustrieren, wo es der EAC nur teilweise gelang, stabilisierende Impulse zu geben.⁸ Konfliktmanagement wurde vor allem durch nationalstaatliche Akteure wie den tansanischen Präsidenten Jakaya M. Kikwete und den ehemaligen tansanischen Präsidenten Benjamin W. Mkapa betrieben. Neben ihrem sicherheitspolitischen Anspruch

7 | Vgl. East African Community, „EAC Annual Trade Report 2008“, http://eac.int/statistics/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=48&Itemid=153 [30.06.2011]. Die Daten beziehen sich auf die drei Gründungsmitglieder. Ruanda und Burundi sind nicht erfasst.

8 | Vgl. Gilbert M. Khadiagala, „Regionalism and conflict resolution: Lessons from the Kenyan crisis“, *Journal of Contemporary African Studies*, 27 (2009) 3, 431-444.

fördert die Ostafrikanische Gemeinschaft auch kulturelle, sportliche und bildungspolitische Programme. Auch hier sind Reichweite und Erfolg verhalten zu bewerten.

INSTITUTIONELLES DESIGN DER EAC

Die Eigenständigkeit regionaler Organisationen ist vor allem anhand der Selbstständigkeit ihrer Organe und der damit verbundenen Loslösung von nationalstaatlichem Einfluss zu messen. Im Fall der Ostafrikanischen Gemeinschaft werden diese Organe in Artikel 9 des EAC-Vertrages genannt: das Gipfeltreffen, der Rat, das Koordinationskomitee, die Fachbereichskomitees, der Ostafrikanische Gerichtshof, die Ostafrikanische Gesetzgebungsversammlung sowie das Sekretariat.

Die Mehrheit der Gemeinschaftsorgane ist stark zwischenstaatlich ausgeprägt. Das Gipfeltreffen ist das Herz der EAC. Hier treffen sich die Staatsoberhäupter und geben die generelle Richtung vor. Neue Institutionen können geschaffen, Mitglieder aufgenommen, Richter ernannt und Gesetze verabschiedet werden. Entscheidungen werden im Konsensverfahren getroffen, so dass der Staatsoberhaupt eines Mitgliedslandes nahezu alle Aktivitäten der EAC blockieren kann. Das Gipfeltreffen entspricht in etwa dem Europäischen Rat der EU, ist jedoch weitaus mächtiger. Der Rat besteht aus den für regionale Integration zuständigen Ministern der fünf Mitgliedstaaten. Hauptaufgabe ist die Unterstützung und Überwachung der Implementierung von Ratsentscheidungen im nationalen Kontext. Zusätzlich werden im Rat Gesetzesvorlagen für die Gesetzgebungsversammlung erstellt. Ebenso wie das Gipfeltreffen ist der Rat intergouvernementaler Natur. Das gilt auch für die Koordinations- und Fachbereichskomitees.

Entscheidungen werden im Konsensverfahren getroffen. Der Staatsoberhaupt eines Mitgliedslandes kann nahezu alle Aktivitäten der EAC blockieren.

Die weiteren Organe haben eine größere, aber noch immer überschaubare Autonomie von nationalstaatlichem Einfluss. Der Ostafrikanische Gerichtshof überwacht die Anwendung und Einhaltung des Vertragswerks. Die Unabhängigkeit der Judikative kann aber bezweifelt werden: Zum einen werden die Richter, anders als in der europäischen Union, ohne Konsultation direkt von den Teilnehmern des Gipfeltreffens ernannt. Zum Vergleich: Die Richter des Europäischen

Gerichtshofs werden zwar auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten berufen, vorher findet jedoch gemäß Art. 255 AEUV eine Expertenkonsultation statt. Zum anderen haben de facto mehrere Richter weiterhin ihre Position

Der Gesetzgebungsversammlung fehlt es an Legitimität und zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Als legislatives Element verabschiedet die Versammlung Gesetze und bestätigt das Budget.

als nationale Richter inne, was zu Interessenkonflikten führen kann. Drittens wird der Gerichtshof kaum in Anspruch genommen. Ähnlich gelagert ist die Kritik an der Gesetzgebungsversammlung, auch hier fehlt es an Legitimität und zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Als legislatives Element verabschiedet die Versammlung zwar Gesetze und bestätigt das Budget. Die Mitglieder werden jedoch von den nationalen Parlamenten gewählt und das Gipfeltreffen kann Gesetze jederzeit kippen. Das Sekretariat plant und begleitet alle Programme der EAC und ist mit den administrativen Aufgaben betraut. Zudem gibt das Sekretariat Studien in Auftrag und wacht über die tatsächliche Anwendung der vereinbarten Regelungen in den Mitgliedstaaten.

Betrachtet man die Organe der EAC, so werden zwei Aspekte deutlich: Erstens befindet sich die nationalstaatlich geprägte Exekutive in einer außergewöhnlich starken Position, zweitens fällt die Schwäche der anderen beiden Gewalten auf. Zwar sind Judikative und Legislative in regionalen Gemeinschaften generell eher unterrepräsentiert, im Fall der Ostafrikanischen Gemeinschaft wird dies aber besonders deutlich.

ÖKONOMISCHE VORTEILE TRETEN NICHT AUTOMATISCH EIN

„Regionale Integration führt für alle Beteiligten stets zu wirtschaftlichen Vorteilen.“ Diese Annahme ist weit verbreitet, aber falsch. Kooperation führt nur unter bestimmten Voraussetzungen zu positiven makroökonomischen Effekten.⁹ Die Generierung von wirtschaftlichem Mehrwert ist aber eine Kernfunktion regionaler Zusammenschlüsse und daher von immenser Bedeutung für die Legitimität dieser Gemeinschaften. Dies gilt auch für die EAC, deren ökonomisches Potential unterschiedlich bewertet

9 | Vgl. Rolf Hofmeier, „Regionale Kooperation und Integration“, Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), *Afrika – ein Verlorener Kontinent?* (München: UTB, 2009), 213-247.

wird. Zunächst ist auf den schwachen Binnenhandel innerhalb der EAC hinzuweisen. Dieser ist zwar höher als in vielen anderen regionalen Organisationen, aber immer noch sehr gering. 2005 machten Binnenexporte nur 15 Prozent der Gesamtexporte der Mitgliedstaaten aus.¹⁰ 2006 ging der Binnenhandel sogar um 12,5 Prozent zurück, bevor er in den letzten Jahren sehr stark anstieg. So wuchs das gesamte Handelsvolumen innerhalb der Gemeinschaft im Jahr 2008 um 37,6 Prozent. Wachstum auf niedrigem Niveau konnte vor allem Tansania erzielen, wobei Kenia den Binnenhandel weiterhin dominiert.

Gründe für den bis heute verhaltenen offiziell erfassten Handel innerhalb der EAC gibt es viele. Zunächst sind die Volkswirtschaften immer noch auf den Export von Primärgütern

Die Volkswirtschaften der EAC sind auf den Export von Primärgütern fixiert. Dieser findet gewöhnlich nicht zwischen den Mitgliedstaaten statt.

fixiert. Dieser findet gewöhnlich nicht zwischen den Mitgliedstaaten statt. Zusätzlich erschweren geographische Gegebenheiten den Austausch von Waren. Besonders gravierend wirken sich die großen Entfernungen und geographischen Hindernisse in Verbindung mit der schwach ausgebauten Infrastruktur aus. Hinzu kommen die immer noch vorhandenen nicht tarifären Hindernisse. Es ist jedoch davon auszugehen, dass der informelle Handel – sei er legal oder illegal – eine beträchtliche Größe hat und nicht in den Statistiken erfasst wird.

Neben dem schwachen zwischenstaatlichen Handel ist es vor allem die mangelnde wirtschaftspolitische Koordination, die einer erfolgreichen regionalen Integration im Weg steht. Eine aktuelle Studie der Universität von Dubai kommt zu dem Schluss, dass die politischen Agenden der Mitgliedstaaten teilweise erheblich auseinanderklaffen.¹¹ Die wirtschaftspolitische Abstimmung ist unzureichend und oftmals wiegen nationalstaatliche Interessen schwerer als langfristige Kooperationsgewinne. Ein Beispiel hierfür ist die Verhandlung der EU mit der EAC über ein Economic

10 | Der Binnenexport innerhalb der EU liegt zum Vergleich bei ca. 60 Prozent. Vgl. Helmut Asche und Jonne Brücher, „Myth and Reality of African Regional Integration“, *Recht in Afrika*, 12 (2009) 2, 169-186.

11 | Steven Buigut, „A Fast-Track East African Community Monetary Union? Convergence Evidence from A Cointegration Analysis“, *International Journal of Economics and Finance*, 3 (2011) 1, 255-261.

Partnership Agreement (EPA). Die Mitgliedstaaten hatten zuerst in getrennten Konstellationen über das EPA verhandelt. Tansania beispielsweise verhandelte zunächst im Rahmen der Southern African Development Community (SADC). Auf Druck der EU – ein Scheitern

Um die Integrationsleiter weiter nach oben zu steigen, müssten politische Ziele harmonisiert werden. Dies gilt für einen effektiven gemeinsamen Markt ebenso wie für eine Währungsunion.

zeichnete sich ab – sattelten die Akteure kurzerhand auf die EAC um. Das EPA konnte nur kurzfristig und somit nicht zugunsten der EAC verhandelt werden.¹² Um die Integrationsleiter weiter nach oben zu steigen, müssten politische Zielsetzungen harmonisiert werden. Dies gilt für einen effektiven gemeinsamen Markt ebenso wie für eine Währungsunion.

Ökonomische Bedenken werden durch die geringe Wirtschaftsmacht der ostafrikanischen Staaten verstärkt. Das Bruttoinlandsprodukt aller EAC-Mitglieder zusammen betrug 2010 gerade einmal 74.047 Millionen US-Dollar. Zum Vergleich: Das Bruttoinlandsprodukt von Deutschland entsprach im selben Jahr 2497,6 Milliarden Euro.¹³ Währungsbereinigt ergibt sich für das Wirtschaftsvolumen der EAC somit ungefähr ein Wert von 2,1 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Mehrwert bringt regionale Integration aber nur dann, wenn im großen Stil Skaleneffekte und Spezialisierungsvorteile realisiert werden. Es ist zu befürchten, dass verhältnismäßig kleine und darüber hinaus schwach industrialisierte Staaten durch Zusammenschlüsse lediglich geringe Gewinne erwirtschaften können.

STAATLICHES EIGENINTERESSE

Neben ökonomischen Bedenken ist die Stärkung von supranationalen Strukturen eine große Herausforderung für die EAC, deren Zusammenarbeit bislang vor allem intergouvernemental ausgerichtet ist. Das Eigeninteresse von Staaten ist per se verständlich und richtig, ohne ein

12 | Vgl. Fritz Kopsieker, „Regionale Integration in Ostafrika. Die East African Community (EAC) vor entscheidenden Herausforderungen“, *Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungs-zusammenarbeit* (FES), (2007), 1-6.

13 | Umrechnung der Währung Euro auf US-Dollar mit 1 zu 1,4. Vgl. Statistisches Bundesamt, „Bruttoinlandsprodukt 2010 für Deutschland“, 01/2011, http://destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2011/BIP2010/Pressebrochuere__BIP2010,property=file.pdf [30.06.2011].

überstaatliches Gegengewicht kommt es jedoch verstärkt zu einer falschen Zuteilung von Ressourcen. Der kurze Zeithorizont und die innenpolitischen Verpflichtungen beschneiden den interregionalen Handelsspielraum. Die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes erfordert die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten, ein nicht geringes Risiko auf sich zu nehmen. Denn regionale Integration bringt nicht nur Handel hervor, sondern verändert auch die Wirtschaftsstruktur im Ganzen. Dies beinhaltet gewisse Unsicherheiten, die in einigen Fällen auch negative Konsequenzen mit sich bringen. Es scheint, dass Koordination hauptsächlich der kurzfristigen Gewinnoptimierung dient, nicht aber einer nachhaltigen Abstimmung wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Fachleute bemängeln etwa die mangelnde Integrationsbereitschaft im Rahmen einer einheitlichen Energiepolitik.¹⁴ Die Schaffung

und Stärkung supranationaler Strukturen ist dabei eine der zentralen Herausforderungen. So muss das Generalsekretariat in Zukunft beweisen, dass es den Willen und die Mittel besitzt, unbequeme Themen auf nationaler Ebene durchzusetzen. Denn im Fall der EAC

Die Implementierung getroffener Vereinbarungen auf nationaler Ebene hat sich als problematisch erwiesen. Das zeigt sich an der schleppenden Umsetzung der Zolleinheit und des gemeinsamen Marktes.

hat sich in der Vergangenheit vor allem die Implementierung von getroffenen Vereinbarungen auf nationaler Ebene als problematisch erwiesen. Das zeigt sich unter anderem an der schleppenden Umsetzung der Zolleinheit und des gemeinsamen Marktes. Das Fortbestehen nicht tarifärer Handelshindernisse und ungleicher nationaler Gesetzgebung konnten bis heute nicht aus dem Weg geräumt werden. Diese Störungen des Marktes sind zum großen Teil auf nationalstaatliche Egoismen zurückzuführen. Um die Integration effektiv voranzutreiben, ist die Stärkung der Kompetenzen der EAC-Organen somit unabdingbar. Der tatsächliche Wille zur Rationalisierung und Verbesserung der EAC-Institutionen ist – wie bei einer Mehrzahl der afrikanischen Regionalorganisationen – nur bei wenigen Mitgliedern der Regierungen gegeben.¹⁵

14 | Vgl. Veit Bachmann und James D. Sidaway, „African regional integration and European involvement: external agents in the East African Community“, *South African Geographical Journal*, 91 (2010) 1, 1-6.

15 | Vgl. Christian von Soest, „Wackelige ‚Bausteine‘ und schwache ‚Mauer‘: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem“, *GIGA Fokus*, (2008) 4, 1-8.

MANGELNDE BETEILIGUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT

Unzureichende zivilgesellschaftliche Verankerung ist die dritte Schwachstelle der Ostafrikanischen Gemeinschaft. Ihr Generalsekretär Sezibera selbst hat Defizite bei der Einbindung und Information der Bevölkerung eingeräumt¹⁶ und auch der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler

Die unzureichende zivilgesellschaftliche Verankerung ist eine Schwachstelle der Ostafrikanischen Gemeinschaft. In der Konferenz im Juni 2011 wurde dies von allen Beteiligten bestätigt.

warnte vor einer zu stark auf eine kleine Elite fokussierten Integration.¹⁷ Diese stünde auf wackeligen Beinen, weil sie die Mehrheit der Menschen in Ostafrika vernachlässigt. In der Tat hat unzureichende zivilgesellschaftliche Beteiligung drastische Folgen für die Legitimität der Gemeinschaft innerhalb der Bevölkerung. Der Mangel an Partizipationsmöglichkeiten, Intransparenz und schwache Zurechnungsfähigkeit nagen an der ursprünglich starken Unterstützung für den afrikanischen Einigungsprozess. In Kenia und Tansania reagiert die Öffentlichkeit generell verhaltener als in Burundi, Uganda und Ruanda. Bisher ist es nicht gelungen, wesentliche Einwände zu entkräften. Dies gilt zum Beispiel für Zweifel an der Verteilungsgerechtigkeit der Kooperationsgewinne. Einer Umfrage aus dem Jahr 2009 zufolge glauben nur 58 Prozent der Tansanier und 65 Prozent der Kenianer, dass sie von einem gemeinsamen Markt profitieren würden.¹⁸ Was die Einführung der Freizügigkeit anbelangt, dominieren ähnliche Ansichten. Warum ist das Meinungsbild in Tansania so negativ? Im Wesentlichen werden drei Argumente gegen die EAC angeführt: Erstens bedroht die wirtschaftliche Übermacht Kenias das ökonomisch schwächere Tansania. Zweitens wird ein Übergreifen von ethnischen Animositäten aus den anderen Mitgliedstaaten befürchtet. Drittens ist die tansanische Bevölkerung besorgt über den möglichen Verlust von Land. Dem Argument folgend beanspruchen die flächenmäßig kleinen, aber bevölkerungsreichen Staaten Burundi, Ruanda und Uganda Land von ihrem großen Nachbarn Tansania. Bisher ist es der Ostafrikanischen Gemeinschaft nicht gelungen, diese Argumente

16 | Sezibera, Fn 4.

17 | Köhler, Fn. 1.

18 | Zum Vergleich: In den drei anderen Mitgliedstaaten bewegt sich der Wert im Bereich der 90 Prozent. Vgl. Robert D. Tortora, „Kenyans, Tanzanians Less Likely to See Gain From EAC“, 19.05.2010, <http://gallup.com/poll/128081> [30.06.2011].

zu entkräften. Zudem hat die EAC ein Bekanntheitsproblem. In Burundi liegt der Bekanntheitsgrad bei nur 49 Prozent und selbst in Ruanda, wo er am höchsten ist, kennt noch knapp jeder dritte die Gemeinschaft nicht.¹⁹ Die Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit ist ebenso nötig wie die Erleichterung des Zugangs zu Institutionen und politischen Entscheidungen. Zudem müssen erste Ansätze im Bereich der Jugendförderung ausgebaut werden. Denkbar sind neben dem Ausbau der Ostafrikanischen Jugendorganisation unter anderem die Vergabe von Stipendien nach Vorbild des europäischen Erasmus-Programms. Eine gesellschaftliche Öffnung ist unter den heutigen Voraussetzungen aber schwer zu verwirklichen. Die intergouvernementale Struktur behindert eine Identifikation mit der Gemeinschaft. Dies wird durch das generelle Misstrauen gegenüber politischen Akteuren der nationalen Ebene verstärkt. Die EAC läuft so Gefahr, als Marionette staatlicher Interessen wahrgenommen zu werden. Für eine Abgabe nationaler Souveränität wiederum ist eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung elementar. Denn um den innenpolitischen Druck auf Entscheidungsträger zu erhöhen, bedarf es erheblicher zivilgesellschaftlicher Unterstützung.

Die EAC läuft Gefahr, als Marionette staatlicher Interessen wahrgenommen zu werden. Für eine Abgabe nationaler Souveränität ist eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung elementar.

SKALENEFFEKTE, SPEZIALISIERUNG, ATTRAKTIVITÄT

Eine Verwirklichung von Gewinnen durch regionale Kooperation ist durchaus möglich, wenn auch kein Automatismus. Vier eng miteinander verbundene wirtschaftliche Effekte sind von zentraler Bedeutung: der Anstieg des regionalen Binnenhandels, Produktionssteigerungen und damit verbunden die Senkung der Stückpreise für Industriegüter (Skaleneffekte), Ausdifferenzierung der Wirtschaft und die zunehmende Konzentration von Unternehmen auf Spezialgebiete, in denen sie Wettbewerbsvorteile erzielen (Spezifizierungseffekte), sowie eine verbesserte Koordination im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen.

Zolleinheit und gemeinsamer Markt können zu einem Handelsanstieg zwischen den Mitgliedern der regionalen Organisation führen. Die Integration von Handel wiederum ist ein Hinweis auf die ökonomische Verflechtung der

Mitgliedstaaten.²⁰ Durch den Wegfall von Zollschränken und nicht tarifären Hindernissen steigt das Handelsvolumen und Wachstum wird erzeugt – zumindest in der Theorie. Dieser Zusammenhang ist jedoch brüchig. Der Anteil des gesamten Binnenhandels der EAC am Handel der Mitgliedstaaten steigt auf niedrigem Niveau. So weist der Jahreshandelsbericht 2009 für das Jahr 2008 einen Anstieg von 7,5 Prozent auf 8,4 Prozent aus, wobei Exporte – hauptsächlich landwirtschaftliche Güter und Fertigwaren – traditionell stärker auf den EAC-Binnenraum konzentriert sind als Importe, welche meist aus Drittstaaten eingeführt werden. Da der Außenhandel, etwa mit der Europäischen Union, teilweise erhebliche Schwankungen aufweist, kann Binnenhandel stabile und moderate Wachstumsraten realisieren.

Eng verbunden mit dem Anstieg des regionalen Binnenhandels ist die Generierung von Skalenerträgen. Der Zugang zu einem größeren Absatzmarkt führt zu Degressions- und Verbundeffekten. Die Produktionsmenge steigt und die Stückkosten sinken bei konstanten Fixkosten. Die dadurch realisierte Effizienzsteigerung wirkt sich positiv auf den Preis und somit auf den Binnenkonsum aus. In Kombination mit Außenhandelszöllen werden regionale Produkte also wettbewerbsfähiger. Die ökonomische Dynamik birgt jedoch auch die Gefahr der ungleichen Verteilung. Welche Unternehmen sich durchsetzen können, ist schwer vorherzusagen. Regional unterschiedliche Entwicklungen sind wahrscheinlich. Die

Regional unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen sind wahrscheinlich. Die EAC muss daher darauf achten, alle Mitgliedsstaaten gleichmäßig an Kooperationsgewinnen zu beteiligen.

EAC muss daher darauf achten, alle Mitgliedstaaten – unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen – gleichmäßig an Kooperationsgewinnen zu beteiligen.

Unternehmen werden sich durch größere Absatzmärkte und verstärkte regionale Konkurrenz stärker auf ihre Kernkompetenzen spezialisieren. Die Realisierung von komparativen Wettbewerbsvorteilen kann aber nur auf Basis einer fairen Verteilung und gegebenenfalls mit Ausgleichsmechanismen erfolgreich sein. Eine erhöhte Arbeitsteilung kann zudem die Industrialisierung beflügeln. So verändert

20 | Vgl. Durgesh K. Rai, „Asian Economic Integration and Cooperation: Challenges and Way Forward for Pan-Asian Regionalism“, *GIGA Working Papers*, (2010) 152, 5-31.

sich unter bestimmten Voraussetzungen die Konkurrenzfähigkeit von selbst erstellten Produkten gegenüber außerregionalen Importen. Das Dilemma der hohen Abhängigkeit von Primärgüterexporten zeigt das Potential für industrielle Entwicklung. Gelingt es, die einheimische Industrie durch Skaleneffekte und Spezialisierung konkurrenzfähig zu machen, ist eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung möglich.

Ein größerer Absatzmarkt und eine einheitliche Wirtschaftspolitik würden die Anziehungskraft der Region erhöhen. Investitionen in die Region Ostafrika sind in der Vergangenheit stark angestiegen, bleiben aber immer noch stark an Entwicklungshilfezahlungen gebunden – mit Ausnahme des chinesischen Engagements. Ein attraktiverer Markt könnte in vielen Bereichen zu einem Anstieg der Auslandsdirektinvestitionen führen.

SICHERHEIT UND STABILITÄT

Ostafrika sieht sich mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die nicht im nationalen Kontext lösbar sind.²¹ Die Grenzen der Mitgliedstaaten sind porös und schlecht überwacht. Vor allem Kenia kämpft mit zunehmender organisierter Kriminalität und Schmuggel. Die Grenzen zu Somalia, Sudan und Äthiopien sind Regionen der Instabilität. Hinzu kommt eine immense Belastung durch interne und externe Flüchtlinge. Ethnische Konflikte, oft angefacht durch Exklusion von ökonomischer Entwicklung und politischer Beteiligung, finden sich in allen Mitgliedstaaten. Die Verbreitung von Kleinwaffen fördert Instabilität in der Region. Streitigkeiten zwischen Farmern und Nomaden wie den Massai überschreiten staatliche Grenzen. Bei den hier aufgeführten und vielen weiteren Konflikten spielt die wirtschaftlich schlechte Lage eine entscheidende Rolle. Eine ausgeglichene ökonomische Entwicklung fördert automatisch Sicherheit und Stabilität.

Die wirtschaftlich schlechte Lage spielt bei vielen Konflikten eine entscheidende Rolle. Eine ausgeglichene ökonomische Entwicklung fördert automatisch Sicherheit und Stabilität.

21 | Vgl. Annie Barbara Chikwanha, „The Anatomy of Conflicts in the East African Community (EAC): Linking Security With Development“, <http://www.ascleiden.nl/Pdf/LectureAnnieChikwanha.pdf> [30.06.2011].

Die Auswirkungen nationaler Konflikte betreffen längst alle anderen Mitgliedstaaten. Exemplarisch zeigt das die Entwicklung des Tourismus als eine besonders empfindliche, aber volkswirtschaftlich wichtige Branche. Die Besucherzahlen in allen Mitgliedstaaten sanken von 2007 bis 2009 um 3,7 Prozent, was nach Ansicht von Beobachtern hauptsächlich auf Kenias ethnische Unruhen im Jahr 2008 zurückzuführen ist.²²

Der Bedarf an Zusammenarbeit ist vielseitig. Herausforderungen wie Migration, organisierte Kriminalität, zunehmende Piraterie vor der ostafrikanischen Küste und ethnische Konflikte kann nur gemeinsam effektiv begegnet werden. Dieser Imperativ soll aber nicht über die schwache Realisierung der sicherheitspolitischen Integration hinwegtäuschen. Um Potentiale tatsächlich abzuschöpfen, müssen neue Institutionen geschaffen und mit hinreichenden Kapazitäten und Mitteln ausgestattet werden.

AUSSENWIRKUNG UND VERHANDLUNGSMACHT

Die bisher analysierten Potentiale beziehen sich auf mögliche Entwicklungen innerhalb der ostafrikanischen Gemeinschaft. Nicht zu vernachlässigen ist jedoch auch das Außenverhältnis der EAC. Regionale Integration lässt idealerweise nicht nur die Mitgliedstaaten zusammenrücken, sondern wirkt sich auch auf Drittstaaten aus.

Regionale Integration lässt nicht nur die Mitgliedsstaaten zusammenrücken, sondern wirkt sich auch auf Drittstaaten aus.

Von einem einheitlichen Auftreten ist die Gemeinschaft zwar noch weit entfernt, nichtsdestotrotz ergeben sich zahlreiche Möglichkeiten durch Integration. Koordinierte politische Agenden sowie Importe und Exporte erhöhen die Verhandlungsmacht der beteiligten Staaten gegenüber anderen regionalen Gemeinschaften und Partnern.

Das außerregionale Handelsvolumen ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Die Außenhandelsbilanz zeigt eine hohe Abhängigkeit von internationalen Preisentwicklungen auf der Import- und der Exportseite. So stiegen die Ausfuhereinnahmen 2010 um 26,2 Prozent aufgrund hoher Güterpreise. Im gleichen Jahr wuchsen die Ausgaben für Importe

22 | East African Community, „EAC Facts and Figures 2010“, http://eac.int/statistics/index.php?option=com_docman&Itemid=153 [30.06.2011].

um 22,7 Prozent, was hauptsächlich auf den hohen Ölpreis zurückzuführen ist. Regionale Integration ist sicher kein Allheilmittel gegen Preisschwankungen, aber zumindest eine partielle Gegenstrategie. Die gemeinsame Vertretung wirtschaftlicher Interessen ist vor allem im Hinblick auf die Exporte erforderlich. Da alle Mitgliedstaaten eine deutlich negative Handelsbilanz aufweisen, ist die Stärkung von Exporten wichtig. Aber auch beim Ankauf können durch einen weitaus größeren Markt – 128,5 Million Einwohner im Jahr 2009 in der gesamten EAC – bessere Konditionen verwirklicht werden.

Die gemeinsame Vertretung wirtschaftlicher Interessen ist im Hinblick auf die Exporte erforderlich. Da alle EAC-Staaten eine negative Handelsbilanz aufweisen, ist die Stärkung von Exporten wichtig.

Darüber hinaus kann Integration die politische Verhandlungsmacht stärken. Für eine mögliche gemeinsame Interessenvertretung gegenüber anderen Staaten gäbe es zahlreiche Beispiele: die Wassernutzungsrechte des Nils und des Victoriasees, die ökonomische Rivalität zum südlichen Afrika und der SADC (South African Development Community), eine einheitliche Wirtschaftspolitik gegenüber Dritten wie der EU, die Vertretung innerhalb der Afrikanischen Union sowie die Konflikte in Nachbarstaaten wie Somalia und der Demokratischen Republik Kongo. Diese unvollständige Liste zeigt das politische Potential der EAC, die gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten zu bündeln und dadurch besser zu vertreten. Dies ist allerdings an zwei Voraussetzungen gebunden: Erstens die Akzeptanz einer gemeinsamen Vertretung seitens nationaler Entscheidungsträger und zweitens die Stärkung von Institutionen und Mechanismen zur Kompromissfindung und Abstimmung.

FAZIT – ERFOLGSFAKTOREN

Die Ostafrikanische Gemeinschaft ist auf dem Papier eine starke regionale Organisation mit weitreichenden Kompetenzen und großen Ambitionen. Parallele Integration, weit über ökonomische Aspekte hinaus, steht auf der Agenda. Die Erwartungen an die Vorteile durch die Gemeinschaft sind hoch und stehen im Missverhältnis zu tatsächlich realisierbaren Gewinnen, seien sie politischer oder ökonomischer Art. Potentiale und Chancen sind in fast allen Fällen an Bedingungen geknüpft und stehen oft großen Hinder-

nissen gegenüber. Mangel an Supranationalität, staatliche Eigeninteressen und das Fehlen von gesellschaftlicher Verankerung untergraben die Bestrebungen nach Einheit. Mitgliedschaften in zahlreichen, teils konkurrierenden regionalen Organisationen, nicht eingehaltene Zeitpläne, ein stockender Einigungsprozess und schwindender gesellschaftlicher Rückhalt bedrohen die EAC. Auf der Haben-seite der Ostafrikanischen Gemeinschaft stehen vor allem wirtschaftliche Vorteile des Integrationsprozesses. Dass diese aber keineswegs automatisch eintreten, wird nicht offen kommuniziert.

Auf lange Sicht ist der Erfolg der EAC an die Stärkung der supranationalen Institutionen und die Einbeziehung der gesamten Bevölkerung geknüpft. Starke

Der Erfolg der EAC ist an die Stärkung der supranationalen Institutionen und die Einbeziehung der gesamten Bevölkerung geknüpft. Die EAC muss ihren Anspruch und den eigenen Auftritt kritisch hinterfragen.

Organe, Verteilungsgerechtigkeit und Partizipationsmöglichkeiten sind kritische Faktoren. Zudem muss die EAC ihren Anspruch und den eigenen Auftritt kritisch hinterfragen.

Einen pragmatischen Schritt hat hierbei der neue Generalsekretär Sezibera getan. In einer Presseerklärung im Mai 2011 nannte er fünf Prioritäten.²³ Erstens die Stärkung der Zollunion, mit Schwerpunkt auf der Abschaffung von nicht-tarifären Hindernisse natürlicher Art. Zweitens soll der gemeinsame Markt de facto etabliert werden. Druck auf Mitgliedstaaten und Überwachung der Implementierung sind hier erforderlich. Drittens soll die Währungsunion fahrplangemäß umgesetzt werden. Als vierte Priorität nennt Sezibera die Stärkung der regionalen Infrastruktur. Ein besseres Verkehrsnetz soll die Entwicklung der Zollunion und des gemeinsamen Marktes beschleunigen. Fünftens ist die Industrialisierung mittels Einbeziehung privater Akteure zu fördern. Der Fokus auf diese kritischen Ziele soll aber, so der Generalsekretär, die Bevölkerung der Mitgliedstaaten nicht aus den Augen verlieren.²⁴

Die Schwerpunktsetzung verdeutlicht das Dilemma der Ostafrikanischen Gemeinschaft: Es wird viel gewollt, aber wenig umgesetzt. Sicherlich ist die Vertiefung von Zollunion

23 | Richard Sezibera, „EAC Secretary General Outlines Priorities. Press Statement“, <http://eac.int/about-eac/eacnews/632.html?task=view> [30.06.2011].

24 | Sezibera, Fn. 4.

und gemeinsamem Markt positiv zu bewerten. Der Ausbau von Infrastruktur und Industrie ist ebenfalls ein wichtiger Ansatz, um Integration zu vertiefen, Exporte zu stärken und die einheimische Wirtschaft anzukurbeln. Mehr als fraglich ist jedoch, ob eine fahrplanmäßige Währungsunion tatsächlich zeitnah, also im Jahr 2012, möglich und erfolgversprechend ist. Die parallel verlaufenden Integrationsbemühungen sind zu bündeln und zu vertiefen. Dem attestierten Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit muss von beiden Seiten aus begegnet werden. Mit anderen Worten: Ein erfolgreiches Zukunftskonzept für die EAC beinhaltet eine nüchterne Analyse des Machbaren ebenso wie die Konzentration auf Kernaspekte. Die Ostafrikanische Gemeinschaft hat Erwartungen geweckt, die es jetzt einzulösen gilt. Darüber ist sich wohl auch der Generalsekretär im Klaren, wenn er betont, dass sich der Erfolg der EAC konkret an einer Verbesserung der Lebensumstände für die Menschen in Ostafrika messen lassen muss.²⁵