

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Die East African Community

REGIONALE INTEGRATION IN OSTAFRIKA ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Regionale Integration ist ein weit verbreitetes Phänomen. Weltweit versuchen Staaten auf Basis von Abkommen zu kooperieren und so politische und ökonomische Vorteile zu realisieren. Neben den bekannten Organisationen wie EU, ASEAN oder NAFTA hat sich vor allem in Afrika ein dichtes Netz von staatlicher Zusammenarbeit auf regionaler Ebene herausgebildet. COMESA, SADC, ECOWAS, FCFA Zone und die Ostafrikanische Gemeinschaft (engl. East African Community, kur. EAC) sind bei weitem nicht die einzigen regionalen Organisationen in Afrika. Die außerordentliche Dichte führt zu teils widersprüchlichen Doppelmitgliedschaften, undurchschaubaren Verflechtungen und einer beträchtlichen Anzahl von Papiertigern mit geringer tatsächlicher Relevanz. Die im Juli 2000 neu gegründete Ostafrikanische Gemeinschaft ist eine der aussichtsreicheren Organisation. Sie hat nicht nur große Ambitionen, sondern kann auch Erfolge vorzuweisen. Der Gründungsvertrag der EAC ist besonders ehrgeizig. Artikel 5 legt nicht nur die einzelnen Schritte des Integrationsprozesses, sondern auch die politische Einheit als das ultimative Ziel fest. Die Erwartungshaltung von Entscheidungsträgern und Bevölkerung ist dementsprechend groß. Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass die hohen Ansprüche an die EAC nur sehr bedingt erfüllt werden können. Der Ausbau der Gemeinschaft, heute bestehend aus den fünf Mitgliedsstaaten Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda, verläuft schleppend. Es stellt sich die Frage nach den Erfolgsaussichten der Ostafrikanischen Gemeinschaft. Was sind die Herausforderungen und Chancen der EAC. Welche Erfolgsfaktoren sind kritisch für die zukünftige Entwicklung?

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, Tanganyika¹ und Uganda, alle unter britischer Administration, verfügten unter anderem über eine Zolleinheit. Doch bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigt sich die unterschiedliche ökonomische Ausrichtung der drei Staaten und somit 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 Kolonial-

¹ | Tanganyika ist der Vorgänger Tansanias. Aus der Vereinigung mit Sansibar ging 1964 die Vereinigte Republik Tansania hervor.

² | Uganda und Tansania waren vorwiegend exportorientiert. Kenia verfolgte eher einen Binnenfokus. Folglich entwickelte sich die Finanzwirtschaft in Kenia viel früher (Vgl. Kafeero 2009: 83). Zudem wurde in Kenia als Kolonie stärker investiert, während Tansania lediglich unter britischem Mandat stand.

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

zeit 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 1960er 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 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 auf vier Aspekte zurückführen: Erstens den Mangel an Steuerungsfunktionen, zweitens die ungleiche Gewinnverteilung, drittens die rein intergouvernementale Struktur und viertens die unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten der führenden Akteure.³

In den Jahren nach dem Scheitern der ersten EAC versuchten die drei ehemaligen Mitgliedsstaaten mit Hilfe von multilateralen Einzelabkommen wirtschaftliche Angelegenheiten zu regulieren. Wichtige Schritte in Richtung einer Gemeinschaft 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 wird der Vertrag zur Etablierung einer Ostafrikanischen Gemeinschaft von den drei Staatsoberhäuptern unterzeichnet. In Kraft tritt er am 7. Juli 2000. Mit Ruanda und Burundi treten 2007 zwei neue Mitglieder in die Gemeinschaft ein.

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.⁴ Drittens rückt die EAC nun die Zivilgesellschaft und marktwirtschaftliche Kräfte stärker in den Fokus. Im Hinblick auf die intergovernmentalistische Vormachstellung ist allerdings noch keine Entwicklung zu erkennen, was die EAC weiterhin von nationalem Gutwillen abhängig macht.

Ambitionierte Ziele, ernüchternde Wirklichkeit

Die Ostafrikanische Gemeinschaft ist auf dem Papier eine sehr ehrgeizige Organisation. Nichts weniger als politische Einheit hat sie sich zum ultimativen Ziel gemacht. Der straffe Integrationsplan durchläuft die Stufen regionaler Integration – Zollunion, gemeinsamer Markt, Währungs- und schließlich politische Einheit – im Eiltempo. Das vom Sekre-

³ | Hier zu nennen ist vor allem der Konflikt zwischen den Staatspräsidenten Idi Amin und Julius Nyerere. (Vgl. Kopsieker 2007: 1f und Hofmeier 2008: 214f).

⁴ | Zum Beispiel durch die Verwendung von Zollübergangsregelungen, die die tansanische und ugandische Wirtschaft vor der Dominanz kenianischer Exporte schützen sollen (Vgl. Kopsieker 2007: 2).

TANZANIALEITER:
STEFAN REITHAUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

tariat beauftragte „Committee on fast tracking the African Federation“ veröffentlichte 2004 einen Bericht, der die Beschleunigung des Einigungsprozesses vorsah. Das Komitee empfahl die Integrationsschritte nicht sequentiell zu durchlaufen, sondern parallel voranzutreiben (*EAC Fast Tracking Report 2004*). Diese Strategie ist allerdings problematisch. In den letzten Jahren hat sich bezüglich der ambitionierten Ziele Ernüchterung verbreitet. Die Währungsunion ist verschoben. Die Regulierung des gemeinsamen Markt ist zwar seit dem 1. Juli 2010 in Kraft, schwächelt aber noch, was die nationale Umsetzung betrifft. Die EAC selbst räumt Defizite im Bereich der Implementierung getroffener Entscheidungen ein. So wird die Operationalisierung des gemeinsamen Marktes zunehmend als Prozess gesehen, der nur über die Zeit verwirklicht werden kann. Auch die Zollunion, in Kraft seit 2004, konnte nicht mit sofortiger Wirkung vollständig umgesetzt werden. Mittels gradueller Zollreduktion für Waren aus Kenia wurden Tansania und Uganda vor ihrem wirtschaftsstarken Nachbarn geschützt (*Vgl. EAC Customs Union Protocol 2004*). Bis heute problematisch sind sogenannte nicht-tarifäre Hindernisse.⁵ Dies wird auch von der EAC in ihrem Jahreshandelsbericht 2009 betont. 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 (*Vgl. EAC Annual Trade Report 2010*). Inwieweit es wirklich gelingt nicht-tarifäre Hindernisse aus dem Weg zu räumen, ist jedoch fraglich.

Vor diesem Hintergrund erscheint die baldige politische Union fraglich. Eine Ostafrikanische Union ist aber nach wie vor das ultimative Ziel. In der Tat gibt es erste Integrationsschritte im nicht ökonomischen Bereich. Im Hinblick auf regionale Stabilität soll die EAC eine stärkere Rolle spielen, schließlich haben bis auf Tansania alle vier Mitgliedsstaaten mit innenpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Eine regionale Abstimmung von Sicherheitsorganen und das schnelle Reagieren auf eskalierende Konflikte wäre 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 (*Khadiagala 2009: 434ff*). Konfliktmanagement wurde vor allem durch nationalstaatliche Akteure wie dem tansanischen Präsidenten Jakaya M. Kikwete und dem ehemaligen tansanischen Präsidenten Benjamin W. Mkapa betrieben. Neben ihrem sicherheitspolitischen Anspruch fördert die Ostafrikanische Gemeinschaft auch kulturelle, sportliche und bildungspolitische Programme. Auch hier sind Reichweite und Erfolg verhalten zu bewerten.

⁵ | 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. Stahl 2005: 29f*).

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Institutionelles Design der EAC

Um eine Analyse der Ostafrikanischen Gemeinschaft zu ermöglichen, ist zunächst ein Blick auf das institutionelle Design nötig. Von besonderem Interesse ist in diesem Fall die Frage nach der Selbstständigkeit der Organe und die damit verbundene Loslösung von nationalstaatlichem Einfluss. Artikel 9 des EAC Vertrages nennt die Organe und Institutionen der Gemeinschaft: das Gipfeltreffen, der Rat, das Koordinationskomitee, die Fachbereichskomitees, der Ostafrikanische Gerichtshof, die Ostafrikanische Gesetzgebungsversammlung sowie das Sekretariat.⁶ Im Rahmen des Spannungsfeldes zwischen Supranationalität und Intergovernmentalismus sind die verschiedenen Organe in zwei Kategorien eingeteilt.

Die Mehrheit der Organe der Gemeinschaft sind stark zwischenstaatlicher Natur. 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 genehmigt werden. Entscheidungen werden im Konsensverfahren getroffen, sodass der Staatschef eines Mitgliedslandes nahezu alle Aktivitäten der EAC blockieren kann. Das Gipfeltreffen entspricht in etwa dem Europäischen Rat der Europäischen Union ist jedoch weitaus mächtiger. Der Rat besteht aus den für regionale Integration zuständigen Ministern der fünf Mitgliedsstaaten. Hauptaufgabe ist die Unterstützung und die Überwachung der Implementierung von getroffenen Entscheidungen im nationalen Kontext. Zusätzlich werden im Rat Gesetzesvorlagen für die Gesetzgebungsversammlung erstellt. Ebenso wie das Gipfeltreffen ist der Rat intergovernmentaler Natur. Das gilt auch für die Koordinations- und Fachbereichskomitees.

In der zweiten Kategorie befinden sich Organe mit größerer, aber überschaubarer Unabhängigkeit. Der Ostafrikanische Gerichtshof überwacht die Anwendung und Einhaltung des Vertragswerks. Die Unabhängigkeit der Richter kann aber bezweifelt werden. Zum einen werden die Richter, anders als in der europäischen Union, ohne Konsultation⁷, direkt vom Gipfeltreffen ernannt. Zum Anderen haben de facto mehrere Richter weiterhin ihre Position als nationale Richter inne, was zu Interessenkonflikten führen kann (*Vgl. Oluoch 2009: 206*). 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 dritte Organ in dieser Kategorie ist das Sekretariat. Als das Exekutivorgan der Gemeinschaft plant und begleitet es alle Programme der EAC und ist mit den administrativen Aufgaben betraut. Zudem gibt das Sekretariat Studien in Auftrag und wacht über die Compliance der Mitgliedsstaaten.

⁶ | Übersetzung des Autors. Im Original: the Summit, the Council, the Co-ordination Committee, Sectoral Committees, the East African Court of Justice, the East African Legislative Assembly, the Secretariat (*Vgl. Oluoch 2009: 200ff und Kafeero 2009: 95ff*).

⁷ | Die Richter des Europäischen Gerichtshof werden zwar auch von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt. Vorher findet jedoch gem. Art. 255 AEUV eine Expertenkonsultation statt.

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Betrachtet man die Organe der EAC werden zwei Aspekte deutlich: Erstens die außergewöhnlich starke Position der nationalstaatlich geprägten Exekutive und zweitens die Schwäche der anderen beiden Gewalten. In der Tat sind Judikative und Legislative in regionalen Gemeinschaften tendenziell unterrepräsentiert, im Fall der Ostafrikanischen Gemeinschaft wird dies aber besonders deutlich.

Herausforderungen und Probleme

Die EAC sieht sich im Wesentlichen mit drei Problemkomplexen konfrontiert. Erstens behindern ökonomische Bedenken den Integrationsprozess. Zweitens mangelt es an supranationaler Kompetenz. Die dritte Gruppe von Hindernissen ist der Mangel an zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Ökonomische Vorteile treten nicht automatisch ein

Regionale Integration führt für alle Beteiligten stets zu wirtschaftlichen Vorteilen. Die Annahme dieses Zusammenhangs ist weit verbreitet aber falsch, denn Kooperation führt nur unter bestimmten Voraussetzungen zu positiven makroökonomischen Effekten (*Vgl. Hofmeier 2009: 217*). Die Generierung von wirtschaftlichem Mehrwert ist aber eine Kernfunktion von regionalen Zusammenschlüssen und daher von immenser Bedeutung für die Legitimität der Gemeinschaften. Dies gilt auch für die EAC, deren ökonomisches Potential unterschiedlich bewertet 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 schwach. 2005 machten Binnenexporte nur 15% der Gesamtexporte der Mitgliedstaaten aus.⁸ 2006 ging der Binnenhandel sogar um 12,5% zurück, bevor er in den letzten Jahren sehr stark Anstieg. So wuchs das gesamte Handelsvolumen innerhalb Gemeinschaft um 37,6% im Jahr 2008. Wachstum auf niedrigem Niveau konnte vor allem Tansania erzielen, wobei Kenia den Binnenhandel weiterhin dominiert.⁹

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 fixiert. Dieser findet gewöhnlich nicht zwischen den Mitgliedsstaaten 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. Komplementiert werden diese Faktoren durch 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 (*Vgl. Asche et al. 2009: 172*).

Neben dem schwachen zwischenstaatlichen Handel ist es vor allem die mangelnde wirtschaftspolitische Koordination, die einer erfolgreichen

⁸ | Der Binnenexport innerhalb der EU liegt zum Vergleich bei ca. 60% (*Vgl. Asche et al. 2009: 171*).

⁹ | Die Daten beziehen sich auf die drei Gründungsmitglieder. Ruanda und Burundi sind nicht erfasst (*Vgl. EAC Annual Trade Report 2009: 17f*).

TANZANIALEITER:
STEFAN REITHAUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

regionalen Integration im Weg steht. In einer aktuellen Studie der Universität von Dubai kommt der Autor zu dem Schluss, dass die politischen Agenden der Mitgliedsstaaten teilweise erheblich auseinanderklaffen (*Buigut 2011: 259*). 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 Partnership Agreement“ (EPA). Die Mitgliedsstaaten hatten zuerst in getrennten Konstellationen über das EPA verhandelt. Tansania beispielsweise verhandelte zunächst im Rahmen der SADC¹⁰. Auf den Druck der EU hin – ein Scheitern zeichnete sich ab – sattelten die Akteure kurzerhand auf die EAC um. Das EPA konnte nur kurzfristig und somit nicht zu Gunsten der EAC verhandelt werden (*Kopsieker 2007: 4*). Um die Integrationsleiter weiter nach oben zu steigen, müssen politische Zielsetzungen harmonisiert werden. Dies gilt für einen effektiven gemeinsamen Markt ebenso wie für eine Währungsunion.

Verstärkt werden ökonomische Bedenken durch die geringe Wirtschaftsmacht der ostafrikanischen Staaten. Das aggregierte Bruttoinlandsprodukt aller EAC Mitglieder betrug 2010 gerade einmal 74.047 Millionen USD. Zum Vergleich: das Bruttoinlandsprodukt von Deutschland entsprach 2010 2.497,6 Milliarden Euro.¹¹ Währungsbereinigt ergibt sich für das Wirtschaftsvolumen der EAC somit ungefähr ein Wert von 2,1% 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

Die zweite bedeutende Herausforderung der EAC ist die Stärkung von supranationalen Strukturen. Wie im Rahmen des Kapitels über die Institutionen skizziert, basiert die Ostafrikanische Gemeinschaft vor allem auf intergovernmentaler Zusammenarbeit. Das Eigeninteresse von Staaten ist per se verständlich und richtig, ohne ein überstaatliches Gegengewicht kommt es jedoch verstärkt zur Fehlallokation von Ressourcen. Der kurze Zeithorizont und die innenpolitischen Verpflichtungen beschneiden den interregionalen Handelsspielraum. Die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes erfordert die Bereitschaft aller Mitgliedsstaaten, ein nicht geringfügiges Risiko auf sich zu nehmen. Es ist darauf zu verweisen, dass regionale Integration nicht nur Handel generiert sondern auch die Wirtschaftsstruktur ändert. Dies beinhaltet gewisse Unsicherheiten, die in einigen Fällen auch negative Konsequenzen mit sich bringen. Es scheint allerdings so, dass Koordination hauptsächlich der kurzfristigen Gewinnoptimierung dient, nicht aber einer nachhaltigen Abstimmung wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Fachleute bemängeln zum Beispiel die mangelnde Integrationsbereitschaft im Rahmen

¹⁰ | Southern African Development Community. Tansania ist als einziger Staat der EAC Mitglied in der SADC, was in der Vergangenheit wiederholt zu handelspolitischen Kontroversen geführt hat.

¹¹ | Umrechnung der Währung Euro auf US-Dollar mit 1 zu 1,4 (*Vgl. Statistisches Bundesamt 2011: 5 und EAC Facts and Figures 2010: 34*).

TANZANIALEITER:
STEFAN REITHAUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

einer einheitlichen Energiepolitik (*Bachmann et al. 2010: 3*). Die Schaffung und Stärkung von supranationalen Strukturen ist 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 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 von nicht tarifären Handelshindernissen und ungleiche nationale Gesetzgebung konnten bis heute nicht aus dem Weg geräumt werden. Die Störungen des Marktes sind zum großen Teil auf nationalstaatliches Eigeninteresse zurückzuführen (*Vgl. Oluoch 2009: 213ff*). Um die Integration de facto voranzutreiben ist die Stärkung der Kompetenzen der EAC Organe 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 (*Vgl. Soest 2008: 4*).

Mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft

Unzureichende zivilgesellschaftliche Verankerung ist die dritte Schwachstelle der Ostafrikanischen Gemeinschaft. Obwohl sich Akteure der EAC in der Vergangenheit wiederholt für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgesprochen haben zeichnet die Realität ein ernüchterndes Bild. Dies hat drastische Folgen für die Legitimität der Gemeinschaft innerhalb der Bevölkerung. Der Mangel an Partizipationsmöglichkeiten, Intransparenz und schwache Zurechnungsfähigkeit nagen an der genuin 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. So denken einer Umfrage aus dem Jahr 2009 zufolge nur 58% der Tansanier und 65% der Kenianer, dass sie von einem gemeinsamen Markt profitieren würden.¹² Ähnlich gelagert ist das Meinungsbild bei der Einführung der Freizügigkeit. Warum ist das Meinungsbild in Tansania so negativ? Im Wesentlichen werden drei Argumentationscluster gegen die EAC angeführt: Erstens bedroht die wirtschaftliche Übermacht Kenias das ökonomisch schwächere Tansania. Zweitens wird ein Übergreifen von ethnischen Animositäten aus den anderen Mitgliedsstaaten 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 zu entkräften. Zudem hat die EAC ein Bekanntheitsproblem. In Burundi liegt der Bekanntheitsgrad bei nur 49% und selbst in Ruanda, wo er am höchsten ist, kennt noch knapp jeder dritte die Gemeinschaft nicht (*Vgl. Tortora 2009*). Die Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit ist ebenso nötig wie die Erleichterung des Zugangs zu Institutionen und politischen Entscheidungen. Eine gesellschaftliche Öffnung ist unter den heutigen

¹² | Zum Vergleich: In den drei anderen Mitgliedsstaaten bewegt sich der Wert im Bereich der 90% (*Vgl. Tortora 2009*).

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Voraussetzungen aber schwer zu verwirklichen. Die intergovernmentale Struktur behindert die Identifikation mit der Gemeinschaft. Dies wird durch das generelle Misstrauen gegenüber politischen Akteuren der nationalen Ebene verstärkt (Vgl. Kopsieker 2007: 5). Die EAC läuft in Gefahr, aufgrund ihrer mangelnden Supranationalität als Marionette staatlicher Interessen wahrgenommen zu werden. Für eine Abgabe von nationaler Souveränität wiederum ist eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung elementar. Um den innenpolitischen Druck auf Entscheidungsträger zu erhöhen, bedarf es erheblicher zivilgesellschaftlicher Unterstützung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Ostafrikanische Gemeinschaft im Wesentlichen mit drei Problemkomplexen konfrontiert sieht: ökonomische Schwierigkeiten, das Fehlen supranationaler Strukturen und die mangelnde Einbindung der Zivilgesellschaft. Alle drei genannten Aspekte sind interdependent. Eine Lösungsstrategie muss deshalb allen Herausforderungen begegnen. Dabei ist vor überzogenem Optimismus zu warnen. Die Gemeinschaft hat einen langen Weg vor sich. Der Integrationsprozess birgt aber auch eine Vielzahl von Chancen.

Chancen und Potentiale

Neben Herausforderungen und Problemen hat die Ostafrikanische Gemeinschaft auch erhebliches Potential. Dieses beschränkt sich nicht allein auf ökonomische Möglichkeiten. Der Integrationsprozess kann zusätzlich zu Stabilität und einer Verbesserung der Sicherheitslage führen. Des Weiteren wirkt sich regionale Zusammenarbeit nicht nur innerhalb eines Bündnis, sondern auch auf das Außenverhältnis der Mitglieder mit Dritten aus.

Skaleneffekte, Spezialisierung, Attraktivität

Das Streben nach Integration basiert hauptsächlich auf der Realisierung von wirtschaftlichen Vorteilen. Wie bereits gezeigt, ist dieser Zusammenhang kein Automatismus, eine Verwirklichung von Gewinnen durch regionale Kooperation ist aber durchaus möglich. Vier eng miteinander verbundene wirtschaftliche Dynamiken und Effekte sind zentral: der Anstieg von regionalem Binnenhandel, Skaleneffekte, Spezifizierungseffekte und schließlich Koordinationseffekte im Hinblick auf Auslandsdirektinvestitionen.

Zolleinheit und gemeinsamer Markt können zu einem Handelsanstieg zwischen den Mitgliedern der regionalen Organisation führen. Die Integration von Handel ist wiederum ein bedeutender Hinweis auf die ökonomische Verflechtung der Mitgliedsstaaten (Vgl. Rai 2010: 10). Durch den Wegfall von Zollschränken und nicht tarifären Hindernissen steigt das Handelsvolumen und generiert somit Wachstum – so zumindest in der Theorie Modell. Wie im vorangegangenen Kapitel gezeigt ist der Zusammenhang brüchig. Der Anteil vom gesamten Binnenhandel der EAC am Handel der Mitgliedstaaten steigt auf niedrigem Niveau. So weist der Jahreshandelsbericht 2009 für das Jahr 2008 einen Anstieg von 7,5% auf 8,4% aus, wobei Exporte – hauptsächlich landwirtschaftliche Güter und Fertigwaren – traditionell stärker intra-EAC orientiert sind

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

als Importe (*Vgl. EAC Annual Trade Report 2010: 19*). Da der Außenhandel, wie zum Beispiel mit der Europäischen Union, teilweise erhebliche Schwankungen aufweist, kann Binnenhandel stabile und moderate Wachstumsraten generieren.

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, die Stückkosten sinken bei konstanten Fixkosten. Die dadurch zu realisierenden Effizienzsteigerung Preissenkungen wirkt sich positiv auf den Preis und somit auf den Binnenkonsum aus. In Kombination mit Außenhandelszöllen werden regionale Produkte also wettbewerbsfähiger. Besonders wichtig für Ostafrikanische Länder ist die Verringerung des realen Preisniveaus (*Vgl. Palona 2010: 18*). Fachleute argumentieren, dass Konsumenten innerhalb der EAC hochgradig preissensibel reagieren. Die Elastizität der Nachfrage wird demnach hauptsächlich durch das Preisniveau bestimmt. Vor diesem Hintergrund ist der Wunsch nach sinkenden Stückpreisen, ermöglicht durch Skaleneffekte, umso plausibler. 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 EAC muss daher darauf achten, alle Mitgliedsstaaten – im Hinblick auf ihre unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen – gleichmäßig an Kooperationsgewinnen zu beteiligen.

Hand in Hand mit der Generierung von Skaleneffekten geht die voranschreitende Spezialisierung. 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 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 (*Vgl. Buigut 2011: 255*). Gelingt es, die einheimische Industrie durch Skaleneffekte und Spezialisierung konkurrenzfähig zu machen, ist eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung möglich.

Regionale Integration führt gewöhnlich zur Vereinheitlichung von Standards und Regulierungen. Diese Tendenz ist nicht nur für die wirtschaftlichen Akteure innerhalb der Organisation relevant, sondern wirkt sich auch auf internationale Interessenten aus. So ist zu erwarten, dass ausländische Direktinvestitionen (FDI) attraktiver werden. Ein größerer Absatzmarkt und eine einheitliche Wirtschaftspolitik erhöhen die Anziehungskraft. Investitionen in die Region Ostafrika sind in der Vergangenheit stark angestiegen, bleiben aber immer noch stark an Entwicklungshilfeszahlungen gebunden – mit Ausnahme des chinesischen Engagement in Ostafrika (*Vgl. Palona 2010: 10*). Ein attraktiverer Markt könnte in vielen Bereichen zu einem Anstieg der FDIs führen.

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Sicherheit und Stabilität

Integration kann neben wirtschaftlichen Vorteilen auch Fortschritte im Sicherheitsbereich bringen. Konflikte, seien sie latenter oder akuter Natur, bedrohen nicht nur einen Mitgliedsstaat allein. Eine Vielzahl der Herausforderungen sind nicht im nationalen Kontext lösbar. Ostafrika sieht sich mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, die hier nur kurz skizziert werden sollen (*Vgl. Chikwanha 2007: 6ff*). Die Grenzen der Mitgliedsstaaten 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 Mitgliedsstaaten. Die Verbreitung von Kleinwaffen (SALW) 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. Ausgeglichene ökonomische Entwicklung fördert Sicherheit und Stabilität per se.

Das Argument geht aber über wirtschaftliche Aspekte hinaus. Kein Mitgliedstaat kann die oben skizzierten Herausforderungen im Alleingang bewältigen. Die Probleme sind oft komplex, reichen über staatliche Grenzen hinweg und generieren externe Effekte. Konzentrierte Aktionen sind in den meisten Fällen besser geeignet, da der Handlungsspielraum für staatliche Entscheidungsträger im Bereich Sicherheit und Stabilität limitiert ist. Die Auswirkungen von nationalen Konflikten betreffen längst alle anderen Mitgliedsstaaten. Exemplarisch zeigt das die Entwicklung des Tourismus, als eine besonders empfindliche, aber volkswirtschaftlich wichtige Branche. Die Besucherzahlen in allen Mitgliedsstaaten sanken von 2007 bis 2009 um 3,7%, was nach Ansicht von Beobachtern hauptsächlich auf Kenias ethnische Unruhen im Jahr 2008 zurückzuführen ist (*Vgl. EAC Facts and Figures 2010: 58*).

Der Bedarf an Zusammenarbeit ist vielseitig. Migration, organisierter Kriminalität und ethnischen Konflikten kann effektiv nur gemeinsam 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 (*Vgl. Khadijala 2009: 441f*).

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 rückt idealerweise nicht nur die Mitgliedsstaaten zusammen, 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. Auf ökonomischer als auch auf politischer Seite sind vor allem Größeneffekte relevant. Koordinierte politische Agenden sowie Importe und Exporte erhö-

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

hen die Verhandlungsmacht der beteiligten Staaten gegen über anderen regionalen Gemeinschaften und Partnern.

Das außerregionale Handelsvolumen stieg in den vergangenen Jahren stark an. Die Außenhandelsbilanz zeigt die hohe Abhängigkeit von internationalen Preisentwicklungen auf der Import und der Exportseite. So stiegen die Ausfuhrereinnahmen um 26,2% aufgrund hoher Güterpreise. Im gleichen Jahr wuchsen die Ausgaben für Importe um 22,7%, was hauptsächlich auf den hohen Ölpreis zurückzuführen ist (*Vgl. EAC Annual Trade Report 2010: 19*). Regionale Integration ist sicher kein Allheilmittel gegen Preisschwankungen, aber zumindest eine partielle Gegenstrategie. Die gemeinsame Vertretung wirtschaftlicher Interessen ist vor allem in 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 – bessere Konditionen verwirklicht werden.

Darüber hinaus kann Integration die politische Verhandlungsmacht stärken. Für gemeinsame potentielle Interessenvertretung gegenüber anderen Staaten gibt es zahlreiche Beispiele: Die Wassernutzungsrechte des Nils und Victoriasees, ökonomische Rivalität zum südlichen Afrika und der SADC, einheitliche Wirtschaftspolitik gegenüber Dritten wie der EU, Vertretung innerhalb der Afrikanischen Union sowie 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 so 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 weit reichenden 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 sehen sich oft großen Hindernissen 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 Habenseite der Ostafrikanischen Gemeinschaft stehen die vor allem wirtschaftlichen Vorteile des Integrationsprozess. 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 Organe, Verteilungsgerechtigkeit und Partizipations-

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

möglichkeiten sind kritische Faktoren. Zudem muss die EAC Anspruch und eigene Performance kritisch hinterfragen. Einen pragmatischen Schritt hat hierbei der neue Generalsekretär Dr. Richard Sezibera getan. In einer Presseerklärung im Mai 2011 nannte er fünf kritische Prioritäten (*Vgl. Sezibera 2011*). 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 Dr. 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 Mitgliedsstaaten nicht aus den Augen verlieren.

Die Schwerpunktsetzung verdeutlicht das Dilemma der Ostafrikanischen Gemeinschaft: Es wird viel gewollt, aber wenig umgesetzt. Sicher, die Vertiefung von Zollunion und gemeinsamen Markt ist positiv zu bewerten. Der Ausbau von Infrastruktur und Industrie ist ebenfalls ein wichtiger Ansatz, um Integration zu vertiefen, Exporte zu stärken und einheimische Wirtschaft anzukurbeln. Ob eine fahrplanmäßige Währungsunion aber wirklich zeitnah, also im Jahr 2012, möglich und erfolgversprechend ist, muss sich erst noch zeigen. 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.

TANZANIA

LEITER:
STEFAN REITH

AUTOR:
MORITZ BOLTZ

Mai 2011

Literaturverzeichnis

- Asche, Helmut, Jonne Brücher (2009). 'Myth and Reality of African regional Integration', *Recht in Afrika*, 169-186.
- Bachmann, Veit, James D. Sidaway (2010). African regional integration and European involvement: external agents in the East African Community', *South African Geographical Journal*, 91:1, 1-6.
- Bruttoinlandsprodukt 2010 für Deutschland (2011). Herausgegeben vom Statistischen Bundesamt. Wiesbaden. Online in Internet: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2011/BIP2010/Pressebrochure__BIP2010,property=file.pdf [Stand 01.06.2011].
- Buigut, Steven (2011). 'A Fast-Track East African Community Monetary Union? Convergence Evidence from A Cointegration Analysis', *International Journal of Economics and Finance*, 3:1, 255-261.
- Chikwanha, Annie Barbara (2007). *The Anatomy of Conflicts in the East African Community (EAC): Linking Security With Development*, Institute for Security Studies (ISS). Online in Internet: <http://www.ascleiden.nl/Pdf/LectureAnnieChikwanha.pdf> [Stand: 01.06.2011].
- EAC Annual Trade Report 2008 (2010). Herausgegeben von der East African Community. Arusha. Online in Internet: <http://www.eac.int/> [Stand 01.06.2011].
- EAC Customs Union Protocol 2004 (2004). Herausgegeben von der East African Community. Arusha. Online in Internet: <http://www.eac.int/> [Stand 01.06.2011].
- EAC Facts and Figures 2010 (2010). Herausgegeben von der East African Community. Arusha. Online in Internet: <http://www.eac.int/> [Stand 01.06.2011].
- EAC Fast Tracking Report 2004 (2004). Herausgegeben von der East African Community. Arusha. Online in Internet: <http://www.eac.int/> [Stand 01.06.2011].
- Hofmeier, Rolf (2008). 'Regionale Kooperation und Integration', in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), *Afrika – ein Verlorener Kontinent?* München, 213-247.
- Kafeero, Eward (2009). *Customs Law of the East African Community in light of WTO Law and the Revised Kyoto Convention*. Münster.
- Khadiagala, Gilbert M. (2009). 'Regionalism and conflict resolution: Lessons from the Kenyan crisis', *Journal of Contemporary African Studies*, 27:3, 431-444.
- Kopsieker, Fritz (2007). 'Regionale Integration in Ostafrika. „Die East African Community“ (EAC) vor entscheidenden Herausforderungen', *Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (FES)*, 1-6.
- Oluoch, LO Wauna (2009). 'Legitimacy of the East African Community', *Journal of African Law*, 53:2, 194-221.
- Onoria, Henry (2010). 'Botched-Up Elections, Treaty Amendments and Judicial Independence in the East African Community', *Journal of African Law*, 54:1, 74-94.
- Palona, Iryna (2010). 'The Dynamics of the East African Market', *International Journal of Marketing Studies*, 2:1, 13-23.
- Rai, Durgesh K. (2010). 'Asian Economic Integration and Cooperation: Challenges and Way Forward for Pan-Asian Regionalism', *GIGA WP 152*, 5-31.
- Stahl, Heinz-Michael (2005). 'Tariff Liberalisation Impacts of the EAC Customs Union in Perspective', *tralac Working Paper*, 4, 1-38.
- Sezibera, Richard (2011). *EAC Secretary General Outlines Priorities*. Press Statement. Online in Internet: <http://www.eac.int/> [Stand 01.06.2011].
- Soest, Christian von (2008). 'Wackelige „Bausteine“ und schwache „Mauer“: Die Afrikanische Union hat ein Integrationsproblem', *GIGA Fokus*, 4, 1-8.
- Tortora, Bob (2009). *Awareness of East African Community*. Gallup Poll News Service (Hrsg.). Online in Internet: <http://www.gallup.com/> [Stand 01.06.2011].