

Die Neugründung der East African Community

Die Weltwirtschaft schließt sich zu regionalen Blöcken zusammen. In Afrika bilden sich seit Mitte der siebziger Jahre Wirtschafts- und Entwicklungsgemeinschaften wie ECOWAS, SADC oder COMESA. In diesem Jahr werden die ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania und Uganda die East African Community (EAC) gründen. Ein gemeinsamer Markt mit einer Bevölkerung von fast 80 Millionen Menschen soll auf einem Raum von der Größe Westeuropas entstehen. Die Ostafrikanische Gemeinschaft ist jedoch keine neue Idee, sondern blickt auf eine lange Tradition zurück.

Die East African Community in Zahlen:

Mitgliedstaaten	Landesgröße in qkm	Bevölkerung in Mio.	BIP pro Kopf in US\$	BIP Gesamt in Mrd. US\$
Kenia	580 000	26,7	280	7,5
Tansania	945 000	29,6	120	3,5
Uganda	236 000	29,6	240	4,6
Geplante EAC	1 761 000	75,5	206	15,6
Ruanda	26 000	6,4	180	1,2
Burundi	28 000	6,3	160	1,0
Erweiterte EAC	1 815 000	88,2	201	17,8

Mit der Neugründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft Mitte 1999 werden Hoffnungen an die Renaissance einer starken regionalen Kooperation in Ostafrika geknüpft. Das zu verabschiedende Vertragswerk schafft umfassende Regelungen zur Gestaltung der Zusammenarbeit – Vorbild ist die Europäische Integration. Hinreichende Lehren aus vergangenen Integrationsbemühungen werden dennoch kaum gezogen.

(Quellen: *World Factbook 1995*,
World Development Report
1997)

■ Ursprünge regionaler Zusammenarbeit in Ostafrika

Es ist sinnvoll, den Raum Ostafrika als eine Einheit zu betrachten. Schon lange vor der Kolonialzeit entwickelte sich an den Küsten des heutigen Kenia und Tansania die Kultur der Swahili, eines Händlervolks, welches das Hinterland Ostafrikas in den Welthandel integrierte. Karawanenstraßen führten im neunzehnten Jahrhundert vom Indischen Ozean zu den großen Seen des Kontinents, dem Njassa-See, Tanganjika-See

und Victoria-See. Gleichzeitig entwickelte sich das Swahili zur Lingua franca Ostafrikas.

Der Beginn der Kolonialzeit beeinflusste diese Entwicklung nachhaltig. Die koloniale Grenzziehung in der Zeit nach der Berliner Kongo-Konferenz von 1885 zerschnitt traditionelle Handelswege und ganze Völker, wie etwa die Maasai oder die Hima. Uganda und Kenia wurden britisches Protektorat bzw. Kolonie, das tansanische Festland deutsches ‚Schutzgebiet‘. Die britische Verwaltung Kenias und Ugandas strebte schon früh die regionale Vernetzung Ostafrikas an. 1895 wurde mit dem Bau der Uganda Railway begonnen, die von Mombasa zum Victoria-See führt. Bald darauf kam es zur Erleichterung des Handelsaustausches zwischen Uganda und Kenia und zu ersten Zollabkommen. Eine gemeinsame Währung wurde 1905 mit der Gründung des East African Currency Board eingeführt.

Das Ende des ersten Weltkrieges eröffnete ein neues Kapitel der Zusammenarbeit zwischen Uganda, Kenia und Tansania. Als Kriegsverlierer mußte das Deutsche Reich seine Kolonien abtreten. Das ehemalige Deutsch-Ostafrika kam unter britische Verwaltung und erhielt den Namen Tanganjika; die Königreiche Ruanda und Burundi fielen an Belgien. Die Briten führten alsbald eine gemeinsame öffentliche Verwaltung für die drei Länder unter ihrer Herrschaft ein, die von der Governor's Conference koordiniert wurde. Die Uganda-Bahn, die zunächst nur Kenia und Uganda bediente, wurde mit dem tanganyikanischen Schienennetz verbunden. Es entstanden in den Folgejahren eine gemeinsame Eisenbahngesellschaft, ein gemeinsamer Flugdienst, gemeinsame Hafenverwaltungen, Postdienste und Forschungseinrichtungen. Die Makerere-Universität in Kampala wurde als ostafrikanische Hochschule gegründet. Zoll- und Währungsfreiheit wurden praktiziert.

■ **Anf nge der Institutionalisierung ostafrikanischer Zusammenarbeit**

Erste Schritte zur Institutionalisierung der ostafrikanischen Zusammenarbeit gingen auf das Jahr 1948 mit der Schaffung der East African High Commission (EAHC) zurück. Die EAHC übernahm die Kontrolle der öffentlichen Dienste. Sie war zuständig für *non-self-contained services*, wie Zoll- und Steuererhebung,

die zivile Luftfahrt, Meteorologie oder Land- und Forstwirtschaft. Es entwickelte sich ein erstes Ungleichgewicht: Kenia profitierte überproportional vom gemeinsamen Markt. Die meisten gemeinsamen Einrichtungen hatten ihren Sitz in der Siedlerkolonie Kenia. Die Industrie Kenias entwickelte sich prächtig, während Uganda und Tanganjika nur Rohstofflieferanten blieben.

Im Jahre 1961 erreichte Tanganjika als erster Staat Ostafrikas die Unabhängigkeit. Die 1948 geschaffene EAHC wurde von der East African Common Service Organisation (EACSO) abgelöst. Oberstes Organ war die *Authority*, der nunmehr die Präsidenten der drei Mitgliedsstaaten angehörten. Eine Central Legislative Assembly wurde eingesetzt und ein Court of Appeal for East Africa geschaffen. Im Rahmen der sogenannten Raisman Commission wurde nach einer Lösung für das Problem der unausgeglichene Verteilung der gemeinsamen Dienste gesucht. Man einigte sich auf einen Distributable Pool. Jeder Mitgliedsstaat sollte sechs Prozent seiner Einnahmen aus Außenzöllen und 40 Prozent des Steueraufkommens gemeinsamer Unternehmen in diesen Pool einzahlen. Die Hälfte dieser Einnahmen sollte für die Unterhaltung der EACSO verwendet werden, der Rest zu gleichen Teilen unter den Mitgliedsstaaten verteilt werden.

Im Jahr 1964 kam es zu einem weiteren Schritt regionaler Integration. Der gerade erst unabhängig gewordene Inselstaat Sansibar schloß sich mit Tanganjika zur Vereinigten Republik Tansania zusammen und vergrößerte damit die EACSO. Nach wie vor streicht jedoch Kenia den Löwenanteil der Gesamteinnahmen ein. Tansania kritisierte nunmehr aus einer erstarkten Position heraus das bestehende Handelsungleichgewicht und drohte sogar damit, die EASCO zu verlassen. Die drei Staaten unternahmen einen neuen Versuch, die Streitigkeiten zu regeln. In Kampala wurde beschlossen, einige Industrien von Kenia nach Tansania und Uganda umzusiedeln, diese Länder beim Aufbau neuer Industrien zu bevorzugen und eine Doppelansiedlung von Industrien zu vermeiden. Tansania erhielt den Zuschlag für die Produktion von Radios, Autoreifen und Aluminiumprodukten, Uganda wurde Produzent von Kunstdünger und Fahrrädern und Kenia zuständig für die Herstellung von Glühbirnen. Darüber hinaus sollte die Ausfuhr

kenianischer Produkte in die Mitgliedstaaten begrenzt, sowie ugandische und tansanische Exporte gefördert werden. Das Kampala Agreement wurde jedoch bald zum Kampala Disagreement. Die tansanische Regierung führte Importbeschränkungen ein, die kenianische Waren diskriminierten. Der gemeinsame Markt stand kurz vor dem Zusammenbruch.

■ **Gründung und Zusammenbruch der East African Community (I)**

Zur Wiederbelebung des gemeinsamen Marktes wurde 1966 schließlich die Phillip Commission eingesetzt. Sie entwickelte die Grundlagen für den Staatsvertrag von 1967 (Treaty for East African Cooperation), mit dem die East African Community (EAC) gegründet werden sollte. Es wurde beschlossen, daß fortan jedes Land Einfuhrsteuern zum Schutz der eigenen Industrien erheben durfte. Zur Förderung der Entwicklung Tansanias und Ugandas wurde die East African Development Bank gegründet. Ferner sollten die in Nairobi konzentrierten gemeinsamen Einrichtungen dezentralisiert werden, um Arbeitsplätze in Tansania und Uganda zu schaffen. Die Post- und Telefongesellschaft sowie die East African Development Bank hatten nunmehr ihren Sitz in Kampala. Tansania erhielt die East African Harbours Corporation und das East African Community Secretariat. In Nairobi verblieben die East African Railways und East African Airways. Zur Regelung der Angelegenheiten der Ostafrikanischen Gemeinschaft wurden die East African Legal Assembly und East African Ministers geschaffen. In Arusha, Tansania, wurde ein imposanter Gebäudekomplex als permanenter Sitz des Sekretariates errichtet. Die gemeinsame Währung wurde zwar abgeschafft, die drei Währungen der Mitgliedsstaaten jedoch wechselseitig als Zahlungsmittel anerkannt.

Der East African Community stand keine rosige Zukunft bevor. Zu unterschiedlich waren letztlich die Vorstellungen der einzelnen Mitgliedsstaaten darüber, wie sich ihre Wirtschaften entwickeln sollen. Kenia avancierte mit seinen Industrien zum marktwirtschaftlichen Musterschüler, Tansania schlug ab 1967 mit der Arusha-Deklaration den Weg des afrikanischen Sozialismus, Ujamaa, ein und sah in Kenia eine *man eats man society*. Die Kenianer hingegen

verspotteten Tansanias Mangelwirtschaft als *man eats nothing society*. Uganda versuchte es zunächst mit einer Art *mixed economy*. Nach Idi Amins Putsch von 1971 versank das Land schließlich in Chaos und Terror und wurde ein unberechenbarer Partner in der Zusammenarbeit. Julius Nyerere weigerte sich, mit Idi Amin an einem Tisch zu sitzen. Die Kooperation war faktisch schon 1971 am Ende. Der Zusammenbruch der East African Community erfolgte offiziell erst im Jahre 1977, nachdem die Mitgliedsländer sich nicht über einen gemeinsamen Haushalt einigen konnten. Am ersten Juli wurden alle Grenzen geschlossen. Eisenbahnwaggons, Schiffe und Flugzeuge der EAC gingen an den Staat, in dem sie sich gerade befanden. Ebenso übernahmen die Mitglieder die Gemeinschaftseinrichtungen, die sich in ihrem Land befanden. Ein Problem war, wer als Schuldner der Kredite gelten sollte, welche die East African Community aufgenommen hatte.

Ordentlich geschieden wurde die ‚Dreier-Ehe‘ von der Weltbank. Sie ernannte 1978 Victor Umbricht, der Regelungen zur Aufteilung des Vermögens und der Verbindlichkeiten der ehemaligen Mitglieder der East African Community zu schaffen hatte. Es dauerte letztlich bis zum Jahr 1984, bis sich die Präsidenten Moi, Nyerere und Obote auf einen von allen akzeptierten Modus einigten. Das East African Mediation Agreement wurde am 14. Mai in Arusha unterzeichnet. Erst ein Jahr zuvor wurden die Grenze zwischen Tansania und Kenia wieder geöffnet.

Erklärungen für das Scheitern der EAC (I) dürften vornehmlich in den ungünstigen Voraussetzungen für eine Ostafrikanische Gemeinschaft zum Zeitpunkt ihrer Gründung gefunden werden. Man hatte zwar gemeinsame Strukturen aus der Kolonialzeit geerbt, doch waren diese auf die Bedürfnisse der Kolonialwirtschaft zugeschnitten: Die aus der Kolonialzeit stammende wirtschaftliche Dominanz Kenias ging zu Lasten Ugandas und Tansanias. Mit dem Erreichen der Unabhängigkeit versuchte fortan jeder Staat die Wirtschaft entsprechend den eigenen Interessen aufzubauen. Zum einen stimmten die Interessen der einzelnen Staaten nicht mehr überein, zum anderen war man sich auch uneins über die Art und Weise, wie man seine Ziele erreichen wollte. Jeder Staat war im Prozeß des *nation-building* und entwickelte einen

entsprechend starken Nationalismus. Die Folge war z.B. daß Gemeinschaftsämter nach Länderproporz und nicht nach Kompetenz besetzt wurden. Bereits die Abschaffung der gemeinsamen Währung zur Zeit des Vertragsabschlusses war alles andere als ein Zeichen für den Kooperationswillen.

Die Maßnahmen, die beschlossen wurden, um das Handelsdefizit Tansanias und Ugandas abzubauen, erwiesen sich als wirkungslos. Hinzu kam der mangelnde politische Wille zu einer Ostafrikanischen Gemeinschaft. Unterschiedliche ideologische Konzepte mußten Grundlage für eine Kooperation sein: die Quadratur des Kreises. Darüber hinaus verhinderte die persönliche Abneigung der Präsidenten untereinander pragmatische Lösungen. Erforderliche Konsens-Entscheidungen konnten nicht mehr getroffen werden. Letztlich scheiterte die East African Community (I) an einer Routineentscheidung der Finanzminister: der Verabschiedung eines Haushalts.

Die East African Community (I) war ferner eine Vereinigung der Regierungen und nicht der Menschen. Es entwickelte sich keine ostafrikanische Identität. Die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft waren nicht in die Entscheidungen der Ostafrikanische Gemeinschaft eingebunden. Rückblickend sagte Nyerere: „We made a mistake; we did not involve the public at all. The civil society and the business people should push the bureaucrats.“¹⁾ Für die Mehrheit der Bevölkerung hatte die EAC nichts zu bieten. In der Praxis diente die EAC nur dazu, Posten in den gemeinsamen Einrichtungen untereinander zu verteilen.

1) *East African*, 5.-11.5.1997.

■ Renaissance der Idee eines gemeinsamen ostafrikanischen Marktes

Es dauerte nicht lange, bis die drei Staaten wieder über eine erneute Kooperation nachdachten. Schon das Mediation Agreement von 1984 sah im Artikel 14,1 vor, daß die drei Staaten die Möglichkeiten für eine weitere Zusammenarbeit untersuchen sollten. Ostafrika hat einfach zu viele Gemeinsamkeiten, als daß man es sich leisten könnte, aneinander vorbeizuleben.

Mitte der achtziger Jahre schließlich verließen mit Nyerere und Obote zwei Staatsmänner der Gründergeneration die politische Bühne – Kenyatta war schon 1978 verstorben. Ihre Nachfolger, die drei Ms, Muse-

veni, Mwinyi (später Mkapa) und Moi (im Volksmund MMM Ltd.), machten sich daran, den Scherbenhaufen zusammenzutragen und ein neues Projekt ‚Ostafrikanische Gemeinschaft‘ zu starten. Die Vorzeichen schienen diesmal besser zu sein: Tansania verabschiedete sich vom Ujamaa-Gedanken und Uganda erholte sich von Bürgerkriegen und Chaos. In allen Ländern Ostafrikas wurden die von Weltbank und IWF geforderten Reformen eingeleitet. Hatte sich auch an den Strukturen der Wirtschaft nicht viel geändert, so waren zumindest die Systeme inzwischen kompatibel.

Die Initiative für eine verstärkte regionale Kooperation ging diesmal entscheidend von einer privaten Aktivität aus. Im Jahr 1989 wurde das Action Committee for the Revival of East African Cooperation von ostafrikanischen Ökonomen gegründet. Aus diesem Aktionskomitee entstand das East African Cooperation Forum (EACF), eine Initiative der Privatwirtschaft. Die Lobbyarbeit dieser Initiative war erfolgreich, zumal die afrikanischen Politiker den Wert regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse erkannt hatten: Im Juni 1991 wurden in der nigerianischen Hauptstadt Abuja der African Economic Treaty und im November 1993 der Vertrag über einen gemeinsamen ost- und südafrikanischen Markt (COMESA) unterzeichnet. Im selben Monat erklärten die Präsidenten Museveni, Moi und Mwinyi auf einem Gipfeltreffen in Nairobi ihren Willen, die Ostafrikanische Gemeinschaft wieder zu beleben. Sie unterzeichneten ein Protokoll zur verstärkten Zusammenarbeit. Das unterkühlte Verhältnis zwischen Moi und Museveni verbesserte sich. Am 15. November besuchte der kenianische Präsident zum ersten Mal die ugandische Hauptstadt Kampala. Am 30. November 1993 wurde schließlich am Sitz der alten Ostafrikanischen Gemeinschaft der New Arusha Accord unterzeichnet. Eine Tripartite Commission For East African Cooperation beschloß, das Vertragswerk für eine neue Ostafrikanische Gemeinschaft auszuarbeiten. Im folgenden Jahr beginnt die Tripartite Commission ihre Arbeit und trat dreimal zusammen. Bei einem Gipfeltreffen der drei Staatsoberhäupter am 26.11.1994 in Kampala wurde beschlossen, ein permanentes Sekretariat in Arusha einzurichten. Jeder Mitgliedsstaat trug zum Haushalt des Sekretariats 400 000 US-Dollar bei. Gleichzeitig erzielte man eine Einigung über die Abschaffung der Visapflicht und

die Vereinfachung des grenzüberschreitenden Kraftfahrzeugverkehrs.

Noch im selben Jahr litten die ugandisch-kenianischen Beziehungen erneut. Hunderte von Ugandern wurden in Kenia verhaftet und des Landes verwiesen. Die unterschiedliche Parteinahme der beiden Länder im Ruanda-Konflikt sowie Moi und Museveni gegenseitige Abneigung bremste in der Folge den Einigungsprozeß. Im Jahr 1995 zögerte Kenia daher die Ernennung eines Generalsekretärs hinaus und legte die Arbeit der Tripartite Commission auf Eis. Museveni machte den verzweifelten Vorschlag, notfalls ohne Kenia fortzufahren. Die Zivilgesellschaft und die Verbände ließen sich indes von den Zwistigkeiten ihrer Präsidenten nicht beeindrucken: Industrieunternehmen, Frauenorganisationen, Gewerkschaften, Journalisten- und Anwaltsverbände begannen mit dem Prozeß der Harmonisierung.

Die Wahl Mkapas zum neuen Präsidenten Tansanias brachte Ende 1995 wieder Schwung in den offiziellen Einigungsprozeß. Museveni und Moi flogen zu Mkapas Vereidigung nach Dar es Salaam und nutzten die Chance zu einem neuen Dialog. Im Januar 1996 schließlich feierten die drei Präsidenten einträchtig den zehnten Jahrestag der Machtübernahme der NRM in Kampala. Im Anschluß daran benannte Moi den Generalsekretär, so daß das Regionalsekretariat in Arusha endlich seine Arbeit aufnehmen konnte. Trotz ständiger außenpolitischer Differenzen, wie etwa über die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Burundi und Vorwürfen, daß ugandische Rebellen von Tansania aus operierten, schritt die Arbeit der Tripartite Commission stetig voran. Im April 1997 kamen die drei Staatschefs in Arusha zusammen und genehmigten die bis zum Jahr 2000 ausgerichtete East African Development Strategy. Die Tripartite Commission wurde im Anschluß angewiesen, einen Vertragsentwurf für eine neue Ostafrikanische Gemeinschaft auszuarbeiten. Gleichzeitig wurden ein ostafrikanischer Paß und eine gemeinsame Flagge vorgestellt.

■ East African Community (II) – Grundzüge und Strukturen

Im April 1998 stellte die Permanent Tripartite Commission For East African Cooperation den Vertragsentwurf für die Gründung der East African Commu-

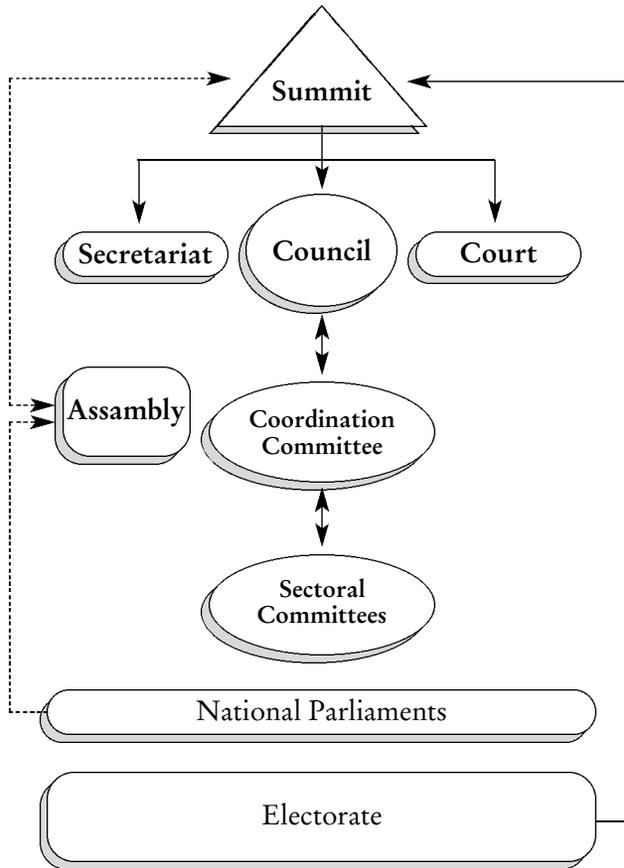
nity vor. Das aus 155 Artikeln bestehende Dokument sollte die Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft besiegeln. Die Öffentlichkeit wurde aufgefordert, den Entwurf zu diskutieren und Änderungsvorschläge einzubringen. Die Unterzeichnung des endgültigen Vertrages ist für Juli 1999 geplant.

Ziel dieser Gemeinschaft ist zunächst die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. In der Folge soll eine Währungsgemeinschaft gegründet und schließlich eine politische Föderation angestrebt werden (Artikel 2,1). Die Unterzeichner vereinbaren eine Zusammenarbeit auf politischer, wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und rechtlicher Ebene sowie in Sicherheitsfragen. Die gemeinsame Infrastruktur soll verbessert, die Bodenschätze sollen gemeinsam genutzt und in Fragen des Umweltschutzes soll zusammengearbeitet werden. Besonders wird die Stärkung der Rolle der Frauen in der Region betont. Der Ostafrikanischen Gemeinschaft können weitere Staaten beitreten, wenn sie demokratische Prinzipien und die Menschenrechte respektieren und zu einer Stärkung der ostafrikanischen Integration beitragen (Artikel 2,5). Der Sitz der Ostafrikanischen Gemeinschaft ist Arusha.

Die Grundprinzipien der Ostafrikanischen Gemeinschaft sind gegenseitiges Vertrauen, friedliche Koexistenz, gute nachbarschaftliche Beziehungen, friedliche Konfliktlösung, *Good Governance*, Rechtssicherheit, soziale Gerechtigkeit Schutz der Menschenrechte sowie die gerechte Verteilung und Zusammenarbeit zum gegenseitigen Nutzen (Artikel 5).

Artikel 8 regelt das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft: The Summit, The Council, The Coordination Committee, Sectoral Committees, The East African Community Court, The East African Community Assembly und The Secretariat. Der Summit besteht aus den Staatsoberhäuptern der Mitgliedsstaaten und tritt jährlich zusammen. Der Council setzt sich aus den Kabinettsministern der Mitgliedsstaaten zusammen, die für die regionale Entwicklung zuständig sind. Der Council trifft sich zweimal pro Jahr und fällt seine Entscheidungen durch einfache Mehrheit. Im Coordination Committee sind die Staatssekretäre für regionale Entwicklung der einzelnen Partnerländer vertreten. Das Coordination Committee setzt Sectoral Committees ein, die sich mit Sonderaufgaben beschäftigen. Die Committees beraten den

■ Das institutionelle Gefüge der East African Community



(C) Knirsch/Beez 1999

Council. Die Judikative der Ostafrikanischen Gemeinschaft besteht aus dem East African Community Court. Es setzt sich aus drei vom Summit ernannten Richtern zusammen, von denen keine Nation mehr als einen stellen darf. Die Amtszeit eines Richters beträgt fünf, maximal zehn Jahre. Die Gerichtsbarkeit des East African Community Court bezieht sich auf die Auslegung und Anwendung des Vertrages zur Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft. Die East African Community Assembly besteht aus 27 Mitgliedern. Das Parlament eines jeden Mitgliedsstaates ernennt jeweils neun Mitglieder der Assembly. Diese Mitglieder dürfen jedoch nicht Mitglieder der Nationalparlamente sein. Die Mitglieder der Assembly wählen unter sich einen Vorsitzenden. Die Assembly tritt mindestens einmal pro Jahr zusammen und entscheidet mit einfacher Mehrheit. Sie be-

schließt Maßnahmen, die zur Umsetzung des Gemeinschaftsvertrages dienen und hat das Recht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Alle finanziellen Angelegenheiten sind jedoch Sache des Council. Die Beschlüsse der Assembly bedürfen der Zustimmung der Staatsoberhäupter der Mitgliedsländer. Das Secretariat ist das exekutive Organ der Ostafrikanische Gemeinschaft. Der Generalsekretär und seine beiden Stellvertreter werden vom Summit bestimmt und dürfen nicht mehr als zwei Amtsperioden absolvieren. Der Generalsekretär arbeitet einen Haushaltsentwurf aus, der vom Council beschlossen wird. Die Finanzierung des Haushalts wird vom Council bestimmt (Artikel 140).

■ **East African Community (II) – Bereiche der Integration**

Mit der Gründung einer Zollunion fallen alle Zölle und Abgaben zwischen den einzelnen Mitgliedsländern weg. Bis zum Jahr 2000 sollen alle Steuern und sonstigen Hindernisse im zwischenstaatlichen Handel aufgehoben werden. Gleichzeitig sollen innerhalb der nächsten fünf Jahre gemeinsame Zölle für Importe aus dritten Ländern eingeführt und die Abwicklung von Im- und Exporten vereinheitlicht werden. Dennoch werden Schutzmechanismen für die nationalen Wirtschaften eingebaut. Um Wettbewerbsverzerrung durch Dumping oder Subventionierung zu vermeiden, dürfen Sondersteuern erhoben werden. Auf die Maßnahmen, die einem aus dem gemeinsamen Markt entstehenden Ungleichgewicht entgegenwirken sollen, hat man sich noch nicht geeinigt (Artikel 83). Artikel 102 gibt dem Council jedoch das Recht, Maßnahmen zu erlassen, um nachteilige Folgen, die einem Mitgliedsstaat aus der gemeinsamen Währungs- und Finanzpolitik entstehen, zu beheben. Im Handel zwischen den Mitgliedsstaaten sollen zunächst die eigenen nationalen Währungen genutzt werden, um Devisen zu sparen. Als Währungseinheit für die Ostafrikanische Gemeinschaft wird die East African Currency Unit (EACU) eingeführt; erst später wird an eine gemeinsame Währung gedacht. Innerhalb der Gemeinschaft soll es einen freien Kapitalmarkt geben. Zur Verbesserung des Handels verpflichten sich die Mitglieder der Ostafrikanischen Gemeinschaft, ihre Infrastruktur weiter auszubauen. Verkehrs- und

Kommunikationssysteme sollen vereinheitlicht und vernetzt werden. In Artikel 118 wird allen Bürgern der Mitgliedsländer Freizügigkeit zugesichert. Jeder Bürger kann in alle Mitgliedsstaaten einreisen, sich dort niederlassen und Arbeit aufnehmen. Ein gemeinsames Reisedokument wird geschaffen. Eine abgestimmte Landwirtschaftspolitik soll dazu dienen, die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung zu gewährleisten. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich zu einer Umweltpolitik, welche die anhaltende Nutzung der natürlichen Ressourcen ermöglicht. Weitere Bereiche der Zusammenarbeit sind industrielle Entwicklung, Tourismus, Gesundheit, soziale und kulturelle Aktivitäten. Die Partnerländer erkennen die bedeutende Rolle der Frauen in der sozioökonomischen Entwicklung an. Deshalb sollen Frauen gefördert und diskriminierende Regelungen abgeschafft werden. Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll betrieben werden, die den Frieden und die Entwicklung von Demokratie und Menschenrechten fördern soll. Als Teil dieser Politik soll ein Verteidigungspakt gegründet werden. Der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft werden von der Ostafrikanischen Gemeinschaft Möglichkeiten zur freien Entfaltung gegeben. Des weiteren sollen sie in die Aktivitäten und die Politik der Ostafrikanischen Gemeinschaft eingebunden und die Zusammenarbeit der Privatwirtschaft der einzelnen Mitgliedsländer gefördert werden.

■ **Beurteilung des Vertragsentwurfs**

Einer der Fehler der East African Community (I) war, daß sie keine Bürgerbeteiligung vorsah. Der neue Vertragsentwurf gibt sich vordergründig bürgernah. Die Öffentlichkeit ist aufgerufen, den Entwurf zu diskutieren. Zur Koordinierung der eingebrachten Verbesserungsvorschläge wurde eine East African Community Task Force eingerichtet. Gruppen der Zivilgesellschaft wie das East African Centre for Constitutional Development oder die East African Law Society kritisieren jedoch neben Verfahrensmängeln, daß die zur Verfügung stehende Zeit nicht ausreiche, eine angemessene Teilnahme und Beratung durch die Öffentlichkeit zu gewährleisten. Die vorgesehenen drei Monate sind in der Tat knapp bemessen.

sen, wenn man bedenkt, daß es schon eine gewisse Zeit dauert, bis allen interessierten Gruppen Exemplare des Vertragsentwurfs zur Verfügung gestellt werden können²⁾. Immerhin wurde der Entwurf auch ins Swahili übersetzt, um eine breitere Leserschaft zu erreichen. Die Verbesserungsvorschläge werden bisher nur an das Sekretariat in Arusha geleitet. Es wird daher vorgeschlagen, die Eingaben zu veröffentlichen und auf einer Konferenz zu diskutieren. Im Rahmen größerer Bürgerbeteiligung sollte der endgültige Vertrag dann durch Referenden in den einzelnen Ländern legitimiert und nicht nur von den Staatsoberhäuptern beschlossen werden. In welcher Form künftig Gruppen der Zivilgesellschaft überhaupt aktiv an der Ausgestaltung der Ostafrikanischen Gemeinschaft mitwirken werden, ob sie etwa einen Beobachterstatus erhalten können, ist im Vertragsentwurf nicht geregelt. Eine stärkere Bürgernähe durch Dezentralisierung der Entscheidungen wird gefordert. Unklar bleibt auch, inwieweit für eine angemessene Repräsentation der Bevölkerung in der East African Assembly gesorgt werden kann, zumal die Vertreter nicht einmal den nationalen Parlamenten angehören dürfen. Ob darüber hinaus 27 Mitglieder einer East African Assembly ausreichen, um 80 Millionen Ostafrikaner adäquat zu vertreten, ist zweifelhaft. Die Praxis wird ferner zeigen, ob es sinnvoll ist, die Assembly nicht mit Befugnissen in Finanzangelegenheiten auszustatten. Im Vertragsentwurf nicht abschließend geregelt ist ferner, welche Bereiche ihrer staatlichen Souveränität die Mitgliedsländer der Ostafrikanischen Gemeinschaft übertragen und inwieweit sie verpflichtet sind, Beschlüsse auch umzusetzen. Problematisch sind auch die Gesetze der einzelnen Mitgliedsländer, die einer Harmonisierung bedürfen, damit Entscheidungen der Ostafrikanischen Gemeinschaft umgesetzt werden können.

Positiv beurteilt wird der freie Warenverkehr und die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft. Im Gegensatz zur dirigistischen Industriepolitik der Vergangenheit setzt man nun volles Vertrauen in private Initiativen. Doch auch hierzu gibt es kritische Stimmen. Ssempebwa von der Ugandan Law Society polemisiert: „Liberise the economy, remove restrictions and encourage competition – the economic kingdom shall follow“. Daß ein gemeinsamer Markt den Warenaustausch fördern werde, bestreitet er, da die

2) *New Vision*, 11. 8. 1998.

3) *Monitor*, 6. 5. 1997.

benötigten Konsumgüter in jedem Land produziert würden und auch die *cash-crops* für den Export in allen Länder gleich seien. Ssempebwa sieht auch die einheimische Industrie durch ausländisches Kapital und den Import von Fertigwaren bedroht und verlangt Schutzmechanismen. Ähnlich argumentiert auch die ugandische Private Sector Foundation.³⁾

Beobachter warnen, daß das alte Ungleichgewicht im Handel zwischen den Staaten nach wie vor besteht und auch in Zukunft bestehen werde. Der wichtige Artikel 83, der Maßnahmen gegen ein entstehendes Handelsungleichgewicht vorsieht, ist noch immer nicht ausformuliert. Wie die Sicherungsmaßnahmen, die ein Staat gegen eine massive Störung seiner Wirtschaft (Artikel 84) sowie gegen Dumping und Subventionsvorteile (Artikel 74, 75) ergreifen darf, konkret aussehen könnten, wurde ebenfalls nicht geklärt. Es ist also nicht auszuschließen, daß protektionistische Maßnahmen auch die künftige Ostafrikanische Gemeinschaft belasten werden. Inwieweit eine gemeinsame Währung Vorteile bringen würde, ist umstritten. Professor Tulya Muhika meint: „Common currency doesn't matter. They are poor anyway.“ Da die jetzigen Währungen voll konvertibel seien und die Geldpolitik der einzelnen Länder den Bestimmungen von IWF und Weltbank unterlägen, würde sich bei einer Währungsunion nicht viel ändern. Ein Problem sei auch, wie die jetzigen Währungen in eine gemeinsame umgetauscht werden sollen. Darauf gibt der Vertragsentwurf bislang keine Antwort.

Der politische Wille zur Ostafrikanischen Gemeinschaft ist zur Zeit zwar vorhanden, die entscheidende Frage wird dennoch sein, wie es um seine Nachhaltigkeit bestellt ist. Schon im Vorfeld des Einigungsprozesses kam es zu Verzögerungen, als Kenia den Generalsekretär der Tripartite Commission erst mit mehrmonatiger Verspätung ernannte. Ungünstig ist auch die Dreier-Konstellation. Falls kein Konsens erreicht werden kann, bildet sich immer eine psychologisch schwierige Situation, in der zwei gegen einen stehen. Hätte die Gemeinschaft mehr Mitglieder, wäre es sicher einfacher, Kompromisse zu finden, ohne daß ein Partner sein Gesicht verlöre. Setzte dann ein Land Beschlüsse der Gemeinschaft erst später um, würde dies auch nicht sofort die gesamte Kooperation in Frage stellen.

Die gegenwärtigen Beschlüsse zu einer gemeinsamen Außenpolitik und zur Sicherung von Demokratie und Menschenrechten sind in der jetzigen Form bloße Absichtserklärungen. Ugandas militärisches Engagement in der DR Kongo ist alles andere als ein Versuch, Konflikte friedlich zu regeln. Problematisch wird es auch sein, ein gemeinsames Demokratieverständnis zu entwickeln. Das ugandische (K)ein-Parteien-System und die Mehrparteien-Demokratien Tansanias und Kenias liegen doch erheblich auseinander.

Allgemein gelobt wird, daß eine Kooperation auf allen Gebieten und nicht wie früher nur auf der wirtschaftlichen Ebene angestrebt wird. Dem wird wiederum entgegengehalten, daß gegenüber der wirtschaftlichen Integration andere Aspekte zurückstehen. Besonders Menschenrechtsfragen sollten besser verankert werden. Eine vor dem East African Court einklagbare Bill of Rights sollte in den Vertrag aufgenommen werden. Ebenso sollten sich die Mitgliedsstaaten den Prinzipien der *Good Governance* verpflichten, damit diese einklagbar werden. So fordert die East African Law Society, den East African Community Court zum East African Court of Appeal zu erweitern.⁴⁾ Um die Gleichberechtigung der Frauen zu fördern, sollte im Vertrag festgeschrieben werden, daß Frauen in den Institutionen der Gemeinschaft angemessen repräsentiert werden. Andere sozial benachteiligte Gruppen, wie Kinder und Jugendliche, Alte oder Behinderte werden im Vertragsentwurf erst gar nicht berücksichtigt.

4) *New Vision*, 23. 4. 1998.

■ **Ausblick**

Am 22. 1. 1999 beschlossen Museveni, Moi und Mkapa das Inkrafttreten eines Zero Tariff Agreement zum Juni 1999. Die meisten Güter können nunmehr unverzollt Grenzen passieren. Doch anstelle von *tariffs* ist eine *surcharge* von bis zu zehn Prozent als Kompensation geplant. Darüber hinaus sollen einige sensible Produkte aus der Zollbefreiung herausgenommen werden. Der gemeinsame Markt wird damit, wenn zunächst auch noch leicht eingeschränkt, Wirklichkeit. Die wirtschaftlichen Disparitäten der drei Mitgliedsländer und die damit verbundenen komparativen Standortvorteile und -nachteile bleiben jedoch weiter bestehen: So kostet beispielsweise das Benzin wegen der unterschiedlichen Besteuerung in Uganda wei-

- 5) *East African*, 8.-14. 2. 1999.
- 6) *East African*, 5.-11. 5. 1997.
- 7) *East African*, 27. 7.-2. 8. 1998.
- 8) *New Vision*, 19. 6. 1998.
- 9) *East African*, 11.-17. 1. 1999.

terhin fast das Dreifache wie in Tansania,⁵⁾ und Ugandas Wasser- und Strompreise zählen trotz der Nähe zu den Großen Seen und trotz des Owen-Falls-Kraftwerks zu den höchsten der Region. Ugandas Industrie wird durch diese Besteuerung mit hohen Produktionskosten belastet, die Wettbewerbsnachteile zur Folge haben. Fraglich ist, ob Uganda es sich in Zukunft leisten können, durch Preisregulierungen zwar seine Standortnachteile zu kompensieren, gleichzeitig aber durch sinkende Steuer- und Zolleinnahmen den Preis für eine ostafrikanische Einheit zu zahlen. Ein System des Ausgleiches, vergleichbar etwa den Struktur- und Regionalfonds der EU, für die benachteiligten Regionen der Mitgliedsstaaten wird es innerhalb der EAC zunächst nicht geben.

Eine weitere Frage wird die Erweiterung der Ostafrikanischen Gemeinschaft bleiben. Ruanda stellte schon 1996 ein Beitritts-gesuch, dem wegen der Menschenrechtslage in dem Land bisher aber noch nicht stattgegeben wurde.⁶⁾ Diese Begründung erscheint fadenscheinig, haben doch die drei Kernländer selbst recht eigenwillige Vorstellungen bezüglich der Interpretation von Menschenrechten und Demokratie. Langfristig wird man sich aber weder Ruanda noch Burundi verschließen können. Ob ein Beitritt dieser Länder die Gemeinschaft stärken oder nur um Krisenherde erweitern wird, bleibt abzuwarten. Offen ist auch, wie die anderen Krisengebiete der Region wie Somalia, Sudan und DR Kongo den ostafrikanischen Einigungsprozeß beeinflussen werden. Museveni träumt schon heute von einer politischen Union der fünf Staaten unter einer gemeinsamen Regierung. Eine solche Regierung wäre nach Musevenis Vorstellungen verantwortlich für die Außen- und Sicherheitspolitik, für den gemeinsamen Markt für Dienstleistungen sowie für die Wissenschaft.⁷⁾ Tansania und Kenia stehen dieser Vision jedoch kritisch gegenüber. Dennoch treiben die drei Kernländer die militärische Kooperation voran. Im Juni 1998 begannen erstmals gemeinsame Manöver⁸⁾ und im Januar 1999 begann die Defence Affairs Unit der Ostafrikanischen Gemeinschaft mit ihrer Arbeit⁹⁾. Entscheidend für den Erfolg der East African Community dürfte letztlich auch die Rolle Tansanias bei den weiteren Integrationsbemühungen vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet sein. So wird sich in Zukunft für Tansania zeigen,

welche Bemühungen größere Früchte tragen: die Mitgliedschaft innerhalb der SADC, der COMESA oder der EAC?

Man sollte der East African Community Zeit geben, sich zu entwickeln. Alle Mitgliedsländer haben wirtschaftliche und politische Probleme, z.B. durch Korruption und Armut. Sehen die Mitgliedsstaaten auch in der EU ein Modell für ihre Zusammenarbeit, so sollte die Geschichte der Europäischen Einigung nicht aus den Augen verloren werden. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1957 bis zur Einführung des Euro 1999 sind über 40 Jahre vergangen. So sind die Ostafrikaner gut beraten, sich auf eine alte Swahili-Weisheit zu besinnen: *haraka haraka haina baraka*, Eile hat keinen Segen.

■ Quellen

Abidi, Syed A.H. (Hg.) (1994), *Revival of the East African Community*, Kampala, KAS.

Adar, Korwa G. u. Mutahi Ngunyi (1992), „The Politics of Intergration in East Africa since Independence“, in: Walter O. Oyugi (Hg.), *Politics and Administration in East Africa*, Nairobi, KAS, S. 395-425.

Appe, James (1998), „East African Community: Is it a far-fetched dream?“ in: *New Vision*, 22. 7. 1998.

The European World Year Book 1995 (1995), London, Europa Publications.

Kituo cha Katiba (1999), *Recommendations on the Draft Treaty*.

Kyazze, Simwogerere (1999), „Care for a United East Africa?“, in: *Sunday Monitor*, 31. 1. 1999.

Mrutu, Ernest K. (1994), „Lessons from the East African Community – Key Causes of the Failure of the Community“, in: Abidi, S. 93-98.

Okema, Michael (1998), „Adressing Misgrivings About the EAC Pact“, in: *East African*, 20.-26. 7. 1998.

Secretariat of the Permanent Tripartite Commission For East African Cooperation (1998), *Draft Treaty for the Establishment of the East African Community*.

Sheffield, Robert F. (1994), „Revival of the East African Community“, in: Abidi, S. 85-92.

Ssempebwa, E.F. (1998), „The Draft Treaty for the Establishment of the East African Community: Is cooperation for development?“, Paper presented for the Uganda Law Society/East African Law Society.

Tulya-Muhika, Sam (1994), „Key Causes of Failure of the East African Community”, in: Abidi, S. 39-78.

World Bank (1997), *World Development Report*. Oxford, Oxford University Press.

World Factbook <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/country.html>.