



Regionale Integration in Ostafrika - Die „East African Community“ (EAC) vor entscheidenden Herausforderungen

Fritz Kopsieker

- Die „East African Community“ (EAC) befindet sich in einer kritischen Phase. Ehrgeizige Pläne zur Verwirklichung einer politischen Föderation, die parallel zur Vertiefung der Integration der Wirtschaftsräume laufen sollten, mussten revidiert werden
- Kurz vor dem Auslaufen der bisherigen Zollpräferenzen hat die EAC eine stark verkürzte Version eines „Economic Partnership Agreement“ (EPA) mit der Europäischen Union abgeschlossen.
- Das Projekt der Schaffung einer ostafrikanischen Gemeinschaft ist innerhalb der Bevölkerungen der beteiligten Gesellschaften populär. Gleichzeitig besteht aber Misstrauen gegenüber den politischen Führern. Glaubwürdigkeit und Engagement der gegenwärtigen politischen Hauptakteure reichen für einen Erfolg dieses Projekts nicht aus.
- Um ein erneutes Scheitern der regionalen Integration in Ostafrika zu vermeiden, ist es wichtig, den Prozess auf eine breitere und konkretere politische Grundlage zu stellen und dabei zügig für spürbare Vorteile für die Bevölkerung aus dem Zusammenschluss der Wirtschaftsräume zu sorgen.

Die Entwicklung der „East African Community“ (EAC)

Bereits in der Kolonialzeit entstanden grenzüberschreitende Institutionen in Ostafrika. So wurden z. B. das Eisenbahn-, Post- und Zollwesen sowie die Währungspolitik auf regionaler Ebene gestaltet. Im Jahre 1967 wurde die erste East African Community durch die inzwischen unabhängig gewordenen Staaten geschaffen. Eine weitreichende Kooperation und Arbeitsteilung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen wurde etabliert. Allerdings wies diese Gemeinschaft keine starken politischen Steuerungsmechanismen auf. Aufgrund von Meinungsverschiedenheiten und Konflikten zwischen den beteiligten Staatspräsidenten (vor allem zwischen Julius Nyerere und Idi Amin), ideologischen Gegen-

sätzen sowie ungenügenden Vorkehrungen für eine ausgeglichene Entwicklung in der Region, scheiterte die erste EAC im Jahre 1977.

In den folgenden Jahren traten die potenziellen Vorteile einer engen regionalen Zusammenarbeit jedoch immer wieder deutlich zu Tage. So wurden im Zuge der Abwicklung der alten EAC auch Gespräche über eine Neuaufnahme der Gemeinschaft aufgenommen. Am 30. November 1999 wurde dann der Vertrag zur Schaffung der neuen EAC von den Präsidenten Tansanias, Ugandas und Kenias unterzeichnet. Dieser stark nach dem Vorbild der Europäischen Union abgefasste Vertrag trat am 7. Juli 2000 nach Ratifizierung durch alle drei Partnerstaaten in Kraft. Als eine Schlussfolgerung aus dem Scheitern der

ersten ostafrikanischen Gemeinschaft wurde „people-centred and market-driven co-operation“ als wichtiges handlungsleitendes Prinzip im Vertragstext verankert. Neben dem Aufbau der permanenten Institutionen der EAC (Sekretariat, gesetzgebende Versammlung und Gerichtshof) stand zunächst die Schaffung einer ostafrikanischen Zollunion auf dem Programm der neuen Gemeinschaft. Diese trat mit einjähriger Verspätung am 1. Januar 2005 in Kraft. Das zugrunde liegende Protokoll enthält mehrere Übergangsregelungen, die Tansania und Uganda vor der Übermacht kenianischer Exporte schützen sollen. Diese Vorkehrungen laufen Ende 2011 aus.

Die eher schleppende Implementierung der Zollunion bei gleichzeitiger verbreiteter Popularität des ostafrikanischen Integrationsprojekts setzte die Staats- und Regierungschefs schon bald unter Handlungsdruck. Hinzu kam – so die Wahrnehmung politischer Beobachter in Kenia –, dass der ugandische Präsident Yoweri Museveni nach einem schlagkräftigen Argument für seine geplante Wiederwahl suchte, welche eine Verfassungsänderung in seinem Land erforderte. Er nutzte die unvollendete regionale Integration als zentrale Begründung für eine weitere Amtszeit und präsentierte sich auf Grundlage seiner langen Amtszeit als erfahrener Vollstrecker der politischen Vision für Ostafrika. Museveni gelang es, die von den Medien wegen des vermeintlich langsamen Integrationsprozesses in Zugzwang gebrachten Präsidenten Tansanias und Kenias für seine Initiative zu gewinnen. Im Zuge des EAC-Gipfeltreffens im August 2004 wurde dann entschieden, Artikel 5(2) des EAC-Vertrags, der sich mit der Sequenzierung des Integrationsprozesses befasst, zu überprüfen, um das anvisierte Endstadium einer politischen Föderation schneller zu erreichen. Zu diesem Zweck wurde ein so genanntes „Committee on Fast Tracking East African Federation“ eingesetzt.

Die Fast Tracking Arbeitsgruppe legte ihren Bericht im November 2004 vor. Sie schlug vor, die nach der Zollunion verbleibenden Schritte in Richtung politischer Föderation, in Abweichung von der ursprünglichen Planung, zum Teil parallel laufen zu lassen, um das Endziel schneller zu erreichen. Nach diesem Vorschlag

sollten ein ostafrikanischer gemeinsamer Markt und eine Währungsunion im Zeitraum 2006 bis 2009 eingeführt werden. Am 1. Januar 2010 sollte dann die Ostafrikanische Union proklamiert werden und der erste Präsident Ostafrikas seinen Amtseid ablegen. Die Bildung einer föderalen Regierung war bis zum Jahre 2013 vorgesehen. Außerdem berichtete die Arbeitsgruppe von tief sitzendem Misstrauen der Bevölkerung der drei ostafrikanischen Staaten gegenüber ihren politischen Führern.

„The fear of many was not that there will be a loss of some sovereignty if the Federation was formed, but rather that their clear wish for the Federation could be frustrated by the political leaders who, as it happened in the past, fear to lose power by ceding sovereignty to the Federation.“ (EAC, Report of the Committee on Fast Tracking East African Federation, 26.11.2004, S. 15)

Vor diesem Hintergrund unternahm die EAC Schritte, um die Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung der Bevölkerung der Mitgliedsstaaten am Integrationsprozess zu verbessern. Während des EAC-Gipfels im Mai 2005 wurden Konsultationsmechanismen in Form von „National Consultative Committees on Fast-Tracking Political Federation“ für die einzelnen Mitgliedsstaaten geschaffen, um die Einstellungen, Erwartungen und Ängste der Bevölkerung genauer zu eruieren. Die Berichte dieser Arbeitsgruppen wurden dem außerordentlichen EAC-Gipfeltreffen im August 2007 vorgelegt. Sie besagten, dass eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten (Kenia 69%, Tansania 74%, Uganda 77%) das Endziel des Integrationsprozesses, eine politische Föderation, befürwortet. Für eine Beschleunigung der Erreichung dieses Ziels („Fast-Tracking“) sprachen sich 65% der befragten Kenianer, 56% der Ugander aber nur 25% der Tansanier aus. Gleichzeitig wurde erneut eine Vielzahl von Sorgen und Bedenken hinsichtlich des Integrationsprozesses bekannt. Dazu gehörten der Verlust nationaler Souveränität, Unsicherheiten bezüglich des zu schaffenden politischen Systems sowie Fragen nach der Allokation von Ressourcen und der Teilhabe am politischen Prozess.

Dieses Ergebnis veranlasste den Gipfel der Staatspräsidenten, die Pläne zum parallelen „Fast-Tracking“ der politischen Föderation zu revidieren und zunächst, wie ursprünglich geplant, prioritär Schritte zur Vertiefung der Integration der Wirtschaftsräume zu verfolgen. *„There is need to mobilize and deepen sensitization on political integration, stimulate greater political will to promote deeper economic integration and to lock-in gains achieved from economic cooperation“*. (Kommuniqué des außerordentlichen EAC-Gipfels, 20.8.2007) Allerdings sollte der schon im Kontext der Fast-Tracking-Pläne gestraffte Zeitplan zur Implementierung der einzelnen ökonomischen Integrationsschritte beibehalten werden. Demnach soll das Protokoll zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes bis Ende 2009 ausgehandelt sein und am 1. Januar 2010 in Kraft treten. Die Einführung einer gemeinsamen Währung ist ab 2011 und die Schaffung einer politischen Föderation bis 2015 geplant. Bei diesen Fristen handelt es sich um reine Absichtserklärungen. Keines dieser Daten wurde vertraglich fixiert.

Mit Wirkung vom 1. Juli 2007 wurden Ruanda und Burundi als neue Mitglieder der EAC aufgenommen. Es ist kaum bekannt, welche Haltung die Regierungen und Bürger dieser Länder hinsichtlich der Geschwindigkeit und der Ausgestaltung der Integration Ostafrikas einnehmen. Die im Vergleich mit den drei EAC-Kernstaaten geringe Verwobenheit der Gesellschaften der beiden neuen Mitgliedsstaaten mit dem Rest der EAC bietet Anlass, die schnelle Verwirklichung einer politischen Föderation in Zweifel zu ziehen.

Ende November 2007, kurz vor Ablauf der ursprünglich gesetzten Frist, unterzeichneten die Handelsminister der EAC-Staaten ein „Economic Partnership Agreement“ (EPA) mit der Europäischen Union (EU). Dabei handelt es sich um ein so genanntes EPA-light, welches im Wesentlichen auf die Bereiche „Marktzugang“ und „Investitionen“ beschränkt ist. Weiterführende Aspekte, vor allem die im ursprünglichen EPA-Konzept beinhaltete Entwicklungsdimension, sollen nun bis Ende 2008 nachverhandelt werden. Die EAC-Staaten hatten sich erst relativ kurzfristig dazu entschlossen, gemeinsam ein Abkommen mit der EU zu verhandeln. Zuvor

hatten Tansania und die übrigen EAC-Staaten in getrennten Konstellationen (SADC bzw. ESA) Verhandlungen geführt. Die Auswirkungen dieses Handelsabkommens auf die EAC-Integration sind noch nicht eindeutig zu bestimmen. Einerseits dürfte das Auftreten der EAC auf interkontinentaler Ebene als handelspolitische Interessengemeinschaft die Notwendigkeit und Bereitschaft zur intraregionalen Kooperation weiter vertiefen. Die Binnen- und die Außenbeziehungen der EAC weisen nunmehr einen höheren Grad an Kongruenz auf. Andererseits wird u.a. befürchtet, dass eine Intensivierung des Handels mit der EU auf Kosten eines weiteren Ausbaus des regionalen Handels in Ostafrika gehen könnte.

Politische Führung – Anspruch und Wirklichkeit

Dem regionalen Integrationsprozess in Ostafrika mangelt es an starker politischer Führung. Die Mitglieder der höchsten politischen Entscheidungsgremien der EAC, die Staatspräsidenten, die den „Summit“ bilden sowie die Angehörigen des Ministerrates haben nur ein begrenztes Interesse an einer zügigen Integration. Die Übernahme auf regionaler Ebene getroffener Entscheidungen in nationale Politik und Gesetze verläuft schleppend. Die Beitragszahlungen der Mitgliedsstaaten an die EAC decken weniger als die Hälfte des Gemeinschaftsetats und sind chronisch in Verzug. Regionale Integration ist eher Thema von Sonntagsreden der Staatspräsidenten. Eine ehrliche und verbindliche Verfolgung eines engeren regionalen Zusammenschlusses findet kaum statt. Es liegt der Schluss nahe, dass die grundlegende Popularität des regionalen Integrationsprojekts von Spitzenpolitikern der Partnerstaaten eher für kurzfristige und egoistische politische Ziele instrumentalisiert wird.

Die regionale Politik wird vor diesem Hintergrund leicht zum Lückenbüßer für Ambitionen auf nationaler Ebene. Das Fast-Tracking-Intermezzo zur politischen Föderation wird unter kritischen Kommentatoren in Kenia inzwischen vor allem als Museveni-Projekt wahrgenommen. Die regionale Integration musste demzufolge als trojanisches Pferd für politische Ambitionen des ugandischen

Präsidenten erhalten. Diese Interpretation wird dadurch untermauert, dass die als Ergebnis der Fast-Tracking-Initiative entstandenen gemeinschaftsweiten Konsultationen zur beschleunigten Schaffung einer Föderation überhaupt keine Konkretisierung des anvisierten Zustandes enthielten. Wie sollen Interessengruppen qualifiziert zu einem politischen Gebilde Stellung nehmen, wenn nicht bekannt ist, wie dieses Gebilde eigentlich aussehen soll?

Aufgrund der fehlenden Ernsthaftigkeit des Interesses der Regierungschefs der Mitgliedsstaaten an der regionalen Integration wird diese Ebene auch zum Austragungsort innenpolitischer Konflikte. So konnten sich z. B. im Zuge der Wahlen zur „East African Legislative Assembly“ (EALA) Ende 2006 die im kenianischen Parlament vertretenen Parteien nicht auf ein Verfahren zur Bestimmung der Abgeordneten des Landes einigen. Hintergrund war der Zerfall der Ende 2002 gewählten Regierungskoalition und der daraus resultierende Gegensatz zwischen formal und *de facto* existierenden Fraktionen im kenianischen Parlament. Das Regierungslager sah bei der Auswahl der EALA-Vertreter in erster Linie die Notwendigkeit, die eigene Vorherrschaft gegenüber der Opposition zu demonstrieren. Die vom zuständigen kenianischen Ministerium der EAC überreichte Kandidatenliste wurde von zwei kenianischen Parteien vor dem Ostafrikanischen Gerichtshof jedoch erfolgreich angefochten. Die Ernennung der kenianischen EALA-Mitglieder verzögerte sich schließlich um insgesamt sieben Monate und führte zur vollständigen Lähmung des Regionalparlaments während dieses Zeitraums.

Wenn es nationalem Interesse entspricht, wird zudem die Autorität regionaler Institutionen untergraben. So wurde z. B. das Urteil des Ostafrikanischen Gerichtshofes zur Nominierung der kenianischen EALA-Vertreter von der kenianischen Regierung, einschließlich Präsident Kibaki persönlich, wiederholt scharf kritisiert. Der Richterspruch wurde dabei bewusst verzerrt wiedergegeben, um eine unbotmäßige Einmischung in nationalstaatliche Angelegenheiten zu suggerieren. Parallel erwirkte der kenianische Generalstaatsanwalt im Stillen eine Änderung des EAC-Vertrags. Danach wird dem Ostafrikanischen Gerichts-

hof eine zweite Kammer für Berufungsverfahren hinzu gefügt. Außerdem wurden die Bedingungen für eine Abberufung oder vorübergehende Suspendierung der Richter deutlich gelockert.

Reaktionen, die im Zusammenhang mit der o. a. Lähmung des Regionalparlaments geäußert wurden, gaben weiteren Aufschluss über die schwache Akzeptanz der Volksvertretung auf Seiten der Exekutive. Die Verzögerung der Beratung und Verabschiedung des EAC-Haushaltes durch das Regionalparlament hatte Ende 2006 für Krisenstimmung gesorgt. Vor diesem Hintergrund wurden Stimmen aus dem EAC-Ministerrat laut, die behaupteten, der Ministerrat selbst könne den Haushalt ohne Mitwirkung der EALA verabschieden und so die Finanzierung der Gemeinschaft sicher stellen. Das Regionalparlament wäre nach dieser Sicht einer seiner zentralen Funktionen beraubt. Allerdings steht diese Auffassung im klaren Widerspruch zum EAC-Vertrag.

Die Geringschätzung der EALA durch die Exekutive äußerte sich auch deutlich im Verfahren um die Beratung der „East African Trade Negotiations Bill“. Diese Gesetzesvorlage war von der EALA in Folge der Deklaration der Staatspräsidenten während des EAC-Gipfels im April 2002 formuliert worden, nach der die EAC-Staaten gemeinsam („... as a bloc“) an Verhandlungen über internationale Handelsverträge teilnehmen sollten. Nachdem den nationalen Regierungen die Tragweite einer möglichen Verabschiedung dieser Vorlage deutlich geworden war, übernahm der Ministerrat in Anwendung von Art. 59(2) des EAC-Vertrags diese Initiative, angeblich wegen ihrer übergeordneten politischen Bedeutung. Allerdings folgten dann keine weiteren Beratungen durch den Ministerrat. Es wurde deutlich, dass das Regionalparlament durch diese und ähnliche Interventionen der Exekutive gezielt ausgebremst worden war. Erst eine erfolgreiche Klage der EALA vor dem Ostafrikanischen Gerichtshof stellte die Souveränität des Regionalparlaments wieder her.

Im Widerspruch zu diesem Verhalten entschlossen sich die Regierungen der EAC-Staaten im Jahr 2007 dann doch, gemeinsam ein „Economic Partnership Agreement“ (EPA)

mit der EU auszuhandeln. Zuvor hatten mehr als fünf Jahre lang Verhandlungen in anderen Konstellationen stattgefunden. Erst als kurz vor Ablauf der ursprünglich anvisierten Frist deutlich wurde, dass Kenia zum Erhalt eines begünstigten Zugangs zum EU-Markt ein eigenes separates Abkommen unterzeichnen könnte, schienen sich die EAC-Regierungen ernsthaft Gedanken über das Problem überlappender Mitgliedschaften in regionalen Gemeinschaften zu machen. Das dann eilig verhandelte EAC-EPA wird besonders von Nicht-Regierungsorganisationen als entsprechend unausgegoren und nachteilhaft für die EAC eingeschätzt.

Trotz ehrgeiziger Pläne zur Schaffung einer politischen Föderation, die laut EAC-Vertrag vor allem auf den Grundsätzen guter Regierungsführung, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fußen soll, scheinen die beteiligten Regierungen weitgehend das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Nachbarstaaten zu verfolgen. Als Beispiele sind vor allem die o. a. Kampagne Präsident Museveni zur Änderung der ugandischen Verfassung sowie der illegale Übergriff kenianischer Sicherheitskräfte auf Redaktions- und Senderäume der Medienorganisation „The Standard Group“ im Februar 2006 zu nennen. Diese beiden äußerst kritikwürdigen Ereignisse haben zu keinerlei wahrnehmbaren offiziellen Reaktionen der jeweiligen EAC-Partner geführt. Die Ernsthaftigkeit ihres Eintretens für die o. a. Grundsätze ist somit zu bezweifeln. Gleichzeitig wurden diese Entwicklungen von großen Teilen der ostafrikanischen Bevölkerung sehr wohl wahrgenommen und führten teilweise zu einer Zunahme der Skepsis gegenüber den Integrationsplänen.

Anfang November 2007 überraschte der Ostafrikanische Gerichtshof mit einem Urteil, welches auf einer weitreichenden und politischen Interpretation des EAC-Vertrags beruhte. Der ugandische Generalstaatsanwalt und der EAC-Generalsekretär wurden für Vorkommnisse in Uganda im Jahr 2006 kritisiert, im Zuge derer angeklagte Oppositionelle, denen das Gericht eine Freilassung auf Kautiön gewährt hatte, noch auf dem Gerichtsgelände von Sicherheitskräften erneut verhaftet und der Militärgerichtsbarkeit zugeführt

wurden. Das Urteil des EAC-Gerichts erklärt in seiner Substanz die Verletzung rechtsstaatlicher Prinzipien in einem EAC-Mitgliedsstaat zur Gemeinschaftssache und verpflichtet den EAC-Generalsekretär, solche Vorgänge aufzugreifen. Die konkreten Implikationen dieses Richterspruchs sind derzeit noch nicht absehbar. In jedem Fall ist der Ostafrikanische Gerichtshof den beteiligten Exekutiven hinsichtlich des Eintretens für einen grundrechts- und wertorientierten Integrationsprozess derzeit weit voraus.

In weiten Kreisen der ostafrikanischen Bevölkerung herrscht ein berechtigtes Misstrauen gegenüber den Hauptakteuren im regionalen Integrationsprozess, den nationalen Regierungen. Zum Teil wird die regionale Integration gerade deswegen unterstützt, weil man sich davon ein Korrektiv für staatlichen Missbrauch auf nationaler Ebene verspricht. Gleichzeitig überträgt sich das Misstrauen in die politischen Akteure aber auch auf die regionale Ebene. So hat z. B. die Wahl des Begriffs „Fast Tracking“ in Teilen der Bevölkerung zu Spekulationen darüber geführt, was denn durch diese Eile vertuscht werden soll. Der Ausdruck „bringing forward“ in Bezug auf die geplante vorgezogene politische Integration wäre unproblematischer gewesen

Schlussfolgerungen

Die zügige wirtschaftliche, politische und soziale Integration Ostafrikas ist ein wichtiges und realistisches Projekt. Erste Erfolge auf diesem Weg, wie z. B. die Implementierung der ostafrikanischen Zollunion, sind unverkennbar. Auch die Unterzeichnung eines EPAs mit der EU beinhaltet wichtige Chancen. Noch fehlt es allerdings an einer signifikanten Dynamik des regionalen Integrationsprozesses. Diese könnte durch eine engagierte und glaubhafte politische Führung, ergänzt durch einen breiteren gesellschaftlichen Dialog zur Ausgestaltung der Gemeinschaft, hergestellt werden. Eine effektivere Vertretung gesellschaftlicher Interessen, welche die Region betreffen, könnte wichtige Beiträge zur Gestaltung des Integrationspfades leisten und die Regierungen der Mitgliedsstaaten zu einem entsprechenden Handeln drängen.

In diesem Zusammenhang wäre der Entwurf einer Verfassung für die angestrebte ostafrikanische Föderation zu begrüßen. Die Diskussion eines solchen Dokumentes könnte zum Herzstück der Entwicklung einer umfassenden und auf gemeinsamen Werten basierenden Vision für die Region werden. Gleichzeitig würde auf diese Weise dem berechtigten Misstrauen der Bevölkerung der betroffenen Gesellschaften begegnet werden. Außerdem wäre es möglich, die bestehenden Verfassungen auf nationaler Ebene an den Vorstellungen für die Region zu messen und mit ihnen in Einklang zu bringen. Nicht zuletzt wäre eine klare Formulierung der Ziele hilfreich, welche Ostafrika im internationalen Rahmen effektiver verfolgen möchte.

Darüber hinaus wäre es vorteilhaft, den EAC-Vertrag zu ändern. Sowohl das Regionalparlament als auch der Ostafrikanische Gerichtshof haben in der Vergangenheit Vorschläge vorgelegt bzw. auf den Bedarf einer Änderung des Vertragswerks hingewiesen. Diese Initiativen sind vom EAC-Ministerrat aber stets blockiert worden. Um die politische Initiative zur regionalen Integration zu stärken, wäre es wichtig, das Mandat des Regionalparlaments

auszuweiten. Dazu würden eine stärkere Stellung der EALA gegenüber dem EAC-Sekretariat sowie die Intensivierung des Austausches zwischen Regionalparlament und Ministerrat gehören. Das politische Mandat der EALA könnte zudem durch eine direkte und allgemeine Wahl ihrer Mitglieder untermauert werden. Eine Überarbeitung des EAC-Vertrags müsste sich außerdem mit dem bestehenden Konsensprinzip bei Entscheidungen befassen. Gerade nach den Beitritten von Ruanda und Burundi scheint die Möglichkeit, entschiedene Schritte in Richtung regionaler Integration unter Zustimmung sämtlicher beteiligter Regierungen zu vollziehen, weitaus weniger wahrscheinlich als zuvor.

Ein solider wirtschaftlicher Entwicklungsprozess, der sich auch explizit mit dem Problem der bestehenden regionalen und sozialen Disparitäten befasst, ist sowohl unverzichtbare Grundlage als auch Triebkraft für die Schaffung der politischen Föderation in Ostafrika. Hierzu gehört auch die aktive Gestaltung eines gemeinsamen Außenhandelsregimes der EAC-Staaten. Um Erfolg zu haben, muss sich die EAC diesen Herausforderungen stellen.

Kontakt in Deutschland:

Florian Dähne

Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Tel.: 0228/883-588

Fax: 0228/883-623

E-Mail: florian.daehne@fes.de

