

Herausgeber:

Heinrich Bechtoldt †
Geschäftsführender Herausgeber
Hans Apel
Herbert von Borch
Klaus Ritter
Walter Scheel
Helmut Schmidt
Horst Teltschik
Richard von Weizsäcker
Gerhard Wettig

AUSSEN POLITIK

**Zeitschrift für
internationale
Fragen**

Jens Reich

**Intelligenz und Klassenherrschaft in
Osteuropa vor und nach 1989**

Olga Alexandrova

Geostrategische Neuordnung in der früheren UdSSR

Reinhard Meier-Walser

**Deutschland, Frankreich und Großbritannien
an der Schwelle zu einem neuen Europa**

Lothar Rühl

**Rüstungskontrolle nach der
Ost-West-Konfrontation**

Joachim Krause

**Nukleare Verbreitungsrisiken
nach dem Zerfall der Sowjetunion**

Frank Umbach

**Kontrolle und Sicherheit der Nuklearwaffen
in der früheren UdSSR**

Khalid Durán

Rivalitäten in und um Zentralasien

Uwe Halbach

Weltpolitik und Eigenentwicklung in Zentralasien

Jürgen Rüländ

Europa – ein Modell für Asien?

Klaus Freiherr von der Ropp

**Euro-afrikanische Kooperation
nach dem kalten Krieg**

Neue Literatur: Bücher

43. Jahrgang

4/92

4. Quartal 1992 Verlagsort Hamburg DM 12,50

AUSSEN POLITIK

Zeitschrift für internationale Fragen

Jg. 43

4. Quartal 1992

Jens Reich Intelligenz und Klassenherrschaft in Osteuropa vor und nach 1989	315
Olga Alexandrova Geostrategische Neuordnung in der früheren UdSSR	324
Reinhard Meier-Walser Deutschland, Frankreich und Großbritannien an der Schwelle zu einem neuen Europa	334
Lothar Rühl Rüstungskontrolle nach der Ost-West-Konfrontation	343
Joachim Krause Nukleare Verbreitungsrisiken nach dem Zerfall der Sowjetunion	352
Frank Umbach Kontrolle und Sicherheit der Nuklearwaffen in der früheren UdSSR	362
Khalid Durán Rivalitäten in und um Zentralasien	373
Uwe Halbach Weltpolitik und Eigenentwicklung in Zentralasien	381
Jürgen Rüländ Europa – ein Modell für Asien?	392
Klaus Freiherr von der Ropp Euro-afrikanische Kooperation nach dem kalten Krieg	402
Neue Literatur: Bücher	411

HERAUSGEBER: Heinrich Bechtoldt †, Hans Apel, Herbert v. Borch, Klaus Ritter, Walter Scheel, Helmut Schmidt, Horst Teltschik, Richard von Weizsäcker, Gerhard Wettig.
Beiträge in dieser Zeitschrift geben jeweils die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Nachdruck und Vervielfältigungen nur mit Genehmigung der Redaktion.

VERLAG: INTERPRESS Verlag GmbH, Hartwicusstraße 3-4, D-2000 Hamburg 76, Telefon: (0 40) 2 29 06 09, Fax: 2 28 52 60, Verleger: Karin Reinecke,
Anzeigen: z. Z. ist Preisliste Nr. 13 gültig.
Druck: Wullenwever-Druck Heine KG, Grapengießerstraße 30, D-2400 Lübeck 1.

BEZUGSPREISE: Jahresabonnement DM 50,- zzgl. Versandkosten. Studenten: 20% Rabatt, Bestellung nur beim Verlag. Preis des Einzelheftes DM 12,50.
Abbestellungen zum Ende des Berechnungszeitraumes mit einer Frist von sechs Wochen.

Euro-afrikanische Kooperation nach dem kalten Krieg

In den vergangenen Jahrzehnten war für die Europäische Gemeinschaft (EG) und für die Bundesrepublik Deutschland die Rivalität mit dem Osten ein starkes Argument, den afrikanischen Ländern Hilfe zu gewähren. Dieses Motiv ist nun entfallen. Zugleich hat sich gezeigt, daß die Hilfe an Afrika nicht die Entwicklung eingeleitet hat, die sich die Geber davon versprochen hatten. In Westeuropa wird nun gefragt, ob angesichts dessen der Aufwand fortgesetzt werden soll, zumal die bisher in Afrika eingesetzten Mittel dringend — und mit anscheinend ungleich besseren Erfolgsaussichten — im nachkommunistischen Osteuropa benötigt werden. Ein guter Kenner der Problematik, Klaus Freiherr von der Ropp in Köln, untersucht in dem folgenden Beitrag, ob die afrikanischen Empfängerländer — so wie die Westeuropäer angesichts der amerikanischen Offerte des Marshall-Plans 1947 — im Blick auf die Geber durch wechselseitige Kooperation und Koordination ihre Fähigkeit zur Entwicklung verbessern können.

Bevorzugung Afrikas im kalten Krieg

Nicht nur der Besucher aus Deutschland — er jedoch im besonderen Maße — sieht sich im subsaharischen Afrika zunehmend mit der Frage konfrontiert, ob Brüssel — bzw. Bonn — näher zur Wolga als zum Sambesi liege. Weit verbreitet ist die These, daß die Staaten Afrikas zu den großen Verlierern des Endes des Ost-West-Konflikts zählen. So sehr der kalte Krieg auch für den afrikanischen Kontinent unkalulierbare Gefahren heraufbeschworen hat, so sehr haben afrikanische Länder auch von der Ost-West-Rivalität profitiert. Sie war Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre ein wesentlicher Grund für die beschleunigte Liquidierung der britischen, französischen, belgischen und italienischen Kolonialreiche in Afrika und Mitte der siebziger Jahre für den Zusammenbruch des portugiesischen Imperiums. Auch lagen der Politik östlicher wie westlicher Geber in Afrika nicht selten strategische Überlegungen zugrunde. Ein klassisches Beispiel dafür sind die engen Beziehungen der USA zu dem Regime des Staatspräsidenten von Zaire, Mobutu, dessen autoritäre und korrupte Natur von niemandem in Zweifel gezogen wird. Washington und ebenso die EG hielten an ihm fest, da sie in ihm einen Garanten gegen ein weiteres Vordringen der von Angola aus operierenden UdSSR wie auch Kubas und der DDR sahen.

Die Afrika-Politik der beiden deutschen Staaten wurde nicht selten durch Querelen untereinander bestimmt. In den sechziger Jahren verbarg sich hinter dem Engagement der Bonner Regierung häufig das Bemühen, „progressive“ afrikanische Länder wie Ghana, Mali, Guinea-Conakry, Tanzania und Äquatorial-Guinea daran zu hindern, die DDR anzuerkennen. Nur so wird verständlich, daß damals im subsaharischen Afrika zeitweise mehr westdeutsche als französische bzw. britische Di-

plomaten Dienst taten. Umgekehrt war die enge Zusammenarbeit der DDR mit den Befreiungsbewegungen des südlichen Afrika auch auf die richtige Erkenntnis zurückzuführen, dort westdeutsche Positionen erschüttern zu können. Es ist weithin unbekannt geblieben, daß die heute mit dem Stichwort „Lomé-Konvention“ bezeichnete handels- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit der EG mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) aus einem westdeutsch-französischen „Kuhhandel“ heraus erwuchs: Ende der fünfziger Jahre akzeptierte Frankreich — wie auch die übrigen Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) —, daß die Exporte der DDR auf die westdeutschen Märkte für die EWG nicht Außenhandel seien und daher keiner irgendwie gearteten Beschränkung unterliegen würden. Die Regierung der Bundesrepublik honorierte die Respektierung ihres Interesses an möglichst intensiven Handelskontakten zwischen Ost- und Westdeutschland damit, daß sie der Aufnahme von früheren Kolonien anderer EWG-Länder als assoziierte Mitglieder zustimmte.

Geschwächte Position Afrikas nach 1989

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa sind neue Kriterien maßgebend. Dies gilt umso mehr, als zum einen der EG und ihren Mitgliedern beim Wiederaufbau der ehemals kommunistischen Staaten eine herausragende und sehr kostspielige Rolle zukommt, und zum anderen die drei zurückliegenden Jahrzehnte europäisch-afrikanischer Zusammenarbeit viel mehr Enttäuschungen als Erfolge hervorgebracht haben¹. Zudem erscheint die Zusammenarbeit mit dem Osten derzeit mehr Erfolg zu versprechen. Denn anders als die Persönlichkeitsstruktur des Schwarzafrikaners² gleicht die des Osteuropäers — beide sind durch ihre jeweiligen kulturellen und sozialen Lebensbedingungen geprägt — weithin der des Westeuropäers und Nordamerikaners. Sie entspricht daher im wesentlichen den Bedingungen, die zur erfolgreichen Handhabung der westlich-technischen Zivilisation erfüllt sein müssen.

Viele Afrikaner befürchten nicht ohne Grund, daß sich aus der radikal veränderten weltpolitischen Konstellation eine Gefährdung ihrer Stellung als privilegierte Partner Westeuropas in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit³ ergibt. Wie privilegiert die Position der afrikanischen Staaten bislang ist, ergibt sich aus zwei Zahlen: Bis Ende der achtziger Jahre stieg der Anteil Afrikas an der gesamten Netto-Entwicklungshilfe der EG und ihrer Mitgliedstaaten auf 45,3 v.H. an. Aus afrikanischer Warte betrachtet, nahm der Netto-Zufluß an öffentlicher Entwicklungshilfe aus EG-Europa mit fast 53 v.H. einen absoluten Spitzenplatz ein. Die Sorge ist, daß EG-Europa bei den demnächst anstehenden Verhandlungen über das zweite Lomé-IV-Finanzprotokoll für die Zeit von 1996-2000 weniger großzügig sein wird als

1 Manfred Hedrich/Klaus Frhr. von der Ropp, Lomé II im Licht der Erfahrungen mit Lomé I, in: Außenpolitik, 3/1978, S. 297-312; dies., Chancen einer Neubestimmung EWG-AKP, in: Außenpolitik, 4/1983, S. 348-361; Jürgen Nötzold/Klaus Frhr. von der Ropp, Lomé III: Neubeginn der Kooperation EWG-AKP, in: Außenpolitik, 2/1985, S. 173-188; dies., Lomé IV: Chancen einer Rückkehr Schwarzafrikas in die Weltwirtschaft, in: Außenpolitik, 2/1990, S. 182-193.

2 Zu den Problemen der Zusammenarbeit des Westens mit Schwarzafrika: Christoph Staewen, Kulturelle und psychologische Bedingungen der Zusammenarbeit mit Afrikanern. Ansatzpunkte für eine komplementäre Partnerschaft, München: Weltforum-Verlag 1991.

3 Vgl. Hildegard Lingnau, Neue Elemente in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 90er Jahre, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, Mai 1991.

1989 bei der ersten Regelung. Damals hatte die EG den AKP-Staaten 12 Milliarden Ecu zu denkbar günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt. Neue Verpflichtungen im Osten und das durch „Afropessimismus“ selbst in Frankreich ausgelöste Desinteresse an afrikanischen Entwicklungen⁴ könnten auch die bilaterale Zusammenarbeit mit Staaten südlich der Sahara schrumpfen lassen. Sehr viel wird für das künftige euro-afrikanische Verhältnis davon abhängen, ob die Zusammenarbeit in Zukunft deutlich erfolgreicher gestaltet werden kann. Das wäre ausgeschlossen, sollten sich die Zerfallserscheinungen am Horn von Afrika und in Liberia fortsetzen und in weiteren Ländern um sich greifen. Für Afrika würden dann nur noch Nahrungsmittelhilfen und sonstige Katastrophenprogramme bleiben.

Das Wirtschaftskommuniqué des jüngsten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der sieben größten westlichen Industrienationen⁵ zeigt, daß dessen Teilnehmer den Bemühungen der Staaten des einst sowjetischen Herrschaftsbereichs um politische und wirtschaftliche Transformation eine überragende Bedeutung beimessen. Die Interessen der Staaten der Dritten Welt werden vergleichsweise kaum angesprochen, obwohl sie in vielen Ländern Afrikas eine bislang selbst dort beispiellose Dringlichkeit erreicht haben. Allen sieben Beteiligten war klar, daß es sich bei der Modernisierung der wirtschaftlichen und sonstigen Infrastruktur in den Nachfolgestaaten der UdSSR und in den mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Verbesserung des Sicherheitsstandards der dortigen Kernkraftwerke, bei der Sanierung der Umwelt usw. um Jahrhundertaufgaben handelt. Trotz der damit verbundenen — heute noch nicht einmal abschätzbaren — immensen Kosten wird der Westen diese übernehmen, notfalls auch zu Lasten der AKP-Gruppe und anderer traditioneller Partner. Allein sicherheitspolitische Gründe⁶ werden Deutschland und den anderen Staaten des Westens keine andere Wahl lassen.

Es versteht sich ferner von selbst, daß die nationalen und internationalen Kosten der deutschen Vereinigung Deutschland als Partner afrikanischer Länder bei deren Entwicklung schwächen. Neben den gigantischen Projekten in Osteuropa werden selbst kleine Projekte wie der Bau von Schulen und die Einrichtung von Handwerks- und Landwirtschaftsbetrieben zugunsten der volksdeutschen Minderheiten in Kasachstan, Ukraine, Rußland und in anderen Nachfolgestaaten der UdSSR erhebliche Beträge beanspruchen, die der Zusammenarbeit mit Afrika fehlen könnten.

Eine weitere offene Frage in den europäisch-afrikanischen Beziehungen ist die nach den Auswirkungen der Assoziierungsverträge („Europa-Abkommen“) der EG mit Polen, Ungarn, der ČSFR und künftig weiteren Staaten des Ostens auf die ohnehin nicht sonderlich großen Absatzchancen für AKP-Produkte auf den EG-Märkten. Aus dem verbesserten Marktzugang für östliche Produkte können sich Beeinträch-

4 Dazu der noch nicht veröffentlichte, sehr substantielle Vortrag von Hans Carle (EG-Kommission) „Was kann und soll Europa leisten? Was erwartet Europa von Afrika?“, gehalten auf der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema „Demokratisierung in Afrika — ein neuer Anfang?“, Bonn, Juni 1992. Vgl. auch Reymer Klüver, Die langen Schatten des Ostens/Für die Entwicklungsländer bleibt noch weniger übrig als früher, in: Süddeutsche Zeitung, 3.7.1992.

5 Munich Summit Leaders Agree on Growth, Aid Issues, in: U.S. Policy Information and Texts, 9.7.1992, S. 15-23; Helmut Hubel, Hilfe für die Staaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Der Gipfel in München, Bonn 1992, S. 29-43.

6 S. dazu den in Anm. 5 genannten Beitrag von Helmut Hubel.

tigungen für den Export von AKP-Staaten ergeben, da nicht nur bei Textilien Überschneidungen in der Produktpalette vorkommen.

Innerafrikanische Kooperation und Integration als Ausweg?

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, daß sich der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Carl-Dieter Spranger, dann Bundesaußenminister Klaus Kinkel und jüngst auch Bundespräsident Richard von Weizsäcker zu einer Fortführung der deutsch-afrikanischen Zusammenarbeit bekannten⁷. Ähnlich äußerte sich auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung auch ein Vertreter der EG-Kommission⁸. Er konnte an ein Papier anknüpfen, das diese im Mai 1992 in Kampala vorgelegt⁹ und in dem sie die Bereitschaft ausgedrückt hatte, Überlegungen über ein Aktionsprogramm zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit im subsaharischen Afrika zu koordinieren. Die EG-Kommission betonte dabei, daß Afrika den Herausforderungen der neunziger Jahre nur dann gewachsen sein werde, wenn es endlich zu einer engen regionalen Kooperation und Integration seiner Staaten komme. Schließlich ist das Bruttosozialprodukt aller Staaten des schwarzen Afrika zusammengenommen bis auf den heutigen Tag nicht größer als das Belgiens. Viele der über 50 Staaten Afrikas sind in ihren derzeitigen Grenzen kaum entwicklungs-fähig; ihre wirtschaftliche Bedeutung ist häufig kaum die einer mittleren Stadt im westlichen Europa.

Im Papier von Kampala betonte die EG-Kommission die Bereitschaft, ihre Erfahrungen einzubringen. Auch in den AKP-Staaten wird gesehen, daß die Geschichte der Integration im Nachkriegs-Westeuropa — trotz aller Rückschläge angefangen vom Nein der französischen Nationalversammlung zum Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 bis zum negativen Ausgang des dänischen Referendums zum Vertrag von Maastricht 1992 — ein einzigartiger Erfolg ist. In dem angestrebten europäisch-afrikanischen Dialog wird berücksichtigt werden, daß die Voraussetzungen regionaler Integration in Afrika insgesamt ungünstiger sind als in Europa: Während die sechs Gründungsmitglieder der EG bereits vor Unterzeichnung der Römischen Verträge etwa ein Drittel ihres Außenhandels miteinander abwickelten, liegt der zwischenstaatliche Handel in Afrika in der Regel unter 10 v.H., häufig sogar unter 5 v.H.. Mangels in Afrika handelbarer Güter — afrikanische Volkswirtschaften sind sehr viel eher von kompetitiver als komplementärer Natur — und oft genug auch mangels der erforderlichen innerafrikanischen Verkehrswege treiben die afrikanischen Staaten ungleich mehr Handel mit der EG als mit ihren jeweiligen Nachbarn. Im übrigen bedurfte es in Europa offenbar der traumatischen Erfahrungen zweier Weltkriege, ehe man dort zu der heutigen Kooperation und Integration gelangte. Unverständlich ist dagegen, daß der kal-

7 Spranger hielt seine Rede im Dezember 1991 in Bonn vor einem von der Deutschen Afrika-Stiftung eingeladenen deutsch-afrikanischen Auditorium. Kinkels gleichfalls noch nicht veröffentlichte Rede wurde im Mai 1992 in Bonn vor den Botschaftern der OAU-Staaten gehalten. Die Ansprache Richard von Weizsäckers ist abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 8.7.1992, S. 721-722.

8 S. Anm. 4.

9 Promoting Regional Cooperation and Integration in Sub-Saharan Africa, Second Advisory Committee Meeting of the Global Coalition for Africa, Kampala Mai 1992 (unveröffentlicht). Zur generellen Problematik Klaus Frhr. von der Ropp, Ansätze zu regionaler Integration in Schwarzafrika, in: Europa Archiv 12/1971, S. 429-436.

te Krieg, dem die Afrikaner genauso ohnmächtig gegenüberstanden wie die Europäer, keine regionale Zusammenarbeit in Afrika anregte. Afrika fügte sich in die Rolle des bloßen Objekts der Geschichte, während Westeuropa trotz aller Schwäche aufbegehrte.

Seit etlichen Jahren schon versuchen die EG, die Weltbank, der Weltwährungsfonds und so ziemlich alle anderen Geber, die Afrikaner davon zu überzeugen, daß es ohne verantwortliche, rechenschaftspflichtige und abwählbare Regierungen („*good governance*“), ohne Respektierung der Menschenrechte, ohne Rechtsstaatlichkeit¹⁰ und ohne ein marktwirtschaftliches System keine wirkliche Entwicklung in Afrika geben wird. Seit kurzem wird dem das Erfordernis regionaler Kooperation und Integration hinzugefügt. Die EG hatte ihren AKP-Partnern schon Mitte der siebziger Jahre mit der ersten Lomé-Konvention ein entsprechendes Angebot gemacht, das seither in allen folgenden Offerten wiederholt, aber von den Afrikanern nicht ernstlich akzeptiert worden ist. Auch als die AKP-Staaten ihre — von der EG-Kommission nicht geteilten¹¹ — Sorgen vorbrachten, wegen der Vollendung des EG-Binnenmarkts Nachteile erleiden zu müssen, hat Brüssel die afrikanischen Staaten immer auf die Notwendigkeit regionaler Kooperation und Integration verwiesen. Die afrikanischen Regierungen erwiesen sich bislang als unfähig zum Souveränitätsverzicht zugunsten supranationaler Autoritäten von der Art der EG-Kommission und des EG-Ministerrats. Im „Politikdialog“ wird die EG hier in Zukunft neue Wege beschreiten. Für den Erfolg wird ausschlaggebend sein, daß die anderen europäischen und die außereuropäischen Geber in Abstimmung mit der EG dieselbe Sprache sprechen.

Regionale Bündnisse in Afrika

Schon 1980 hatte die Organisation für Afrikanische Einheit (OAE) mit dem „Aktionsplan von Lagos“ einen Vertrag zur Gründung eines alle Staaten des Kontinents umfassenden gemeinsamen Marktes unterzeichnet. Dieses Vorhaben sollte bis zum Jahr 2000 realisiert werden. Mitte 1991 veränderte eine in Abuja/Nigeria tagende Gipfelkonferenz der OAU den Plan von Lagos in das — kaum realistischere — Vorhaben, bis zum Jahr 2025 eine Allafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion zu gründen. Kurz zuvor hatte der Generalsekretär der OAE, Salim Ahmed Salim, in einem Interview zugesichert, daß sich seine Organisation angesichts der Schwäche der einzelnen afrikanischen Staaten künftig intensiv mit Wirtschaftsfragen und mit regionaler Zusammenarbeit als politischem Rahmen befassen werde¹². Die Unterzeichner der Verträge von Lagos und Abuja waren immerhin so realistisch zu sehen, daß auf dem Weg zu diesem Ziel Zwischenstufen einzurichten seien. Ein erster Schritt dieser Art war 1975 mit der alle 16 Staaten Westafrikas einschließenden Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (*Economic Community of*

10 Stephen Riley, Afrika im Wandel, in: Europa Archiv, 14/1992, S. 413-420. Peter P. Waller, Internationale Unterstützung des Reformprozesses in Entwicklungsländern im Rahmen von Auflagenpolitik und Politikdialog — Das Beispiel patrimonialer Regime in Afrika, in: Hermann Sautter (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern, Berlin 1991, S. 191-212.

11 Dieter Frisch, Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Entwicklungsländer, insbesondere auf die AKP-Staaten, Vortrag auf der 55. Sitzung des AWZ, Deutscher Bundestag, AWZ, Protokoll Nr. 11/55, Bonn, 8.11.1989.

12 Abgedruckt in: The Courier 1990, September-Oktober, S. 2-5.

West-African States, ECOWAS) festgelegt worden. Ein zweiter Baustein soll die Ende 1981 in Lusaka/Sambia gegründete Handelspräferenzzone für ost- und süd-afrikanische Staaten (*Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States, PTA*) mit 18 Mitgliedsländern sein. Seit 1983 sind infolge einer gemeinsamen Initiative von OAE und der Wirtschaftskommission für Afrika (*Economic Commission for Africa, ECA*) der Vereinten Nationen die zehn Staaten Äquatorial- und Zentralafrikas zur Wirtschaftsgemeinschaft der Zentralafrikanischen Staaten (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, CEEAC*) zusammengefaßt. Alle diese Verbünde wurden nach dem Motto „Integration durch Deklaration“ („*integration by declaration*“) gegründet. Sollten sie überhaupt jemals lebendig gewesen sein, so sind sie inzwischen längst wieder gestorben.

Das System regionaler Zusammenschlüsse wird nicht dadurch übersichtlicher, daß es innerhalb von ECOWAS bzw. CEEAC weitere regionale Zusammenschlüsse gibt. Ursprünglich sechs, jetzt sieben der ECOWAS-Mitglieder bilden die 1972/74 mit Hilfe Frankreichs und der EG-Kommission aus der Taufe gehobene, durchaus erfolgreiche Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Communauté Economique de l'Afrique Occidentale, CEAO*). Die CEAO-Staaten sind ausnahmslos ehemalige französische Kolonien. Sie haben sich bis auf den heutigen Tag einen guten Teil der bis zum Ende der Kolonialzeit gewachsenen Kooperation und Integration bewahrt. So bilden sie gemeinsam mit Guinea und Togo die Westafrikanische Währungsunion (*Union Monétaire de l'Afrique Occidentale, UMAO*) und verfügen dank einer sehr engen Zusammenarbeit mit Frankreich über die konvertible Währung des CFA-Franken. Ebenso sind die fünf ehemals französischen Kolonien unter den CEEAC-Staaten verfahren: Sie bilden bis heute eine — weitgehend auf dem kolonialen Erbe beruhende — Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion (*Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, UDEAC*). Sichtbarstes Merkmal dieser Integration ist die Zugehörigkeit zur Währungsunion Äquatorialafrikas (*Union Monétaire de l'Afrique Equatoriale, UMAE*). Wie die UMOA-Länder arbeiten auch die UMAE-Staaten wirtschaftlich eng mit Frankreich zusammen und haben daher gleichfalls den CFA-Franken, der in einem festen Paritätsverhältnis zur französischen Währung steht¹³. Es bleibt abzuwarten, was aus der franko-afrikanischen Kooperation im monetären Bereich und damit aus UMOA und UMAE werden wird, wenn es gemäß dem Vertragswerk von Maastricht zum Ende dieses Jahrhunderts tatsächlich zur Gründung einer EG-Währungsunion kommen wird.

Neben den genannten Integrationsansätzen gibt es einige pragmatische, auf die Entwicklung einzelner Großprojekte ausgerichtete Kooperationen. Einige von ihnen, wie etwa die — zunächst durchaus erfolgreiche — *Organisation de Mise en Valeur du Fleuve Sénégal* und die *Commission du Bassin du Lac Tchad* sind zumindest in Europa weitgehend in Vergessenheit geraten. Andere, wie die erst 1980 — nicht zuletzt auf Betreiben und mit Hilfe des damals für „Lomé“ zuständigen EG-Kommissars Claude Cheysson — gegründete Konferenz für die Koordinierung der Entwicklung im südlichen Afrika (*Southern African Development Coordination Conference, SADCC*)

¹³ André Astrow, *Franc Zone Predicaments*, in: Internationales Afrikaforum, 1/1992, S. 83-86.

mit inzwischen zehn Staaten des südlichen Afrika arbeiten bis heute erfolgreich mit westlichen Gebern zusammen.

Fast allen dieser Zusammenschlüsse lagen im wesentlichen vier Motive zugrunde¹⁴:

— die Erhaltung und Verstärkung von aus der Kolonialzeit übernommenen Strukturen der Kooperation sowie in vielen Fällen deren Ausweitung über die einstigen Kolonialgrenzen hinaus;

— die gemeinsame Realisierung von großen grenzüberschreitenden Entwicklungsvorhaben;

— die Überwindung der in aller Regel viel zu engen Binnenmärkte;

— das Bekenntnis zu panafrikanischen Idealen, um der fortschreitenden Marginalisierung Afrikas im internationalen System entgegenzuwirken.

Was das hier besonders wichtige Marktmotiv anbelangt, so basiert es auf der Theorie der Zollunion, „nach der unter bestimmten Voraussetzungen die bei intraregionalem Zollabbau entstehenden volkswirtschaftlichen Gewinne durch Handelschaffung größer sind als die bei Diskriminierung von Anbietern aus dritten Ländern durch Handelsumlenkung entstehenden volkswirtschaftlichen Verluste. Im Gefolge des zusätzlichen Handelspotentials sollen Industrialisierungsmöglichkeiten entstehen, da der größere Markt die Ausnutzung von Skalenerträgen erlaubt und damit den Spielraum für Investitionsentscheidungen vergrößert, wenn ansonsten die Importsubstitution an ihre nationalen Marktgrenzen stößt¹⁵.“

Die Ostafrikanische Gemeinschaft – ein gescheiterter Pionier

Weniger in der innerafrikanischen als in der europäisch-afrikanischen Diskussion über Fragen regionaler Kooperation und Integration spielt bis auf den heutigen Tag das Scheitern der einst vielversprechenden Ostafrikanischen Gemeinschaft (OAG) eine große Rolle und gibt zu mancherlei Skepsis Anlaß. Fast seit ihrer Gründung durch die britische Siedlerkolonie Kenya und das gleichfalls von London verwaltete Protektorat Uganda im Jahr 1917 — das namens des Völkerbunds von Großbritannien verwaltete Protektorat Tanganyika trat 1927 bei — bis hin zu ihrer endgültigen Auflösung in den späten siebziger Jahren war die OAG Gegenstand ungezählter Studien über die Frage, ob sie als Modell der Zusammenarbeit in anderen Regionen Afrikas dienen könne. Die OAG hatte in den 60 Jahren ihres Bestehens ein höheres Integrationsniveau erreicht, als es die EG erzielt haben wird, sollten doch noch alle zwölf Mitglieder das Vertragswerk von Maastricht billigen.

Als Tanganyika, Uganda und Kenya Anfang der sechziger Jahre von Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassen wurden, schien eine Zeitlang sogar die Möglichkeit gegeben, die OAG zu einer Ostafrikanischen Föderation¹⁶ auszubauen. Groß war auch das Interesse weiterer Staaten in Ost- und Zentralafrika an einem Beitritt. Kern der OAG waren die Ostafrikanischen Organisationen für Gemeinsame Dienstleistungen (*East African Common Services Organisations, EACSO*), un-

14 Wolfgang Zehender, Regionale Wirtschaftsgemeinschaften in West- und Zentralafrika: Aussichten für Handels- und Industriekooperation, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1986; ders., Cooperation versus Integration: The Prospects of the Southern African Development Coordination Conference (SADCC), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1983.

15 Wolfgang Zehender, a.a.O., S. 2 f.

16 Klaus Frhr. von der Ropp, Chancen für eine Föderation in Ostafrika?, in: Außenpolitik, 1/1971, S. 105-119.

ter anderem eine gemeinsame Hafenverwaltung, ein gemeinsames Eisenbahnnetz, eine gemeinsame Luftlinie sowie vor allem eine gemeinsame Universität, deren Fakultäten auf die drei Hauptstädte Dar-es-Salaam, Kampala und Nairobi verteilt waren. Hier war eine hervorragende Gelegenheit, das unter den Eliten der jungen afrikanischen Staaten jener Zeit weit verbreitete Bekenntnis zur überstaatlichen, ja panafrikanischen Zusammenarbeit über die üblichen Lippenbekenntnisse hinaus zu festigen. Von großer Bedeutung war für die OAG darüber hinaus die Existenz einer gemeinsamen Währung, eines gemeinsamen Zoll- und Steuersystems sowie das Fehlen jeglicher Kontrollen an den nationalen Grenzen innerhalb der Gemeinschaft.

Schon Mitte der sechziger Jahre zeigte sich, daß die drei ostafrikanischen Länder nicht in der Lage waren, das überkommene Integrationsniveau zu bewahren. Nationalstaatliche Interessen dominierten Gemeinschaftsinteressen. Die OAG scheiterte im Grunde genau an den Mängeln, die bis auf den heutigen Tag den Erfolg der anderen Integrationsversuche verhindert haben.

Schlußfolgerungen für den europäisch-afrikanischen Dialog

Das in den sechziger Jahren, einem Jahrzehnt relativer Stabilität in Afrika, nicht erreichte Ziel, belastbare Regionalbündnisse aufzubauen, läßt sich 30 Jahre später kaum realisieren. Inzwischen dominiert in vielen Regionen des Kontinents Instabilität. Besonders deutlich läßt sich das anhand des Beispiels der Binnenhandelspräferenzorganisation PTA demonstrieren: Drei ihrer Mitgliedstaaten, Äthiopien, Somalia und Sudan, sind — ähnlich wie Jugoslawien — zerbrochen. Zwei weitere, Angola und Mozambique, sind nach bislang noch nicht beendeten dreißigjährigen Kriegen teilweise auf Steinzeitniveau zurückgefallen. Krieg bzw. jahrzehntelange Mißwirtschaft haben Uganda, Tanzania und Sambia dem Staatsbankrott nahegebracht. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß die Zahl afrikanischer Staaten mit ähnlichen Problemen anderswo auf dem Kontinent zunehmen wird. Für die PTA- und die CEEAC-Regionen gilt das auch im Zusammenhang mit dem Fortgang der Krise in Südafrika. Die relative Zuversicht vieler Beobachter der Geschehnisse in der Kap-Republik in den zurückliegenden ca. 30 Monaten verkannte auf der ganzen Linie die Komplexität der von ANC-Präsident Nelson Mandela, Staatspräsident Frederik Willem de Klerk und der vermittelnden britischen Diplomatie um Sir Robin Renwick und dann auch der amerikanischen Seite zu lösenden Probleme.

Wenn, etwa im Rahmen der Zusammenarbeit EG/AKP, Vertreter westlicher Geber und afrikanischer Staaten über Fragen der regionalen Kooperation und Integration diskutieren, so werden sie bei der Analyse der bisherigen Ansätze drei Hauptmängel festzustellen haben: das Fehlen realistischer Kooperationsziele, das Fehlen arbeitsteiliger Differenzierung sowie den fehlenden Willen zu Kooperation und Integration.

Die ECOWAS¹⁷, PTA- und CEEAC-Verträge postulieren jeweils eine vollständige Liberalisierung des Binnenhandels, die Einigung auf gemeinsame Außenzölle und

17 Ibrahim A. Gambari, *Political and Comparative Dimensions of Regional Integration: The case of ECOWAS*, New Jersey — London 1992.

eine enge Kooperation in mehr oder weniger allen Bereichen der Volkswirtschaft. Demgegenüber fordert der CEAO-Vertrag¹⁸ in Kenntnis des politisch Machbaren eine Zusammenarbeit nur in ausgesuchten Sektoren. Die CEAO-Praxis ist relativ umso erfolgreicher, als ihre Mitglieder an die enge Zusammenarbeit in der Kolonialzeit anknüpfen können, über eine gemeinsame Währung verfügen (während manche Währungen in der ECOWAS-Region nicht konvertibel sind) und zufriedenstellende Kompensationsmechanismen zugunsten der schwächeren Mitglieder besitzen. Wichtig für die Zukunftsperspektive der westafrikanischen Integration ist schließlich, daß die CEAO-Mitglieder ihre Gemeinschaft als ein Gegengewicht zu der „afrikanischen Supermacht“ Nigeria verstehen. Nigeria dagegen hoffte ursprünglich, durch die ECOWAS-Gründung die Präsenz Frankreichs zurückdrängen zu können. So wie die CEAO erscheint auch die UDEAC relativ lebensfähig, da auch dort die Kooperation in langen Jahrzehnten gewachsen ist. Die übrige CEEAC hat — ebenso wie die PTA — kaum Aussicht, Erfolg zu haben. Mangels zwischenstaatlicher Infrastruktur, austauschbarer Güter und konvertibler Währungen wird es kaum eine Steigerung der wirtschaftlichen Verflechtung geben. CEEAC und PTA sind wenig mehr als bloße Additionen von in der Regel schwächlichen Volkswirtschaften. Obwohl auch die bisherigen Erfolge von SADCC hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben sind, so dürfte die Zukunft auf absehbare Zeit doch einer derartigen pragmatischen, realistischen und an konkreten Projekten orientierten Zusammenarbeit gehören. Dank der durch SADCC koordinierten Geberpolitik konnten die zwischen-staatlichen Transport- und Kommunikationssysteme in diesem Teil Afrikas deutlich verbessert werden. Mit Afrika verglichen, liegt der Erfolg der EG nicht zuletzt darin begründet, daß ihre Mitglieder eine Reihe sog. gemeinsamer Politiken, etwa im Agrar-, Außenhandels-, Regional- und — nach dem Maastrichter Gipfel — möglicherweise auch Währungsbereich entwickelt haben. Keine der afrikanischen Gemeinschaften war zu einem solchen Souveränitätsverzicht zugunsten ihrer Gemeinschaftsorgane fähig; die Mitglieder der OAG haben entsprechende Delegationen an die gemeinsamen Organe, die bereits erfolgt waren, sogar widerrufen. Sollte diese Haltung beibehalten werden, so wird der EG und den mit ihr zusammenarbeitenden anderen Gebern die Aufgabe zufallen, die afrikanischen Länder von der Notwendigkeit zu überzeugen, daß sie zumindest ihre Entwicklungspolitik aufeinander abstimmen müssen. Nur so kann es zu einer arbeitsteiligen Differenzierung und damit zu einer Mehrung der in Afrika handelbaren Güter kommen. Daß entsprechende Bemühungen in der OAG vor gut 20 Jahren scheiterten, ist heute nur noch von historischem Interesse. Denn damals glaubten die (Ost-)Afrikaner noch, sich dem Erfordernis regionaler Kooperation entziehen zu können. In den neunziger Jahren aber wäre die Alternative zur regionalen Zusammenarbeit und Integration die völlige politische Bedeutungslosigkeit des subsaharischen Afrika.

¹⁸ Manfred Hedrich/Klaus Frhr. von der Ropp, *Perspectives d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, in: *Afrique Contemporaine*, 7-8/1978, S. 8-14.