

AUS WISSENSCHAFT UND PRAXIS

»Internationale Wirtschaftsbeziehungen afrikanischer Staaten«

– Ein Tagungsbericht –

Von *Ulrich Werwigg*

Unter dem vorgenannten Thema fand am 4. und 5. Juli 1986 die zweite Sondertagung¹ der Gesellschaft für Afrikanisches Recht e. V. an der Universität der Bundeswehr in München unter Leitung von Professor Dr. Brun-Otto Bryde vom dortigen Institut für Rechtswissenschaft statt. Die Tagung war unterteilt in die drei Themenkomplexe (I) »Kooperation und Integration in Afrika« mit den Referenten Dr. Jürgen Riedel, Ifo-Institut in München, Dr. Christine Ainetter, Universität Graz, und Bernhard Weimar von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen, (II) »Probleme des südlichen Afrika« mit Dr. Winrich Kühne, Stiftung Wissenschaft und Politik, und Professor Dr. Konrad Ginther, Universität Graz, und schließlich (III) »Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit« mit den Referenten Josef Brink, Universität Frankfurt, und Dr. Lothar Gündling vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

Die Referate von Riedel »Kooperation und Integration: Voraussetzungen, Notwendigkeit und Auswirkungen in wirtschaftspolitischer Sicht«, Ainetter »Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Westafrika« und Weimar »Die Kooperation der afrikanischen Staaten portugiesischer Sprache« reichten von einer Einführung in die verschiedenen Kooperationsformen bis zu deren Bewertung.

Die Entwicklung zwischenstaatlicher Kooperation reicht bis in die ersten Jahre der Unabhängigkeit der afrikanischen Staaten zurück. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang nur die Mali-Föderation aus den frühen 60er Jahren. In der Mitte der 70er Jahre erlebten die Kooperationsbestrebungen, angespornt durch weltweites wirtschaftliches Wachstum, gerade in Westafrika geradezu einen Boom, der bei dem großen wirtschaftlichen Zusammenschluß der westafrikanischen Staaten in der ECOWAS (Economic Community of West African States) bzw. CEDEAO (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest) und der CEAO (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest) als eigenständiger, von den französisch-sprachigen Staaten gebildeter Unter-

¹ Die erste Sondertagung der Gesellschaft für Afrikanisches Recht e. V. fand am 12. u. 13. April 1985 zum Thema »Juristische Ausbildung in Afrika« an der Verwaltungshochschule in Speyer statt.

gliederung zur ECOWAS anfang und bis zu Projektkooperationen, wie der OMVS (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Senegal) u. a., reichte. Letzte namhafte Kooperationszusammenschlüsse datieren aus den Jahren 1979, dem Zusammenschluß der Staaten portugiesischer Sprache, und 1980, der Gründung der SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference).²

Die Ziele jeglicher Kooperation sind, von den beiden letztgenannten Kooperationsvorhaben einmal abgesehen, primär von dem Bestreben nach engerer wirtschaftlicher Zusammenarbeit, wirtschaftlichem Warenaustausch und gegenseitiger Integration der wirtschaftlichen Abläufe bestimmt. Mit diesen Zielen ist wirtschaftliche Kooperation aber auch zugleich eminent politisch, denn sie verlangt den Ausgleich wirtschaftlicher Standards und Entwicklungen – ein Bestreben, das im afrikanischen Kontext primär soziokulturell und als ein Streben nach eigener nationaler und internationaler Identität zu verstehen ist (Riedel). Gerade hierin ist regionale Kooperation auf dem afrikanischen Kontinent nach wie vor aktuell. Sie kann bei der Bewältigung nationaler Probleme und Krisen im Bereich der Landwirtschaft, in der Industrie-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik wesentliche Impulse und Anstöße zu deren Bewältigung geben (Ainetter/Riedel). Allerdings darf sie nicht wie bislang mit unerfüllbaren Ansprüchen, wie z. B. eines freien Waren- und Handelsaustausches oder gar eines freizügigen Niederlassungsrechts in den Mitgliedstaaten überfrachtet werden, deren Verwirklichung an der sozio-ökonomischen Struktur der Mitgliedsstaaten – genannt sei hier nur die geringe Ausdifferenzierung eines arbeitsteiligen wirtschaftlichen Prozesses – scheitert. Hinzu kommen Restriktionen, die in den Organisationsformen zwischenstaatlicher Kooperation, die den westlichen Vorbildern wie OECD, EG, EFTA oder COMECON entlehnt wurden und den dialektischen Besonderheiten des afrikanischen Entwicklungs- und Wirtschaftsprozesses nicht entsprechen, begründet liegen (Riedel). Verstärkt wird dieses Manko durch die mangelnde Koordinationsfähigkeit innerhalb wie außerhalb der Organisationen und die mangelhafte Finanzausstattung, die in Zeiten wirtschaftlicher Rezession durch das Ausbleiben fälliger Mitgliedsbeiträge gekennzeichnet ist (Ainetter). Nicht unerwähnt allerdings soll bleiben, daß es andererseits eine Großorganisation wie die ECOWAS in hervorragender Weise verstanden hat, durch frühzeitige Koordination ihrer Mitglieder deren Verhandlungsposition bei den Lomé-Verhandlungen zu stärken.

Als Fortentwicklung der Idee wirtschaftlicher Kooperation ist die SADCC anzusehen, die sich die Überwindung der wirtschaftlichen Abhängigkeit der front-line-states von der Republik Südafrika zum Ziel gesetzt hat (Riedel/Weimar). In dieselbe Richtung eines ebenfalls primär politisch begründeten Zusammenschlusses weist die Kooperation der regional nicht zusammengehörenden lusophonen Staaten, die neben ihren politischen Elementen, wie Sicherung des Friedens, Stärkung der Staaten portugiesischer Sprache

2 Die Deklaration zur Gründung der SADCC vom 1. April 1980, verkündet in Lusaka, ist nebst dem dort beschlossenen Memorandum abgedruckt im Jahrbuch für Afrikanisches Recht, Band 4, hrsgg. von Kurt Madlener, Heidelberg 1985, S. 227 ff.; vgl. auch Peter Meyns, Non-Alignment and Regional Cooperation: The Southern African Development Coordination Conference (SADCC), VRÜ 1982, 261 ff.

in der OAU etc., auch wirtschaftliche Komponenten, wie die Gründung einer Kommission für wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Absicht der Gründung einer gemeinsamen Bank, aufweist. Begünstigt wird dieser Zusammenschluß freilich durch die gemeinsame Vergangenheit unter portugiesischer Kolonialherrschaft und durch das heute bei all diesen Staaten gleiche politische System eines sozialistischen bzw. marxistisch-leninistischen Einparteienstaates.

Daß die zwischenstaatliche Kooperation trotz mancher Rückschläge in Afrika nicht tabu ist, sondern einer Um- und Neuorientierung bedarf, bestätigte die sich an die Referate anschließende Diskussion. Gerade im landwirtschaftlichen Bereich könnten durch eine verstärkte Kooperation bei der Produktplanung entstandene Abhängigkeiten von den Industrienationen und die sich daraus ergebenden, einseitig auf diese orientierten Exportstrukturen durchbrochen (Ainetter) und die Ursachen der bekannten Hungerkatastrophen möglicherweise beseitigt werden (Riedel). Modellcharakter für eine gewandelte zwischenstaatliche Kooperation bietet schließlich die auf die einzelne Region begrenzte zwischenstaatliche Zusammenarbeit, die im informellen Bereich bis heute ungeachtet bestehender Grenzziehungen und zum Teil sogar geschlossener Grenzen problemlos funktioniert (Riedel). Eine Parallele zu einem solchen Modell grenzüberschreitender, regionaler zwischenstaatlicher Kooperation in Europa, wie sie an der deutsch-niederländischen Grenze oder im Dreiländereck von Basel zwischen Frankreich, der Schweiz und der Bundesrepublik besteht, mochte gar Professor Scholler von der Universität München ziehen, zu deren institutionellen Verwirklichung es seiner Meinung nach allerdings noch an der notwendigen Partizipation der Bevölkerung fehlt. Nur die Inangasetzung eines entsprechenden, politische Partizipation ermöglichenden politischen Prozesses kann schließlich die Verwirklichung des im »Lagos Plan of Action« bereits 1980 formulierten Postulats einer selbstgetragenen autozentrierten Entwicklung ermöglichen (Bendek, Universität Graz), was bislang an dem bestehenden »schwachen Staat«³ der Länder des afrikanischen Kontinents gescheitert ist (Ginther).

Eine mitunter sehr kontroverse Diskussion riefen im zweiten Teil der Tagung die Referate von Kühne »Die Beziehungen Südafrikas zu seinen Nachbarstaaten« und Ginther »Die internationale Gemeinschaft und die Apartheidspolitik Südafrikas« hervor. Die beiden Hauptthesen der Referenten, einmal das Wiederaufleben der Cecil Rhodes'schen Idee einer »Constellation of Southern African States« durch Übertragung südafrikanischer Sicherheitsinteressen auf die Nachbarstaaten (Kühne), das andere Mal die Berechtigung des ANC (African National Congress), sich aus völkerrechtlicher Sicht als legitimer Repräsentant des südafrikanischen Volkes zu sehen (Ginther), breiten Widerhall. Beide Thesen hängen, wie noch zu zeigen sein wird, eng miteinander zusammen. Die These Ginthers weist weit über die bisherige völkerrechtliche Beurteilung des Buren-

3 Der Begriff des »schwachen Staates« geht auf Gunnar Myrdal zurück, der damit einen Staat umschrieb, dessen politisches System infolge Korruption und Disziplinlosigkeit unter einem erheblichen Effizienzmangel leidet; Gunnar Myrdal, Politisches Manifest über die Armut der Welt, Frankfurt (Suhrkamp), 2. Auflage 1974, S. 125 ff.

staates hinaus und wird erst mit einem Verständnis vom Völkerrecht als *auch* politischem Recht, das die Staatengemeinschaft als politischen Verband organisiert. Sie ist in der Präzision und Entschiedenheit Ginthers nicht immer anzutreffen, was auch mit daran gelegen haben mag, daß selbst die Mitgliedsstaaten der OAU der Republik Südafrika die staatliche Souveränität bisher nicht absprachen. Die Betrachtung des südafrikanischen Systems als »System internen Kolonialismus mit Legitimitätsdefizit« setzt die Bewertung des ANC durch Ginther voraus. Zu den Schwierigkeiten gerade der OAU bei dieser Frage trug Südafrika im Rahmen seiner Sicherheitspolitik geschickt bei. Noch im Vertrag von Nkomati 1984 verstand es die weiße Regierung, die Apartheid zu einer inneren Angelegenheit Südafrikas zu machen und den ANC in seiner politischen und völkerrechtlichen Bedeutung abzuwerten (Kühne), was schon in der Ausweisung von mehr als 800 ANC-Mitgliedern aus Mocambique nach der Vertragsunterzeichnung deutlich wurde. Die steigende, durch die fortbestehende Rassentrennung hervorgerufene Gewalt im Inneren Südafrikas und dessen starre Haltung in der Namibiafrage zwingen jedoch zu der von Ginther vollzogenen Bewertung, aus der sich notwendigerweise auch die Verpflichtung der Staatengemeinschaft zu wirtschaftlichen und politischen Sanktionen einerseits und die Anerkennung des ANC als legitimer völkerrechtlicher Vertreter Südafrikas andererseits ergibt. Die politische Praxis der westlichen Staaten ist soweit bislang nicht gegangen, obwohl gerade dies für die Stärkung der im Befreiungskampf gewachsenen politischen Kultur und Struktur der Schwarzafrikaner von besonderer Bedeutung wäre (Ginther).

Angesichts der erst jüngst aufgetretenen und publik gewordenen gewaltsam ausgefochtenen Stammesrivalitäten⁴ blieb gerade die letztgenannte These nicht ohne Widerspruch – ein Einwand jedoch, den Ginther in der heutigen Situation auf eine von Südafrika gezielt betriebene Desinformationspolitik zurückführte. Dennoch wird man mit Recht feststellen müssen, daß der Mythos des Befreiungskampfes nur ein Element unter vielen in dem sehr langwierigen und komplexen Nationsbildungsprozeß sein kann (Brink).

Mit dem Themenblock III »Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit« wurde ein Thema aufgegriffen, das selbst bei seiner anderen Zielrichtung dem weiten Kreis der augenblicklich um die Entwicklungshilfe geführten Diskussion⁵ zugeordnet werden kann. Mit den Referaten von Brink »Die Abkommen von Lomé: eine neue Form der Entwicklungszusammenarbeit?« und Gündling »Ökologische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit« waren die Eckpunkte der Auseinandersetzung gesetzt, die einerseits von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit und damit auch von der Notwendigkeit der Hilfe zur Selbsthilfe ausgingen, andererseits aber auch die Umorientierung der Entwicklungszusammenarbeit forderten.

4 Vgl. NZZ 29./30. Juli 1986.

5 Vgl. hierzu Franz Nuscheler »Zur Kritik von Entwicklungshilfe und zur Denunzierung von Entwicklungshilfekritik« in: Jahrbuch Dritte Welt 1986, hrsgg. vom Deutschen Übersee-Institut, München 1986, S. 24 ff.; in diesem Zusammenhang ist auch der Beitrag von Joachim von Stockhausen, Die Verschuldung der Entwicklungsländer und ihre Konsequenzen für die Vergabe öffentlicher Mittel, VRÜ 1985, S. 441 ff., erwähnenswert.

Mit dem Prinzip der »Wahrung der kulturellen Identität« der Vertragsstaaten hat in das dritte Abkommen von Lomé ein Element Eingang gefunden, das bei den bisher vorwiegend auf Wirtschaft und Handel – einschließlich der damit verbundenen Implikationen des Wirtschaftswachstums und der Modernisierung – ausgerichteten Beziehungen vernachlässigt worden war. Ob die Verwirklichung dieses Prinzips, die schon auf Grund des Selbstverständnisses der nördlichen Vertragspartner geboten wäre, durch die Aufnahme in das Abkommen gewährleistet ist, erscheint angesichts der einseitig auf den Norden orientierten Handels- und Wirtschaftsströme fraglich, würde sie doch eine grundlegende Veränderung des Verhältnisses zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten voraussetzen und eine Aufhebung der einseitig den Norden begünstigenden Schutzklauseln erfordern. Sie würde auch eine veränderte Zielorientierung bei Entwicklungsmaßnahmen und deren Verwirklichung, insbesondere eine Beteiligung der von den Maßnahmen Betroffenen bei Planung und Durchführung, verlangen, was heute nicht einmal auf zwischenstaatlicher Ebene verwirklicht ist. Projektentscheidungen liegen bislang noch immer in der ausschließlichen Entscheidungsbefugnis der Gemeinschaft. Ob hierfür neue Strukturen außerhalb der nationalen Entwicklungsadministration der AKP-Staaten zu schaffen sind (Brink), dürfte angesichts der bisher mangelhaften Beteiligung der nationalen Administrationen, aber auch im Hinblick auf die mangelnden fiskalischen Ressourcen und das geringe Potential einer qualifizierten nationalen Entwicklungselite zweitrangig sein (Professor Münkner, Universität Marburg). Die Anerkennung und Achtung der Menschenrechte durch die Vertragspartner der Lomé-Abkommen ist sicherlich Voraussetzung eines solchen Wandels, denn Partizipation wäre ohne sie nicht denkbar. In ihrer Konsequenz müßte sie aber auch eine Aufwertung der südlichen Vertragspartner nach sich ziehen, von der die Europäische Gemeinschaft, wie Gabriele Oestereich, München, in dem Diskussionsbeitrag »Die Menschenrechte als neues Element der Dritten AKP-EWG-Konvention von Lomé« ausführte, noch weit entfernt ist, da den AKP-Staaten bei der Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen durch die Europäische Gemeinschaft keinerlei Mitwirkungsbefugnisse eingeräumt sind. Der oft zu vernehmende Vorwurf neokolonialistischen oder paternalistischen Verhaltens der EG liegt da nicht fern. Eine Möglichkeit zur Minderung gerade dieser in der Einseitigkeit der wirtschaftlichen Beziehungen liegenden Gefahr sieht Dr. Wolfgang Benedek, Universität Graz, in der Möglichkeit der AKP-Staaten, Impulse aus der interregionalen Zusammenarbeit für die Kooperation innerhalb ihrer eigenen Region fruchtbar zu machen. Vor diesem Hintergrund ließen sich auch die durch die Lomé-Abkommen bestehenden regionalen Begünstigungen, die an sich im Widerspruch zur multilateralen Handelsordnung des GATT stehen, rechtfertigen.

Von Lomé weg, für dieses aber nicht minder von Interesse, führte die Forderung nach einer ökologischen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit. Die dramatische Verschlechterung der Umweltbedingungen in den Ländern der Dritten Welt, die sich in zunehmender Armut, Überbevölkerung und Unterentwicklung manifestiert und umgekehrt hierdurch sowie durch einseitige wachstumsorientierte Handelsbeziehungen mit allen negativen Konsequenzen begünstigt wird, zwingt zu einer unverzüglichen und

grundlegenden Veränderung der Entwicklungszusammenarbeit (Gündling). Aus völkerrechtlicher Sicht läßt dies die Anerkennung eines Rechts auf umweltschonende Entwicklungshilfe unvermeidlich erscheinen. Die rechtliche Grundlage könnte hierfür aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der Solidarität und aus dem Recht auf Entwicklung abgeleitet werden. Ein solches Recht liegt auch im Hinblick auf das in den Verhandlungen zur Seerechtskonvention zum Ausdruck gekommene Verständnis von der Erde und ihren Ressourcen als »common heritage of mankind« nahe, das nach Gündling eine Umkehr in der Entwicklungszusammenarbeit geradezu gebietet. Daß die Praxis hiervon trotz bereits bestehender normativer Entscheidungen in der Sozial- und Menschenrechtscharta weit entfernt ist, hob Professor Bryde hinsichtlich des fortdauernden Exports von Pestiziden aus den Industrieländern in Länder der Dritten Welt, obgleich die Charten gerade die Produktion und Verwendung verbieten und auch in der Bundesrepublik anerkannt sind, hervor. Ob die Vielzahl von Initiativen und Beschlüssen des Europäischen Parlaments zur Berücksichtigung der Umwelt und ihres Schutzes in der Entwicklungszusammenarbeit, die Beate Weber vom Europäischen Parlament darlegte, hieran viel ändern kann, mag bezweifelt werden, eine Sensibilisierung der öffentlichen Meinung wird man ihr indes nicht absprechen können. Bemerkenswert bleibt, daß gerade die Länder der Dritten Welt seit der Stockholmer Konferenz von 1972 ihr Interesse an einer umweltschonenden Entwicklungszusammenarbeit immer wieder deutlich bekundet haben, ein Scheitern dieser Politik also einem mangelnden Interesse der Entwicklungsländer nicht angelastet werden kann (Gündling).

Es ist ein Verdienst der Organisatoren der Tagung, daß diese die Gelegenheit bot, das weit gesteckte Feld »Internationaler Wirtschaftsbeziehungen afrikanischer Staaten« umfassend, zugleich aber auch detailliert zu erörtern, und selbst in der Kürze der Zeit Gelegenheit zu kritischer Diskussion blieb. Befruchtend wirkte der gemischte Teilnehmerkreis aus Wissenschaft, Politik und Praxis, dessen vielfältige Diskussionsbeiträge im Rahmen eines solchen Berichts leider nur in beschränktem Umfange wiedergegeben werden konnten. Insofern ist auf den Tagungsband zu verweisen, der mit allen Referaten und Diskussionsbeiträgen in dem Beiheft Nr. 13 zu dieser Zeitschrift erscheinen soll.