

DIE AUFLÖSUNG DER OSTAFRIKANISCHEN GEMEINSCHAFT

VON HARALD HEIMSOETH

Am 16. Juni 1978 stellte der tansanische Wirtschafts- und Finanzminister Mtei im Namen der tansanischen Regierung die Auflösung der Ostafrikanischen Gemeinschaft (OAG) mit Wirkung von diesem Tage fest. Wenn auch ähnliche amtliche Feststellungen von den beiden anderen Mitgliedern der Gemeinschaft, nämlich von Kenya und Uganda nicht getroffen worden sind, sondern vielmehr sogar noch Monate später in einem Urteil des kenianischen Arbeitsgerichts weiterhin von dem Bestehen der OAG ausgegangen wurde, so besteht doch kein Zweifel daran, daß die Organisation de facto aufgehört hat zu existieren. Mtei, der der OAG als ihr letzter Generalsekretär gedient hatte, war in den Dienst Tansanias zurückgekehrt, wie im übrigen der größte Teil der Bediensteten des Sekretariats Arusha verlassen haben und in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind. Sie haben – nur zum Teil mit Erfolg – versucht, in den nationalen Diensten unterzukommen. Den Todesstoß hatte die Organisation bereits im Februar 1977 erlitten, als die „East African Airlines“, die Luftlinie der OAG, ihren Betrieb einstellen mußte. Danach haben die Partnerstaaten die auf ihrem Gebiet befindlichen Teile der Corporation der OAG in eigene Regie übernommen. Übrig bleibt nun jetzt die Aufgabe, die Aktiva und Passiva der Organisation festzustellen und eine Aufteilung derselben unter den drei Mitgliedstaaten Tanzania, Kenya und Uganda durchzuführen. Auf Antrag der Regierungen der drei Mitgliedstaaten hat das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen Mittel bereitgestellt, aus denen die Tätigkeit eines inzwischen ernannten Vermittlers, des Schweizer Staatsangehörigen Dr. Viktor Umbricht, honoriert werden soll. Dieser Vermittler ist bereits seit über einem Jahr tätig, und man rechnet zur Zeit damit, daß er den drei Regierungen seinen Bericht noch vor Ende 1979 wird vorlegen können. Es ist kaum damit zu rechnen, daß eine ordnungsgemäße Liquidation der Ostafrikanischen Gemeinschaft noch in diesem Jahre (1979) erfolgt.

Die OAG, oder wie sie in Anlehnung an den europäischen Sprachgebrauch oft auch genannt wurde, der „Ostafrikanische Gemeinsame Markt“, galt lange Zeit als ein nachahmenswertes Beispiel der wirtschaftlichen Zusammenarbeit afrikanischer Staaten und hat immerhin zehn Jahre lang existiert und in dieser Zeit, insbesondere in den ersten Jahren ihres Bestehens, durchaus nützliche Arbeit geleistet und neue, notwendige Einrichtungen geschaffen. Es stellt sich daher die Frage, warum eine internationale Organisation dieser Bedeutung einen so vollständigen Zusammenbruch erlebt, aus dem nur einige wenige gemeinsame Einzel-Institutionen gerettet werden können, während das Gesamtunternehmen aufgelöst und liquidiert werden muß.

Im Verlauf der ersten Hälfte der sechziger Jahre dieses Jahrhunderts erlangten aus den ehemaligen französischen und britischen Kolonialreichen über 20 Staaten Afrikas die Unabhängigkeit und wurden als unabhängige und souveräne Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen. Die Folge dieser Aufteilung Afrikas in so viele, zum Teil nach Bevölkerung und Gebiet viel zu kleine Einzelstaaten (man sprach in den Vereinten Nationen von einer „Balcanisation de l'Afrique“) brachte eine Zersplitterung größerer Wirtschaftsräume in viele Einzelheiten mit sich, die die ohnehin prekäre wirtschaftliche Lage der neuen Staaten weiter erschwerte. Die neuen Staaten haben daher, zum Teil auf Anregung der früheren Kolonialherren, versucht, diesem Nachteil durch die Schaffung von regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen

zu begegnen. So entstanden die Zentralafrikanische Wirtschaftsunion (UDEAC), die Westafrikanische Wirtschaftsunion (UDEAO), die Organisation der Senegal-Staaten (OERS) und schließlich auch 1967 die Ostafrikanische Gemeinschaft (OAG).

Von diesen Vereinigungen hat nur die OAG größere Bedeutung gewonnen. Die Voraussetzungen für sie waren jedoch auch wesentlich günstiger als für die aus dem französischen Kolonialbereich hervorgegangenen Unionen. Ihre Gründung konnte erfolgen auf der Basis der Existenz von vier großen und lebensfähigen gemeinsamen Körperschaften, die die Eisenbahnen, die Häfen, das Post- und Fernmeldewesen und die Luftlinie für die drei Mitgliedstaaten verwalteten. Die Tatsache, daß diese gemeinsamen Körperschaften aus der Kolonialzeit bis zum Inkrafttreten am 1. 12. 1967 des Vertrages für Ostafrikanische Zusammenarbeit durch den die OAG begründet wurde, unangefochten weiter operieren konnten und daß darüber hinaus die De-Facto-Zollunion der drei Gebiete, die seit Jahrzehnten bestanden hatte, fortgesetzt wurde, ist besonders bemerkenswert angesichts der nationalistischen Weise mancher junger afrikanischen Staaten, ihre neuen gewonnenen Souveränitätsrechte wahrzunehmen. Hervorzuheben ist auch, daß, im Gegensatz zu den westafrikanischen ehemaligen französischen Kolonien, die fast alle im gleichen Jahr (1960) ihre Unabhängigkeit erlangten, Tanganjika (seit 1964 Vereinigung mit Zansibar, Tanzania) erst im Dezember 1961, Uganda im Oktober 1962 und Kenya sogar erst im Dezember 1963 unabhängig wurden. Es ist wohl insbesondere dem leitenden Staatsmann Tanganjikas, Julius Nyerere, zu verdanken, daß die von der britischen Kolonialmacht 1947 eingerichtete East Africa High Commission 1961 in East African Common Services Organization umbenannt werden und weiter fungieren konnte. Nyerere hat schon lange bevor er am 1. Mai 1961 Ministerpräsident in einem noch abhängigen, doch aber bereits selbstverwalteten Tanganjika wurde, das Zustandekommen einer ostafrikanischen Föderation betrieben. Er war sogar bereit, die Unabhängigkeitserklärung Tanganjikas noch um ein Jahr hinauszuschieben, wenn Kenya und Uganda gleichzeitig unabhängig würden.

Bei den beiden anderen Partnerstaaten, Kenya und Uganda, war jedoch der Wunsch nach einem regionalen Zusammenschluß nicht so ausgeprägt. Beide hatten zunächst ganz andere Sorgen, nämlich die des Zusammenhalts der neugeschaffenen Staaten und ihrer territorialen Integrität. Uganda war ein Zusammenschluß von vier Königreichen und anderen Gebieten, die von zum Teil sehr verschiedenartigen Stämmen und Stammesgruppen bewohnt waren, einander bekämpften und sich auch heute wieder bekämpfen. In Kampala ging es daher zunächst einmal um die Macht im Staate. Erst nachdem dieser Machtkampf 1967 – wenigstens vorläufig – zugunsten von Dr. Obote entschieden war, konnte man sich ernstlich der Frage eines auf der Grundlage der weiterbestehenden gemeinsamen Körperschaften zu schaffenden wirtschaftlichen Zusammenschlusses widmen. Auch in Kenya mußte erst die Auseinandersetzung zwischen den Stammesgruppen und Stämmen, den Parteien und Parteiungen zu einer Entscheidung gebracht werden. Ferner war Kenya durch einen Guerilla-Krieg im Nordosten des Landes gegen somalische „Shiftas“ belastet, der erst durch einen in Arusha 1967 zwischen den Präsidenten Somalias und Kenyas geschlossenen Burgfrieden beendet werden konnte.

Der am 6. Juni 1967 von den drei Präsidenten Nyerere, Obote und Kenyatta unterzeichnete Vertrag über Ost-Afrikanische Zusammenarbeit, der am 1. Dezember 1967 in Kraft getreten ist, begründet die OAG und zugleich „einen Gemeinsamen Markt als einen integralen Teil davon“. In den 98 Artikeln mit 15 Annexen wird eine sehr ins einzelne gehende Verfassung der Gemeinschaft niedergelegt. Danach sollen zwischen den Partnern

- a) ein gemeinsamer Zolllarif geschaffen
- b) Handelsrestriktionen aufgehoben

- c) eine langfristige gemeinsame Agrarpolitik begonnen
- d) eine Ostafrikanische Entwicklungsbank gegründet
- e) freie Kapitalbewegung gewährleistet
- f) die Geldpolitik harmonisiert
- g) die gemeinsamen Dienste betrieben
- h) die wirtschaftliche Planung koordiniert
- i) die Transportpolitik koordiniert
- j) die Handelsgesetze angeglichen und schließlich
- k) ganz generell weitere Aktivitäten betrieben werden, die das Ziel der Gemeinschaft fördern.

Die Verwirklichung dieses durchaus ambitionösen Programms ließ sich zunächst recht gut an. Der Sitz der OAG in Arusha wurde ausgebaut, ein Sekretariat mit zum Teil sehr tüchtigen Bediensteten und eine erhebliche Anzahl von gemeinsamen Einrichtungen geschaffen, die im Laufe der Zeit den Regierungen der Partnerländer öffentliche Aufgaben auf 35 verschiedenen Gebieten abnahmen. Zu erwähnen wären insbesondere das ostafrikanische Direktorat für die zivile Luftfahrt, der Industrierat, das Literatur-Büro, die Meteorologische Abteilung, Statistische Abteilung, der Steuer-Ausschuß, die Zoll- und Abgaben-Abteilung sowie eine ganze Anzahl von Forschungsinstituten auf industriellem, landwirtschaftlichem, naturwissenschaftlichem und medizinischem Gebiet.

Die durch die Schaffung des Gemeinsamen Marktes angestrebte wirtschaftliche Integration ließ jedoch auf sich warten. Anfängliche Erfolge auf diesem Gebiet waren weit geringer als erwartet. Die Harmonisierung und Koordinierung der Geld-, Wirtschafts- und Transportpolitik scheiterte schon sehr bald am wirtschaftlichen Egoismus der Partnerländer. So war Kenya nicht bereit, sein erhebliches Übergewicht im Außenhandel der Gemeinschaft zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Partner ausgleichen zu lassen. Das Projekt einer eigenen Düngemittelfabrik wurde von Kenya betrieben, obgleich eine solche in Tanzania bestand und ausgeweitet werden sollte. Verhandlungen über den freien Geld- und Kapitalaustausch führten zu keinem Ergebnis, und die in offizieller Parität gleichen Shilling-Währungen wurden auf dem internationalen freien Geldmarkt unterschiedlich bewertet. Im Augenblick des Zusammenbruchs der OAG hatte sich das Wertverhältnis auf etwa 1 (Kenya) zu 2 (Tanzania) zu 5 (Uganda) verändert. Gleichzeitig ging die anfangs steigende Tendenz des innergemeinschaftlichen Handels sogar zurück. Tanzania baute mit chinesischer Hilfe eine neue Eisenbahnlinie von Dar-es-Salaam nach Sambia, die es nicht in die Eisenbahngesellschaft (OARC) einbrachte, ja sogar mit einer anderen Spurweite ausstattete.

So stellte sich schon nach wenigen Jahren heraus, daß sich der Vertrag über Ostafrikanische Zusammenarbeit nicht durchführen ließ und daß er, wenn die Gemeinschaft überleben sollte, der Anpassung an die Realitäten bedurfte. Für eine solche Anpassung wäre zunächst einmal eine Zusammenkunft der East African Authority, d. h. der drei Staatspräsidenten, erforderlich gewesen. Die Authority ist jedoch seit 1970 nicht zusammengetreten, weil Nyerere den General Amin als Präsidenten Ugandas, der er im Januar 1971 geworden war, nicht anerkennen und ihn auch nicht persönlich treffen wollte.

Infolge dieser Blockierung des höchsten Entscheidungsgremiums konnten neue Initiativen nicht unternommen werden. Man versuchte jedoch wenigstens, das Bestehende zu erhalten, nämlich vor allem die vier großen gemeinsamen Körperschaften. Aber auch bei diesen stellten sich bald zunehmende Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen den Partnerstaaten, insbesondere zwischen Kenya und Tanzania, ein. Zunächst wurden gegenseitige Vorwürfe wegen der Zurückhaltung des rollenden Materials der Eisenbahnen laut. Dann wurde die ohnehin nicht sehr stark benutzte einzige Verbindungsstrecke zwischen ihrem Ei-

senbahnnetz in Kenya und dem in Tanzania stillgelegt und die Eisenbahnverwaltungen „regionalisiert“. Danach hielt Kenya auch kurzerhand die sich gerade im Hafen von Kisumu befindlichen, der Eisenbahngesellschaft gehörenden Schiffe fest, so daß auch der Verkehr zwischen den Partnerstaaten über den Victoriasee lahmgelegt wurde. Nach dem Entebbe-Zwischenfall schloß Kenya für die Eisenbahn die Grenze nach Uganda und öffnete sie erst wieder, nachdem Uganda in harten Devisen für Transporte auf dieser lebenswichtigen Linie nach Mombasa vorauszahlte.

Auch die Verwaltung der Häfen wurde regionalisiert. Da der Hafen von Dar-es-Salaam meist wesentlich stärker verstopft war als der von Mombasa und auch die von den Chinesen zu bauende Eisenbahn noch nicht fertiggestellt war, betrieb Sambia mit Hilfe eines staatlichen kenianischen Lastwagenunternehmens die Ausfuhr seines Kupfers über Mombasa. Tanzania sperrte daraufhin seine Straßen für ausländische Lastwagen, die ein bestimmtes Tonnengewicht überschritten.

Daß diese gegenseitigen Nadelstiche, um nicht zu sagen, Schikanen, den Gemeinschaftsgeist nicht gerade gefördert haben, liegt auf der Hand. Trotzdem hat die OAG noch jahrelang weiter existiert und würde wohl auch heute noch bei weiter fortschreitender Regionalisierung „der großen Körperschaften“, vor allem wegen der vielen kleineren Einrichtungen, weiterbestehen, wenn ihr nicht mit dem Konkurs der East African Airlines der Todesstoß versetzt worden wäre. Die Luftlinie hatte es verstanden, einige Jahre aus den roten Zahlen herauszukommen und verdiente insbesondere wegen des zunehmenden Touristenstroms aus Europa nach Kenya gutes Geld. Die inner-tansanischen Flüge dagegen waren ein schlimmes Verlustgeschäft. Tanzania verhinderte jedoch stets die Stillegung dieser Strecken und kam noch obendrein der Zahlungsverpflichtung an die in Nairobi stationierte zentrale Verwaltung der Luftlinie nicht nach. Wiederholt hatte die kenianische Regierung mit Bankgarantien einspringen müssen, damit mit Hilfe von Bankdarlehen die unbedingt notwendigen Betriebsmittel beschafft werden konnten. Als Tanzania im Februar 1977 eine nach mehrfachen Mahnungen gegebene Zahlungszusage nicht einhielt, verweigerte die Kenya-Regierung die Bankgarantie, und die Luftlinie mußte liquidiert werden, weil sie keinen Kredit mehr bekam. Tanzania seinerseits schloß daraufhin die Grenze nach Kenya und beschlagnahmte sämtliche auf seinem Gebiet befindlichen Kraftfahrzeuge und Privatflugzeuge mit kenianischer Lizenz, ohne Rücksicht darauf, daß es sich dabei fast ausschließlich um Privatbesitz handelte und daß die Touristen, die sich mit diesen Fahr- oder Flugzeugen in Tanzania befanden, irgendwo in den Wildparks gestrandet waren und nur unter großen Schwierigkeiten und mit erheblichen Kosten aus ihrer prekären Lage durch Charterung internationaler Flugzeuge herausgeholt werden konnten. Die Grenzsperrung hat nun schon über 2 1/2 Jahre gedauert. Damit war das Ende der OAG eingetreten.

Das Scheitern der OAG läßt sich wohl nicht nur mit dem wirtschaftlichen Egoismus der drei Partnerstaaten erklären. Auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft spielt nationaler wirtschaftlicher Egoismus eine beträchtliche Rolle. Die tieferen Gründe des Mißerfolges dürften vielmehr auf ideologische und auf historische Ursachen zurückzuführen sein. Die Grundlagen des wirtschaftlichen Denkens waren und sind zwischen Kenya und Tanzania zu verschieden. Zwar spricht man auch in Kenya von einem „afrikanischen Sozialismus“, aber im Grunde ist das Wirtschaftssystem Kenyas nur als marktwirtschaftlich-kapitalistisch zu verstehen. Dagegen ist das System Tanzanias durchaus sozialistisch anzusehen, wenn auch sicher nicht als marxistisch. Das System Ugandas unter Amin konnte man ohnehin nur als diktatorisches Raubsystem bezeichnen. Eine Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Staaten, deren wirtschaftliches Denken auf so verschiedenen Grundlagen beruht, kann auf die Dauer nicht zusammenhalten.

Die drei Partnerstaaten sind, wie fast alle jungen afrikanischen Staaten, aus Kolonien hervorgegangen, deren Grenzen vor etwa 50 bis 100 Jahren völlig willkürlich, ohne Rücksicht auf stammesmäßige und sonstige Bindungen der Bevölkerung gezogen worden sind. Die neuen Staaten bemühen sich nun alle, aus den innerhalb ihrer Grenzen befindlichen Stämmen und Stammesteilen ein Staatsvolk zu machen, d. h. das zu tun, was man im englischsprechenden Teil Afrikas mit „Nation building“ bezeichnet. Um aber z. B. den Lugas, die es in Kenya und in Uganda gibt, und den Massai, die in Tanzania und Kenya zu Hause sind, beizubringen, daß sie jetzt in erster Linie kenianische Staatsangehörige sind, muß man ihnen die Staatsgrenze bewußt machen, der Staat muß sich gegen den Nachbarn abgrenzen, ja eine „Mauer“ um sein Territorium errichten. Daß die Errichtung solcher „Mauern“ der Schaffung und Erhaltung einer Wirtschaftsgemeinschaft nicht förderlich sein kann, liegt auf der Hand.