

Rechtsgrundlagen und aktuelle Entwicklungstendenzen der regionalen Wirtschaftsintegration in Subsahara-Afrika

Markus Kaltenborn*

I. Vom Lagos-Plan zur Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft

Im Jahr 1980 versammelten sich die afrikanischen Staats- und Regierungschefs in der nigerianischen Hauptstadt Lagos zu einem Sondergipfeltreffen der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), um gemeinsam Wege aus der ökonomischen Misere des Kontinents zu beratschlagen. Das wichtigste Ergebnis der maßgeblich auf Initiative der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) zustandekommenen Konferenz war der sog. "Lagos Plan of Action"¹. Auf der Grundlage des Konzepts der "kollektiven Eigenständigkeit" (*collective self-reliance*), das bereits in der seit Mitte der 70er Jahre geführten Diskussion um die Neue Weltwirtschaftsordnung von den Entwicklungsländern auf UNO-Ebene propagiert worden war², wurde bis zur Jahrtausendwende die Gründung einer kontinentalen Wirtschaftsgemeinschaft anvisiert. Der Aktionsplan sah vor, zunächst drei große subregionale Wirtschaftsblöcke in West-, Zentral- und Ost- bzw. Südostafrika einzurichten, um auf diese Weise den innerafrikanischen Handel auszubauen und die Voraussetzungen für eine kontinentübergreifende Wirtschaftskooperation zu schaffen; bis zum Jahr 1990 sollte eine gesamtafrikanische Zollunion errichtet werden. Nachdem sich die ökonomische Situation der meisten afrikanischen Staaten während der "verlorenen Dekade" der 80er Jahre³ z.T. dramatisch verschlechtert hatte und während dieser Zeit auch den Integrationsbemühungen auf dem afrikanischen Kontinent nur wenig Erfolg beschieden war⁴, unternahm die OAU im Jahr 1991 einen erneuten

* Dr.; Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Sozialrecht der Ruhr-Universität Bochum.

¹ Vgl. hierzu Adebayo Adedeji, *Comparative Strategies of Economic Decolonization in Africa*, in: Ali A. Mazrui (Hrsg.), *General History of Afrika*, Vol. VIII: Africa since 1935, Paris 1993, 393 (402, 416).

² Zur Süd-Süd-Kooperation als Teil der Neuen Weltwirtschaftsordnung siehe Steen Folke/Niels Fold/Thyge Enevoldsen, *South-South Trade and Development. Manufactures in the New International Division of Labour*, New York 1993, 24 f.; Rolf J. Langhammer/Dean Spinger, *Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern: Chancen und Risiken*, Tübingen 1984, 28 ff.; Volker Matthies, *Neue Weltwirtschaftsordnung: Hintergründe, Positionen, Argumente*, Opladen 1980, 57 f.

³ Franz Nuscheler, *Entwicklungspolitische Bilanz der 80er Jahre – Perspektiven für die 90er Jahre*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 1 (Grundprobleme – Theorien – Strategien), 3. Aufl., Bonn 1993, 156. Während das Pro-Kopf-Einkommen in Subsahara-Afrika während der Zeit von 1965 bis 1980 um 2,0% angestiegen war, betrug die Vergleichszahl für die 80er Jahre – 2,2%. Alle anderen Weltregionen hatten im gleichen Zeitraum höhere Wachstumsraten zu verzeichnen.

⁴ Auf der vom 18.-20. Juli 1985 in Addis Abeba abgehaltenen 21. Gipfelkonferenz der OAU sprach der tansanische Präsident Julius Nyerere sogar offen von einem Fiasko des Aktionsplanes von

Anlauf zur Verwirklichung der im Lagos-Plan niedergelegten Ziele: Auf ihrem Gipfeltreffen in Abuja (Nigeria) unterzeichneten die Regierungsvertreter einen Vertrag zur Gründung einer Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (African Economic Community, AEC)⁵, der nach Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten 1994 in Kraft trat. Geplant ist nunmehr, innerhalb von maximal 34 Jahren in einem sechsstufigen Verfahren eine voll ausgebildete Wirtschaftsgemeinschaft zu etablieren (Art. 6 des AEC-Vertrages). Während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages sollen die bestehenden regionalen Wirtschaftsgemeinschaften gestärkt und in solchen Regionen neue Wirtschaftszusammenschlüsse initiiert werden, in denen bislang noch keine vergleichbaren Einrichtungen existieren. Der Abbau tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbarrieren, die allmähliche Harmonisierung der Außenzölle und eine verstärkte Sektorintegration (insbesondere auf den Gebieten Handel, Landwirtschaft, Finanzen, Transport, Kommunikation, Industrie und Energiewirtschaft) sind für die acht Jahre währende zweite Phase geplant. Nach nicht mehr als weiteren zehn Jahren sollen auf den einzelnen Regionalebene Freihandelszonen und Zollunionen verwirklicht sein, die im Anschluß daran (innerhalb von zwei Jahren) zu einer gemeinsamen Zollunion zusammengefaßt werden. Die fünfte Phase, die nach den Vorstellungen der afrikanischen Regierungschefs maximal vier Jahre umfassen wird, dient der Etablierung eines gemeinsamen Marktes unter Einschuß des Prinzips der Freizügigkeit, einer harmonisierten Währungs- und Finanzpolitik sowie einer gemeinsamen Politik u. a. in den Bereichen Landwirtschaft, Transport- und Kommunikationswesen, Industrie, Energiewirtschaft und auf dem Wissenschaftssektor. In der einen Zeitraum von fünf Jahren beanspruchenden Abschlußphase soll der gemeinsame Markt durch die zusätzliche Einführung der Güter-, Kapital- und Dienstleistungsfreiheit und durch die Integration weiterer Einzelsektoren (u. a. in der Sozial- und Kulturpolitik) gefestigt werden; darüber hinaus ist in dieser Phase auch die Errichtung einer Währungsunion und die Wahl eines Pan-Afrikanischen Parlaments vorgesehen.⁶

Die Wiederbelebung des Lagos-Plans durch den Vertrag von Abuja fällt in eine Zeit, in der regionale Wirtschaftszusammenschlüsse weltweit Hochkonjunktur haben. Neben dem seit Mitte der 80er Jahre an Dynamik stetig zunehmenden Phänomen der Globalisierung⁷, das durch den Abschluß der Uruguay-Runde im

Lagos; vgl. Rolf Hofmeier, Afrika: Wirtschaftsgipfel der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), Jahrbuch Dritte Welt 1986, 193 (195).

⁵ Treaty establishing the African Economic Community, ILM 30 (1991), 1241 ff.

⁶ Zur Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (AEC) siehe Ahmed Mahiou, La Communauté Économique Africaine, AFDI 39 (1993), 798 ff.; ders., Le cadre juridique de la Coopération Sud-Sud. Quelques expériences ou tentatives d'intégration, RdC 241 (1993 IV), 9 (141 ff.); Muna Ndulo, Harmonisation of Trade Laws in the African Economic Community, ICLQ 42 (1993), 101 ff.; Bankole Thompson, Economic Integration Efforts in Africa: A Milestone – The Abuja Treaty, African Journal of International and Comparative Law 5 (1993), 743 ff.

⁷ Siehe hierzu nur Michael Windfuhr, Globalisierung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik, Bd. 4 (Die östlichen und südlichen Länder), München 1997, 229 (230 f.); Joachim Betz/Wolfgang Hein, Globalisierung und der Weg zur Weltgesellschaft: Herausforderung aus dem Süden – ein Problemaufriß, Nord-Süd aktuell 1996/3, 466 ff. jeweils m.w.N.

GATT und die Gründung der Welthandelsorganisation nochmals zusätzliche Impulse erfahren hat, läßt sich in den internationalen Handelsbeziehungen ein nicht minder deutlicher Trend zur Regionalisierung ausmachen⁸. Seit 1990 sind bereits über 35 neue Freihandelszonen und Zollunionen entstanden⁹; als wichtige Beispiele des "neuen Regionalismus" seien hier nur das North American Free Trade Agreement (NAFTA), der Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) sowie die Projekte einer ASEAN Free Trade Area (AFTA) und einer Freihandelszone der in der Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC) zusammengeschlossenen Länder genannt. In den gleichen Zusammenhang gehört die Expansion des bislang anspruchsvollsten Integrationsprojekts, der Europäischen Union, durch den Beitritt Finnlands, Schwedens und Österreichs im Jahr 1995 und den Abschluß von Assoziierungsabkommen mit den osteuropäischen Beitrittskandidaten. Die Bedeutung der einzelnen Integrationsräume für die Weltwirtschaft spiegelt sich in der Intensität der Handelsbeziehungen innerhalb der einzelnen Wirtschaftsblöcke wider: Ca. 52 % des Welthandels entfielen im Jahr 1995 auf den intraregionalen Export; im vergleichsweise hoch integrierten Europa umfaßte der interne Warenaustausch 68,9 % des gesamten Handels (gegenüber 65,4 % im Jahr 1985), in Asien betrug der Vergleichswert 50,9 % (1985: 40,4 %) und in Lateinamerika immerhin bereits 20,8 % (1985: 14,1 %)¹⁰. Auffällig ist hingegen der im Vergleich zu den anderen Regionen der Welt überaus geringe Anteil des innerafrikanischen Warenaustausches, der im Zeitraum von 1985 bis 1995 lediglich von 5 % auf 10 % der afrikanischen Gesamtexporte gestiegen ist¹¹. Von einer Realisierung der im "Lagos-Plan of Action" und im Vertrag von Abuja anvisierten Panafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft scheinen die afrikanischen Staaten damit noch weit entfernt

⁸ Axel Borrmann et al., Regionalismustendenzen im Welthandel. Erscheinungsformen, Ursachen und Bedeutung für Richtung und Struktur des internationalen Handels, Baden-Baden 1995, 15 ff.; Benno Engels, Regionalisierung und "neuer" Regionalismus, Nord-Süd aktuell 1996/2, 243 ff.; Sandro Sideri, Globalization and Regional Integration, Den Haag 1996 (Institute of Social Studies, Working Paper Series No. 235), 22 ff.; Organization for Economic Cooperation and Development, Regional Integration and the Multilateral Trading System. Synergy and Divergence, Paris 1995, 17 ff.; Heribert Dieter, Bleibt der internationale Freihandel auf der Strecke? Regionale Wirtschaftskooperation oder Blockbildung, Internationale Politik 6/1996, 7 ff.; Harald Sander, Multilateralism, Regionalism and Globalisation: The Challenges to the World Trading System, in: ders./András Inotai (Hrsg.), World Trade after the Uruguay Round: Prospects and Policy Options for the Twenty-first Century, London/New York 1996, 17 (24 ff.); Stefan U. Pieper, Bestand und Entwicklungstendenzen der wirtschaftsvölkerrechtlichen Rahmenordnung, in: Rolf Eschenburg/Martin Dabrowski (Hrsg.), Konsequenzen der Globalisierung, Münster 1998, 153 (156); Michael Trebilcock/Robert Howse, The Regulation of International Trade, London/New York 1995, 90 ff., 427 ff.

⁹ Dirk Messner, Ökonomie und Globalisierung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 1998, Frankfurt a.M. 1997, 135 (157).

¹⁰ Margareta E. Kulessa, Handel und Wettbewerb, in: Globale Trends 1998 (Anm. 9), 211 (214) (auf der Grundlage von Statistiken des GATT und der WTO). Vgl. hierzu auch International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997, Washington 1997, 26 f.

¹¹ Kulessa (Anm. 10), 214; vgl. auch die Angaben bei Robert Kappel, Regionale Kooperation Afrikas als Zukunftsperspektive, in: Dirk Hansohm/Robert Kappel, Schwarz-weiße Mythen. Afrika und der entwicklungspolitische Diskurs, 2. Aufl., Münster/Hamburg 1994, 119 (125), wonach der Anteil des intraafrikanischen Handels an den afrikanischen Gesamtexporten während der Zeit von 1970 bis 1990 nie die 7,0 %-Marke überschritten hat. Allerdings weist Kappel auch auf die große

zu sein. In der Abschlusserklärung ihres Gipfeltreffens vom Juli 1996 in Jaunde haben die Staats- und Regierungschefs der OAU erneut die regionale Kooperation und wirtschaftliche Integration als zentrale Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung Afrikas hervorgehoben und die Dokumente von Lagos und Abuja als geeignetes Rahmenwerk zur Umsetzung der "afrikanische(n) Strategie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Integration" bezeichnet¹². Auch das im Februar 1998 auf einer Konferenz in Addis Abeba unterzeichnete Protokoll, welches die Beziehungen zwischen der AEC und vier subregionalen Wirtschaftsgruppierungen regelt¹³, wird als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur gesamtafrikanischen Integration betrachtet. Im folgenden sollen die Ausgangsbedingungen für eine weitere Vertiefung der regionalen und subregionalen Wirtschaftskooperation auf dem afrikanischen Kontinent und der gegenwärtige rechtliche und politische Stand der Integrationsbemühungen nachgezeichnet werden.

II. Ökonomische und politische Grundlagen der regionalen Wirtschaftsintegration

Aus ökonomischer Sicht läßt sich eine ganze Reihe von Gründen benennen, die für eine Intensivierung intraregionaler Wirtschaftsbeziehungen sprechen. Zunächst besteht das primäre Ziel jeglicher Form der regionalen Wirtschaftsintegration¹⁴ in einer Wohlfahrtssteigerung der teilnehmenden Länder durch Abbau der zwischen ihnen bestehenden Hindernisse für den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital. Zwar sind die zu erwartenden Wohlfahrtseffekte geringer als im theoretischen Idealbild des multilateralen Freihandels, jedoch verspricht der regionale Ansatz eine inhaltlich weitergehende, verlässlichere und deutlicher auf die einzelnen nationalen Interessen zugeschnittene Marktöffnung, als sie im weltweiten, multilateralen Rahmen in der Praxis kurz- und mittelfristig durchsetzbar wäre¹⁵. Der Abbau von Zöllen und anderen Marktzugangsbeschränkungen innerhalb einer regionalen Wirtschaftsgemeinschaft führt dazu, daß Teile der

Bedeutung des grenzüberschreitenden "informellen Handels" in Afrika hin (*ibid.*, 131 f.); siehe hierzu auch John O. I g u e, *Informal Trade and Regional Integration*, *The Courier* 142 (Nov./Dez. 1993), 63 ff.

¹² Nr. 13 und 15 der Erklärung. Eine gekürzte Fassung des Abschlußdokuments des OAU-Gipfels in Jaunde ist abgedruckt in: *Internationale Politik* 9/1996, 96 ff.

¹³ Vgl. *Africa Research Bulletin (Economic, Financial and Technical Series)* 1998, 13389.

¹⁴ Zu den einzelnen Stufen regionaler Wirtschaftsintegration (Präferenzzone, Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsgemeinschaft, Währungsunion, Einheitlicher Wirtschaftsraum) vgl. Gustav Dieckheuer, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, 3. Aufl., München/Wien, 1995, 485 ff.; Jörn Altman n, *Außenwirtschaft für Unternehmen: Europäischer Binnenmarkt und Weltmarkt*, Stuttgart/Jena 1993, 101 ff. sowie die grundlegenden Werke von Jacob V i n e r, *The Customs Union Issue*, New York 1950, und Bela B a l a s s a, *The Theory of Economic Integration*, London 1962.

¹⁵ Borrmann et al. (Anm. 8), 39; vgl. auch Trebilcock/Howse (Anm. 8), 92. Die Wohlfahrtsgewinne innerhalb einer Zollunion werden allerdings – zumindest teilweise – dadurch kompensiert, daß den öffentlichen Haushalten der Unionsländer die Zolleinnahmen, die ihnen vor Gründung der Zollunion im Gefolge der Importe aus den Drittländern zugeflossen sind, durch die Handelsumlenkung verloren gehen. Es muß sogar mit Wohlfahrtsverlusten gerechnet werden, wenn durch die Gründung der Zollunion eine umfassende Produktionsautarkie erreicht wird und damit eine weitgehende Abschließung nach außen erfolgt; vgl. Dieckheuer (Anm. 14), 491 f.

bisherigen Inlandsproduktion zugunsten von kostengünstigeren Importen aus Partnerländern, die in diesem Bereich komparative Kostenvorteile besitzen, aufgegeben werden; die Vergrößerung des Güterangebots, der Wegfall von Monopolrenten und die durch die Preissenkungen freigesetzte Kaufkraft ermöglichen in der Folge eine zusätzliche Ausweitung des Handels¹⁶. Die Markterweiterung versetzt die Produzenten in die Lage, bei zunehmendem Produktionsvolumen die Stückkostendegression effizienter auszunutzen und hat zudem zur Konsequenz, daß die intraregionale Arbeitsteilung durch Aufspaltung der Produktion in spezialisierte Fertigungsbetriebe verbessert werden kann¹⁷. Da bei kleineren Märkten die Nachfrage oft nur ausreicht, die Produktion eines Anbieters aufzunehmen, erweist sich die Markterweiterung insbesondere für kleinere Volkswirtschaften als vorteilhaft¹⁸. Weitere ökonomische Effekte der regionalen Wirtschaftskooperation können in einer Intensivierung des Wettbewerbs im Integrationsraum, in der Verbesserung des Investitionsklimas und schließlich in der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der in der Region ansässigen Industrien bestehen¹⁹.

Auch in politischer Hinsicht bietet die völkerrechtlich vereinbarte wirtschaftliche Zusammenarbeit von Staaten einer bestimmten Region Vorteile. So wird nicht nur eine für die Stabilität in der jeweiligen Region wichtige politische Annäherung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten herbeigeführt, sondern auch die Verhandlungsposition gegenüber anderen Staaten bzw. Staatengruppen durch die gemeinsame Vertretung von Interessen auf internationalen Konferenzen und in internationalen Organisationen gestärkt²⁰. Gerade in den Nord-Süd-Beziehungen kommt dem letztgenannten Aspekt im Zusammenhang mit dem *collective self-reliance*-Konzept²¹ bereits seit langem eine besondere Bedeutung zu. Da kleine und mittlere Staaten in besonderem Maße dem Druck des internationalen Standortwettbewerbs ausgesetzt sind, können zudem notwendige Regulierungsleistungen z. B. auf dem Gebiet des Umweltrechts oder des Arbeitsschutzrechts oftmals eher

¹⁶ Borrmann et al. (Anm. 8), 40.

¹⁷ Borrmann et al. (Anm. 8), 41; Engels (Anm. 8), 252.

¹⁸ Werner Lachmann, *Entwicklungspolitik*. Bd. 3: Außenwirtschaftliche Aspekte des Entwicklungsprozesses, München/Wien 1994, 192; Stefan A. Schirm, *Entwicklung durch Freihandel? Zur politischen Ökonomie regionaler Integration*, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), *Grundprobleme der Entwicklungsregionen: Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München 1997, 240 (248).

¹⁹ Borrmann et al. (Anm. 8), 42. Zu den ökonomischen Motiven für regionale Integrationsbestrebungen vgl. auch Cord Jakobowitz, *The Theoretical Dimensions of Regional Integration: Have the Motives for Developing Countries Changed?*, in: Heribert Dieter (Hrsg.), *The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa*, Marburg 1997, 9 (17 ff.).

²⁰ Borrmann et al. (Anm. 8), 45 f.

²¹ Vgl. hierzu Volker Matthies, *Kollektive Self-Reliance*, in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Handbuch der Dritten Welt*, Bd.1, 2. Aufl., Hamburg 1982, 380 (385 ff.). Als eine Fortschreibung des Konzepts der *collective self-reliance* kann man das Plädoyer für ein neues "Südbewußtsein" betrachten, welches die Süd-Kommission mit ihrem Bericht "Die Herausforderung des Südens" 1990 in die entwicklungspolitische Diskussion einbrachte; siehe hierzu Lothar Brock, *Die Dritte Welt im internationalen System: Bedrohungsvorstellungen und Konfliktpotentiale im Nord-Süd-Verhältnis*, in: Nohlen/Nuscheler (Hrsg.) (Anm. 3), 446 (449); Folke/Fold/Enevoldsen (Anm. 2), 35.

in regionalen Integrationsprojekten als auf einzelstaatlicher Ebene durchgesetzt werden²². Die Europäische Union als das weltweit am weitesten fortgeschrittene Vorhaben zwischenstaatlicher Wirtschaftsintegration bildet diesbezüglich ein anschauliches Beispiel.

Damit regionale Integrationsprojekte erfolgreich verlaufen und die mit ihnen verfolgten ökonomischen und politischen Zielsetzungen erreicht werden können, müssen allerdings bestimmte Ausgangsbedingungen erfüllt sein²³. So werden die Chancen für das Gelingen eines Wirtschaftszusammenschlusses benachbarter Staaten um so höher eingeschätzt, je größer die gesellschaftlichen Gemeinsamkeiten (u. a. Geschichte, Kultur, Sprache, Lebensstil, Konsumgewohnheiten) und je ähnlicher und stabiler die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen (Rechts- und Wirtschaftsordnung, politisches System) im Integrationsraum sind. Wichtige Voraussetzungen für eine funktionierende Kooperation sind auch der Konsens und die Konvergenz der Wirtschaftspolitik im Verlaufe des Integrationsprozesses und die Herstellung eines effizienten Gleichgewichts zwischen der Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften einerseits und dem Wettbewerb zwischen alternativen Politikkonzeptionen bzw. deren normativer Ausgestaltung andererseits. Ein niedriger Außenzoll gegenüber Drittländern und das Erreichen einer möglichst hohen Integrationsstufe gelten als weitere Erfolgsbedingungen regionaler Zusammenschlüsse.

Die Gründe dafür, daß den meisten Integrationsbestrebungen auf dem afrikanischen Kontinent bislang nur relativ bescheidener Erfolg zuteil wurde und manche Wirtschaftszusammenschlüsse sich gar als kompletter Fehlschlag erwiesen, sind teilweise in dem Fehlen einzelner dieser Voraussetzungen zu suchen. So ist z. B. die 1967 gegründete und zehn Jahre später wieder aufgelöste Ostafrikanische Gemeinschaft (East African Community, EAC) nicht nur an den strukturellen Ungleichgewichten und Entwicklungsunterschieden zwischen Kenia auf der einen Seite und Uganda bzw. Tansania auf der anderen Seite gescheitert, sondern auch an dem Unvermögen der Partnerländer, eine Harmonisierung ihrer Handels- und Wirtschaftspolitik zu erreichen²⁴. Zusätzliche Hindernisse für die afrikanischen Integrationsbemühungen lassen sich auf die kolonialen Strukturen zurückführen, welche das Wirtschaftsgeschehen auf dem Kontinent in vielen Bereichen noch im-

²² Messner (Anm. 9), S. 164.

²³ Vgl. zum folgenden Borrmann et al. (Anm. 8), 42f.

²⁴ Karl Wohlmuth, Zwischenstaatliche und regionale Kooperation in Afrika, Einleitung, in: Anna-Maria Brandstetter/Gerhard Grohs/Dieter Neubert (Hrsg.), Afrika hilft sich selbst: Prozesse und Institutionen der Selbstorganisation, Münster/Hamburg 1994, 72 (85); zu den Gründen für das Scheitern der EAC siehe auch Domenico Mazzeo, The Experience of the East African Community: Implications for the Theory and Practice of Regional Cooperation in Africa, in: ders. (Hrsg.), African Regional Organizations, Cambridge, 1984, 150 (151 ff.); S.K.B. Asante/David Chanaiwa, Pan-Africanism and Regional Integration, in: Mazrui (Hrsg.) (Anm. 1), 724 (732); Rolf Hofmeier, Die Ostafrikanische Gemeinschaft. Fallstudie über Geschichte, Funktionsweise und Zerfall einer regionalen Staatengruppierung in der Dritten Welt, in: Volker Matthies (Hrsg.), Süd-Süd-Beziehungen. Zur Kommunikation, Kooperation und Solidarität zwischen Entwicklungsländern, München/Köln 1982, 273 ff.

mer prägen. Das Handelssystem wird maßgeblich beherrscht vom Süd-Nord- bzw. Nord-Süd-Handel, die politische Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien hat kaum zu einer Veränderung dieser Strukturen beitragen können²⁵. Insbesondere auf dem Transport- und Kommunikationssektor ergeben sich hieraus für die afrikanischen Länder Probleme²⁶: Da die früheren Kolonialherren lediglich an einem Ausbau der Verkehrswege zu den Seehäfen, nicht aber an einer generellen Förderung der Infrastruktur auf dem afrikanischen Kontinent Interesse hatten, sind die Verbindungen zwischen den einzelnen Nachbarstaaten oft nur unzureichend entwickelt. Die Defizite auf dem Kommunikationssektor verringern die Informationsmöglichkeiten über Marktchancen in den Nachbarländern. Ein weiteres Vermächtnis der Kolonialzeit, das den afrikanischen Staaten Schwierigkeiten beim Aufbau regionaler Wirtschaftsräume bereitet, bildet der hohe Anteil ihres Außenhandels mit nicht-afrikanischen Ländern. In einer Zollunion, die von derart weltmarktabhängigen Staaten gebildet wird, dominieren in der Regel die handelsablenkenden gegenüber den handelsschaffenden Effekten. Die Konsequenz ist eine Verteuerung der importierten Produkte zu Lasten der Konsumenten, ohne daß zugleich aber gleichwertige Substitute innerhalb der Zollunion geschaffen werden²⁷. Ein nicht weniger bedeutsames Problem für afrikanische Regionalorganisationen stellt schließlich die permanente Devisenknappheit und die hieraus resultierende geringe Importkapazität der Mitgliedstaaten dar²⁸; auch fehlt es nicht selten an ausreichenden Kreditmöglichkeiten zur Finanzierung des Exports in die Nachbarländer²⁹. Dieses wenig ermutigende Bild wird komplettiert durch eine Reihe politischer Faktoren, von denen hier nur die oftmals unzureichende innenpolitische Umsetzung der jeweiligen Integrationsziele, die allgemeine politische Instabilität in vielen Regionen Afrikas und die mangelnde Bereitschaft einiger afrikanischer Staatsführer, auf dem wirtschaftlichen Sektor Souveränitätseinbußen hinzunehmen, Erwähnung finden sollen³⁰.

Insgesamt zeigt sich somit, daß die Ausgangsbedingungen für eine erfolgreiche regionale Wirtschaftsintegration in Subsahara-Afrika weitaus weniger günstig einzustufen sind als in den Integrationsräumen des Nordens. Wenn gleichwohl die

²⁵ Folke/Fold/Enevoldsen (Anm. 2), 229.

²⁶ Vgl. hierzu Folke/Fold/Enevoldsen (Anm. 2), 232; Wilfred Awung Ndongko/Franklin Vivekananda, *Critical Essays on African and Third World Economic Development*, Stockholm 1988, 28f.; Adedeji (Anm. 1), 402, 416.

²⁷ Wohlmut (Anm. 24), 84; vgl. auch Schirm (Anm. 18), 242.

²⁸ Folke/Fold/Enevoldsen (Anm. 2), 233f.; Stefan Lütticke, *Regionale Integration und nationale Protektion – Das Modell eines Zollverrechnungsabkommens auf der Basis von Zollzertifikaten*, Bochum 1997, 26.

²⁹ Kappel (Anm. 11), 126.

³⁰ Zu den ökonomischen und politischen Problemen regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse in Afrika vgl. auch Rolf J. Langhammer/Ulrich Hiemenz, *Regional Integration Among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*, Tübingen 1990, 59ff.; Faezeh Foroutan, *Regional Integration in Sub-Saharan-Africa*, in: Miroslav N. Jovanovic (Hrsg.), *International Economic Integration: Critical Perspectives on the World Economy*, Vol. IV: *Integration Schemes*, London/New York 1998, 422 (435ff.); Bax D. Nomvete, *Regional Integration in Africa, a Path Strewn with Obstacles*, *The Courier* 142 (Nov./Dez. 1993), 49ff.

Chancen einer umfassenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Afrika – unter der Voraussetzung einer realistischen Bestimmung der Aufgabenbereiche der einzelnen Regionalorganisationen – positiv eingeschätzt werden³¹, dann gelangt darin wohl auch die Hoffnung zum Ausdruck, daß die afrikanischen Regierungen aus den Mißerfolgen der Vergangenheit ihre Lehren gezogen haben. Bereits jetzt lassen sich jedenfalls einige deutliche Unterschiede der in der jüngeren Vergangenheit zwischen Entwicklungsländern vereinbarten Kooperationsprojekte gegenüber den Integrationsbemühungen der 60er und 70er Jahre erkennen: Der “neue Regionalismus” in der Dritten Welt zeichnet sich eher durch Betonung der Weltmarktintegration als durch Abschottung aus und fügt sich damit in den neuen entwicklungspolitischen Kontext sowohl binnen- als auch außenwirtschaftlicher Liberalisierung und Marktöffnung³². Eine intensivere funktionale Zusammenarbeit u. a. in den Bereichen der Infrastruktur-, Investitionsförderungs- und Finanzpolitik, größere Akzeptanz unterschiedlicher Integrationsgeschwindigkeiten und die Aufnahme neuer Sektoren in die regionale Zusammenarbeit (z. B. Dienstleistungen, Wissenschaft, Technologie und Umweltschutz) sind weitere Merkmale dieser Neuorientierung³³. Auch die afrikanische Integrationspolitik der vergangenen Jahre ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Die Abschlusserklärung des OAU-Gipfeltreffens vom Juli 1996 in Jaunde enthält ein eindeutiges Bekenntnis zur Eingliederung der afrikanischen Märkte in den Weltmarkt. Regionale Kooperation und wirtschaftliche Integration seien “der beste Weg für Afrika, seine verlorene internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen, seine Chancen im internationalen Handel zu stärken, seine Märkte wirksam zu öffnen, sein industrielles Wachstum schnell in Gang zu bringen und auf den Weltmarkt durch die Diversifizierung der Exporte und weitere komparative Vorteile als nur Rohstoffe zu gelangen und damit schließlich seine Marginalisierung zu mildern”³⁴. Ob das im Abuja-Vertrag vereinbarte, sechs Phasen umfassende Integrationskonzept einen realistischen Ansatz darstellt, diese Zielsetzungen der OAU auch in praktische Politik umzusetzen, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht beurteilen. Erste Erfolge auf der Ebene einzelner Regionalorganisationen (z. B. SADC und ECOWAS)³⁵ geben zumindest zu vorsichtigem Optimismus Anlaß.

³¹ Wohlmuth (Anm. 24), 89; Jakobeit (Anm. 19), 32: “Regional integration among developing countries should be viewed neither as the new panacea for growth nor as the only valid path to development and socio-economic well-being of the population. If pursued sensibly, it is, however, one way to enhance regional security, to exploit common opportunities and to create the conditions for increased intraregional trade. Given the limited choices available to many developing countries, this is certainly no small feat.”

³² Engels (Anm. 8), 252. Vgl. auch Foroutan (Anm. 30), 450; Sideri (Anm. 8), 51; Jakobeit (Anm. 19), 27; Schirm (Anm. 18), 255; Heike Proff/Harald V. Proff, *Effects of World Market Oriented Regional Integration on Developing Countries*, *Intereconomics*, März/April 1996, 84 (88); Jong H. Park, *The New Regionalism and Third World Development*, *Journal of Developing Societies* 11 (1995), 21 (26).

³³ Borrmann et al. (Anm. 8), 130; Langhammer/Hiemenz (Anm. 30), 57.

³⁴ Nr. 14 der Erklärung; abgedruckt in: *Internationale Politik* 9/1996, 96 ff.

³⁵ S.u. unter IV.

III. Regionale Wirtschaftszusammenschlüsse im System des GATT

Der wirtschaftsvölkerrechtliche Rahmen regionaler Kooperation wird durch Art. XXIV GATT und die sog. "Ermächtigungsklausel" (*enabling clause*) bestimmt. Während Art. I Abs.1 GATT die Vertragsparteien grundsätzlich zur Gleichbehandlung ihrer Handelspartner im Wege der Meistbegünstigung verpflichtet³⁶, enthält Art. XXIV GATT eine Ausnahme von dieser Regelung zugunsten regionaler Integrationsbestrebungen³⁷. Danach ist es den GATT-Mitgliedern gestattet, Zollunionen oder Freihandelszonen zu vereinbaren, sofern der Zweck dieser Abkommen darin besteht, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, ohne zugleich dem Handel anderer Vertragsparteien mit diesen Gebieten Schranken zu setzen (Art. XXIV Abs.4 GATT). Gem. Art. XXIV Abs.8 GATT muß "annähernd der gesamte Handel" innerhalb der Präferenzzone von Zöllen und sonstigen Beschränkungen befreit werden; die Handelsschranken gegenüber Drittländern dürfen durch die Bildung einer Zollunion oder einer Freihandelszone "in ihrer Gesamtheit" nicht erhöht werden. Die Vertragsparteien haben gem. Art. XXIV Abs.7 GATT zu prüfen, ob die Voraussetzungen eines GATT-konformen Integrationsabkommens gegeben sind³⁸. Sofern die um eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit bemühten Staaten zunächst ein Interimsabkommen abgeschlossen haben, muß dieses einen Plan und ein Programm enthalten, wonach die angestrebte Zollunion oder Freihandelszone innerhalb einer "angemessenen Zeitspanne" zu verwirklichen ist.

³⁶ Zum Grundsatz der Meistbegünstigung im GATT siehe Christian Gloria, Internationales Wirtschaftsrecht, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl. München 1990, §39 Rdnr. 6, §41 Rdnr. 2f.; Knut Ipsen/Ulrich Haltorn, Reform des Welthandelssystems?: Perspektiven zum GATT und zur Uruguay-Runde, Frankfurt a.M. [et al.] 1991, 21 ff.; Antonio Cassese, International Law in a Divided World, Oxford 1986, 340f., 345; Eduard Westreicher, Der Grundsatz der Gegenseitigkeit in den Handelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Berlin 1984, 53 ff. und *passim*; Günther Jaenicke, Meistbegünstigungsklausel, in: Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Berlin 1962, 497ff.; Trebilcock/Howse (Anm. 8), 75 ff.; Stefan Kramer, Die Meistbegünstigung, RIW 1989, 473 ff.

³⁷ Zur Entstehung des Art. XXIV GATT vgl. Helmut Steinberger, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, Köln/Berlin 1963, 94 ff.; Wolfgang Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, Berlin/Heidelberg/New York 1990, 64f.; Peter Hilpold, Regionale Integrationszonen und GATT, RIW 1993, 657 (658f.); Borrmann et al. (Anm. 8), 201 ff.

Art. XXIV GATT wird oftmals als "Regionalausnahme" bezeichnet. Dieser Terminus ist insofern mißverständlich, als nicht nur Staaten einer bestimmten geographischen oder wirtschaftlichen Region das Recht besitzen, sich zu Zollunionen oder Freihandelszonen zusammenzuschließen. Im Regelfall wird Art. XXIV GATT zwar von Staatengruppen, die eine derartige räumliche Verbindung aufweisen, in Anspruch genommen, es gibt aber auch Beispiele (u. a. das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Israel von 1985), bei denen diese regionale Komponente fehlt; vgl. hierzu Hilpold, *ibid.*, 659.

³⁸ Zur Prüfungs- und Überwachungspraxis im Rahmen des Art. XXIV GATT vgl. Steinberger (Anm. 37), 190 ff.; Waldemar Hummer/Dietmar Prager, Zur GATT-Kompatibilität von Mehrfachmitgliedschaften in regionalen Präferenzzonen – dargestellt am Beispiel Mexikos in der NAFTA/ALADI und Liechtensteins im EWR/Zollanschlußvertrag Schweiz, AVR 35 (1997), 367 (371f.); Jürgen Huber, The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Art. XXIV GATT, JCMSt 19 (1981), 281 ff.

Die Ausnahmebestimmung des Art. XXIV GATT ist in der Vergangenheit vielfach wegen ihrer Unbestimmtheit kritisiert worden. Insbesondere die Forderung nach einer Liberalisierung "annähernd des gesamten Handels" warf erhebliche Interpretationsprobleme auf, da sich aus den Vertragsmaterialien keine Anhaltspunkte für eine quantitative oder qualitative Präzisierung dieses Kriteriums ergeben³⁹. Schwierigkeiten bereitete auch die nähere Bestimmung der Begriffe "angemessene Zeitspanne" sowie "Plan und Programm", die im Zusammenhang mit dem Abschluß von Interimsabkommen von den Vertragsparteien überprüft werden müssen⁴⁰. In der Praxis wurden diese Probleme im Regelfall durch eine flexible und großzügige Auslegung der einschlägigen Bestimmungen gelöst⁴¹. Gleichwohl war der Reformbedarf offensichtlich: Bereits 1972 gelangte F.A. Haight zu der Einschätzung, Art. XXIV GATT sei "probably the most abused in the whole agreement and the heaviest cross the GATT has to bear"⁴². Im Verlauf der Uruguay-Runde kam es zwar nicht zu einer Änderung der umstrittenen Vorschrift, jedoch schlossen die Vertragsparteien eine "Vereinbarung über die Auslegung des Artikel XXIV des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994)"⁴³, welche neben der Präzisierung einiger Detailregelungen des Art. XXIV auch die rechtliche Grundlage für eine intensivere Kontrolle der Integrationsvereinbarungen enthält. Im Februar 1996 folgte die Einsetzung eines "Komitees für regionale Handelsabkommen", das mit der Überprüfung der regionalen Vereinbarungen betraut wurde und regelmäßig dem Allgemeinen Rat der WTO einen Bericht über seine Aktivitäten zu erstatten hat⁴⁴.

Die für Präferenzzonen zwischen den Entwicklungsländern Subsahara-Afrikas⁴⁵ maßgebliche Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip findet sich in der von den

³⁹ Vgl. hierzu Hilpold (Anm. 37), 663 m.w.N.; Robert Z. Lawrence, Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration, Washington D.C. 1996, 97f.

⁴⁰ Hilpold (Anm. 37), 664. Vgl. hierzu und zu weiteren Präzierungsproblemen im Rahmen des Art. XXIV GATT, Borrmann et al. (Anm. 8), 211f.; Benedek (Anm. 37), 66f.; Richard Senti, GATT und wirtschaftliche Blockbildung im Widerstreit, Schweizer Monatshefte 73 (1993), 287 (293).

⁴¹ Tatsächlich erfüllten nur wenige der dem GATT notifizierten Präferenzzonen vollständig die Anforderungen des Art. XXIV. Nach Benedek (Anm. 37), 67, bildet die "Toleranz der Vertragsparteien" die eigentliche Rechtsgrundlage vieler Freihandelsabkommen.

⁴² F.A. Haight, Customs Unions and Free-Trade areas under GATT, JWTL 6/1972, 391. Vgl. auch Kenneth W. Dam, The GATT, Law and International Economic Organization, Chicago/London 1970, 275 ("The effort to attain precision and to force future arrangements into Article XXIV's mold proved to be ... a failure, if not a fiasco. Ambiguity rather than precision reigned."); Robert E. Hudec, Developing Countries in the GATT Legal System, London 1987, 222.

⁴³ Anlage 1 A (1) (d) zum Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.4.1994, Text in: ILM 33 (1994), 1125 (1161); vgl. hierzu Georg Koopmann, Regionale Zusammenschlüsse und das GATT, Nord-Süd aktuell 1994/1, 131ff.; Borrmann et al. (Anm. 8), 212ff. m.w.N.; Amelia Porges, Regional Trade Organizations: Strengthening or Weakening Global Trade?, Remarks, ASIL Proc. 1994, 312 (313ff.); Murray Gibbs, The Future Representation of the South in the International System, in: Sander/Inotai (Hrsg.) (Anm. 8), 174 (186f.).

⁴⁴ Vgl. Hummer/Prager (Anm. 38), 374; Peter Hilpold, Die Fortentwicklung der WTO-Ordnung, RIW 1998, 90 (101).

⁴⁵ Zu der WTO-Klassifizierung der Republik Südafrika als entwickeltes Land und den damit verbundenen Konsequenzen für die regionale Integration im südlichen Afrika vgl. Goswin Baumhöger, Südliches Afrika, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1995, Opladen 1996, 328 (334).

GATT-Vertragsparteien im Rahmen der Tokio-Runde angenommenen "Entscheidung über differenzierte und günstigere Behandlung, Gegenseitigkeit und verstärkte Teilnahme der Entwicklungsländer", kurz auch "Ermächtigungsklausel" (*enabling clause*) genannt⁴⁶. Danach können die Vertragsparteien "ungeachtet des Artikels I des Allgemeinen Abkommens ... den Entwicklungsländern eine differenzierte und günstigere Behandlung gewähren, ohne diese Behandlung den anderen Vertragsparteien zu gewähren". Unter anderem dient die Klausel dazu, daß regionale oder globale Präferenzvereinbarungen zwischen Entwicklungsländern nicht mehr an den strengen Voraussetzungen des Art. XXIV GATT gemessen werden müssen. Die bis zur Einführung der *enabling clause* überwiegende Praxis der afrikanischen Regionalorganisationen, auf eine förmliche Notifizierung gem. Art. XXIV GATT zu verzichten, wurde damit nachträglich legalisiert⁴⁷. Die Prüfung und Überwachung von Präferenzzonen, die auf der Grundlage der *enabling clause* errichtet oder später in dieses Regime umgewandelt wurden, erfolgt durch das "Komitee für Handel und Entwicklung", das auch für die Kontrolle der Bestimmungen des Teil IV GATT zuständig ist⁴⁸.

IV. Bisherige Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten Subsahara-Afrikas

Die ersten Bemühungen der in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten Afrikas um eine Intensivierung der regionalen und sub-regionalen Wirtschaftskooperation lassen sich bis in das Jahr 1958 zurückverfolgen⁴⁹. Damals fanden in der ghanaischen Hauptstadt Accra auf Betreiben des Präsidenten Kwame Nkrumah zwei Konferenzen statt – die Conference of Independent African States und die All-Africa Peoples Conference –, auf denen u. a. die Einrichtung eines kontinentweiten gemeinsamen Marktes befürwortet wurde. Im gleichen Jahr wurde die Ghana-Guinea Union als ein erster Schritt auf dem Weg zu einer "Union afrikanischer Staaten" gegründet. Seither sind eine Vielzahl völkerrechtlicher Verträge zwischen den Staaten Subsahara-Afrikas geschlossen worden, die eine vertiefte Integration der durch die koloniale Grenzziehung überwiegend willkürlich getrennten einzelstaatlichen Ökonomien zum Ziel haben. Insbesondere während der 60er Jahre

⁴⁶ Beschluß der Vertragsparteien des GATT vom 28.11.1979 über "Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries", Basic Instruments and Selected Documents 26th Session (1980), 203 ff.; der Text ist auch abgedruckt in: Philip Kunig/Niels Lau/Werner Meng (Hrsg.), *International Economic Law: Basic Documents*, Berlin/New York 1989, 513 ff. Zur Entstehungsgeschichte der *enabling clause* siehe Benedek (Anm. 37), 68 f.; Westreicher (Anm. 36), 63 ff., 73 ff. u. 118 ff.; Waldemar Hummer, *Ermächtigungsklausel*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Lexikon Dritte Welt*, Reinbek 1998, 245 f.

⁴⁷ Vgl. Wolfgang Benedek, *The Participation of Africa in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, VRÜ 20 (1987), 45 (48).

⁴⁸ Hummer/Prager (Anm. 38), 372 f.

⁴⁹ Vgl. zum folgenden Asante/Chanaiwa (Anm. 24), 725 ff.; M.L. Marasinghe, *Regional Economic Co-operation in Developing Countries*, VRÜ 20 (1987), 5 ff.; zum Pan-Afrikanismus in der Zeit vor Erlangung der Unabhängigkeit siehe Hanspeter F. Strauch, *Panafrika. Kontinentale Weltmacht im Werden?*, Zürich 1964, 18 ff.

entstanden zahlreiche Kooperationsabkommen, denen allerdings durchweg nur wenig Erfolg beschieden war. Die durch den Lagos Plan of Action⁵⁰ motivierte Neugründung einiger Regionalorganisationen in der ersten Hälfte der 80er Jahre führte gleichfalls nicht zu einer Ausweitung des innerafrikanischen Handels in dem erhofften Maße. Im Zuge des zu Beginn der 90er Jahre einsetzenden "neuen Regionalismus" wurden mehrere Regionalorganisationen umstrukturiert und mit neuen Aufgaben betraut, z.T. entstanden auch gänzlich neu konzipierte Organisationen. Die wichtigsten gegenwärtig existierenden bzw. in der Entstehungsphase befindlichen regionalen Wirtschaftsorganisationen in Subsahara-Afrika sind neben der kontinent-übergreifenden Pan-Afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (African Economic Community, AEC)⁵¹ die Westafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, UEMOA)⁵², die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States, ECOWAS)⁵³, die Mano Fluß-Wirtschaftsgemeinschaft (Mano River Union, MRU)⁵⁴, die Zoll- und Wirtschaftsunion Zentralafrikas (Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale, UDEAC)⁵⁵, die Wirtschaftsgemeinschaft der Länder an den großen Seen (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs, CEPGL)⁵⁶, die Wirtschaftsgemeinschaft Zentralafrikanischer Staaten (Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, CEEAC)⁵⁷,

⁵⁰ S.o. unter I.

⁵¹ S.o. unter I.

⁵² Die 1994 gegründete UEMOA ersetzte die Westafrikanische Gemeinschaft (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest, CEAO) und die Westafrikanische Währungsunion (Union Monétaire Ouest-Africaine, UMOA); vgl. Dieter Nohlen/Ana Catarina Clemente-Kersten, UEMOA, in: Nohlen (Hrsg.) (Anm. 46), 760; Dirk van den Boom, Regionale Kooperation in Westafrika, Hamburg 1996, 77ff.; Dirk Kohnert, Westafrika, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1997, Opladen 1998, S.83 (88); European Commission, The European Union, the Countries of West Africa and WAEMU, Brüssel 1997.

⁵³ S.u. unter IV. 1.

⁵⁴ Gründung 1973. Vgl. hierzu Rolf Hofmeier, Mano-Fluß-Union (Mano River Union/MRU), in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen, 2. Aufl., Opladen 1995, 292f.

⁵⁵ An die Stelle der 1966 gegründeten UDEAC soll die Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsunion (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale, CEMAC) treten; der Gründungsvertrag aus dem Jahr 1996 war allerdings zu Beginn des Jahres 1998 nur von der Zentralafrikanischen Republik ratifiziert worden; vgl. Africa Research Bulletin (Economic, Financial and Technical Series) 1998, 13313. Zur UDEAC siehe Rolf J. Langhammer, Die Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion. Integrationswirkungen im Frühstadium industrieller Entwicklung, Tübingen 1978; ders., Zentralafrikanische Zoll- und Wirtschaftsunion, in: Andersen/Woyke (Hrsg.) (Anm. 54), 462f.; Lynn Krieger Mytelka, Competition, Conflict and Decline in the Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale (UDEAC), in: Mazzeo (Hrsg.) (Anm. 24), 150ff.

⁵⁶ Die 1976 gegründete Organisation war aufgrund der instabilen politischen Lage in der Seenregion in der jüngeren Vergangenheit nicht mehr funktionsfähig; zu den Bemühungen um eine Neubelebung vgl. Marianne Weiss, Zentralafrika, in: Afrika Jahrbuch 1997 (Anm. 52), 177 (181).

⁵⁷ Die CEEAC bildet konzeptionell das zentralafrikanische Gegenstück zu ECOWAS bzw. PTA/COMESA. Sie wurde 1983 gegründet, war aber bereits 1994 wegen fehlender Finanzmittel praktisch funktionsunfähig; vgl. Marianne Weiss, Zentralafrika, in: Afrika Jahrbuch 1995 (Anm. 45), 179 (181).

die Kommission für den Indischen Ozean (Indian Ocean Commission, IOC)⁵⁸, die Organisation für regionale Kooperation der Anrainerstaaten des Indischen Ozeans (Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation, IORARC)⁵⁹, der Gemeinsame Markt für Ost- und Südafrika (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA)⁶⁰, die Südafrikanische Zollunion (Southern African Customs Union, SACU)⁶¹ und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community, SADC)⁶². Die ehemals als beispielhaft geltende, 1977 jedoch gescheiterte Regionalkooperation in Ostafrika hat in den vergangenen Jahren eine Wiederbelebung erfahren⁶³. Im März 1996 wurde in Arusha ein Sekretariat der East African Cooperation (EAC) eröffnet, ein Jahr später erteilten die Staatsschefs der drei Mitgliedstaaten Kenia, Tansania und Uganda den Auftrag, ein Vertragswerk zur ostafrikanischen Einheit zu formulieren. Neben den verschiedenen regionalen und sub-regionalen Wirtschaftsunionen – von denen allerdings bislang nicht eine einzige den Integrationsgrad einer "Wirtschaftsgemeinschaft", wie die Namen einiger der Organisationen es vermuten lassen, tatsächlich erreicht hat⁶⁴ – bestehen eine Reihe weiterer Internationaler Organisationen, die sich um eine engere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der Staaten Subsahara-Afrikas bemühen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere die einzelnen Entwicklungsbanken (African Development Bank, ADB⁶⁵; East African Development Bank, EADB; Banque Ouest Africaine de Développement, BOAD; Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale, BDEAC), die Zentralbanken der Franc-Zone (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, BCEAO; Banque des Etats de l'Afrique Centrale,

⁵⁸ Gründung 1982. Siehe hierzu Rolf Hofmeier, *Östliches Afrika*, in: *Afrika Jahrbuch 1997* (Anm. 52), 223 (228).

⁵⁹ Neben sechs afrikanischen Staaten sind Australien sowie sieben asiatische Staaten Mitglieder der 1997 gegründeten IORARC, vgl. Hofmeier (Anm. 58), 227 f.

⁶⁰ Vorgängerin der 1993 gegründeten COMESA ist die Handelspräferenzzone für die Staaten im Osten und Süden Afrikas (Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States, PTA); vgl. hierzu Guy Martin, *The Preferential Trade Area (PTA) for Eastern and Southern Africa: Achievements, Problems and Prospects*, *Afrika-Spectrum* 24 (1989), 157 ff.; Michael N. Mulikita, *The PTA and Subregional Integration in Eastern and Southern Africa*, Konstanz 1992. Zum Verhältnis zwischen PTA/COMESA und SADC s.u. IV. 2.

⁶¹ Vgl. Richard Gibb, *Southern Africa in Transition: Prospects and Problems Facing Regional Integration*, *The Journal of Modern African Studies* 36 (1998), 287 (299 ff.); Rolf Hofmeier, *Zollunion im südlichen Afrika (Southern African Customs Union/SACU)*, in: Andersen/Woyke (Hrsg.) (Anm. 54), 476 ff.; Ngila Mwase, *The Southern African Customs Union in a Post-Apartheid Southern Africa*, *J.W.T.* 28 (1994/5), 119 ff.; Jon Walters, *Renegotiating Dependency: The Case of the Southern African Customs Union*, *JCMSt* 28 (1989/90), 29 ff.

⁶² S.u. unter IV. 2.

⁶³ Hofmeier (Anm. 58), 228 f.; *Africa Research Bulletin (Economic, Financial and Technical Series)* 1998, 13458.

⁶⁴ Vgl. Wohlmuth (Anm. 24), 78 f.; Foroutan (Anm. 30), 435.

⁶⁵ Zur ADB siehe Francis Wodie, *The African Development Bank and the African Development Fund*, in: Mazzeo (Hrsg.) (Anm. 24), 85 ff.; Rolf Hofmeier, *Afrika: Ungelöste interne Konflikte und Fortschritte in der Regionalkooperation*, *Jahrbuch Dritte Welt* 1997, 286 (295 f.); *Africa South of the Sahara* 1998, London 1997, 104 f.

BEAC)⁶⁶, verschiedene mit speziellen Entwicklungsvorhaben befaßte zwischenstaatliche Organisationen (z. B. das Comité Permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel, die Intergovernmental Authority on Development, die Autorité du Bassin du Niger oder die Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie), die UN-Wirtschaftskommission für Afrika (Economic Commission for Africa, ECA)⁶⁷ und nicht zuletzt die OAU, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben auch die Koordinierung und Intensivierung der Kooperation zwischen ihren Mitgliedstaaten zählt⁶⁸. Eine Darstellung der Tätigkeit all dieser Organisationen würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Da unter den vielfältigen afrikanischen Initiativen zur regionalen Wirtschaftskooperation die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) besondere wirtschaftspolitische Bedeutung erlangt haben, soll auf sie im folgenden exemplarisch näher eingegangen werden.

1. Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS)

Auf Initiative des nigerianischen Staatschefs Gowon und des togolesischen Präsidenten Eyadema wurde am 28. Mai 1975 in Lagos die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten gegründet⁶⁹. Sie umfaßt 16 Mitgliedstaat-

⁶⁶ Zur Franc-Zone siehe Klaus Ziemer, Franc-Zone, in: Nohlen (Hrsg.) (Anm. 46), 267 m.w.N.; Africa South of the Sahara 1998 (Anm. 65), 120f.; Dirk Kohnert, Der Euro, ein Segen für Afrika? Folgen der Anbindung der afrikanischen Franc-Zone an den Euro, in: Afrika Jahrbuch 1997 (Anm. 52), 59ff. m.w.N.

⁶⁷ Isebill v. Gruhn, The Economic Commission for Africa, in: Mazzeo (Hrsg.) (Anm. 24), 27ff.; Adedeji (Anm. 1), 408f.; Marasinghe (Anm. 49), 13f.

⁶⁸ K. Mathews, The Organization of African Unity, in: Mazzeo (Hrsg.) (Anm. 24), 49 (74ff.); Rolf Hofmeier, Organisation für Afrikanische Einheit (Organization of African Unity/OAU), in: Andersen/Woyke (Hrsg.) (Anm. 54), 318 (323f.). Zu weiteren afrikanischen Organisationen auf dem Gebiet der Wirtschaftskooperation vgl. die einzelnen Regionalbeiträge im Afrika-Jahrbuch (hrsg. von Rolf Hofmeier, Institut für Afrikakunde) sowie die Übersicht in Africa South of the Sahara 1998 (Anm. 65), 134ff.

⁶⁹ Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), ILM 14 (1975), 1200ff. Zur Vorgeschichte siehe Sunday B. Ajulo, Economic Community of West African States, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 6, Amsterdam/New York/Oxford 1983, 107f.; Obasi Okafor-Obasi, Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS): Hintergrund, rechtliche Probleme und Lösungsvorschläge, Giessen 1995, 21f.; allgemein zur ECOWAS vgl. darüber hinaus Peter Robson, Integration, Development and Equity: Economic Integration in West Africa, London 1983, 86ff.; S.K.B. Asante, The Political Economy of Regionalism in Africa: A Decade of the Economic Community of West African States (ECOWAS), New York 1986; Ibrahim A. Gambari, Political and Comparative Dimensions of Regional Integration: The Case of ECOWAS, London 1991; Augustus A. Agyemang, Trade Liberalization under the Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), J.W.T. 24 (1990/6), 57ff.; Julius E. Okolo/Steven Wright (Hrsg.), West African Regional Cooperation and Development, Boulder/Oxford 1990; Sunday B. Ajulo, ECOWAS – Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten, VRÜ 22 (1989), 182ff.

ten⁷⁰ und stellt damit nach dem COMESA die zweitgrößte subregionale Integrationsgemeinschaft auf dem afrikanischen Kontinent dar; insgesamt leben ca. 216 Mio. Menschen in dem von der ECOWAS erfaßten Wirtschaftsraum. Der Gründungsvertrag trat nach einer Erweiterung um fünf Zusatzprotokolle im Juni 1976 in Kraft, eine umfassende Vertragsrevision wurde auf der Gipfelkonferenz von Cotonou (Benin) im Juli 1993 beschlossen⁷¹. In Art. 3 Abs. 1 ECOWAS-Vertrag werden die Ziele der Gemeinschaft aufgeführt. Danach soll in Westafrika eine Wirtschaftsunion errichtet werden, deren Zweck darin besteht, den Lebensstandard in der Region zu erhöhen, die ökonomische und politische Stabilität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und zu Fortschritt und Entwicklung auf dem gesamten afrikanischen Kontinent beizutragen. Zu den Instrumenten, mittels derer gem. Art. 3 Abs. 2 ECOWAS-Vertrag diese Zielsetzung in die Praxis umgesetzt werden soll, zählen u. a. die schrittweise Etablierung einer gemeinsamen Politik in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen, Soziales und Kultur, die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Währungsunion sowie die Unterstützung benachteiligter Regionen im Hinblick auf eine ausgeglichene Entwicklung innerhalb des gesamten Integrationsraumes. Im Zielkatalog der revidierten Vertragsfassung finden darüber hinaus der Umweltschutz, die Förderung der Privatwirtschaft, die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Bevölkerungspolitik besondere Betonung (Art. 3 Abs. 2 b, c, f, g, l, m ECOWAS-Vertrag). Berücksichtigt man zusätzlich, daß der neue Vertrag ein eigenes Kapitel zur Zusammenarbeit in den Sektoren Justiz, regionale Sicherheit und Einwanderungspolitik enthält (Kapitel 10, Art. 56–59)⁷², dann wird deutlich, daß die Mitgliedstaaten der ECOWAS sich nicht nur um den Aufbau einer ökonomischen Gemeinschaft bemühen, sondern auch die politische Integration vorantreiben wollen. Durch das militärische Eingreifen der ECOWAS-Monitoring Group (ECOMOG) in den liberianischen Bürgerkrieg⁷³ sind die nicht-ökonomischen Dimensionen der westafrikanischen Integrationsbestrebungen zeitweilig sogar in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit geraten; dem primären Anliegen der Gemeinschaft, der Errichtung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes, war hingegen ein vergleichbares Interesse bislang noch nicht beschieden.

Das dritte Kapitel des ECOWAS-Vertrages (Art. 6–24) enthält Bestimmungen über die Institutionen der Gemeinschaft. An erster Stelle ist die Konferenz der Staats- und Regierungschefs zu nennen, die mindestens einmal im Jahr stattfindet und auf der die wichtigsten politischen Entscheidungen innerhalb der ECOWAS getroffen werden. Sie ist damit das Hauptrechtsetzungsorgan der Gemeinschaft.

⁷⁰ Benin, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kapverdische Inseln (seit 1977), Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

⁷¹ Revised Treaty of the Economic Community of West African States (ECOWAS), ILM 35 (1996), 660 ff. (im folgenden: ECOWAS-Vertrag).

⁷² Zur Bedeutung der rechtlichen Zusammenarbeit innerhalb der ECOWAS siehe Bankole Thompson, *Legal Problems of Economic Integration in the West-African Sub-Region*, *African Journal of International and Comparative Law* 2 (1990), 85 (100).

⁷³ Vgl. hierzu Georg Nolte, *Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict*, *ZaöRV* 53 (1993), 603 ff.

Ihre Beschlüsse, die je nach Beratungsgegenstand einstimmig, im Konsensus-Verfahren oder mit Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet werden (Art. 9 Abs. 2 ECOWAS-Vertrag), sind für alle Mitgliedstaaten und die übrigen Institutionen verbindlich (Art. 9 Abs. 4 ECOWAS-Vertrag). Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs wird von dem mindestens zweimal jährlich tagenden Ministerrat vorbereitet (Art. 10 Abs. 3 a i.V.m. Art. 11 Abs. 1 S. 2 ECOWAS-Vertrag); dieser überwacht auch die Umsetzung der von der Gipfelkonferenz gefaßten Entscheidungen und ist zudem für die Personalfragen der Organisation zuständig (Art. 10 Abs. 3 b u. d ECOWAS-Vertrag). Lediglich der Exekutivsekretär wird unmittelbar von der Konferenz der Staats- und Regierungschefs ernannt (Art. 18 Abs. 1 ECOWAS-Vertrag). Seine Amtszeit beträgt vier Jahre und kann höchstens einmal verlängert werden. Das Sekretariat mit Sitz in Abuja (Nigeria) fungiert als Exekutivorgan der ECOWAS. Zu seinen Aufgaben zählt die Vorbereitung und anschließende Umsetzung der Beschlüsse der Gipfelkonferenz sowie der vom Ministerrat erlassenen Durchführungsbestimmungen, die Förderung von Entwicklungsprogrammen der Gemeinschaft und die Erstellung von Berichten über die Aktivitäten der Organisation (Art. 19 Abs. 3 ECOWAS-Vertrag). Explizite rechtliche Befugnisse stehen dem Exekutivsekretariat allerdings nicht zu⁷⁴. Als weitere Institutionen der 1993 reformierten ECOWAS sieht der Vertrag ein Gemeinschaftsparlament, einen Wirtschafts- und Sozialrat, einen Gerichtshof, ein Streitschlichtungs-tribunal und einen Fonds für Kooperation, Kompensation und Entwicklung vor (Art. 13–16, 21 ECOWAS-Vertrag); der Rechtsstatus und die Kompetenzen dieser Organe sind nicht im ECOWAS-Vertrag selbst, sondern in eigenständigen Protokollen geregelt. Acht technische Kommissionen, die jeweils aus Vertretern aller Mitgliedstaaten bestehen, sind mit der Vorbereitung und Koordinierung von Projekten bzw. Programmen der Gemeinschaft betraut (Art. 22 u. 23 ECOWAS-Vertrag)⁷⁵. Mit der 1996 beschlossenen Umwandlung des West African Clearing House (WACH) in die West African Monetary Agency (WAMA) soll der Prozeß der Bildung einer einheitlichen Währungszone institutionell gestützt werden. Auf einem außerordentlichen Gipfeltreffen in Lomé (Togo) im Dezember 1997 wurde darüber hinaus die Einrichtung eines ständigen Gremiums zur Friedenssicherung und Konfliktbewältigung beschlossen⁷⁶.

Die erheblichen Strukturunterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Währungszonen und die unterschiedlich ausgerichteten Wirtschaftspolitiken lassen sich als Hauptursachen dafür benennen,

⁷⁴ van den Boom (Anm. 52), 63.

⁷⁵ Die Kommissionen werden in folgenden Bereichen eingesetzt: a) Ernährung und Landwirtschaft; b) Industrie, Wissenschaft, Technologie und Energie; c) Umwelt und natürliche Ressourcen; d) Transport, Kommunikationswesen und Tourismus; e) Handel, Zölle, Steuerwesen, Statistik und Finanzen; f) politische und rechtliche Angelegenheiten, regionale Sicherheit und Einwanderungsfragen; g) Bildung, Information, soziale und kulturelle Angelegenheiten; h) Verwaltung und Haushalt. Nach Art. 22 Abs. 2 ECOWAS-Vertrag steht es der Konferenz der Staats- und Regierungschefs jederzeit frei, eine Umstrukturierung der bestehenden Kommissionen oder die Einrichtung weiterer Kommissionen zu beschließen.

⁷⁶ Internationales Afrikaforum 34 (1998), 23.

daß die ECOWAS bislang nicht zu den erfolgreicherer Integrationsprojekten auf dem afrikanischen Kontinent gezählt werden kann. Die Durchführung der Gemeinschaftsprogramme verlief während der 80er Jahre nur sehr zögerlich, auch die Beseitigung der Handelsschranken erfolgte nicht in dem von den Vertragspartnern ursprünglich angestrebten Tempo. Zusätzliche Schwierigkeiten für die westafrikanischen Integrationsbemühungen ergaben sich aus der wirtschaftlichen Krise der 80er Jahre. Die nach wie vor stark vom Rohstoffexport abhängigen Länder der Region vermochten ihren innergemeinschaftlichen Handel kaum auszuweiten. Zeitweilig lähmten überdies Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen ECOWAS-Organen und ausbleibende Beitragszahlungen der Mitgliedsländer die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft. Die mit der Vertragsrevision nunmehr angestrebte Errichtung einer Wirtschaftsunion bis zum Jahr 2005 (Art. 54 Abs.1 ECOWAS-Vertrag)⁷⁷ muß angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit daher eher pessimistisch beurteilt werden⁷⁸.

Probleme bereitet der ECOWAS auch die Doppelmitgliedschaft einiger Länder in konkurrierenden Regionalorganisationen. Insbesondere die von den frankophonen Staaten gebildeten Organisationen CEAO und UEMOA erwiesen sich in der Vergangenheit als Belastung für eine die einzelnen Ländergruppen übergreifende Integration auf der Ebene der ECOWAS. Ein wichtiger Grund für diese Schwierigkeiten liegt in dem Mißtrauen der frankophonen Staaten gegenüber der wirtschaftlichen und politischen Vormachtstellung Nigerias. Auf Drängen Frankreichs war zu Beginn der 70er Jahre die CEAO als wirtschaftspolitischer Zusammenschluß der frankophonen westafrikanischen Staaten gegründet worden, um dem wachsenden Einfluß Nigerias in der Region ein Gegengewicht entgegenzusetzen⁷⁹. Die in der Folgezeit relativ erfolgreiche Kooperation der frankophonen Ländergruppe – nicht zuletzt auch ein Ergebnis der Subventionspolitik Frankreichs – hatte zur Konsequenz, daß sich diese Staaten stärker für die Vertiefung der subregionalen Integration als für den Aufbau einer leistungsstarken ECOWAS einsetzten. Für zusätzliche Spannungen innerhalb der ECOWAS sorgte die 1983 von der nigerianischen Führung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angeordnete Massenausweisung ausländischer – insbesondere ghanaischer – Arbeitskräfte. Da das Protokoll über den freien Personenverkehr nur einen visafreien Aufenthalt von bis zu drei Monaten vorsah, stand diese Aktion zwar nicht in direktem Widerspruch zu den einschlägigen ECOWAS-Bestimmungen, jedoch eindeutig im

⁷⁷ Vgl. hierzu auch Yinka Omorogbe, *The Legal Framework for Economic Integration in the ECOWAS Region: An Analysis of the Trade Liberalisation Scheme*, *African Journal of International and Comparative Law* 5 (1993), 355 ff.

⁷⁸ Zur Notwendigkeit einer Reform der Integrationsansätze in Westafrika siehe Robert Kappel, *Erfahrungen mit regionaler Integration in Westafrika*, in: Anna-Maria Brandstetter/Gerhard Grohs/Dieter Neubert (Hrsg.), *Afrika hilft sich selbst: Prozesse und Institutionen der Selbstorganisation*, Münster/Hamburg 1994, 98 (109 f.).

⁷⁹ van den Boom (Anm. 52), 78. Zum Verhältnis zwischen CEAO und ECOWAS vgl. auch Daniel Bach, *The Politics of West African Economic Cooperation: CEAO and ECOWAS*, *The Journal of Modern African Studies* 1983, 605 ff.; ders., *Francophone Regional Organizations and ECOWAS*, in: Okolo/Wright (Hrsg.) (Anm. 69), 53 ff.

Gegensatz zu dem Geist des ECOWAS-Vertrages⁸⁰. Nicht nur die nigerianisch-ghanaischen Beziehungen waren hierdurch deutlich beeinträchtigt, auch die frankophonen Staaten fühlten sich in ihrer negativen Haltung gegenüber der Regionalmacht Nigeria bestätigt und bemühten sich von nun an um einen noch intensiveren Ausbau der CEAO. Die im Hinblick auf die konkurrierenden Regionalorganisationen in den revidierten ECOWAS-Vertrag aufgenommene Bestimmung, nach der die Gemeinschaft "shall ultimately be the sole economic community in the region for the purpose of economic integration and the realisation of the objectives of the African Economic Community" (Art. 2 Abs.1), vermag kaum darüber hinwegzutäuschen, daß das Spannungsverhältnis zwischen ECOWAS und den Ländern der Franc-Zone unvermindert fortbesteht. Durch die Gründung der UEMOA im Jahr 1994 wurde der Zusammenhalt unter den frankophonen Staaten Westafrikas erneut gefestigt. Auch wenn Vertreter der UEMOA betonten, daß die neue Organisation als Zugpferd der ECOWAS und nicht als ihr Konkurrent zu betrachten sei⁸¹, bleibt doch zweifelhaft, ob diese "intégration à deux vitesses", wie sie gegenwärtig in Westafrika praktiziert wird, für die Integration des gesamten westafrikanischen Wirtschaftsraumes förderlich ist.

Bei allen Schwierigkeiten, mit denen die ECOWAS sich gegenwärtig konfrontiert sieht, sollten jedoch die positiven Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft nicht übersehen werden. Die mit der Vertragsrevision erfolgte Erweiterung des in die Gemeinschaftspolitik einbezogenen Themenspektrums und die geplanten institutionellen Neuerungen – darunter vor allem die Einrichtung eines Parlaments und eines Gerichtshofes – können als deutliche Fortschritte der ECOWAS-Integration gewertet werden. Der neue Vertragstext läßt auch erkennen, daß die ECOWAS-Mitglieder der politischen und wirtschaftlichen Stabilität in ihrer Region hohe Priorität einräumen. So sollen für die Wirtschaftsintegration insgesamt günstigere rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden (Art. 3 Abs.2 h ECOWAS-Vertrag); neben einer intensiveren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz (Art. 57 ECOWAS-Vertrag) ist vorgesehen, die verschiedenen nationalen Investitionsgesetze zu harmonisieren und langfristig durch eine einheitliche Regelung zu ersetzen (Art. 3 Abs.2 i ECOWAS-Vertrag). Die Wahrung der Menschenrechte, wie sie in der Banjul-Charta von 1981⁸² niedergelegt sind (Art. 4g ECOWAS-Vertrag), die Einbeziehung der Bevölkerung in die politischen Entscheidungsprozesse (Art. 4 h und j ECOWAS-Vertrag) und die verschiedenen Maßnahmen zur Vermeidung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte (Art. 4 d, e und f i.V.m. Art. 58 ECOWAS-Vertrag) stellen weitere vertraglich verankerte Elemente der für die wirtschaftliche Entwicklung der Region so wichtigen Stabilitätspolitik dar. Schließlich ist hervorzuheben, daß der neue Vertrag ein breit gefächertes Instrumentarium auf den Gebieten der Industrie-, Wissenschafts- und Technologieförderung beinhaltet (Art. 26 u. 27 ECOWAS-Vertrag). Die Gemein-

⁸⁰ van den Boom (Anm. 52), 110f.

⁸¹ Vgl. Dirk Kohnert, Westafrika, in: Afrika Jahrbuch 1995 (Anm. 45), 83 (88).

⁸² Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker vom 26.6.1981, ILM 21 (1982), 58ff.; vgl. hierzu Ipsen (Anm. 36), §45 Rdnr. 19 m.w.N.

schaft hat sich u. a. zum Ziel gesetzt, moderne Wirtschaftssektoren wie die Elektronik- und Computerindustrie, die Biotechnologie und die Tourismusbranche auszubauen, kleine und mittelständische Betriebe sowie multinationale Industrieprojekte besonders zu unterstützen und die Abhängigkeit der westafrikanischen Volkswirtschaften von ausländischen Technologien zu vermindern. Insgesamt mag damit die Vertragsrevision selbst bereits als ein wichtiger "Etappensieg" in dem bislang eher durch Stagnation und Rückschläge gekennzeichneten Integrationsprozess betrachtet werden, doch müssen die Vorgaben des Vertrages nun auch in die Praxis umgesetzt werden. Die Hauptaufgaben der ECOWAS werden daher in den kommenden Jahren darin bestehen, die noch immer fragile politische Stabilität in Westafrika zu sichern, die Industrialisierungsbemühungen – insbesondere im Hinblick auf eine größere Diversifizierung der Produktion – zu verstärken und unter Überwindung der franko-anglophonen Spannungen die wirtschaftliche Integration Schritt für Schritt zu vertiefen⁸³. Auch wenn das hochgesteckte Ziel der ECOWAS, bis zum Jahr 2005 eine Wirtschafts- und Währungsunion zu bilden, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch weit entfernt erscheint⁸⁴, so sind doch in der nächsten Zukunft zumindest weitere Teilerfolge auf dem Weg zu einer engeren Kooperation innerhalb dieser so heterogenen Staatengemeinschaft denkbar. Daß mit Ausnahme der Staaten Gambia, Guinea-Bissau und Liberia alle ECOWAS-Mitglieder in den Jahren 1994 bis 1996 ihre innerafrikanischen Exporte kontinuierlich steigern konnten⁸⁵, wird nicht zuletzt den Impulsen zu verdanken sein, die von der zu Beginn dieses Jahrzehnts eingeleiteten Reform der Gemeinschaft ausgegangen sind.

2. Die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC)

Unter den Regionalorganisationen in Subsahara-Afrika hat in der jüngeren Vergangenheit vor allem die Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika, zu deren Mitgliedern das wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittene afrikanische Land, die Republik Südafrika, zählt, einen größeren Bekanntheitsgrad erlangt. Von manchen Beobachtern wird sie sogar als das bedeutendste afrikanische Integrationsprojekt im Rahmen des "neuen Regionalismus" eingestuft⁸⁶. Die SADC ist die Nachfolgeorganisation der im April 1980 auf Initiative der sog. Frontlinienstaaten gegründeten Konferenz zur Koordinierung der Entwicklung im Südlichen Afrika (Southern African Development Coordination Conference, SADCC)⁸⁷, deren Aufgabe in erster Linie darin bestand, die Kooperation in den Bereichen der

⁸³ Vgl. Kappel (Anm. 78), 109f.

⁸⁴ Vgl. die insgesamt skeptische Einschätzung von Kohnert (Anm. 52), 88f.

⁸⁵ International Monetary Fund (Anm. 10), 27.

⁸⁶ Vgl. z.B. Heribert Dieter, Regionalization in the Age of Globalization. What Limits are there to Economic Integration in Southern Africa?, in: ders. (Hrsg.) (Anm. 19), 201 (215).

⁸⁷ Gründungsmitglieder der SADCC sind Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Swasiland und Tansania; Namibia trat nach Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1990 als zehntes Mitglied bei. Zu SADCC und SADC vgl. Olayiwola Abegunrin, Economic Dependence and Regional Cooperation in Southern Africa. SADCC and South Africa in Confronta-

Handels-, Verkehrs- und Energiepolitik zu fördern und dadurch die wirtschaftliche und infrastrukturelle Abhängigkeit der Region von Südafrika zu vermindern. Im Unterschied zu den meisten anderen Integrationsvorhaben auf dem afrikanischen Kontinent wurde dabei nicht die Errichtung einer Freihandelszone, sondern die funktionale Zusammenarbeit bei konkreten Einzelprojekten bzw. Sektorprogrammen in den Vordergrund gestellt, wobei die einzelnen Mitgliedsländer jeweils selektiv über ihre Beteiligung an den konkreten Vorhaben entscheiden konnten⁸⁸. Im August 1992 unterzeichneten die Staatsschefs der SADCC auf ihrer Gipfelkonferenz in Windhoek (Namibia) den Vertrag zur Gründung der SADC⁸⁹, welcher bereits im Oktober des folgenden Jahres in Kraft treten konnte. Neben den zehn SADCC-Staaten sind mittlerweile auch Südafrika (seit 1994), Mauritius (1995), die Demokratische Republik Kongo und die Seychellen (1997) Mitglieder der SADC. Zu den Zielen der Organisation zählen die Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, die Verbesserung des Lebensstandards und Beseitigung der Armut, die Förderung nachhaltiger Entwicklung, die Konsolidierung der sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen den Völkern der Region, die Entwicklung gemeinsamer politischer Werte, Systeme und Institutionen sowie die Sicherung des Friedens zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 5 SADC-Vertrag). Noch deutlicher als im ECOWAS-Vertrag wird in dem Gründungsdokument der SADC die Bedeutung der Aktivitäten nicht-staatlicher Organisationen und deren Einbeziehung in den Integrationsprozeß hervorgehoben (Art. 5 Abs.2 b, Art. 23 SADC-Vertrag). Die einzelnen Kooperationsfelder der Organisation werden im SADC-Vertrag nur benannt (Art. 21 Abs.3 SADC-Vertrag)⁹⁰, nicht aber hinsichtlich der jeweiligen Unterziele und der einzusetzenden Instrumente näher aufgeschlüsselt; die Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt vielmehr durch den Abschluß ent-

tion, Lewiston 1990; Gibb (Anm. 61), 302ff.; Wolff-Christian Peters, Regionale Kooperation und der Konflikt im südlichen Afrika. Zur Bedeutung der Southern African Development Coordination Conference (SADCC), Hamburg 1987; Christian Peters-Berries/Michael T. Marx, Regionale Kooperation und Integration im südlichen Afrika (SADC). Chancen und Herausforderungen, KAS-Auslandsinformationen 13 (1997), 64ff.; Bertil Odén (Hrsg.), Southern Africa after Apartheid. Regional Integration and External Resources, Uppsala 1993; Francis A. Matambalya, The Impact of Regionalisation Schemes on the Export and Economic Performance of Developing Countries: A Case Study of the Southern African Development Community (SADC), Frankfurt a.M. 1995; Peter Meyns, Die "Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika" nach der Apartheid – neue Ziele, alte Probleme, VRÜ 31 (1998), 171ff.; William M. Lyakurwa, Trade and Investment Integration in Sub-Saharan Africa, in: Jan J. Teunissen (Hrsg.), Regionalism and the Global Economy. The Case of Africa, Den Haag 1996, 116ff.

⁸⁸ Rolf Hofmeier, Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (Southern African Development Community/SADC), in: Andersen/Woyke (Hrsg.) (Anm. 54), 79 (81).

⁸⁹ Treaty of the Southern African Development Community, ILM 32 (1993), 116ff. (im folgenden: SADC-Vertrag); vgl. auch die ebenfalls auf dieser Konferenz angenommene Erklärung "Towards the Southern African Development Community", ILM 32 (1993), 267ff.

⁹⁰ In folgenden Bereichen haben sich die SADC-Staaten zur Zusammenarbeit verpflichtet: a) Ernährungssicherheit und Landwirtschaft; b) Infrastruktur und Dienstleistungen; c) Industrie, Handel, Investitionen und Finanzen; d) Bildung, Wissenschaft und Technologie; e) natürliche Ressourcen und Umwelt; f) Soziales, Informationswesen und Kultur; g) Politik, Diplomatie, Internationale Beziehungen, Frieden und Sicherheit.

sprechender Protokolle, die dann als Bestandteil des Vertrages gleichfalls der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen (Art. 22 SADC-Vertrag).

Eine Besonderheit der SADCC, die vor allem bei den Entwicklungshilfegebern auf große Zustimmung stieß, war die auf ein Minimum an eigenständiger regionaler Bürokratie beschränkte Organisationsstruktur⁹¹. Zwar existierten – ebenso wie in anderen Regionalorganisationen – eine Reihe zentraler Lenkungsorgane (Gipfelkonferenz, Ministerrat, Sekretariat, ständiger Beamtenausschuß und zwei Sektorkommissionen), die Erarbeitung und Durchführung konkreter Programme erfolgte jedoch dezentral, indem den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils die Hauptverantwortung für einen bestimmten Kooperationssektor übertragen wurde. Diese verhältnismäßig schlanke Managementstruktur blieb nach der Umwandlung der SADCC in die SADC weitestgehend erhalten⁹². Oberstes Organ der neuen Organisation ist die mindestens einmal jährlich zusammentretende Konferenz der Staats- und Regierungschefs; ihre für die Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidungen werden im Regelfall im Konsensus-Verfahren getroffen (Art. 10 Abs. 8 SADC-Vertrag). Dem gleichfalls mindestens einmal im Jahr tagenden Ministerrat obliegt es u. a., die Kooperationssektoren zu definieren und jeweils einem Mitgliedsland die Verantwortung für diese Sektoren zu übertragen (Art. 11 Abs. 2 f SADC-Vertrag). Die mit der Koordinierung der Sektorprogramme betrauten Institutionen werden dann zumeist in den jeweiligen nationalen Fachministerien eingerichtet⁹³. Zentrale Sektorkommissionen als eigenständige Organe der SADC bestehen lediglich in den Bereichen Transport- und Kommunikationswesen⁹⁴ sowie Agrarforschung⁹⁵. Weitere Institutionen der Gemeinschaft, die auch bereits im Rahmen der SADCC existierten, sind der ständige Beamtenausschuß, der der Gipfelkonferenz beratend zur Seite steht (Art. 13 SADC-Vertrag), und das Sekretariat unter Leitung eines Exekutivsekretärs mit Sitz in der botswanischen Hauptstadt Gaborone (Art. 14 u. 15 SADC-Vertrag). Als neues SADC-Organ ist in dem Vertrag ein Streitschlichtungstribunal vorgesehen (Art. 16 SADC-Vertrag), außerdem wurde im April 1997 die Einrichtung eines Parlamentarischen Forums beschlossen⁹⁶. Auf einem Sondergipfeltreffen der SADC im Juni 1996 in Gaborone konnte darüber hinaus Einigung hinsichtlich der Gründung eines „SADC-Organs für Politik, Verteidigung und Sicherheit“ erzielt werden; diese Institution, die fak-

⁹¹ Rainer Barthelt, Regionale Kooperation im südlichen und östlichen Afrika, in: Afrika-Verein (Hrsg.), Afrika 1994, Hamburg 1994, 81 (84); vgl. auch Meyns (Anm. 87), 173 f.

⁹² Zu der Frage, ob sich eine Beibehaltung der dezentralen Organisationsstruktur auch im Rahmen des zukünftigen Integrationsprozesses noch empfiehlt, vgl. Peter Meyns, From Co-Ordination to Integration. Institutional Aspects of the Development of the SADC, in: Dieter (Hrsg.) (Anm. 19), 163 (179 ff.); ders. (Anm. 87), 185 ff.; Barthelt (Anm. 91), 99 f.; Peters-Berries/Marx (Anm. 87), 92 ff.; Gibb (Anm. 61), 303.

⁹³ Eine Übersicht über die einzelnen Kooperationssektoren und die jeweils zuständigen Mitgliedstaaten findet sich bei Meyns (Anm. 92), 180 und bei Peters-Berries/Marx (Anm. 87), 71.

⁹⁴ Southern African Transport and Communications Commission (SATCC), Sekretariat in Maputo (Mosambik).

⁹⁵ Southern African Centre for Co-operation in Agricultural Research (SACCAR), Sekretariat in Gaborone (Botswana).

⁹⁶ Africa South of the Sahara 1998 (Anm. 65), 131.

tisch eine Nachfolgeeinrichtung der früheren – inzwischen überholten – Gruppierung der Frontlinienstaaten darstellt, soll unter jährlich wechselndem Vorsitz auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs etabliert werden⁹⁷.

Ähnlich wie für die ECOWAS stellt sich auch für die SADC das Problem konkurrierender Regionalorganisationen. Mit Ausnahme Botswanas, Südafrikas und der Seychellen gehören alle Mitgliedstaaten der SADC auch der – geographisch sehr viel größeren – COMESA an. Das vorrangige Ziel der 1993 als Nachfolgeorganisation der PTA gegründeten COMESA ist die Errichtung einer Freihandelszone, die später zu einer Wirtschafts- und Währungsunion weiterentwickelt werden soll. Da sich die SADC-Staaten nicht mehr nur auf die gemeinsame Durchführung einzelner Entwicklungsprogramme beschränken, sondern auch die wirtschaftliche Integration ihrer Region vorantreiben wollen, besteht eine klare Aufgabenduplizität, die zu einer Rivalität zwischen den beiden Organisationen geführt hat⁹⁸. Der ursprüngliche Plan der PTA, durch Zusammenschluß mit der SADC die COMESA als einheitliche Wirtschaftsorganisation für das südliche und östliche Afrika einzurichten, war von den SADC-Staaten abgelehnt worden. Deren Vorschlag ging vielmehr dahin, die COMESA in eine Nord- und eine Südhälfte aufzusplitten, wobei letztere die SADC umfassen würde; die südafrikanische Regierung unter Nelson Mandela hatte von Beginn an kein Interesse an einem Beitritt zur COMESA gezeigt. Auf einem gemeinsamen Ministertreffen im August 1996 einigte man sich auf den separaten Fortbestand beider Organisationen, was u. a. dazu führte, daß bereits vier Monate später Lesotho und Mosambik unter Verweis auf die Inkompatibilität der Doppelmitgliedschaft ihren Austritt aus der COMESA ankündigten. Eine weitere Organisation im südlichen Afrika, deren Zielsetzung sich mit der der SADC teilweise überschneidet, ist die von Südafrika, Botswana, Lesotho und Swaziland zur gemeinsamen Erhebung und Verteilung von Zollabgaben gegründete SACU⁹⁹. Die zukünftige Ausgestaltung des Aufgabenbereichs der SACU wird maßgeblich von den Fortschritten der SADC im Bereich der Handelsintegration abhängen.

Die wohl größte Herausforderung für die SADC stellt die Überwindung des extremen wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen Südafrika und den übrigen Mitgliedstaaten dar. Während die Kaprepublik im Jahr 1994 ein Bruttosozialprodukt in Höhe von 121,9 Milliarden US-Dollar erreichte, betragen die Vergleichs-

⁹⁷ Hofmeier (Anm. 65), 294; Goswin Baumhögger, Südliches Afrika, in: Rolf Hofmeier (Hrsg.), Afrika Jahrbuch 1996, Opladen 1997, 330 (333). Zu der zwischen Südafrikas Präsident Mandela und Simbabwe's Präsident Mugabe umstrittenen Frage, in welchem Verhältnis die SADC-Gipfelkonferenz und das neue sicherheitspolitische Organ zueinander stehen sollen, vgl. Peters-Berries/Marx (Anm. 87), 75, Fn. 21.

⁹⁸ Vgl. hierzu und zum folgenden Rolf Hofmeier, Östliches Afrika, in: Afrika Jahrbuch 1996 (Anm. 97), 229 (232); Meyns (Anm. 92), 168ff.; ders. (Anm. 87), 176ff.; Barthelt (Anm. 91), 90; Klaus Frhr. von der Ropp, Die Entwicklungsgemeinschaft im Südlichen Afrika (SADC) – Utopie oder künftige Realität?, in: Udo Steinbach/Volker Nienhaus (Hrsg.), Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Festgabe für Volkmar Köhler, Opladen 1995, 211 (214f.).

⁹⁹ Seit 1990 ist auch Namibia Mitglied der Organisation. Die Aufgaben der SACU werden treuhänderisch von Südafrika wahrgenommen. Vgl. hierzu die Angaben in Anm. 61.

werte der übrigen SADC-Staaten zwischen 0,9 (Lesotho) und 5,4 Milliarden US-Dollar (Simbabwe); im gleichen Jahr exportierte Südafrika Waren und Dienstleistungen im Wert von fast 30 Milliarden US-Dollar, die Ausfuhrwerte der anderen Staaten lagen hingegen zwischen 0,39 (Malawi) und 2,9 Milliarden US-Dollar (Angola)¹⁰⁰. Da Südafrika über ein großes, auch für den Export nutzbares industrielles Potential verfügt, die Ausfuhr der Nachbarländer sich aber weitgehend auf Rohstoffe und landwirtschaftliche Produkte beschränkt, ist der Handel zwischen Südafrika und seinen Partnerländern in der SADC entsprechend unausgewogen¹⁰¹. Hinzu kommt, daß die südafrikanische Regierung auch nach Abschluß des SADC-Vertrages zunächst wenig Interesse daran gezeigt hat, von der Subventionierung seiner verarbeitenden Industrie, den hohen Exportförderungsanreizen und den Schutzzöllen gegen Importe abzurücken¹⁰². Fortschritte beim Abbau der Handelsungleichgewichte verspricht man sich nun von dem SADC-Handelsprotokoll, das am 24. August 1996 auf einer Gipfelkonferenz in Lesotho unterzeichnet werden konnte¹⁰³. Danach soll innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls im SADC-Raum eine Freihandelszone errichtet werden. Die konkreten Einzelheiten der Zollreduzierung, die stufenweise und nach sensitiven bzw. nicht-sensitiven Produktionszweigen differenziert erfolgt, werden von einem Komitee der Handelsminister ausgearbeitet¹⁰⁴. Vereinbart wurde darüber hinaus eine Industrialisierungsstrategie, die dazu beitragen soll, die Wettbewerbsfähigkeit der SADC-Mitglieder zu stärken und auf diese Weise den durch den Wegfall der Handelsschranken verminderten Schutz vor billigeren Importen auszugleichen. Die Ergebnisse der Gipfelkonferenz in Lesotho haben aber nicht nur zu einer Verbesserung der handelspolitischen Situation der ärmeren SADC-Staaten geführt, sondern dürften durchaus auch den langfristigen Interessen Südafrikas entsprechen. Da dessen Abhängigkeit von den Nachbarstaaten auf den Sektoren der Wasser- und Energieversorgung zusehends wächst und darüber hinaus der wirtschaftliche Fortschritt im SADC-Raum eine wichtige Voraussetzung für die politische Stabilität in der Region darstellt¹⁰⁵, wird der Intensivierung des Integrationsprozesses mittlerweile auch seitens der südafrikanischen Regierung eine große Bedeutung beigemessen¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Dieter (Anm. 86), 219. Zur wirtschaftlichen Heterogenität der SADC-Mitglieder vgl. auch Peters-Berries/Marx (Anm. 87), 80f.; Gibb (Anm. 61), 289ff.

¹⁰¹ Nach Angaben des International Monetary Fund (Anm. 10, 404) exportierte Südafrika im Jahr 1996 Waren im Wert von 159 Millionen US-Dollar nach Angola, während der Import aus diesem Land nur bei ca. 1 Million US-Dollar lag; die Vergleichswerte für die anderen vom IMF genannten SADC-Staaten weisen ebenfalls große Ungleichgewichte auf (jeweils in Millionen US-Dollar): Demokratische Republik Kongo (230/130), Malawi (226/66), Mauritius (223/3), Mosambik (728/38), Sambia (445/31), Seychellen (40/1), Simbabwe (1478/311) und Tansania (204/5).

¹⁰² Baumhögger (Anm. 45), 334; Peters-Berries/Marx (Anm. 87), 85.

¹⁰³ Vgl. hierzu Baumhögger (Anm. 97), 336f.

¹⁰⁴ Zu den Problemen bei der Ratifizierung des Handelsprotokolls siehe Gibb (Anm. 61), 303; Goswin Baumhögger, Südliches Afrika, in: Afrika Jahrbuch 1997 (Anm. 52), 330 (335).

¹⁰⁵ Vgl. Dieter (Anm. 86), 225.

¹⁰⁶ Vgl. Meyns (Anm. 87), 172; Kerstin Born, Die südafrikanische Außenpolitik seit 1994, KAS-Auslandsinformationen 13 (1997), 81 (89f.).

V. *Schlußbemerkung*

Die unter dem Vorsitz des ehemaligen tansanischen Präsidenten Julius Nyerere stehende Südkommission hat in ihrem 1990 erschienenen Bericht "The Challenge to the South"¹⁰⁷ an die Regierungen der Entwicklungsländer appelliert, im Prozeß der Globalisierung konsequent auf das Konzept der "kollektiven Eigenständigkeit" zu setzen. In dem Abschlußkapitel des Berichts heißt es hierzu:

"Der Süden als ganzes verfügt über genügend Märkte, Technologie und finanzielle Ressourcen, um aus der Süd-Süd-Zusammenarbeit ein wirksames Mittel zur Erweiterung der Entwicklungsmöglichkeiten seiner Ökonomien zu machen. Intensivere Süd-Süd-Kooperation muß ein wichtiger Teil südlicher Strategien für autonome, sich selbst tragende Entwicklung werden. Der Süden muß sich in die Lage versetzen, schnelles Wachstum auch dann zu bewahren, wenn der nördliche Motor in einen niedrigen Gang schaltet."¹⁰⁸

Die Bemühungen der afrikanischen Staaten um eine Umstrukturierung und Neubelebung ihrer regionalen Wirtschaftsorganisationen können als Ausdruck des neuen "Süd-Bewußtseins" gewertet werden, das die Süd-Kommission in ihrem Bericht als eine zentrale Voraussetzung für die Intensivierung der Kooperation zwischen den Entwicklungsländern herausgestellt hat¹⁰⁹. Angesichts der unübersehbaren Schwierigkeiten der Staaten Subsahara-Afrikas, sich auf den globalen Märkten zu behaupten, erscheint es allerdings mindestens ebenso wichtig, daß der Aufbau der Regionalkooperation und die Integration der afrikanischen Ökonomien in die Weltwirtschaft auch die Unterstützung des Nordens erfahren. Die Europäische Union fördert mit Blick auf ihre eigenen positiven Erfahrungen im Bereich der Wirtschaftsintegration bereits seit längerem die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Ländern Afrikas. Das für den Zeitraum von März 1990 bis Februar 2000 geltende IV. Lomé-Abkommen¹¹⁰ enthält – ebenso wie die Vorgängerabkommen – ein eigenes Kapitel zur regionalen Kooperation, in dem zahlreiche Einzelsektoren benannt sind, die sich für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit eignen (Art. 156–166). Die bisherigen Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der EU und den der AKP-Gruppe angehörenden afrikanischen Staaten lassen erkennen, daß der Förderung regionaler Integrationsbestrebungen auch weiterhin eine große Bedeutung zugemessen wird¹¹¹. Das im März 1998 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

¹⁰⁷ South Commission, *The Challenge to the South*, Oxford 1990; in deutscher Übersetzung herausgegeben von der Stiftung Entwicklung und Frieden, *Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Südkommission*, Bonn – Bad Godesberg 1991; vgl. auch South Centre, *Enhancing South-South-Trade*, Genf 1996.

¹⁰⁸ Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 107), 407.

¹⁰⁹ Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 107), 234 ff.

¹¹⁰ ABl. L 229 vom 17.8.1991; die 1995 revidierte Fassung des Lomé IV-Abkommens ist abgedruckt in: *The Courier* 155 (Jan./Febr. 1996).

¹¹¹ Vgl. z.B. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Herausforderungen und Optionen für eine neue Partnerschaft*, KOM (96) 570 endg. vom 20.11.1996,

menarbeit und Entwicklung vorgelegte neue "Konzept für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara"¹¹² unterstreicht gleichfalls die positiven Auswirkungen der zunehmend intensiveren Regionalisierung auf dem afrikanischen Kontinent; in der Unterstützung der Regionalorganisationen wird daher – auch vor dem Hintergrund einer verbesserten Krisenprävention – von deutscher Seite ein "wichtige(r) neue(r) Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Subsahara-Afrika"¹¹³ gesehen. In der Tat sollten die Industrienationen das in der neueren Vertragspraxis zum Ausdruck gelangende Interesse der afrikanischen Staaten, der regionalen bzw. subregionalen Kooperation eine neue Intensität und Qualität zu verleihen, nicht nur wohlwollend zur Kenntnis nehmen, um dann wieder zum entwicklungspolitischen Tagesgeschäft zurückzukehren, sondern als eine echte Chance zu einer zukünftig erfolgreicherem Entwicklungszusammenarbeit mit dem "Problem-Kontinent" Afrika begreifen. Regionale Wirtschaftsintegration ist zwar sicherlich nicht das Allheilmittel, das den Kontinent aus seiner in weiten Teilen desolaten ökonomischen und sozialen Lage zu befreien vermag, doch stellt sie einen wichtigen Baustein für den Aufbau funktionsfähiger und prosperierender größerer Märkte dar, die dann auch im globalen Wettbewerb nicht zur Bedeutungslosigkeit verurteilt sind. Durch finanzielle und organisatorische Unterstützung der afrikanischen Regionalorganisationen, durch Entsendung von Rechts- und Wirtschaftsberatern, die mit den spezifischen Problemen von Integrationsprozessen vertraut sind, durch Öffnung der Märkte und insbesondere durch eine an den jeweiligen Integrationszielen ausgerichtete Förderung privater Investitionen können die Industrienationen einen wichtigen Beitrag zur Eingliederung Subsahara-Afrikas in die Weltwirtschaft leisten.

Summary¹¹⁴

The Legal Framework and Current Trends Regarding Regional Economic Integration in Sub-Saharan Africa

Although discussion tends to focus on the dynamics of globalisation, which has been gaining momentum ever since the mid-1980s, the parallel trend towards regionalisation is no less significant in shaping the world economy today. Regional economic cooperation has become not only a feature of trade and investment among the industrialised countries but also a phenomenon that equally affects the developing world. In this respect the Afri-

Teil 2, Kap. V, A. 1. c); Europäisches Parlament, Entschließung vom 1. April 1998 zu den Orientierungsrichtlinien für die Aushandlung neuer Kooperationsabkommen mit den Ländern Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP-Länder), Dok. A4-0085/98, Nr.3 und 7 (abgedruckt auch in: EuGRZ 1998, 353 ff.).

¹¹² BMZ-aktuell Nr. 89/März 1998.

¹¹³ *Ibid.*, 14.

¹¹⁴ Summary by the author.

can continent is no exception. The African countries have taken various initiatives in recent years to launch new regional integration schemes or revitalise their old integration projects. At the 1991 summit of the Organisation of African Unity (OAU) in the Nigerian capital Abuja, the African Heads of States signed a treaty establishing an African Economic Community (AEC). After ratification by two-thirds of the member states, the treaty came into force in 1994. The member states have set themselves a timeframe of no more than 34 years for creating an economic community that will encompass the whole continent. Part of this strategy involves strengthening the existing regional communities and establishing new organisations in those regions where no such institutions have yet emerged. By intensifying regional cooperation, the African states hope to expand intra-regional trade, improve the conditions for investment and, in so doing, enhance the international competitiveness of African industry. Advantages can also be derived from regional integration in the sphere of international politics. Economic cooperation between neighbouring states, based on a legally binding treaty, not only strengthens political stability within the region; it can also help improve the bargaining position of the participating states in international conferences and organisations. The concept of "collective self-reliance" reflects the fact that this dimension has already been apparent in North-South relations for quite some time.

With regard to regionalising forces in the western part of Sub-Saharan Africa, the Economic Community of West African States (ECOWAS) has played a special role. Founded in 1975, ECOWAS consists of 16 member states. At the ECOWAS summit in 1993, they adopted a revised treaty which, going beyond economic matters, also deals with wider political questions concerning the environment, migration, social affairs and regional security. Lack of success during the first two decades of ECOWAS can be attributed to the considerable structural differences between the member states, the discrepancies in their economic policies and the parallel existence of other regional organisations with overlapping objectives. Moreover, dependency on the export of primary products is an underlying reason why the ECOWAS members have been unable to make significant advances in boosting intra-regional trade. The organisation has also gone through periods of paralysis as disputes over competence broke out between the various ECOWAS agencies and member governments failed to make the agreed financial contributions. With this in mind, one cannot be very optimistic about the feasibility of the timetable for establishing an economic union by 2005, which is now envisaged in the revised treaty.

One of the grand integration schemes in Sub-Saharan Africa is the Southern African Development Community (SADC). Founded in 1992, its membership includes South Africa, by far the most advanced African country. Some observers see the SADC as the key project of the "new regionalism" on the continent. Its predecessor was the Southern African Development Coordination Conference (SADCC), set up in 1980 by the "front-line states" in an effort to reduce their dependency on the apartheid regime in South Africa. Today's SADC is made up of the original ten SADCC countries along with South Africa herself and Mauritius, the Democratic Republic of Congo and the Seychelles. The organisation's objectives include closer economic integration, higher standards of living and the alleviation of poverty in Southern Africa. It also seeks to consolidate the social and cultural ties between the peoples of the region, and to evolve common political values, systems and institutions. Another important objective is the promotion of peace between the member states. Like ECOWAS, the SADC suffers from the problem of competing regional organisations: most of its member states also belong to the Common Market for

Eastern and Southern Africa (COMESA), which is geographically much larger than the SADC and aims at establishing a free trade area with the long-term goal of economic and monetary union. However, the major challenge facing the SADC is clearly that of overcoming the extreme economic imbalances that exist between South Africa and the other members. It is hoped that the protocol on trade cooperation signed in 1996 at the Lesotho summit will facilitate some progress on this point. The protocol commits the members to creating a free trade zone within eight years, while pursuing an industrialisation strategy to strengthen the competitiveness of the SADC economies.

In view of the very difficult economic conditions prevailing on the African continent, it is crucial that the industrialised countries support efforts to establish effective regional institutions and integrate Africa in the world economy. African countries are endeavouring to lend a new intensity and quality to regional integration, and the North should realise that this may be the key to successful development cooperation in future. Of course, regional economic integration is no panacea for delivering the continent from its largely desolate economic and social situation, but it can become a motor for the creation of flourishing markets that will be large enough to avoid being condemned to insignificance by global competition.

