

Regionale Zusammenarbeit und nationaler Aufbau im Widerstreit

Autor(en): **Frey, Hans Karl**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **51 (1971-1972)**

Heft 7: **Was soll aus Afrika werden? : Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Zukunft**

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162648>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ausweg aus dem Teufelskreis?

Viele der politischen Spannungen zwischen verschiedenen Ländern Afrikas und auch innerhalb einzelner Staaten haben ausschliesslich wirtschaftliche und soziale Ursachen. Der Verfall der Erzeugerpreise für ein bestimmtes Produkt kann über das Schicksal einer Regierung entscheiden. Die politische Anlehnung an Länder der westlichen Welt oder des Ostblocks bedeutet angesichts dieser Tatsachen nur ein Hinausschieben der latenten Konflikte. Die «Organisation für afrikanische Einheit», das zeigt sich immer deutlicher, kann heute nicht mehr sein als ein notwendiges Forum, vor dem man nach Kompromissen in innerafrikanischen Streitigkeiten sucht. Afrikas politische Landkarte wird sie ebenso wenig über Nacht ändern können, wie die wirklichkeitsfremden panafrikanischen Bestrebungen vor einem Jahrzehnt dazu im Stande waren. Doch wenn Afrika diese schwierige Periode seiner Geschichte überstehen will, ohne in Chaos oder neue Abhängigkeiten zu geraten, dann muss es aus eigener Kraft die Fähigkeit entwickeln, grössere regionale Planungs- und Wirtschaftseinheiten zu begründen. Nur so wird der Kontinent sich langsam aus dem Teufelskreis von Armut und Rückständigkeit befreien können, die am Anfang allen staatlichen Zerfalls stehen. Ob dieser Kontinent der mehr als tausend Sprachen dazu allerdings die Kraft aufbringt, ist zu diesem Zeitpunkt schwer zu sagen.

HANS KARL FREY

Regionale Zusammenarbeit und nationaler Aufbau im Widerstreit

Vom Kolonialismus zum «Neokolonialismus»

Die ursprüngliche Zweckbestimmung der Kolonialwirtschaft war, dem Mutterland zu günstigen Bedingungen Rohstoffe und Naturprodukte zu verschaffen und ihm den Absatz seiner Manufakturwaren zu sichern. Die Entwicklung einer nationalen Volkswirtschaft mit lokaler Versorgungsindustrie

und Binnenhandel war nicht beabsichtigt. Nur dort, wo in Minen und auf Plantagen die vom Mutterland benötigten Exportgüter produziert wurden, gab es Oasen wirtschaftlicher Entwicklung, an der auch die einheimischen Arbeitskräfte Anteil hatten. Die weit überwiegende Bevölkerung lebte aber fernab in jahrhundertealter Subsistenzwirtschaft. Die Verkehrsstruktur war darauf ausgerichtet, die Exportgüter per Eisenbahn oder auf dem Strassenwege zu den Seehäfen und die Importgüter von dort ins Innere des Landes zu schaffen. Für Querverbindungen innerhalb des Kolonialgebiets oder sogar von einem zum andern bestand keine Veranlassung. Im Moment der Unabhängigkeitserklärung verfügten die Kolonialländer zwar über perfekte Verbindungen und Wirtschaftsbeziehungen zum ehemaligen Mutterland, waren aber meistens vom übrigen Afrika isoliert. Und da ihnen das Kapital und der Knowhow fehlten, um ihre Wirtschaft umzuorientieren, lief sie sehr oft weiterhin in den eingefahrenen Geleisen, woraus resultierte, was polemisch doch nicht zu Unrecht als «*Neokolonialismus*» bezeichnet wird.

Ansätze zu nationaler und regionaler Wirtschaft

Wenn auch diese Tendenz überall festzustellen ist, gibt es doch Gebiete, wo schon früh Ansätze zu nationaler und regionaler Wirtschaft entstanden, nämlich dort, wo sich europäische Siedler in grosser Zahl einfanden und das Kolonialgebiet zu ihrer Wahlheimat machten. Schwerpunkte einer solchen Entwicklung waren Kenia in Ostafrika und Süd-Rhodesien in Zentralafrika. In beiden Ländern begnügten sich die Siedler nicht mit einer Handlangerrolle für das Mutterland. Sie bauten eine leistungsfähige Landwirtschaft mit Viehzucht, Milch- und Forstwirtschaft auf, sie gründeten lokale Industriebetriebe und brachten ein modernes Verkehrssystem zustande. Dies geschah aus einer Haltung, die auf der einen Seite durch Loyalität zum Mutterland und auf der andern Seite durch Herrenbewusstsein, rassistischen Paternalismus und Wagemut für die neue Heimat gekennzeichnet war.

Die Kronkolonie Kenia galt schon zu Beginn des Jahrhunderts wegen der guten Böden und des angenehmen Klimas im Hochland als potentiell Einwanderungsland. In seinem Buch «*My African Journey*» hatte Winston Churchill 1907 als Colonial Secretary allerdings davor gewarnt, Kenia zu einem «*White Man's Country*» zu machen. Aber nach den beiden Weltkriegen strömten mit Förderung der Kolonialmacht doch Tausende von europäischen Siedlern herein. Die Afrikaner mussten den angestammten Boden im Hochland verlassen, das von nun an den Europäern reserviert blieb. Dort erstanden grosszügige Farmen und Plantagen, während die afrikanische Bevölkerung in den «*Reserves*» keine Exportgüter produzieren durfte. Der

kleine und mittlere Handel war fast ausschliesslich in Händen asiatischer Einwanderer. So lebten in Kenia 1960 bei einer Wohnbevölkerung von 8 Millionen 170 000 Inder und 60 000 Europäer, die als Herren des Landes zahlreich genug waren, um eine diversifizierte Volkswirtschaft aufzubauen und das Land einwandfrei zu verwalten. Doch die politische Botmässigkeit der Nicht-Europäer und der krasse soziale Unterschied zwischen Europäern und Indern einerseits und Afrikanern andererseits war eine politische Hypothek, die nach einer Bereinigung rief.

Anders war die Lage in den benachbarten Ländern. Uganda und die Insel Sansibar waren Protektorate und liessen nur eine beschränkte Einwanderung von Europäern zu. In Tanganjika, dem früheren Deutsch-Ostafrika und späteren Mandatsgebiet des Völkerbundes und Treuhandschaftsgebiet der Vereinten Nationen, hatte die Kolonialmacht die staatliche Unabhängigkeit vorzubereiten und bremste daher die Einwanderung. Wenn auch in diesen drei Ländern die Europäer und Inder im Wirtschaftsleben eine dominierende Rolle spielten, so hatten die Einheimischen politisch doch ein ganz anderes Gewicht als in Kenia. Dieses war aber wirtschaftlich weit fortgeschrittener.

Der Drang der europäischen Siedler in Kenia, sich das übrige Ostafrika als Absatzmarkt zu sichern, veranlasste die Kolonialmacht, einen ostafrikanischen Wirtschaftsraum unter Führung von Kenia mit einheitlicher Währung, freiem Warenverkehr und gemeinsamen Diensten zu schaffen. Zuerst die «High Commission of East Africa» und dann die «East African Common Services Organisation», beide in Nairobi, waren die zentrale Verwaltung für Zoll und Verkehrssteuern, Einkommenserhebung, Eisenbahn und Häfen, Post, Telefon, Telegraf, «East African Airways» und eine Reihe von Versuchsstationen. Für die Währung verantwortlich war das «East African Currency Board», ein Ableger der Bank of England.

Aufstieg und Fall der «Federation of Rhodesia and Njassaland»

Noch ausgeprägter war der Vorgang in Süd-Rhodesien. Schon 1923 hatte die Kolonialmacht dieser Kolonie die Selbstverwaltung verliehen. Diese, kombiniert mit einem System von Privilegien beim Erwerb von Grund und Boden, auf dem Arbeitsmarkt, in Industrie und Handel, erlaubte den Europäern, ein staatliches Gebilde mit selbsttragender Volkswirtschaft aufzubauen. Sehr zu Hilfe kam ihnen dabei, dass die benachbarten Kolonialgebiete Nord-Rhodesien und Njassaland wirtschaftlich nach Süd-Rhodesien ausgerichtet waren. So war es nicht verwunderlich, dass die dortigen Europäer darauf drangen, einen zentralafrikanischen Wirtschaftsraum zu schaffen, dem die Kolonialmacht ihren Segen gab. Die «Federation of

Rhodesia and Njassaland» hatte ihr politisches und wirtschaftliches Gehirn in Salisbury, während Nord-Rhodesien mit seinem Kupferreichtum das Kapital und das unterentwickelte Njassaland billige Arbeitskräfte lieferten. Rund 200 000 Europäer beherrschten damit einen Wirtschaftsraum von rund 12 Millionen, in dem die Afrikaner die Position von Untertanen hatten.

Im Zuge der vorwärtsdrängenden Dekolonisierungsbewegung zeigte sich, dass die Föderation wenig Chancen für Überleben hatte, da die europäische Herrschaft in Salisbury nicht bereit war, ihre Privilegien zu Gunsten einer gerechteren Verteilung von Rechten und Pflichten zu opfern. Die Kolonialmacht entzog der Föderation ihre Unterstützung und gewährte Nord-Rhodesien (Sambia) und Njassaland (Malawi) die staatliche Unabhängigkeit. Süd-Rhodesien, das sich nun Rhodesien nannte, rebellierte gegen das Mutterland und erklärte sich selber unabhängig. Mit dem Zusammenbruch der Föderation lösten sich auch die gemeinsamen Dienste auf, nämlich Eisenbahn, Post, Telephon, Telegraph, Elektrizitätsverwaltung und die «Central African Airways». Die neuen Staaten Sambia und Malawi drängen darauf, sich auch wirtschaftlich von Rhodesien zu lösen. Doch die Umorientierung braucht seine Zeit, und noch heute ist Rhodesien trotz der UNO-Sanktionen ein wichtiger Handelspartner der beiden Länder.

Die Ostafrikanische Gemeinschaft: ein Erfolg

Diesem Beispiel eines misslungenen Versuchs grossräumiger Entwicklung steht das Zustandekommen der Ostafrikanischen Gemeinschaft gegenüber. In den Verhandlungen anfangs der sechziger Jahre über die Unabhängigkeit von Tanganjika, Uganda, Kenia und Sansibar legte die Kolonialmacht Wert darauf, dass die bisherige wirtschaftliche Zusammenarbeit beibehalten und wenn möglich durch eine politische Föderation gekrönt werde. Die Unterhändler von Kenia erkannten ihre Chance. Sie erklärten sich für den politisch-wirtschaftlichen Zusammenschluss, wohl wissend, dass sie in Präsident Kenyatta den herausragenden Führer für ganz Ostafrika hatten und über die beste Wirtschaftsstruktur verfügten. Tanganjika und Uganda waren nicht gegen die politische Föderation, wollten aber vorerst nur mit den gemeinsamen Diensten und der gemeinsamen Währung fortfahren, in der Erwartung, dass ihnen ermöglicht werde, den wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen.

Doch bald zeigte sich, dass Kenia der Nutzniesser dieser regionalen Zusammenarbeit war. Der Zahlungsverkehr mit dem Ausland konzentrierte sich in Nairobi, und die Handelsbilanz von Kenia wurde gegenüber Ugan-

da und Tansania – wie der neue Staat nach dem Zusammenschluss mit Sansibar hiess – mit dem wachsenden Investitions- und Konsumbedürfnis der beiden Länder immer aktiver. Sie versuchten daher, eine für Ostafrika bindende Investitionspolitik zustande zu bringen. Kenia war nicht dagegen, hatte aber Sorge, dass seine beträchtlichen Produktions-Kapazitäten Schaden erleiden könnten. 1965 kündigte Tansania seine eigene Währung an, worauf Uganda folgte und auch Kenia mitziehen musste. Der Untergang des «East African Shilling» erschien vielen als der Beginn der Desintegration – doch zu Unrecht: Denn eine Wirtschaftsgemeinschaft souveräner Staaten ist nur lebensfähig, wenn ihr Wachstum sich in einem gewissen Gleichgewicht befindet. Dieses kann nur mit nationalen Währungen erreicht werden. Auch zeigte sich, dass die gemeinsamen Dienste die Klammer waren, die Ostafrika wirtschaftlich zusammenhielt.

Diese Erkenntnis führte zum Schluss, dass ein neues Instrumentarium für die wirtschaftliche Zusammenarbeit nötig war, um einerseits die gemeinsamen Dienste zu sichern und andererseits nach dem Vorbild der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen gemeinsamen Markt mit einer besseren Verteilung der Investitionen und des Wohlstandes zu erreichen. Der anerkannte Ökonomie Professor Kjeld Philips aus Dänemark erhielt den Auftrag, eine Studien-Kommission mit je drei Mitgliedern von Kenia, Uganda und Tansania zu leiten und einen Vertragsentwurf auszuarbeiten. Nach 18 Monaten war der «Philips-Report» samt dem Entwurf für einen «Treaty for East African Co-operation» bereit. Am 6. Juni 1967 wurde dieser Vertrag unterzeichnet und trat am 1. Dezember des gleichen Jahres in Kraft. Er konstituiert die «East African Community» mit der aus den drei Staatshäuptern bestehenden «East African Authority», je einem «East African Minister» aus den drei Partnerstaaten, fünf «Councils», der «East African Legislative Assembly», dem «Common Market Tribunal», dem «Court of Appeal for East Africa», den als Regiebetriebe funktionierenden «Corporations» für Eisenbahn, Häfen, PTT und Luftfahrt und mit Forschungsinstituten.

Hindernisse

Die grösste Schwierigkeit bot bei diesen Verhandlungen wie erwartet die Sicherung des gemeinsamen Marktes für Landwirtschafts- und Industrieprodukte. Uganda und Tansania verlangten die Gewähr, dass Kenia mit seiner fortgeschrittenen Entwicklung nicht der Schwerpunkt neuer Investitionen werde und seine Versorgungsposition für Ostafrika damit weiter ausbaue. Für eine Reihe von Landwirtschaftsgütern wurden quantitative Restriktionen zugelassen. Im Industriesektor wurde eine «Transfer Tax» einge-

führt, die von einem Partnerstaat für Waren der beiden andern dann erhoben werden darf, wenn seine industrielle Handelsbilanz gegenüber diesen im ganzen defizitär ist. Die «Transfer Tax» darf nicht höher sein als 50 Prozent des Ansatzes im gemeinsamen Aussentarif für die gleiche Warenposition, soll maximal acht Jahre dauern und kann nur innert fünfzehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages erhoben werden. Ferner wurde eine «*East African Development Bank*» gegründet, mit dem unausgesprochenen Zweck, vor allem Investitionen in Uganda und Tansania zu fördern.

Damit hat Kenia zu einer Lösung Hand geboten, die in verschiedenen Bereichen für eine längere Übergangszeit keinen gemeinsamen Markt zulässt. Nach den bisherigen Erfahrungen ist es fraglich, ob die «Transfer Tax» den gewünschten Effekt einer gleichmässigeren Entwicklung der drei Staaten tatsächlich haben wird. Eher hat man den Eindruck, dass jeder Partner die gleichen Industrien aufzubauen sucht und damit die Vorzüge eines Marktes von 33 Millionen Konsumenten verloren gehen. Solange es nicht gelingt, sich über eine gemeinsame Investitionspolitik zu einigen, wird der gemeinsame Markt bloss ein Postulat bleiben. Erschwerend ist dabei, dass die drei Partner eine ideologisch verschiedene Wirtschaftspolitik treiben, die in Kenia liberal, in Tansania sozialistisch und in Uganda liberal-sozialistisch ist.

Weitere Beitritte und Assoziationen?

Bei den Feierlichkeiten anlässlich des Inkrafttretens des Vertrages waren Kaiser Haile Selassie, Präsident Kaunda von Sambia, der Präsident von Somalia und Vertreter von Rwanda, Burundi, Kongo und Malawi anwesend. Alle erklärten, sie interessierten sich für einen Beitritt oder eine Assoziation. In der Folge wurden Verhandlungsgesuche von Äthiopien, Somalia, Sambia und Burundi gestellt. Ein Verhandlungsteam der Community ist seither am Werke, indessen ohne dass es bis jetzt zu einem Beitritt oder einer Assoziation gekommen wäre. Für Äthiopien, Somalia und Burundi liegt die Hauptschwierigkeit darin, dass ihre Handels- und Verkehrsbeziehungen zu Ostafrika noch in den Anfängen stecken. Sambia als potentiell stärkster Beitrittskandidat braucht den Zugang zum Indischen Ozean und wendet zusammen mit Tansania dem mit chinesischer Hilfe gebauten «Tanzam-Railway»-Projekt seine Hauptaufmerksamkeit zu. Daneben will es sich die Türe nach dem Süden offen halten, für den Fall, dass es mit der Zeit doch zu einer Regelung mit Rhodesien, Mozambique und Angola kommt. Ein Beitritt zur Community begegnet daher gewissen Schwierigkeiten.

Zögerndes Rwanda

Rwanda, dessen Importe und Exporte über die Seehäfen Mombasa und Dar es Salaam abgewickelt werden und das damit entscheidend von Ostafrika abhängig ist, hat bisher kein Verhandlungsgesuch gestellt. Der schweizerische Berater des Präsidenten von Rwanda hat wiederholt auf die Wichtigkeit hingewiesen, das Verhältnis zur Community zu regeln. Auch hat der Delegierte für technische Zusammenarbeit in Bern der Regierung von Rwanda auf ihr Begehren einen Experten zur Verfügung gestellt, der zur Aufgabe hat, alle Aspekte der regionalen Zusammenarbeit mit den Nachbarländern zu prüfen und einen besonderen Dienst hierfür aufzuziehen. Wie berechtigt diese Bemühungen sind, hat sich letzthin gezeigt, als Uganda gegenüber Rwanda und Tansania die Grenze schloss, mit der Begründung, die beiden Länder liessen Anhänger des früheren Präsidenten Obote von ihrem Territorium aus operieren. Obwohl die Grenze gegenüber Rwanda kürzlich wieder geöffnet wurde, bleibt die Bereinigung des Verhältnisses zwischen Rwanda und der Community ein dringliches Anliegen.

Das Zerwürfnis zwischen dem Präsidenten von Uganda, General Idi Amin, und Präsident Nyerere von Tansania hat der Community für den Moment ihre Dynamik genommen. Niemand wird sich aber mit dem Makel behaften wollen, dieses Werk regionaler Zusammenarbeit zu Grabe getragen zu haben. Die Tendenz ist daher offensichtlich, die Community weiter funktionieren zu lassen. Doch fehlt ihr der Schwung, der die Arbeit der ersten Jahre beflügelte. Man darf aber annehmen, dass es mit der Zeit zu einer Aussöhnung kommt. Denn die Ostafrikaner und mit ungeklärter Situation im Süden in gewissem Sinne auch Sambia sind im gleichen Boot und können es sich nicht leisten, auszusteigen. Allein die Liquidation der gemeinsamen Dienste, die einen wesentlichen Beitrag an die gute Infrastruktur in Ostafrika und damit zum Gelingen der Community leisten, würde jahrelange und komplizierte Verhandlungen erfordern und – wie auch immer sie herauskäme – allein einen Rückschlag bringen.

Eigenständigkeit geht vor

Diese zwei Beispiele regionaler Zusammenarbeit zeigen, dass wie überall in der Welt und gerade auch in Europa die nationale Zielsetzung und die Sicherung der Eigenständigkeit ein «a priori» sind und überstaatliche Zusammenarbeit nur dann zulassen, wenn sie dadurch nicht gefährdet werden. Dies gilt ganz besonders für Entwicklungsländer, die nach langer Zeit fremder Herrschaft ihren eigenen Weg suchen und gangbar machen müssen.

Darüber hinaus stellt sich in den meisten Ländern von Afrika die Schwierigkeit, dass ihnen die verkehrs- und handelsmässige Infrastruktur für zwischenstaatlichen Austausch fehlt. Bevor sie also an regionale Zusammenarbeit denken können, müssen sie die Möglichkeit haben, sie zu praktizieren. Hierfür braucht es sehr erhebliche Investitionen, die diese Länder allein nicht aufbringen können. Es ist daher erfreulich, dass eine ganze Reihe von Geberländern Mittel bereitstellen, um an Stelle der einseitigen Kolonialorientierung neue komplementäre Wirtschaftsstrukturen zu schaffen. Gerade die Schweiz unterstützt immer wieder solche Bestrebungen. Auch die internationalen Organisationen marschieren in dieser Richtung, wobei die Bemühungen der Weltbank und des UNDP hervorzuheben sind.

Zukunftshoffnungen berechtigt

Von grosser Bedeutung ist dabei, was die afrikanischen Länder selber für eine bessere Zusammenarbeit zu tun in der Lage und bereit sind. Die «UNO Economic Commission for Africa» in Addis Abeba unter ihrem fähigen Chef Gardiner und die «African Development Bank» in Abidjan leisten nützliche Arbeit, wenn die Erfolge bis jetzt auch bescheiden sind. Die «Organisation for African Unity» hat an ihren letzten Tagungen viel Zeit auf die Problematik der regionalen Zusammenarbeit verwandt. Im Vordergrund steht die Ost-West-Strassenverbindung von Ostafrika nach Nigeria. Es stellen sich hier für die OAU praktische Entwicklungsaufgaben, die für die Zukunft weit wichtiger als die politischen Auseinandersetzungen werden könnten. Es ist zu hoffen, dass die Versachlichung der Debatten in der OAU Fortschritte macht und die Einheit eher über die Verwirklichung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit denn über Frontstellungen gegenüber aussen angestrebt wird. Ansätze hierfür sind vielleicht mehr vorhanden, als der kritische Beobachter aus der übrigen Welt oft zu erkennen vermag. Jedenfalls sollten die Aussenstehenden mit Verständnis und Geduld alle Bemühungen dieser Art unterstützen, ohne aus dem Auge zu lassen, dass der Widerstreit zwischen regionaler Zusammenarbeit und nationaler Selbstverwirklichung eine historische Gegebenheit ist, die akzeptiert, doch bewältigt werden muss.