

Langhammer, Rolf J.

**Article — Digitized Version**

## Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS): ein neuer Integrationsversuch

Europa-Archiv

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Langhammer, Rolf J. (1976) : Die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS): ein neuer Integrationsversuch, Europa-Archiv, ISSN 0014-2476, Verlag für internationale Politik, Bonn, Vol. 31, Iss. 5, pp. 163-168

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3321>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) – ein neuer Integrationsversuch

Von Rolf J. Langhammer

Es erscheint nicht übertrieben, wenn man den 28. Mai 1975 als Neubeginn der Bemühungen ansieht, den westafrikanischen „Balkanismus“ durch wirtschaftliche Kooperation zunächst institutionell zu überwinden. Seit diesem Tage sind alle fünfzehn westafrikanischen Staaten,<sup>1</sup> die bisher verschiedenen subregionalen Zollunionen, Währungsgemeinschaften und projektgebundenen Kooperationen zu meist frankophoner Provenienz angehörten, zusätzlich in der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (Economic Community of West African States = ECOWAS beziehungsweise Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest = CEDEAO) vereinigt. Mit der Ratifizierung des Vertrags durch Togo, Liberia, Nigeria, Guinea, Ghana, Elfenbeinküste und Sierra Leone ist der Bestimmung Genüge getan, wonach mindestens sieben der fünfzehn Gründungsmitglieder den Vertrag<sup>2</sup> ratifizieren müssen, bevor er in Kraft treten kann. An dieser Stelle kann zwar nicht die Geschichte der Integrationsbemühungen im westafrikanischen Raum beschrieben werden,<sup>3</sup> jedoch ist es sinnvoll, das Konglomerat wirtschaftlicher Zusammenschlüsse und Kooperationen bis zum heutigen Tage nach integrationspolitischen Merkmalen zu klassifizieren.

Nach handelspolitischen Kriterien (Binnenzollabbau, gemeinsamer Außenzoll) ist hier die Zollunion westafrikanischer Staaten (Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest = UDEAO) zu nennen, die 1973 in der Gemeinschaft westafrikanischer Staaten (Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest = CEAO) aufging. Ihr gehören die frankophonen Nachfolgestaaten Französisch-Westafrikas an, nämlich Elfenbeinküste, Senegal, Mali, Obervolta, Dahomey,<sup>4</sup> Niger und Mauretaniens. Einen Schritt weiter geht die Klassifizierung nach Faktorfreizügigkeit, gemeinsamer Industrialisierungsplanung und Finanzausgleich. Dieser Kategorie ist allein die CEAO zuzurechnen, die über entsprechende Instrumente (regionales Verbrauchssteuersystem, Ausgleichs- und Entwicklungsfonds) verfügt.

Unter das Stichwort währungspolitische Kooperation ist die Westafrikanische Währungsunion (Union Monétaire Ouest Africaine = UMOA) zu subsumieren, die aus allen frankophonen Staaten mit Ausnahme Mauretaniens, Guineas und Malis besteht.<sup>5</sup> Wesentliche Kennzeichen dieser Währungsunion sind die Zugehörigkeit zur Franc-Zone, eine gemeinsame Währung, Konvertibilitätsgarantien Frankreichs, gemeinsames Emissionsinstitut und gemeinsame Verwaltung der Devisenreserven.

Rolf J. Langhammer, Dipl.-Volkswirt, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Die größte Anzahl subregionaler Gemeinschaften fällt jedoch unter den Begriff der projektgebundenen Kooperation. Die zwei wesentlichsten Gruppierungen dieser Kategorie sind die Organisation zur Nutzbarmachung des Senegal-Flusses (Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal = OMVS) und der bereits 1959 gegründete Rat der Entente (Conseil de l'Entente). Die OMVS umfaßt Mauretanien, Mali und Senegal und erhält zur Zeit von verschiedenen internationalen Organisationen (Weltbank, Entwicklungsfonds der Europäischen Gemeinschaften) finanzielle Unterstützung beim Bau von Staudämmen.<sup>6</sup> Der „Rat“ (Elfenbeinküste, Dahomey, Obervolta, Niger und — seit 1966 — Togo) unterhält einen Kredit- und Garantiefonds sowie einen gemeinsamen Markt für Vieh und Fleisch. Weniger bedeutend, jedoch zur gleichen Kategorie zählend, sind die Liptako-Gourma-Behörde (Obervolta, Niger und Mali) mit dem Ziel der Infrastruktur-Erschließung und Rohstoffausbeutung einer Grenzregion aller drei Staaten sowie die beiden Kommissionen des Niger-Flusses und des Tschad-Sees. Ihnen gehören jeweils die Anrainerstaaten mit dem Ziel an, die wirtschaftliche Nutzung der beiden Gewässer mit hydrologischen Studien vorzubereiten und später einzuleiten.

Dieser Überblick macht deutlich, daß bis zur Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft die anglophonen Staaten erstens untereinander keine Kooperation betrieben<sup>7</sup> und zum anderen auch keine integrationspolitischen Beziehungen zu den frankophonen Staaten unterhielten.<sup>8</sup>

#### POLITISCHE SOLIDARISIERUNG ALS ANTRIEBSMOMENT

Die wesentlichsten Impulse zur Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft gingen von politischen, nicht von wirtschaftlichen Faktoren aus. Was die handels- und investitionspolitischen beziehungsweise die infrastrukturellen Beziehungen zwischen anglo- und frankophonen Staaten anlangt, hat sich seit den sechziger Jahren nichts Grundlegendes geändert. Während der Handel zwischen den frankophonen Staaten der CEAO (einschließlich Dahomey) weniger als zehn Prozent ihres Gesamthandels beträgt, liegt der entsprechende Anteil im Handel zwischen den beiden Sprachblöcken noch niedriger. Die einzige Ausnahme, von der auch positive politische Impulse für das Zustandekommen der Wirtschaftsgemeinschaft ausgingen, ist der Handel zwischen Nigeria und Niger. Eine Intensivierung des Handels erhoffen sich vor allem Togo (mit Ghana) und Dahomey (mit Nigeria) von einer Institutionalisierung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen anglo- und frankophonen Staaten.<sup>9</sup>

Vorläufer dieser Entwicklung waren 1973 die Weigerung Dahomeys, der CEAO ohne Nigeria beizutreten,<sup>10</sup> sowie die projektgebundene Kooperation Ghanas mit Togo, das seine Distanz zum frankophonen Raum auch dadurch zum Ausdruck brachte, daß es die Grundlage der Währungsunion in Frage stellte, nämlich die unveränderte Parität zwischen afrikanischem und französischem Franc.<sup>11</sup>

Die Kooperationsbemühungen hätten aber nicht ausgereicht, die wirtschaftliche Spaltung des westafrikanischen Raumes institutionell zu überwinden. Hinzu kam

jedoch ein globaler Solidarierungsdruck von außen, ausgelöst durch den Eintritt Großbritanniens in die EG, das Auslaufen des zweiten Abkommens von Jaunde und die Einbeziehung aller schwarzafrikanischen Commonwealth-Staaten in das Assoziierungskonzept der erweiterten EG. Berücksichtigt man ferner die erfolgreiche Kartellpolitik der Organisation der Erdöl-Exportländer (OPEC) zur gleichen Zeit, die Bemühungen zur Durchsetzung einer neuen Weltwirtschaftsordnung seitens aller Entwicklungsländer sowie das überraschend geschlossene Auftreten der afrikanischen Staaten bei den Verhandlungen zwischen der EG und 46 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) um nichtreziproke Präferenzen und einen Stabilisierungsfonds für Exportgütererlöse, so wird verständlich, daß die Gründung der ECOWAS durch diese Demonstrationen politischer Einheit von Ländern der Dritten Welt begünstigt wurde, ohne daß entsprechende ökonomische Grundlagen im Innern geschaffen wurden.

#### INTEGRATION IN DER HANDELS- UND WÄHRUNGSPOLITIK

Der Schwerpunkt des Vertrags über die Wirtschaftsgemeinschaft liegt im handelspolitischen Bereich, d. h. im stufenweisen Abbau von Binnenzöllen und in der graduellen Einführung eines gemeinsamen Außenzolls über einen Zeitraum von fünfzehn Jahren mit zeitlichen Zäsuren nach zwei und zehn Jahren. Was dieses zeitliche Vorgehen betrifft, unterscheidet sich der Vertrag nicht wesentlich von anderen Verträgen mit gleichen Zielen. Den Schöpfern dieses Vertrags scheinen aber auch die Schwierigkeiten bekannt zu sein, mit denen alle afrikanischen Gemeinschaften zu kämpfen haben, die sich auf Handelsliberalisierung als integrationspolitisches Instrument beschränkten. Zumeist scheiterten sie am Entwicklungsgefälle im Industrialisierungsniveau der einzelnen Partner oder an der Tatsache, daß bei Beginn der Integration nicht das Mindestmaß an zwischenstaatlichem Handel mit Industriegütern vorhanden war, das eine weitere Handelsexpansion durch Liberalisierungsmaßnahmen erlaubt. Der Vertrag widmet sich daher auch der industriellen Entwicklung, d. h. der Harmonisierung fiskalischer Anreize und Entwicklungspläne. Hier scheint die Gemeinschaft den Weg des Andenpaktbeschlusses beschreiten zu wollen, d. h. den Versuch einer gemeinsamen Haltung gegenüber ausländischen Direktinvestitionen, um einen Anreiz-Wettbewerb zwischen den Staaten bei der Standortentscheidung ausländischer Investoren zu verhindern.<sup>12</sup>

Eine weitere Abweichung vom üblichen Vertragsschema stellt die Zusammenarbeit im Primärgüterbereich dar. In der Wirtschaftsgemeinschaft werden zunächst eine Harmonisierung der nationalen agrarpolitischen Maßnahmen und später eine gemeinsame Agrarpolitik angestrebt.

Problematisch erscheint die Behandlung der währungspolitischen Aspekte. Die zahlreichen Konvertibilitätsbeschränkungen beziehungsweise Kapitalverkehrsrestriktionen behindern die Kapitalfreizügigkeit und erzeugen durch Wechselkursverzerrungen Protektionsräume, ohne die zahlreiche Industrien in den kleinen frankophonen Ländern der Konkurrenz aus den anglophonen Ländern Ghana

und Nigeria nicht gewachsen wären. Aus diesem Grunde sind die Ziele in diesem Bereich weit weniger ehrgeizig gesetzt. Es ist an bilaterale und später multilaterale Verrechnungskonten für den zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr gedacht, ferner an den schrittweisen Abbau der Kapitalverkehrsrestriktionen.<sup>13</sup> Der weitere Vertragsinhalt wird wesentlich durch infrastrukturelle Zusammenarbeit sowie durch die Behandlung des „Ungleichgewichtsproblems“ bestimmt. Zwar wird ein Verlustausgleichs-Fonds eingerichtet, jedoch sind Ein- und Auszahlungsmodalitäten bei weitem nicht so konkret gefaßt wie bei den Fonds der CEAO und des „Rates“, deren Funktion und Vergaberichtlinien bereits im Vertrag und nicht erst in den Durchführungsbestimmungen festgelegt wurden.

Von besonderer Bedeutung für die künftigen handelspolitischen Beziehungen zwischen anglo- und frankophonen Ländern ist die Bewertung der Präferenzen, die sich die Mitglieder der CEAO durch die Bildung einer Zollunion gegenüber den anglophonen Ländern 1973 zugestanden haben. Nach dem Meistbegünstigungsprinzip müßten diese Präferenzen jetzt auch auf die anderen Mitglieder ausgedehnt werden, so daß die Zollunion der CEAO schrittweise aufgelöst würde. Darauf bezieht sich eine Bestimmung des Vertrags, die auf Drängen der frankophonen Staaten grundsätzlich die Mitgliedschaft in anderen regionalen Gemeinschaften anerkennt, sofern sie nicht den Bestimmungen des Vertrags zuwiderläuft.

#### UNGÜNSTIGE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE EFFEKTIVE GEMEINSCHAFT

Die Skepsis, die dem Versuch entgegengebracht werden muß, die fünfzehn Staaten in einer Wirtschaftsgemeinschaft zu vereinen, entzündet sich an drei Problemkreisen:

1. In wirtschaftlicher Hinsicht gilt der Satz, daß die Addition von Staaten noch nicht zu einer Gemeinschaft führt. An dieser Stelle sind bereits aufgeführte Einzelprobleme zu nennen, wie substitutive Produktionsstrukturen, Transportkosten und Protektionsinstrumente tarifärer und nichttarifärer Art,<sup>14</sup> auf die vor allem die kleinen Staaten bauen, industrielles Entwicklungsgefälle,<sup>15</sup> Kapitalimmobilität und geringes Ausgangsniveau der wirtschaftlichen Beziehungen.

2. Resümiert man den Trend der bisherigen Integrationsversuche in Westafrika, so läßt sich feststellen, daß die Zahl der Versuche in umgekehrtem Verhältnis zum Erfolg stand. Kleine Gemeinschaften mit eng umrissenen Zielen wiesen größere Fortschritte auf als die auf Handelsliberalisierung basierenden Ansätze.

3. Damit steht in Zusammenhang, daß die Skala der politischen Hindernisse von Grenzauseinandersetzungen (Mali—Obervolta, Togo—Dahomey) bis zu grundsätzlichen gesellschaftspolitischen Divergenzen reicht, wie sie etwa zwischen Guinea und Dahomey als Protagonisten einer sozialistischen Entwicklungsstrategie sowie der Elfenbeinküste und Senegal als Vertretern einer liberalistischen Strategie bestehen. Die Erfahrungen der Ostafrikanischen Gemeinschaft (Kenia, Tansania, Uganda) lehren, daß gesellschaftspolitische Divergenzen sich

bald in Binnenzöllen und anderen Protektionsmaßnahmen der kleineren Länder niederschlagen, die den Bestand einer Gemeinschaft gefährden.

Die wirtschaftlichen Perspektiven der Wirtschaftsgemeinschaft sind skeptisch zu beurteilen, vor allem, was die Expansion der intraregionalen Arbeitsteilung bei Industriegütern betrifft. Im Primärgüterbereich könnte die Gemeinschaft eine Kartellpolitik nach außen hin begünstigen, etwa nach dem Vorbild der OPEC oder des Plans der Welthandelskonferenz, der für alle Rohstoffe eine De-facto-Kartellisierung vorsieht. In der Praxis jedoch dürfte diese Absicht, sofern sie den Autoren des Vertrags bei der „gemeinsamen Agrarpolitik“ vorschwebte, am geringen Anteil der Mitgliedstaaten an den Weltexporten wichtiger Primärgüter scheitern. 1971 betrug der Anteil dieser Länder (ohne Guinea-Bissau) an den Weltexporten von Kaffee 6,3 %, von Ölsaaten 6,2 %, an Rohholz 7,9 % (1970), an Düngemitteln 8,4 % (1970) sowie an Eisenerz 3,4 % (1970). Einzige Ausnahme ist Kakao mit einem Anteil von 59,9 %, jedoch ist dieses Produkt kaum ein erfolgversprechendes Kartellobjekt. Darüber hinaus sind die angebotenen Produkte substituierbar und gehören größtenteils in den Agrarbereich.

Was an Perspektiven bleibt, ist überwiegend politischer Natur und damit spekulativ. Die Hoffnung, die Gemeinschaft könnte eine Sogwirkung in Richtung zentralafrikanischer Staaten auslösen, besonders artikuliert durch die Forderung des senegalesischen Präsidenten, Léopold Senghor, nach einer Gemeinschaft zwischen Nouakchott/Mauretanien und Kinshasa/Zaire, dürfte als Reaktion auf das drohende Übergewicht Nigerias zu verstehen sein, da in einer derart erweiterten Gemeinschaft die frankophonen Länder zahlenmäßig deutlich überwiegen würden.

Will die Wirtschaftsgemeinschaft in ihrer jetzigen Größe existenzfähig bleiben, so erscheint dies nach den Integrationserfahrungen der Vergangenheit nur dann möglich, wenn die Durchführungsbestimmungen eine Vielzahl nationaler und sektoraler Ausnahmeregelungen enthalten, die ihrerseits die Arbeitsfähigkeit der Gemeinschaft erheblich belasten. Die Gemeinschaft ist nicht schon deshalb als eine effiziente Gemeinschaft anzusehen, weil sie Superlative nach Zahl der Mitglieder, räumlicher Ausdehnung und Bevölkerung aufweist. Die Erfahrungen der Lateinamerikanischen Freihandelszone (LAFTA) und des Andenpaktes zeigen ebenso wie die Fortschritte im „Rat“ und anderen Organisationen mit bescheidenen Zielen, daß weniger oft mehr — in diesem Fall ein Mehr an positiven Integrationswirkungen — bedeutet.

#### ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> Es sind dies die frankophonen Staaten Elfenbeinküste, Senegal, Mali, Mauretanien, Obervolta, Dahomey, Togo, Niger, und Guinea, die anglophonen Staaten Ghana, Gambia, Sierra Leone, Nigeria und Liberia sowie Guinea-Bissau. Seit dem 30. November 1975 nennt sich Dahomey Volksrepublik Benin. Im folgenden wird noch der alte Name verwendet.

<sup>2</sup> Text in: *International Legal Materials*, Washington, Nr. 5/1975, S. 1200 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Klaus von der Ropp, Ansätze zu regionaler Integration in Schwarzafrika, in: EA 12/1971, S. 429 ff; Rolf J. Langhammer, Die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft. Ein neuer Weg zur regionalen Integration Westafrikas? in: *Internationales Afrikaforum*, München, H. 7—8/1973, S. 408 ff; Lynn K. Mytelka, A genealogy of francophone West and Equatorial African regional organisations, in: *The Journal of Modern African Studies*, London, Nr. 2/1974, S. 297 ff.

- <sup>4</sup> Dahomey gehört zwar faktisch zur UDEAO, indem es deren Zolltarif anwendet, nicht aber zur CEAO, weil es diese Gemeinschaft ohne Nigeria ablehnte.
- <sup>5</sup> Obwohl Mali nach einem währungspolitischen Alleingang Ende der sechziger Jahre noch über eine eigene Währung verfügt, ist es währungspolitisch de facto wieder in die Franc-Zone reintegriert.
- <sup>6</sup> Bis 1971 gehörte auch Guinea dieser Vereinigung an, trat dann aus politischen Gründen aus und erwägt zur Zeit den Wiedereintritt.
- <sup>7</sup> Einer der Gründe dürfte darin liegen, daß mit Ausnahme Sierra Leones und Liberias, das jedoch dem Dollar-Raum angehört, die anglophonen Staaten keine gemeinsamen Grenzen haben, was den zwischenstaatlichen Handel erschwert.
- <sup>8</sup> Eine Ausnahme bildete eine begrenzte zolltechnische Zusammenarbeit zwischen Senegal und dem von Senegal eingeschlossenen Gambia im Senegambia Permanent Committee.
- <sup>9</sup> Ähnliche Anstrengungen gingen von Nigeria aus, das ein bilaterales Handelsabkommen mit Sierra Leone schloß, Mali finanzielle Hilfe zur Überwindung der Dürrekatastrophe gewährte und mit Guinea eine Kapitalbeteiligung an seinen Eisenerzminen vereinbarte.
- <sup>10</sup> Dies, obwohl Dahomey noch 1970 zu den Signatarstaaten des Einverständnisprotokolls über die CEAO gehörte und auch 1972 den vorläufigen Integrationsvertrag unterzeichnete. Dieser Kurswechsel ist im wesentlichen auf die Machtübernahme durch eine Militärregierung im Oktober 1972 zurückzuführen.
- <sup>11</sup> Anlässlich des Staatsbesuchs des französischen Präsidenten Georges Pompidou 1972 in Togo forderte der togolesische Präsident Etienne Eyadéma eine Aufwertung des afrikanischen Franc (CFA-Frs) gegenüber dem französischen Franc.
- <sup>12</sup> Vgl. Sven Heldt, Gemeinschaftliche Regelungen für ausländische Investitionen im Rahmen des Andenpaktes, Kieler Arbeitspapiere Nr. 37, Oktober 1975.
- <sup>13</sup> Hier zeigen sich einige Ungereimtheiten im Vertrag. Auf der einen Seite soll die Kapitalmobilität gefördert werden, auf der anderen Seite sollen die Kreditzinssätze in allen Staaten „harmonisiert“ werden — eine Maßnahme, die kaum Kapitalmobilität fördern dürfte.
- <sup>14</sup> Eine Übersicht über Handelshemmnisse im westafrikanischen Raum gibt C. O. Ilori, Trade Constraints: A Barrier to Economic Co-operation in West Africa, in: *The Nigerian Journal of Economic and Social Studies*, Ibadan, Nr. 3/1973, S. 405 ff.
- <sup>15</sup> Das Entwicklungsgefälle verläuft zwischen Nigeria, Ghana, der Elfenbeinküste und Senegal einerseits sowie Mali, Obervolta, Niger, Dahomey und Guinea andererseits. Bereits innerhalb der CEAO wurde dieses Gefälle insofern sichtbar, als auf die Elfenbeinküste 50% der CEAO-Exporte von Industriegütern innerhalb der CEAO entfielen, auf Mauretanien hingegen nur 0,63%. Entsprechend schlüsselt sich übrigens auch der Ausgleichsfonds der CEAO auf.