

## Southern Africa Development Community (SADC): regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, Teil III

Peters-Berries, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peters-Berries, C. (2001). *Southern Africa Development Community (SADC): regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara, Teil III*. (SWP-Studie, S 16). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-255745>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Christian Peters-Berries (ext.)*

# **Southern Africa Development Community (SADC)**

Regionale Integration und Kooperation in Afrika  
südlich der Sahara, Teil III

S 16  
Juli 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für Gestaltung  
und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Einleitung 7**

#### **Ziele und Struktur der SADC 9**

Vorgeschichte 9

Kontext der Transformation 12

Grundsätzliche Ziele und Prinzipien 14

Struktur und Organe 16

Finanzen 23

#### **Chancen regionaler Integration und Kooperation im südlichen Afrika 26**

Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt 26

*Ausgangsbedingungen* 26

*Zielsetzungen der SADC und Umsetzungsstrategien* 35

*Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer* 38

Politische Zusammenarbeit 43

*Ausgangsbedingungen* 43

*Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie* 49

*Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer* 51

Sektorale Kooperation 55

*Ausgangsbedingungen* 55

*Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie* 60

*Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer* 62

Erweiterung 65

#### **Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen 67**

COMESA, EAC, SACU 67

Kompatibilität 67

*Prioritätensetzung der Mitgliedsländer* 69

Post-Lomé und Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika 70

#### **Schlußfolgerungen und Empfehlungen 72**

Schwächen und Stärken 72

Zielkompatibilität 74

Ziele und Interessen der Mitgliedsländer 77

Fortentwicklung der SADC 81

Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen 82

Post-Lomé, REPA und Freihandelsabkommen 82

Empfehlungen 83

#### **Abkürzungen 86**



**Southern Africa Development Community (SADC)  
Regionale Integration und Kooperation in Afrika  
südlich der Sahara, Teil III**

Die Förderung regionaler Kooperation und Integration in Afrika südlich der Sahara gehört zu den vorrangigen Zielen deutscher Afrikapolitik. In seinen Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara und in seinem Strategiepapier für die Politik gegenüber dem südlichen Afrika betonen das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) bzw. das Auswärtige Amt die große Bedeutung dieses Förderansatzes. Der Cotonou-Vertrag zwischen EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und der Pazifik (AKP) räumt Regionalorganisationen einen hohen Stellenwert ein. Parallel hierzu haben afrikanische Regionalverbände ihre Integrationsbemühungen verstärkt.

Beide Entwicklungen waren Anlaß für die Durchführung eines Forschungsprojekts »Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara«, das vom BMZ finanziell unterstützt wurde. In drei Fallstudien – East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS), Southern Africa Development Community (SADC) – wurden folgende Punkte analysiert: Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation; Kompatibilität ihrer Ziele mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration; Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration; Vorstellungen zur Fortentwicklung der Organisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate; Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen; Rückwirkungen des Cotonou-Vertrages; Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisationen. Die vorliegende Fallstudie zur Southern African Development Community (SADC) wurde von einem Experten verfaßt, der seit zwölf Jahren in der Region des südlichen Afrika lebt und sich dabei stets mit Fragen regionaler Integration beruflich befaßt hat.

Fragestellung

Die heutige SADC ging 1992 aus der bereits 1980 in Lusaka gegründeten SADCC hervor; sie stellt eine konzeptionelle Erweiterung und qualitative Vertiefung des ursprünglichen Ansatzes für die regionale entwicklungspolitische Zusammenarbeit dar. Im SADC-Vertrag verständigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Etablierung einer Entwicklungsgemeinschaft auf der Grundlage von Entwicklungsintegration. Die politischen Zielvorstellungen der SADC beziehen sich auf grundlegende Stabilitätsbedingungen für regionale Zusammenarbeit. Kooperation und Koordination in ausgewählten Politikfeldern spielen eine herausgehobene Rolle. Nimmt man die allgemeinen Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als Ausgangspunkt, läßt sich eine gewisse Förderungswürdigkeit der

Die SADC und ihre Förderungswürdigkeit

Verbesserung der Integrationsbedingungen

Regionalorganisation SADC ableiten. Das Hauptinteresse dürfte sich auf die mögliche Rolle der SADC als Entwicklungsmotor für das südliche Afrika richten. Eine übermäßige politische Privilegierung der SADC als gleichgesinnte Wertegemeinschaft in den Beziehungen zur EU erscheint nicht mehr gerechtfertigt.

Eine Förderung von außen muß bei der Beseitigung von Integrationshemmnissen und der Verstärkung von Integrationskatalysatoren ansetzen. Das entscheidende politische Integrationshemmnis besteht im Machtkonflikt zwischen Südafrika einerseits sowie Simbabwe und weiteren mittelgroßen SADC-Staaten andererseits. Mit einem neuen, demokratisch legitimierten Präsidenten in Harare könnten Südafrika und Simbabwe ein Führungstandem innerhalb der SADC bilden, dessen Dynamik sich die anderen Mitgliedsländer kaum entziehen könnten. Weitere Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Simbabwe und Aufrechterhaltung des Drucks auf Mugabe sind deshalb auch unter regionalpolitischen Gesichtspunkten ein Gebot der Stunde. Darüber hinaus bedürfen die kleineren SADC-Staaten der Beratung – in zweierlei Hinsicht: Hilfe bei der Stärkung der technischen Kompetenz, so daß sie besser gegenüber Südafrika in Verhandlungen bestehen können, und Beratung bei der Erarbeitung nationaler Standpunkte zu regionalen Fragen. Im Verbund mit anderen Gebern sollte die finanzielle Förderung von Kompensationsmaßnahmen für den indirekten Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte und staatlicher Einnahmeverluste in Betracht gezogen werden. Darüber hinaus ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer Steuersysteme im südlichen Afrika unabdingbar.

Förderung der SADC

Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den SADC-Organen und bei der Zielformulierung sollten durch Konzentration der Fördermittel auf spezifische Organe und Kooperationsfelder bekämpft werden. Vordringlich erscheinen in bezug auf die SADC-Organen die Stärkung ausgewählter nationaler *SADC-Co-ordination-Units*, der nationalen *Contact Points* und des SADC-Sekretariats besonders im Hinblick auf die geplante Einrichtung von *Policy Formulation Units*. Die SADC legt ihren Schwerpunkt auf den Ausbau der physischen Infrastruktur. Darin verdient sie selektiv materielle Unterstützung. Der Schwerpunkt sollte hierbei jedoch eindeutig auf der Entwicklung bisher vernachlässigter Randgebiete der Region liegen. Zwei weitere Bereiche verdienen in diesem Zusammenhang Beachtung: Die Unterstützung bzw. Etablierung eines Programms zur Vereinheitlichung der Rechtsordnungen und Hilfe bei der Fortbildung von Fachbeamten, die direkt in den Integrationsprozeß eingreifen. Eine direkte Interventionsmöglichkeit, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb der SADC zum Vorteil der regionalen Konfliktbewältigung zu verstärken, besteht für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit kaum. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen jedoch der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertise zu entwickeln und geltend zu machen.

*Stefan Mair*

## Einleitung

Die Förderung regionaler Kooperation und Integration in Afrika südlich der Sahara gehört zu den vorrangigen Zielen deutscher Afrikapolitik. In seinen Leitlinien für die Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika südlich der Sahara betont das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den hohen Stellenwert dieses Förderansatzes. Außenminister Joschka Fischer hat im März 2000 bei einer Grundsatzrede zur deutschen Afrikapolitik in Südafrika der Unterstützung regionaler Kooperations- und Integrationsansätze große Bedeutung beigemessen. Der vor kurzem unterzeichnete Cotonou-Vertrag wird diesen Bekenntnissen neue Dynamik verleihen, da er nicht nur der Förderung von Regionalorganisationen einen hohen Stellenwert einräumt, sondern auch die Formalisierung von Handelsbeziehungen zwischen der EU und Gruppen von AKP-Ländern über Regional Economic Partnership Agreements (REPA) mit bestehenden und künftigen Regionalorganisationen anstrebt.

Politische Prioritätensetzung

Parallel zu dieser Aufwertung afrikanischer Regionalorganisationen in der Außen- und Entwicklungspolitik der internationalen Gebergemeinschaft haben einige afrikanische Regionalverbände ihre Integrationsbemühungen verstärkt. Die Mitgliedsländer der Southern Africa Development Community (SADC) haben 1996 ein Freihandelsabkommen unterzeichnet, das im Januar 2000 ratifiziert wurde und seit dem 1. September 2000 umgesetzt wird. Der Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) beschloß im Oktober 2000 ebenfalls, sämtliche Zölle zwischen seinen Mitgliedsländern abzubauen. Der einst weitestgehende Integrationsansatz Afrikas, die East African Community (EAC), wurde durch den 1999 unterzeichneten Vertrag wiederbelebt bzw. neugegründet. Die Economic Community of West African States (ECOWAS) hat sich im Januar 2000 zum Ziel gesetzt, bis 2004 eine Währungsunion in Westafrika zu realisieren.

Verstärkte Integrationsanstrengungen

Diese weitreichenden Zielsetzungen geben zu erheblicher Skepsis Anlaß, wenn man sie dem bisher Erreichten gegenüberstellt. Schon früher mangelte es afrikanischen Regionalorganisationen nicht an ehrgeizigen Zielen. Das hat aber ihre Partnerländer nicht davon abgehalten, selbst essentiellen Verpflichtungen ihrer Mitgliedschaft – Zahlen der Mitgliedsbeiträge, regelmäßige Teilnahme an den Gremiensitzungen – nicht nachzukommen. Es gibt eine Reihe von Gründen dafür, daß dennoch immer wieder neue Integrationsansätze geboren werden oder bestehende – zumindest auf Gipfelkonferenzen – neu aufleben. Neben konkreten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zwängen sowie politischen Idealen ist kaum zu verleugnen, daß auch das Wissen der afrikanischen Staaten um die Bedeutung, die die internationale Gebergemeinschaft der Förderung regionaler Kooperation und Integration zumißt, hierzu beiträgt. In diesem Kontext muß die Sinnhaftigkeit und Leistungsfähigkeit von Regionalorganisationen sowie die Befähigung und der politische Wille ihrer Mitgliedsländer, diese zum Erfolg zu führen, geprüft werden.

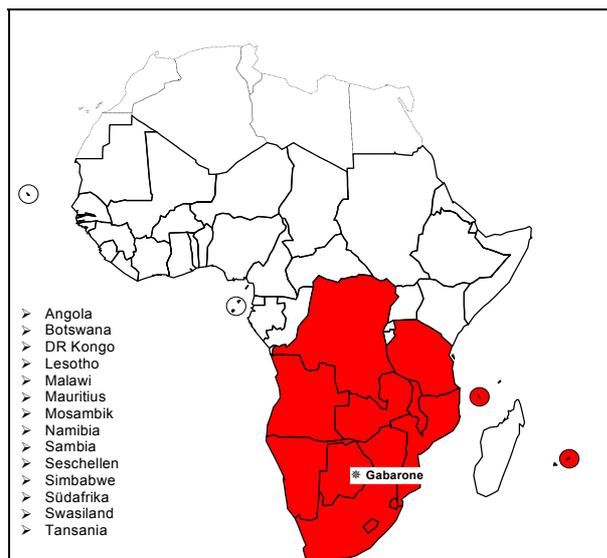
Rhetorik und Realität

- Zielsetzung der Studie Die Studie »Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara« stellt sich dieser Aufgabe. In drei Fallstudien – EAC, ECOWAS, SADC – soll folgenden Fragen nachgegangen werden:
- Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation;
  - Kompatibilität der Ziele der Regionalorganisation mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration;
  - Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration;
  - Vorstellungen hinsichtlich der Fortentwicklung der jeweiligen Regionalorganisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate;
  - Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen, insbesondere ECOWAS/UEMOA, SADC/EAC, SADC/COMESA, EAC/COMESA, EAC/IGAD;
  - Rückwirkungen des EU-Südafrika-Freihandelsabkommens und des Post-Lomé-Vertrages;
  - Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisationen durch die Bundesregierung.
- Auswahl der Fallstudien Drei Kriterien bestimmten die Auswahl der Fallstudien: Entwicklungspotential, Erfolgsaussichten und möglichst weitgehende räumliche Abdeckung der Region Afrika südlich der Sahara. Empirische Grundlage der Fallstudien sind Gespräche und Recherchen im Rahmen von zwei- bis dreiwöchigen Feldaufenthalten in den Sekretariaten der Regionalorganisationen und den Hauptstädten ihrer wichtigsten Mitgliedsländer. Die Ergebnisse dieser Feldstudien werden jeweils einzeln in Berichten präsentiert. Sie werden schließlich in einer Studie zusammengefaßt und dabei durch grundsätzlichere Ausführungen zu Ratio und Erfolgsbedingungen regionaler Integration und Kooperation in Ländern des Südens ergänzt.
- Empirische Basis Der vorliegende Bericht beruht auf der kontinuierlichen Beobachtung der Entwicklung der SADC und ihrer wichtigsten Mitgliedsstaaten. In den letzten sechs Monaten wurde das SADC-Sekretariat in Gaborone (Botswana) sowie die SADC Annual Consultative Conference in Mbabane (Swasiland) besucht. In dieser Zeit wurden Gespräche mit Personen aus den Bereichen Regierung, Parlament, Verbände, Wissenschaft, Medien, Zivilgesellschaft und Geberorganisationen geführt.
- Gliederung Der Bericht gliedert sich in vier Abschnitte:
- grundsätzliche Ziele und Struktur der SADC;
  - Ausgangsbedingungen, Zielsetzungen und Umsetzungschancen der Integration sowie sektoraler Kooperation;
  - Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen;
  - Schlußfolgerungen einschließlich Empfehlungen.

## Ziele und Struktur der SADC

Unter den existierenden afrikanischen Regionalgemeinschaften gehört die SADC zu den beständigsten und realistischsten. Die heutige SADC ging 1992 aus der bereits 1980 in Lusaka (Sambia) gegründeten Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC) hervor; sie stellt eine konzeptionelle Erweiterung und qualitative Vertiefung des ursprünglichen Ansatzes für die regionale entwicklungspolitische Zusammenarbeit dar. Im SADC-Vertrag verständigten sich die Staats- und Regierungschefs von damals zehn Staaten des südlichen Afrika, auf der Grundlage von »Entwicklungsintegration« eine »Entwicklungsgemeinschaft« zu etablieren. In der damals verabschiedeten »Windhoek Declaration« bekannten sie sich zum Prinzip der regionalen Integration und zur Notwendigkeit, regionale Einrichtungen zu stärken. Es dauerte jedoch bis zum Januar 2000, ehe mit dem Handelsprotokoll der zentrale Mechanismus der regionalen Integration ratifiziert wurde, und bis zum September 2000, ehe er in Kraft trat.

Von SADCC zu SADC



### Vorgeschichte

Die heutige SADC besitzt in der ehemaligen Gruppe der »Frontstaaten« und in der 1980 gegründeten SADCC einen politischen und einen wirtschaftlichen Vorläufer. Die Frontstaaten wurden 1974 von Tansania, Sambia, Botswana und Mosambik gegründet; Angola trat 1976 bei, Simbabwe 1980 und Namibia 1990. Die Staatengruppe hatte sich zusammengefunden, um den politischen Widerstand gegen das Apartheidregime in Südafrika regional und international zu koordinieren. Sie griffen ab 1977 Anregungen der Europäischen Gemeinschaft und skandinavischer Länder auf, eine wirtschaftlich ausgerichtete Regionalgemeinschaft ins Leben zu rufen, über die Entwicklungshilfe an die verwundbaren Staaten im südlichen Afrika geleitet werden konnte. Die Gründung der SADCC wurde 1979 von den Staats- und Regierungschefs der Frontstaaten auf einer Konferenz in Arusha vorbereitet. Als die SADCC im April 1980 in Lusaka gegründet wurde, gehörten ihr neun Staaten an: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Swasiland und Tansania.

Die Frontstaaten

Das Hauptanliegen der SADCC war nicht so sehr eine regionale wirtschaftliche Integration – die gescheiterten Versuche der Zentralafrikanischen Föderation (1953–1963) und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (1967–1977) dienten als warnende Beispiele vor zu ehrgeizigen Integra-

Reduzierung von wirtschaftlicher Abhängigkeit...

tionsvorhaben – als vielmehr die Reduzierung von wirtschaftlicher Abhängigkeit, besonders, aber nicht ausschließlich von Südafrika. Der von der SADCC verfolgte Ansatz kann als Integration durch Projektkoordination bezeichnet werden. Im Gegensatz etwa zur Ostafrikanischen Gemeinschaft verzichtete die SADCC auf zentralisierte und umfangreiche Organisationsstrukturen. Ein kleines, in Botswana angesiedeltes Generalsekretariat und zwei sektorale Koordinationsstellen (eine für Transport und eine für Agrarforschung) stellten zunächst den gesamten regionalen Organisationsapparat dar. Die Gründung der SADCC war in erster Linie politisch motiviert. Die Frontstaaten wollten einerseits den Widerstand gegen Südafrika ausweiten und andererseits das wirtschaftliche Erpressungspotential des Apartheidstaates verringern. Es bestand in folgenden Abhängigkeiten.

...in folgenden Bereichen

**Handelsbeziehungen:** Südafrika hatte einer Reihe von Ländern außerhalb der Southern African Customs Union (SACU), so Malawi, Sambia und Simbabwe, teilweise weitreichende Handelspräferenzen eingeräumt. Besonders für die simbabwische Industrie war und ist der südafrikanische Markt von großer Bedeutung. Umgekehrt bezogen viele Staaten des südlichen Afrika einen beträchtlichen Teil ihrer Importe – Kapitalgüter, intermediäre Güter und Konsumgüter – aus der Kaprepublik. Behinderungen und Verzögerungen in den Handelsbeziehungen zwischen Südafrika und seinen Nachbarn trafen vor allem letztere.

**Nahrungsmittelsicherheit:** Das südliche Afrika ist eine für Dürren anfällige Region mit großem landwirtschaftlichem Potential, in der Nahrungsmittelsicherheit mittelfristig aber wohl nur mit modernen landwirtschaftlichen Anbaumethoden erreichbar ist. Südafrika konnte in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts dauerhaft Nahrungsmittelüberschüsse erzeugen, die den Nachbarländern bei Dürren wie etwa 1982–1984 zugute kamen.

**Arbeitsmigration:** Südafrikas Minen und Plantagen importierten seit Ende des 19. Jahrhunderts Arbeitskräfte aus den umliegenden Ländern, vor allem Botswana, Lesotho, Swasiland, Malawi, Mosambik, Sambia und Simbabwe. Noch 1986 stammten 40% aller Minenarbeiter in Südafrika aus den Nachbarländern. Dies stellte für die Nachbarn Südafrikas nicht nur eine wichtige Einnahmequelle dar, sondern auch ein soziales Ventil. Die Einschränkung oder gar Unterbindung der Arbeitsmigration konfrontierte Staaten wie Lesotho, Swasiland, Mosambik und Sambia mit beträchtlichen sozio-ökonomischen Problemen.

Um diese Abhängigkeit zu mindern, investierten die SADCC-Staaten mit Hilfe der Geber intensiv in den Transportsektor. Die Bahnlinien zu Häfen in Mosambik und selbst die ineffiziente Tanzanian-Zambian Railways (TaZaRa) und der Hafen von Dar es Salam erhielten bis 1990 finanzielle Hilfen.

Die Totale Nationale Strategie Südafrikas...

Zudem sollte die durch die Unabhängigkeit Simbawes erzeugte Dynamik im Widerstand gegen Südafrika wirtschaftlich konsolidiert werden. Mit Lesotho, Malawi und Swasiland schlossen sich der SADCC drei Staaten an, die wirtschaftlich und politisch stark von Südafrika abhängig waren und zumindest teilweise als politisch unsichere Protagonisten regionaler

Kooperation galten. Besonders die Mitgliedschaft Malawis (unter Hastings Kamuzu Banda) war zunächst stark umstritten. Trotz zunehmender internationaler und regionaler Isolation hatten sich Ende der 70er Jahre die bereits bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Südafrika und seinen nördlichen Nachbarn noch verstärkt, was der Apartheidstaat auch politisch zu nutzen versuchte. Im Zuge der »Totalen Nationalen Strategie« strebte Südafrika über die Etablierung einer Constellation of Southern African States (CONSAS) eine regionale Hegemonie an, die den Befreiungsbewegungen South West African Peoples' Organisation (SWAPO), African National Congress (ANC) und Pan African Congress (PAC) die operativen Stützpunkte nahe den südafrikanischen Grenzen nehmen sollte. Die Gründung der SADCC ist auch als Gegenstrategie zum CONSAS-Konzept zu begreifen.

Südafrikas Beitrag zur Destabilisierung vor allem in Mosambik, wo trotz eines offiziellen Nichtangriffspaktes (Nkomati Accord, 1984) das südafrikanische Militär die Rebellen der RENAMO logistisch und militärisch unterstützte, und Angola, wo die Unterstützung der UNITA seit 1976 einen blutigen Bürgerkrieg am Leben hielt, verhinderten jedoch einen Erfolg der Abkoppelungsstrategie der SADCC. Die Bahnlinien von und nach Maputo und Nacala in Mosambik sowie nach Lobito in Angola waren ständig unterbrochen, die Bahnlinie zwischen Simbabwe und Beira in Mosambik konnte nur unter immensen Kosten durch die Stationierung eines Viertels der simbabwischen Armee offengehalten werden. Ende der 80er Jahre hatte sich die ökonomische Abhängigkeit der SADCC-Staaten von Südafrika eher noch verstärkt.

...verhinderte den Erfolg der Abkoppelungsstrategie

Dennoch galt die SADCC nicht als Fehlschlag, sondern wurde vielfach auch von Gebern als richtiges Konzept für regionale Zusammenarbeit in Afrika betrachtet. Das lag vor allem an folgenden Faktoren:

SADCC dennoch kein Fehlschlag

- dem pragmatischen Konzept für regionale Kooperation, das nicht auf integrative Automatismen setzte, sondern auf die Schaffung der infrastrukturellen, ökonomischen und psycho-sozialen Grundlagen regionaler Zusammenarbeit;
- der Lernfähigkeit der Organisation, die – wenn auch nicht immer mit der wünschenswerten Geschwindigkeit – auf Fehlentwicklungen reagierte und diese zu korrigieren trachtete;<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Als Beispiele dafür können unter anderem angeführt werden:

- Die Reorientierung der SADC Ende der 80er Jahre, die die Hinwendung zu einer stärker handelspolitisch ausgerichteten Regionalgemeinschaft einleitete;
- die grundsätzliche Anerkennung und zumindest teilweise Umsetzung des Prinzips des Kosten-Nutzen-Ausgleichs in der regionalen Integration, was sich u.a. in der Vergabe der Verantwortlichkeit für den zentralen Transportsektor an Mosambik ausdrückte;
- die implizite Anerkennung der Tatsache, daß für tiefergehende regionale Wirtschaftsintegration in Afrika oft die physikalischen Grundlagen fehlen und die SADCC daher zunächst auf die Schaffung einer regionalen Infrastruktur im Verkehrs-, Kommunikations-, Energie- und Ausbildungswesen setzte;
- die Abkehr von nationalen Projekten im regionalen Gewand zu genuin regionalen Projekten, nachdem die Geber ihr Mißfallen an diesem Etikettenschwindel zum Ausdruck gebracht hatten.

- dem Verzicht auf umfangreiche, kostenträchtige und letztlich ineffektive Organisationsstrukturen;
- dem Verzicht auf den Versuch, nationalstaatliche Kompetenzen auf eine noch kaum definierte regionale Ebene zu verlagern, was in anderen regionalen Integrationsvorhaben in Afrika häufig zum Scheitern geführt hat;
- einer anstelle dessen lockeren intergouvernementalen Organisationsform, die die Verantwortung für sektorale Zusammenarbeit einzelnen Mitgliedsstaaten übertrug;
- der Herstellung einer regionalen Solidarität unter den Staaten des südlichen Afrika ungeachtet aller politischen, persönlichen und ideologischen Differenzen;
- dem nicht unerheblichen wirtschaftlichen Potential der Region Südliches Afrika, das bis zur Gründung der SADC kaum die gebührende Aufmerksamkeit erhalten hatte.

### Kontext der Transformation

Temporärer Charakter der SADCC

Die SADCC betrachtete sich von vornherein als eine Zwischenstufe im regionalen Integrationsprozeß. Das drückte sich zum einen in der Konzentration auf physische Grundlagen der regionalen Zusammenarbeit aus (implizite Anerkennung der geringen Integrationstiefe) und zum anderen in der Beteiligung der Befreiungsbewegungen ANC, PAC und SWAPO an den Gipfeltreffen der SADCC-Regierungschefs. Die klassische regionale Integration über Handel wurde von der SADCC zwar zunächst hintangestellt, aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Ebenso zukunftsorientiert war die Zulassung der Befreiungsbewegungen an den SADCC-Gipfeln, wurden doch hier die politischen Grundlagen für die Erweiterung und schließlich Transformation der SADCC von einem funktionalen Kooperationsansatz in eine sich über Handel und Vereinheitlichung der Binnenmärkte integrierende Regionalgemeinschaft gelegt.

Ursachen der Transformation von SADCC in SADC

Die wesentlichen Gründe für die Weiterentwicklung der SADCC zur SADC sind im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Veränderungen in der Region und der sich wandelnden politischen Großwetterlage zu sehen:

- Die Unabhängigkeit Namibias 1990 und die ersten freien Wahlen 1994 in Südafrika trugen zum Reformdruck auf die SADCC bei;
- die lockere Zusammenarbeit in der SADCC führte zunehmend zu Widersprüchen zwischen nationalem Interesse und regionalen Erwartungen und lähmte die Regionalgemeinschaft; und
- die Geber zeigten sich auch aufgrund dessen zunehmend desinteressiert an der SADCC.

Daraufhin faßte die SADC 1989 den Beschluß, die Organisationsstrukturen stärker zu formalisieren und einen dezidiert integrativen Ansatz (development integration) zu verfolgen. Nach drei Jahren Vorbereitung – inzwischen war auch Namibia als zehntes Mitglied der SADCC beigetreten – unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der SADCC-Staaten 1992

in Windhoek den SADC-Vertrag. Dadurch wandelte sich die SADCC nicht nur in die Southern African Development Community (SADC) um, sondern auch von einer De-facto- in eine formale internationale Organisation.

Die SADC nahm 1994 Südafrika und Mauritius als Mitglieder auf. Dies verlieh der Regionalgemeinschaft Dynamik und eine neue Ausrichtung: Die Grundlagen der Zusammenarbeit wurden überdacht und in Form von Sektorprotokollen konkretisiert. Statt der – gegenwärtig immer noch dominanten – projektbezogenen Kooperation strebt die SADC seitdem eine regionale Integration über Entwicklungszusammenarbeit an. Im Zentrum der Zusammenarbeit steht der Handelssektor als integrativer Transmissionsriemen.

Die Aufnahme Südafrikas und Mauritius'

Die Aufnahme Südafrikas veränderte das Bild der SADC grundlegend. Der frühere Gegner wurde nunmehr zum Partner. Die gewaltige Wirtschaftsmacht Südafrikas rückte die SADC in eine neue Dimension der regionalen Integration in Afrika. Vor dem Beitritt Südafrikas 1994 hatte das gesamte Bruttosozialprodukt (BSP) der zehn SADC-Staaten etwa 28 Mrd. US-Dollar betragen; Südafrikas Mitgliedschaft verfünffachte das regionale BSP auf einen Schlag auf rund 156 Mrd. Dollar (inklusive Mauritius). Der Beitritt Südafrikas zur SADC hatte noch weitere belebende Aspekte für die SADC:

Segen...

- Die ehemals negativ bewerteten Abhängigkeiten in Handel, Transport, Stromversorgung, Nahrungsmittelsicherheit und Arbeitsmigration von Südafrika trugen nun zur vertieften regionalen Verflechtung der Region bei;
- der relativ dynamische Privatsektor Südafrikas stellte sicher, daß regionale Integration nicht mehr ausschließlich von der öffentlichen Verwaltung geplant und mittels großer Projekte ausgeführt wurde, sondern Verbände und Unternehmer zunehmend an der Formulierung der Politik beteiligt wurden;
- der regionale Binnenmarkt erreichte durch den südafrikanischen Beitritt eine Größe, die ihn bei entsprechender politischer Stabilität für ausländische Direktinvestitionen interessant machte;
- das regional verfügbare Expertenwissen vergrößerte sich und reduzierte die Abhängigkeit der SADC-Region von Experten aus Übersee.

Negativ hingegen schlug die südafrikanische Mitgliedschaft in der SADC insofern zu Buche, als

...und Fluch der Mitgliedschaft Südafrikas

- die zuvor bestehende relative politische Gleichrangigkeit der SADC-Staaten untergraben wurde und die Gefahr einer regionalen Hegemonie durch Südafrika droht;
- südafrikanische Konzerne die SADC-Region als Exerzierfeld für Expansionsfeldzüge nutzen und nationale Sensibilitäten in anderen SADC-Ländern kaum beachten;
- die übrigen SADC-Länder aufgrund ihrer zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung mit Südafrika nolens volens auch dessen wirtschaftspolitischen Kurs folgen müssen – was besonders Blick auf das Freihandelsabkommen zwischen EU und Südafrika von Bedeutung ist.

Aufnahme der DR Kongo  
und der Seschellen

Struktur und geographische Reichweite der SADC wurden 1997 durch die Aufnahme der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und der Seschellen nochmals verändert. Im Gegensatz zur Erweiterung von 1994 untergrub diese Veränderung jedoch die vorhandene Homogenität der SADC. Die beiden neuen Mitglieder

- haben einen unterschiedlichen sprachlich-kulturellen Hintergrund (frankophon);
- haben wirtschaftlich wenig gemein mit dem Rest der SADC;
- besitzen auf der Verwaltungsebene wenig Erfahrung mit regionaler Kooperation und Integration; und
- erzeugten zunächst vor allem Kosten aufgrund der weiten Anfahrtswege und der Übersetzung der SADC-Dokumente in die nunmehr dritte Amtssprache (französisch).

Erschwerend kommt hinzu, daß die DR Kongo seit dem Sturz Mobutos durch Kabila als verwaltungsmäßige Einheit zu existieren aufgehört hat; der seit 1998 tobende Bürgerkrieg hat das Land in verschiedene autonome Einfluß- und Ausbeutungszonen zerteilt. Von der Aufnahme der DR Kongo versprachen sich vor allem Südafrika und Simbabwe gute Geschäfte beim Wiederaufbau des Landes und der Erschließung seiner gewaltigen Rohstoff- und Wasserreserven. Diese Erwartungen haben sich bislang aufgrund des Bürgerkrieges und Staatszerfalls im Kongo nicht erfüllt. Im Gegenteil, die militärische Intervention Angolas, Namibias und Simbawbes auf seiten Kabilas vertiefte politische Gräben innerhalb der SADC, da andere Länder wie Südafrika gegen eine Einmischung im Namen der SADC waren.

### Grundsätzliche Ziele und Prinzipien

Prinzipien

Im SADC-Vertrag und in der gleichzeitig verabschiedeten »Windhoek Declaration« legten die SADC-Staaten eine Reihe von Prinzipien und Ziele für die neue regionale Entwicklungsgemeinschaft nieder. Die Prinzipien definieren einen politischen Verhaltenskodex für die intra-regionalen Beziehungen der SADC. Sie reflektieren die Sorge der SADC-Gründer vor der Herausbildung regionaler Ungleichheiten und interner Verteilungskonflikte sowie unterschiedlich legitimierter politischer Systeme. Die fünf fundamentalen Grundprinzipien der SADC lauten (laut SADC-Vertrag):

- Die souveräne Gleichheit aller Mitglieder muß geachtet werden.
- Solidarität, Frieden und Sicherheit stellen die Grundlage der Zusammenarbeit dar.
- Menschenrechte, Demokratie und gesetzliche Ordnung müssen allseitig respektiert werden.
- Regionale Gleichbehandlung, Ausgleich und das Streben nach gegenseitigen Vorteilen werden als Voraussetzungen für intra-regionale Zusammenarbeit akzeptiert.
- Konflikte werden friedlich gelöst.

Vage Umsetzungs-  
bestimmungen

Der SADC-Vertrag blieb jedoch sehr vage hinsichtlich der Um- und Durchsetzung dieser Prinzipien (s. auch unten). Als bloße politische Verpflichtungserklärung reichen diese Prinzipien nicht aus, wenn sie nicht

von Durchführungsbestimmungen begleitet werden, wie die aktuelle Krise in Zimbabwe deutlich macht: Kein SADC-Staat hat bislang auf die Wahrung der flagrant verletzten Menschenrechte und der gesetzlichen Ordnung in Simbabwe gedrängt, obwohl sich die illegalen Farmbesetzungen und der Terror der Kriegsveteranen bereits negativ auf etliche Nachbarländer ausgewirkt haben (s. auch unten).

Die Ziele der SADC sind hauptsächlich wirtschaftlich definiert. Politische Vorgaben werden im SADC-Vertrag zwar gemacht, besitzen aber nicht denselben Stellenwert wie die sozio-ökonomischen Intentionen. Die wirtschaftlichen Zielsetzungen der SADC laut SADC-Vertrag können wie folgt zusammengefaßt werden:

Wirtschaftliche Ziele

- Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum,
- Reduzierung von Armut,
- Anhebung des Lebensstandards für die Bevölkerung,
- Unterstützung der sozial Benachteiligten,
- Förderung nachhaltiger Entwicklung auf der Basis kollektiver Selbstbestimmung (collective self-reliance) und Unabhängigkeit der Mitgliedsstaaten,
- Schaffung von Komplementarität zwischen nationalen und regionalen Strategien und Programmen,
- Förderung und Maximierung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten und Ressourcennutzung in der Region,
- nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und ein effektiver Schutz der Umwelt.

Die politischen Zielvorstellungen der SADC beziehen sich auf grundlegende Stabilitätsbedingungen für regionale Zusammenarbeit:

Politische Ziele

- Herausbildung gemeinsamer politischer Werte, Systeme, Institutionen,
- Förderung und Verteidigung von Frieden und Sicherheit, sowie
- Stärkung und Konsolidierung der historischen, sozialen und kulturellen Affinitäten und Verbindungen zwischen den Menschen der Region.

Zur Erreichung dieser Zielsetzungen strebt die SADC an,

Umsetzungsstrategie

- die politischen und sozio-ökonomischen Pläne der Mitgliedsstaaten zu harmonisieren;
- die Menschen der Region und nationale Institutionen zur regionalen Zusammenarbeit und zur Herausbildung von intraregionalen Kontakten anzuregen;
- geeignete Institutionen und Mechanismen zur Mobilisierung von Ressourcen für die Implementierung von SADC-Programmen und -Projekten zu schaffen;
- politische Strategien zu entwickeln, wie Hindernisse bezüglich der regionalen freien Bewegung von Menschen, Gütern und Kapital zunehmend reduziert werden können;
- das menschliche Entwicklungspotential in der Region zu fördern;
- die Entwicklung, den Transfer und die Beherrschung von Technologien zu fördern;
- wirtschaftliches Management und Leistungen durch regionale Zusammenarbeit zu verbessern;

- die Koordination und Harmonisierung der internationalen Beziehungen der Mitgliedsstaaten zu fördern;
- internationale Unterstützung bei der Mobilisierung von öffentlichen und privaten Investitionen zu sichern;
- weitere Strategien zur Erreichung der Zielsetzungen des Vertrages unter den Mitgliedsstaaten zu fördern.

Ökologische Ziele

Neben allgemeinen Zielsetzungen bezüglich wirtschaftlicher Entwicklung und Reduzierung von Armut, die wortgleich auch in vielen anderen Dokumenten zur Entwicklung Afrikas stehen könnten, hat die SADC spezifische Vorstellungen in ihren Zielkatalog eingebaut. Die Herstellung der Komplementarität zwischen nationalen und regionalen Programmen und die Betonung der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen zeugt von einem gesunden Problembewußtsein. In der Vergangenheit fand oft keine Koordination in der SADCC zwischen nationalen und regionalen Programmen statt, was bei vielen Gebern die Kritik an der SADCC verstärkte. Die endliche natürliche Ressourcenausstattung vieler Mitgliedsstaaten der SADC, vor allem Wasser und Ackerbauflächen, wird in der unmittelbaren Zukunft eine weitaus bessere Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den einzelnen SADC-Staaten erfordern. Über die Nutzung der Wasserreserven des Okavango wäre es beinahe zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Namibia und Botswana gekommen. Die Nutzung des Sambesi-Wassers ist zwischen den Anliegerstaaten Botswana, Sambia, Simbabwe und Mosambik ebenfalls höchst umstritten.

Wertegemeinschaft

Die politischen Zielsetzungen der SADC unterscheiden sich von denen anderer Regionalgemeinschaften insofern, als sie unter anderem die Herausbildung gemeinsamer politischer Werte, Systeme und Institutionen anstrebt. Damit läßt sich die SADC auf einen weichen, aber immens wichtigen Bereich der regionalen Integration ein. Unterschiedliche politische Werte und Systeme haben in der Vergangenheit immer wieder zum Scheitern von regionalen Gruppierungen geführt (s. die EAC). Wie wichtig, zugleich aber auch sensibel dieser Themenbereich ist, zeigte sich beim Gipfeltreffen der SADC in Malawi im Jahr 1997. Der damalige SADC-Vorsitzende und südafrikanische Präsident Nelson Mandela warf seinen SADC-Kollegen – zu Recht – vor, Demokratie, Menschenrechte und Meinungsfreiheit in ihren Staaten nicht ausreichend zu beachten und zu schützen. Und sorgte damit beinahe für einen Eklat. Das Ausscheiden der moralischen Instanz Nelson Mandela als SADC-Vorsitzender (Juni 1999) und die Simbabwe-Krise (seit Februar 2000) verdeutlichten die Notwendigkeit verbindlicher gemeinsamer politischer Normen. Trotz der diesbezüglichen Absichtserklärung im SADC-Vertrag hat die Regionalgemeinschaft seit 1992 in diesem Bereich kaum Fortschritte gemacht.

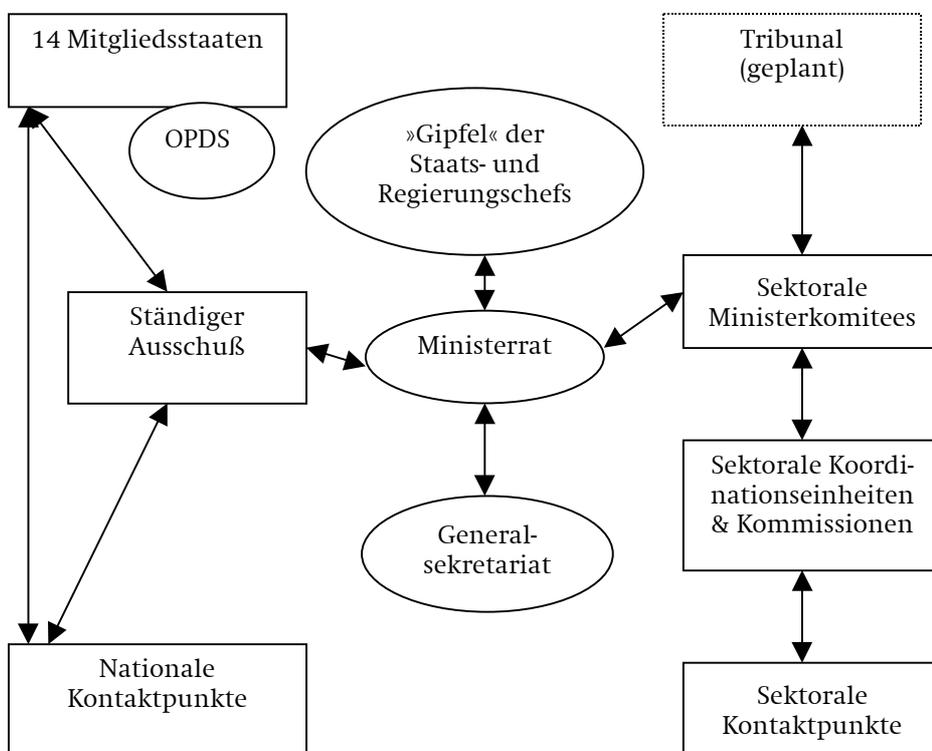
### Struktur und Organe

Kontinuität in der Organisationsstruktur

Die SADC übernahm 1992 zunächst nahezu unverändert die Organisationsstruktur ihrer Vorgängerin SADCC. Erst 1996 wurde mit dem Organ for Politics, Defence and Security (OPDS) eine neue Institution geschaffen,

die sogleich für Unruhe in der SADC sorgte. Das wesentliche Merkmal der SADC war bis dahin ihre dezentrale Struktur, die Verantwortung für die regionale Zusammenarbeit sektorbezogen den einzelnen Mitgliedsstaaten zuwies. Momentan besitzt die SADC nur drei ständige Institutionen: das Sekretariat (in Gaborone), die für Transport und Kommunikation zuständige Sektorkommission Southern African Transport Co-ordinating Commission (SATCC) (in Maputo) und die Regional Tourism Organisation of Southern Africa (RETOSA in Johannesburg). Eine vierte permanente regionale Einrichtung, das für Agrarforschung zuständige Southern African Centre for Co-operation in Agricultural Research (SACCAR in Gaborone), wurde 1997 auf die Ebene einer Sektoreinheit zurückgestuft. Gegenwärtig hat die SADC folgende Struktur (Übersicht 1):

**Übersicht 1:**  
**Struktur der SADC**



Das jährliche Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der 14 Mitgliedsstaaten der SADC (Summit) findet normalerweise im August statt (zuletzt in Windhoek). Dieses höchste Beschlußgremium der Regionalgemeinschaft bestimmt die politischen Leitlinien, kann Veränderungen der Organisationsstruktur verfügen und beruft den Exekutivsekretär und dessen Stellvertreter. Der Gipfel hat in der Vergangenheit den SADC-Vorsitzenden und seinen Stellvertreter bestimmt. Bis 1996 war dies immer der jeweilige Präsident Botswanas, danach für drei Jahre Südafrikas Präsident Nelson Mandela. 1998 wurde beschlossen, daß ab 1999 der Vorsitz jährlich

Der Gipfel

Der Ministerrat

rotiert. Gegenwärtig hat ihn Namibias Präsident Sam Nujoma inne, dem im August 2001 Malawis Präsident Muluzi nachfolgen wird. Im März 2001 fand – wiederum in Windhoek – ein spezieller Gipfel statt, der wichtige Entscheidungen zur Organisationsstruktur der Regionalgemeinschaft traf.

Der SADC-Ministerrat tagt ebenfalls mindestens einmal jährlich und bereitet die politischen Entscheidungen des Gipfeltreffens vor. Seine Funktion kann als die eines Aufsichtsrats der Regionalgemeinschaft beschrieben werden. Mitglieder des Ministerrats sind in der Regel die für den Kontakt zur SADC verantwortlichen Minister; meist die Finanz- oder Industrie- und Handelsminister, in einigen Fällen aber auch die Außenminister. Der Ministerrat ist verantwortlich für die Implementierung der SADC-Programme und die Auswahl und Zuordnung von Kooperationssektoren. Der Vorsitzende des Ministerrats und sein Stellvertreter kommen jeweils aus demselben Land wie der SADC-Vorsitzende und dessen Stellvertreter. In den letzten Jahren wurden die Gipfeltreffen und Sitzungen des Ministerrats zur Bühne intensiver Verhandlungen über das für die weitere Integration der SADC zentrale Handelsprotokoll, die organisatorische Reform der SADC (s. unten) sowie die Funktion und Zukunft des OPDS.

Das Organ for Politics,  
Defence and Security

Das OPDS wurde 1996 auf Betreiben der ehemaligen Frontstaaten als politische, sicherheits- und verteidigungspolitische Nachfolgeorganisation zur 1994 aufgelösten Vereinigung der Frontstaaten ins Leben gerufen. Es operierte wie die SADC auf der Ebene von Gipfeltreffen. Der OPDS-Vorsitz sollte jährlich rotieren. Zum ersten Vorsitzenden bestimmte der SADC-Gipfel 1996 den simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe. Von Beginn an blieb das Verhältnis des OPDS zur SADC unklar: Während der damalige SADC-Vorsitzende Nelson Mandela das OPDS als Teil der SADC-Organisation ansah, betrachtete es eine andere Gruppe von Staaten, angeführt vom OPDS-Vorsitzenden Mugabe, als eigenständige, parallele Organisation von gleichem Rang wie die SADC. Über die Frage der Autonomie des OPDS kam es 1997 auf dem SADC-Gipfeltreffen von Blantyre zu einem handfesten Streit zwischen dem SADC-Vorsitzenden Mandela und dem OPDS-Vorsitzenden Mugabe, der nicht, wie sonst in der SADC üblich, konsensual beigelegt werden konnte. Dazu trug auch die Weigerung Mugabes bei, turnusmäßig als Vorsitzender des Organs 1997 zurückzutreten.

Suspendierung des OPDS

Als Konsequenz suspendierte die SADC Ende 1997 das OPDS, bis eine einvernehmliche Entscheidung über seine Rolle gefunden wird. Erst nach mehreren Verhandlungsrunden, der Einberufung von zwei präsidentiellen Kommissionen, mehrfachen Ultimaten und dem Sondergipfel vom März 2001 hat sich die SADC auf eine Lösung geeinigt. Wie strittig die Frage nach dem Status des OPDS war, belegt, daß auf dem Gipfeltreffen in Windhoek im August 2000 ein neues Protokoll zum OPDS vorlag, das, obwohl vom Ministerrat bereits verabschiedet, noch nicht einmal auf die Tagesordnung des Gipfels kam. Nach dem Beschluß des Sondergipfels wird das OPDS zunächst bis August 2001 (nächster ordentlicher Gipfel) vom simbabwischen Präsidenten Mugabe weitergeführt. Danach wird das OPDS von einer Troika – vergangener, amtierender und künftiger Vorsitzender – geführt werden, die von einem eigenen Gipfeltreffen der Staatschefs

gewählt wird. Dennoch soll das OPDS dem SADC-Gipfel Rechenschaft ablegen. Das noch von den Frontstaaten gegründete Inter-State Defence and Security Committee (ISDSC) wurde vom OPDS übernommen und blieb auch nach der vorläufigen Suspendierung des Organs bestehen. Das ISDSC ist eine Unterabteilung des OPDS, zuständig allein für Verteidigungsfragen;<sup>2</sup> dennoch nahm es als einzige funktionierende Abteilung des OPDS auch die Funktion eines Sekretariats für das Organ war.

Am OPDS zeigt sich einerseits die Schwierigkeit der SADC, auf nicht-ökonomischen Feldern zu praktikablen Kooperationsmustern zu finden. Andererseits zeigte sich am Konflikt um das OPDS schon recht früh der machtpolitische Riß, der zwischen Südafrika und einigen SACU-Staaten (wie Botswana und Swasiland) einerseits und den übrigen SADC-Staaten andererseits quer durch die Regionalgemeinschaft verläuft und der auch auf andere Bereiche ausstrahlt – etwa die Verhandlungen über das Handelsprotokoll. Politisch hatte die SADC bzw. die Region keinen funktionierenden organisatorischen Rahmen mehr, als 1998 die Krise in Lesotho und der Konflikt in der DR Kongo ausbrachen.

Laut SADC-Vertrag ist das Generalsekretariat in Gaborone mit dem Exekutivsekretär an der Spitze die koordinierende und exekutive Hauptinstanz der Regionalgemeinschaft. Gegenwärtig hat das Sekretariat rund 30 Mitarbeiter. Nach dem Exekutivsekretär und seinem Stellvertreter nimmt die Planungsabteilung um den Chefökonom die zentrale Position ein. Daneben gibt es weitere Abteilungen (Units) zu Gleichberechtigungsfragen, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation. Das Sekretariat wird aus Beiträgen der Mitgliedsländer finanziert. Deren Höhe ist für alle Mitglieder gleich und wird vom Ministerrat festgelegt. Die Posten im Sekretariat werden SADC-weit ausgeschrieben. Ein Quotensystem existiert nicht.

Mit lediglich rund 30 festen Mitarbeitern, Kompetenzbeschränkungen auf die Koordination von Arbeitssitzungen, Konsultativkonferenzen und die Unterstützung von Projektdurchführung, beschränkten Budgets sowie einer unklaren künftigen Rolle ist das Sekretariat ungenügend mit Ressourcen ausgestattet und leidet unter Motivationsmangel. Zudem hatte es ein Jahr lang keine Führung, da der Vertrag des Exekutivsekretärs Kaire Mbuende auf dem Gipfeltreffen in Maputo im August 1999 nicht verlängert und ein Nachfolger lange Zeit nicht bestimmt wurde. Nach der dynamischen und charismatischen Persönlichkeit des langjährigen Exekutivsekretärs Simba Makoni (1981–1992)<sup>3</sup> machte sein Nachfolger, der Namibier Mbuende, keine allzu glückliche Figur. Ihm soll es nach Aussage von Insidern mehr um Statusfragen gegangen sein als um die Arbeit des Sekretariats. Als dazu noch Verbindungen Mbuendes mit Waffen- und Diamantenhändlern kolportiert wurden, nahm der neue SADC-Vorsitzende Chissano dies zum Anlaß, den Vertrag im August 1999 nicht mehr zu ver-

Die politische Kluft in der SADC

Das Generalsekretariat...

...in einer schwachen Position

<sup>2</sup> Das ISDSC hat in den vergangenen vier Jahren erfolgreich zwei regionale Militärmanöver – »Blue Hungwe« und »Blue Crane« – durchgeführt, an denen Streitkräfte aus Südafrika, Simbabwe, Botswana und Mosambik teilnahmen.

<sup>3</sup> Er ist in Simbabwe nach den Wahlen des Jahres 2000 zum Finanz- und Planungsminister ernannt worden.

längern.<sup>4</sup> An seine Stelle trat vorläufig der stellvertretende Exekutiv-Sekretär Ramsany (Mauritius), der erst auf dem außerordentlichen Gipfel im März 2001 in Windhoek bestätigt wurde – einigermaßen überraschend, da politische Schwergewichte wie Lesothos Botschafter bei den Vereinten Nationen, P. Mongoela, und der frühere angolanische Minister A.A. Africano, zugleich bevorzugter Kandidat des SADC-Vorsitzenden Nujoma, ebenfalls kandidierten. Ramsany ist weniger Politiker als Technokrat, was seine Wahl letztlich begünstigt haben mag, da die Staatschefs und Minister der SADC dem Sekretariat in Zukunft eine stärker technische denn politische Rolle übertragen wollen.

Sektor-Koordinationskomitees und Sektorkommissionen...

Die Verantwortung für die eigentliche Durchführung von Projekten liegt bislang nicht beim Sekretariat, sondern bei den dezentralen Sektor-Koordinationskomitees und -Kommissionen, die von den verantwortlichen Mitgliedsstaaten betrieben werden, sowie bei den dazugehörenden Ausschüssen der jeweiligen Fachminister. Sektorkommissionen werden vom Gipfeltreffen bestätigt und per Ratifizierung der Mitgliedsländer etabliert. Sektor-Koordinationskomitees und -Kommissionen sind dem Ministerrat rechenschaftspflichtig. Während die Kommissionen regionale Einrichtungen sind und durch Beiträge der Mitglieder finanziert werden, sind die Koordinationskomitees in die jeweiligen nationalen Fachministerien eingegliedert. Unterhalb der sektoralen Koordinationseinheiten und Kommissionen werden nach Bedarf technische Arbeitsgruppen aus regionalen und zum Teil (geberfinanzierten) internationalen Experten gebildet. Die Arbeitsgruppen sind unter anderem für die Vorbereitung von Sektorprotokollen und deren Umsetzungsbestimmungen zuständig und dadurch zu einem der heimlichen Machtzentren der SADC geworden. Diese Struktur soll in naher Zukunft geändert werden. Von einem noch nicht bestimmten Zeitpunkt an sollen vier Planungsdirektorate am Sekretariat, koordiniert von einer Policy Formulation Unit, die Belange der SADC steuern. Dieses Ergebnis eines gut vier Jahre dauernden Diskussionsprozesses wurde auf dem Sondergipfel in Windhoek im März 2001 beschlossen.

...in den Mitgliedsländern

Bereits die SADCC hatte den einzelnen Ländern sektorale Koordinationsaufgaben zugeordnet. Die SADC setzte dieses Prinzip der dezentralen Verantwortung zunächst fort. Lediglich die Bereiche Transport und Kommunikation, für die das administrativ schwache Mosambik verantwortlich ist, besitzt aufgrund der zentralen Stellung des Transportbereichs für die regionale Zusammenarbeit mit der Southern African Transport and Communication Commission (SATCC) eine eigene sektorale Kommission. In der Vergangenheit machte diese Sektorzuordnung Sinn, da durch die Vergabe zentraler Kooperationsbereiche an wirtschaftlich schwächere Länder (Transport und Kommunikation an Mosambik, Industrie und Handel an Tansania, Energie an Angola) der innere Zusammenhalt der SADCC gestärkt und eine Dominanz durch stärkere Länder wie Simbabwe und später Südafrika zumindest in dieser Hinsicht vermieden werden konnte.

Sektorprotokolle

<sup>4</sup> Chissano war auf Mbuende nicht gut zu sprechen, weil der ihm 1996 den SADC-Vorsitz versprochen hatte, im letzten Moment »umgefallen« war und Mandela unterstützt hatte.

Seit die SADC 1995 damit begann, die sektorale Zusammenarbeit in Form von Protokollen zu formalisieren, stellen die nationalen Zuständigkeiten jedoch eher Hemmschuhe dar. Die Entscheidung der SADC, die regionale Integration durch die Verabschiedung sektoraler Protokolle voranzutreiben – die klare Politikziele, Umsetzungsstrategien und Zeitrahmen vorgeben anstelle der in der alten SADCC üblichen bloßen Zusammenstellung von Projekten durch den jeweiligen Sektorkoordinator –, hat die Anforderungen an die Sektorkoordination erhöht, zugleich aber den Einfluß des Koordinators zugunsten technischer Arbeitsgruppen verringert. Das erste Protokoll, über gemeinsame Wassersysteme, wurde 1995 verabschiedet, das bislang letzte Protokoll (Gesundheitswesen) 1999 vorgelegt. Von elf unterzeichneten Sektorprotokollen wurden sechs auch durch das nötige Quorum von zwei Dritteln der Mitgliedsländer ratifiziert:

- Privilegien und Immunität,
- Energie,
- Transport und Kommunikation,
- Wassersysteme,
- Handel und
- Drogenhandel.

Eine ausreichende Anzahl von Ratifizierungen haben noch nicht erreicht: Bergbau, Entwicklung menschlicher Fähigkeiten, Tourismus und Gesundheit, Rechtsdurchsetzung.

Die SADC diskutierte vier Jahre organisatorische Reformen, die die spezifischen Schwächen der dezentralen Struktur beheben sollten. Zwei Denkschulen kristallisierten sich heraus:

Reformansätze

- Ein Ansatz versucht möglichst dicht am organisatorischen Status quo zu bleiben, beläßt die Zuständigkeiten auf nationaler Ebene, bündelt die Zusammenarbeit in nur noch zwölf Kooperationssektoren und verteilt Zuständigkeiten nach komparativen Vorteilen und Kompetenzen, also nicht länger nach politischen Kriterien.
- Der andere Ansatz befürwortet eine stärkere Bündelung in fünf neue Hauptsektoren – Entwicklung menschlicher Fähigkeiten, Wissenschaft und Technologie; Landwirtschaft, natürliche Ressourcen und Umwelt; Infrastruktur, Kommunikation und Informationstechnologie; Handel, Industrie, Investitionen und Finanzen; Gemeinschaftsentwicklung, Kultur und Information –, die Schaffung von regionalen Zuständigkeits-ebenen und eine Umorientierung auf einen multidisziplinären Entwicklungsansatz, der Integration als Prozeß und nicht länger als Projekt begreift. Mit leichten Änderungen wurde dieser Vorschlag auf dem Sondergipfel der SADC im März 2001 angenommen.

Die Policy Formulation Unit soll zur Vereinheitlichung der regionalen Sektorpolitiken beitragen. Im Mittelpunkt der Diskussion um die organisatorische Reform der SADC standen zwei Fragen, die auch jetzt noch nicht abschließend geklärt sind:

Beschränkter Reformwille

1. Wieviel nationale Souveränität sind die einzelnen Mitgliedsstaaten an regionale Institutionen abzugeben bereit, über die sie keine unmittelbare Kontrolle mehr besitzen?

2. Wie kann eine solche Reform möglichst kostenneutral oder zumindest mit geringen zusätzlichen Kosten finanziert werden?

Konsultativkonferenz

Noch aus der Zeit der SADCC stammt als Einrichtung die Konsultativkonferenz. Sie fand bis 1997 jeweils zu Jahresbeginn statt und brachte Minister und Ministerialbeamte aus den SADC-Staaten mit Vertretern der Geberländer und -institutionen zusammen. Stellten die Konsultativkonferenzen in den 80er Jahren die Bühne für öffentliche, mit Finanzausgaben unterfütterte Solidaritätsadressen westlicher Staaten an die SADCC für ihren Widerstand gegen das Apartheidregime in Südafrika dar, so wurden sie nach 1992 immer technischer. Hochrangige westliche Regierungsvertreter blieben weitgehend aus und wurden ersetzt durch fachlich kompetente Spitzenbeamte. Von 1997 an wollte die SADC die Konsultativkonferenzen nur noch alle zwei Jahre durchführen, kehrte aber 1999 zum alten Modus zurück. Gegenwärtig wird erwogen, keine weiteren Konsultativkonferenzen mehr zu veranstalten, dafür aber technische Diskussionsforen zwischen SADC und Gebern einzurichten. Seit 1997 nehmen verstärkt auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) an den Konsultativkonferenzen teil, was als Ausdruck der schrittweisen Öffnung der SADC gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen gedeutet werden kann.

Weitere Organe

Weitere Organe der SADC sind das Standing Committee of Officials, das den Ministerrat berät, und die nationalen Kontaktpunkte, die als nationale Verbindung zwischen SADC und den jeweiligen nationalen Fachministerien agieren. Im SADC-Vertrag wird die Schaffung zusätzlicher Organe angesprochen, aber offengelassen, in welcher Form diese etabliert werden sollen. Immer wieder diskutiert wurde die Einrichtung eines Tribunals zur Schlichtung von internen Konflikten und Streitfragen – erst auf dem Gipfel in Windhoek konnte sich die SADC in den Grundzügen auf eine solche Schiedsstelle einigen. Wann sie eingerichtet und funktionstüchtig ist, steht jedoch noch in den Sternen, da damit die Abtretung nationaler Souveränitäten an eine regionale Instanz verbunden ist. Dies ist aufgrund des oft noch ungefestigten oder gar fragilen (etwa in Angola, der DR Kongo, Lesotho und selbst Mosambik) nationalen Machtanspruchs und der damit einhergehenden umstrittenen Legitimität einzelner SADC-Regierungen ein mehr als sensibles Thema.

Der Privatsektor

Der Privatsektor wird von der SADC seit etwa 1997 stärker in die Gestaltung von Sektorprogrammen einbezogen. Vertreter nationaler und regionaler Verbände haben aktiv nicht nur zur Ausgestaltung des Handelsprotokolls beigetragen, sondern auch die Durchführungsbestimmungen der Protokolle für die Bereiche Transport, Kommunikation, Nahrungsmittelsicherung, Energie, Bergbau und Wasserwirtschaft wesentlich beeinflusst.

Regionale Verbände

Außerhalb des eigentlichen SADC-Rahmens, aber eng an die Regionalgemeinschaft angelehnt, wurden seit 1997

- ein SADC-Parlamentarier-Forum (1997),
- ein Dachverband der Handelskammern, die Association of SADC Chambers of Commerce and Industry (ASCCI, 1999), und
- ein Dachverband für Nichtregierungsorganisationen (1999) gegründet. Während sich das Parlamentarier-Forum regelmäßig trifft und

seine Existenz von verschiedenen nationalen Parlamenten ratifiziert worden ist, sind ASCCI und der NRO-Dachverband relativ neue Initiativen und noch im Begriff, institutionelle Strukturen zu schaffen. Das Parlamentarier-Forum besteht aus Repräsentanten aller SADC-Länder und hat es sich zur Aufgabe gemacht, den politischen Erfahrungsaustausch auf regionaler Ebene zu forcieren. Die ASCCI vereinigt Handels- und Industriekammern aus Botswana, Lesotho, Malawi, Mauritius, Namibia, Sambia, den Seschellen, Simbabwe, Südafrika und Swasiland. Gegenwärtig führt Mauritius die Geschäfte und stellt auch den Vorsitzenden. ASCCI wird unterstützt von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung (GTZ) und der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS). Der NRO-Dachverband ist ebenfalls ein neues Phänomen in der SADC. Zwar versuchte das SADC-Sekretariat bereits seit mehreren Jahren Ansprechpartner in der NRO-Szene zu gewinnen, kam dabei aber nicht so recht voran. Erst 1999 kam man überein, den Dachverband der botswanischen NRO zum »Kontaktpunkt« der SADC-NRO-Dachverbände zu machen. Die SADC, vertreten durch das Sekretariat, ist mit einigen NRO – darunter der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) – »Memoranda of Understanding« eingegangen oder arbeitet wie etwa mit der KAS sachthemenorientiert zusammen.

Der SADC-Rahmen wird bereits seit einigen Jahren von Interessengruppen, NRO und Verbänden genutzt, um regionale Netzwerke zu schaffen. So finden regelmäßig Fachmessen statt und haben sich regionale Verbände etwa von Künstlern, Journalisten, Transportunternehmern, Frachtagenten und Rechtsanwälten gebildet. Für das Jahr 2001 plant die SADC selbst, eine regionale Handelsmesse abzuhalten. Der regionale Mediendachverband, Media Institute for Southern Africa (MISA), hat es mittlerweile geschafft, zum international anerkannten Beobachter und Mahner der Medienfreiheit im südlichen Afrika zu werden.

Regionale Netzwerke

## Finanzen

Aufgrund ihrer schlanken Organisationsstruktur und dezentralen Aufgabenteilung hat die SADC nur geringe Ausgaben. Die laufenden Kosten regionaler Einrichtungen wie Sekretariat, SATCC und RETOSA werden aus Mitgliederbeiträgen bestritten. Während die jährlichen Beiträge für das Sekretariat und SATCC weitgehend regelmäßig beglichen werden, leidet RETOSA unter der Zahlungsunfähigkeit einiger Mitglieder. Mit der Zahlungsmoral besonders der DR Kongo, aber auch Malawis und Sambias ist es nicht zum besten bestellt. Ein jährliches Budget für das Sekretariat wird nicht veröffentlicht.

Geringe Ausgaben

Die Gebergemeinschaft hat bislang durch Zuschüsse und die Entsendung von Experten an das Sekretariat und vor allem an SATCC zur Kapazitätsbildung der zentralen regionalen Institutionen beigetragen. Die von der SADC vorgeschlagenen Projekte sind ebenfalls weitgehend von den Gebern finanziert worden; der geplante Eigenbeitrag der SADC(C) lag 1997 bei rund 13% der Gesamtkosten oder 1,05 Mrd. US-Dollar. Unklar ist, wieviel die einzelnen SADC-Staaten davon wirklich eingezahlt haben.

Zuschüsse der Gebergemeinschaft

Übersicht 2: Organe der SADC

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Gipfel	Staats- und Regierungschefs	1/jährlich (bei Bedarf auch Sondergipfel möglich)	Oberstes Entscheidungsorgan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Richtlinien</li> <li>▶ Aufsicht über Politikfelder</li> <li>▶ Berufung des Exekutivsekretärs</li> <li>▶ Schaffung von Sektor-Kommissionen</li> <li>▶ Unterzeichnung von Sektorprotokollen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Konsensentscheidungen</li> <li>▶ Auf ein Jahr gewählter Vorsitzender (seit 1999)</li> </ul>
OPDS	Staats- und Regierungschefs	1/jährlich	Suspendiert	Momentan suspendiert	Konsensentscheidungen
Ministerrat	Minister zuständig für regionale Integration (zumeist Finanzen & Planung)	1/jährlich (bei Bedarf auch weitere Sitzungen)	»Aufsichtsrat«	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Monitoring</li> <li>▶ Umsetzung der Gipfelbeschlüsse</li> <li>▶ Einrichtung von Kooperationssektoren</li> <li>▶ Vergabe von Kooperationszuständigkeiten</li> <li>▶ Berufung sektoraler technischer Arbeitsgruppen</li> <li>▶ Vorbereitung von sektoralen Protokollen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Konsensentscheidungen</li> <li>▶ Vorsitzender jeweils aus gleichem Land wie SADC-Vorsitzender</li> </ul>
Sektorkomitees und -Kommissionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Beamte aus den Fachministerien</li> <li>▶ Experten aus der Region</li> </ul>	Permanente Einrichtungen	Technische Koordination in vorgegebenen Kooperationsfeldern	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Erarbeitung von Umsetzungskonzepten für Sektorprogramme</li> <li>▶ Identifizierung und Planung von Projekten</li> <li>▶ Umsetzung von Projekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 1 Sektor-Kommission (Transport &amp; Kommunikation) in Maputo</li> <li>▶ zweite Kommission geplant für Energiebereich</li> <li>▶ Vermarktungsagentur für Tourismusbereich (RETOSA)</li> </ul>
Standing Committee of Officials	Staatssekretäre	Mindestens einmal jährlich	Technische Beratung für Ministerrat	Regelmäßige Konsultation und Beratung von nationalen Regierungsinstitutionen, Wirtschaftsverbänden und den Medien	

Organ	Zusammensetzung	Tagungsfrequenz	Funktion	Kompetenzen	Sonstiges
Sekretariat	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ abgeordnete Beamte</li> <li>▶ entsandte ausländische Experten</li> </ul>	Permanente Einrichtung	Ausführendes Organ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Koordination von Arbeitssitzungen</li> <li>▶ Konsultativkonferenzen</li> <li>▶ Unterstützung von Projektimplementation</li> <li>▶ Außendarstellung</li> <li>▶ Dokumentation</li> </ul>	Geführt von einem Exekutiv-Sekretär
Konsultativkonferenz	Minister, Fachbeamte, technische Experten, Repräsentanten von Gebern	1/jährlich	Öffentlichkeitsarbeit	Keine	Wahrscheinlich zurückgestuft auf technische Foren

Organisatorische Reformen sind bislang auch deswegen nicht oder nur langsam vorangekommen, weil sich die SADC-Staaten nicht auf weitere Eigenleistungen zur Finanzierung neuer regionaler Organe einigen konnten. Die Geber sind nur teilweise bereit, die Kosten für neue Einrichtungen zu tragen, weil sie keine neuen Abhängigkeiten und künstliche Strukturen mit geringer Lebensdauer und Nachhaltigkeit schaffen wollen.

Begrenzte Zahlungsbereitschaft

# Chancen regionaler Integration und Kooperation im südlichen Afrika

## Wirtschaftliche Kooperation und gemeinsamer Markt

### Ausgangsbedingungen

Fläche

Von den 14 Mitgliedern der SADC sind zwei Inselstaaten (Mauritius und Seschellen) und sechs Binnenstaaten (Botswana, Lesotho, Malawi, Sambia, Simbabwe und Swasiland), insgesamt eine Fläche von knapp 9,4 Mio. qkm. Die Größe der einzelnen Mitgliedsländer variiert stark zwischen den vergleichsweise winzigen Inselstaaten und den großen Flächenstaaten DR Kongo, Südafrika, Angola und Botswana. Aber auch einige Binnenstaaten, wie Lesotho, Malawi und Swasiland, sind eher klein. Gegenwärtig leben in der SADC rund 180 Millionen Menschen.

Übersicht 3:  
Agrarische Rohstoffe

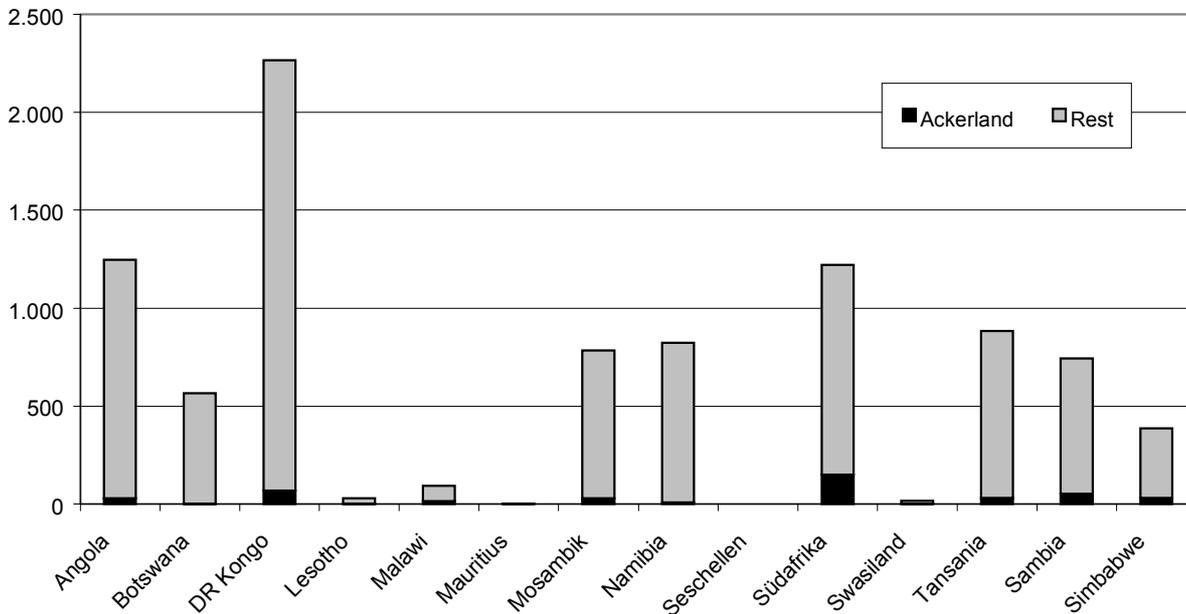
	Angola	Botswana	DR Kongo	Lesotho	Malawi	Mauritius	Mosambik	Namibia	Sambia	Simbabwe	Seschellen	Südafrika	Swasiland	Tansania
Erdnüsse														
Fisch														
Kaffee														
Kartoffeln														
Kassava														
Mais														
Obst/Gemüse														
Plantainbanane														
Tabak														
Tee														
Vieh														
Weizen														
Zuckerrohr														

Anbauprodukte

Die klimatischen Gegebenheiten reichen von tropischen und subtropischen Zonen bis zu ariden Gebieten und mediterranen Bedingungen. Die landwirtschaftliche Produktivität ist in vielen SADC-Staaten von Bodenqualität und Niederschlagsmengen bestimmt, die stark variieren können. So sind einige Staaten Netto-Importeure von Nahrungsmitteln, während andere mehr erzeugen (können), als im Inland verbraucht wird. Hauptanbauprodukte in den meisten SADC-Staaten sind Mais (Grundnahrungsmittel), verschiedene »cash crops« wie Tabak, Baumwolle, Kaffee, Tee, Zuckerrohr und zunehmend auch Gartenbauprodukte. Mit Ausnahme der

DR Kongo, der Inselstaaten und des bürgerkriegsgeplagten Angola spielt Viehzucht in den übrigen SADC-Staaten eine große Rolle. Für etliche SADC-Staaten bestehen EU-Importquoten für Rindfleisch.

**Grafik 1:**  
**Landnutzung, 1996 (in 1000 qkm)**



Quelle: Weltbank.

Die Produktivität in der Landwirtschaft schwankt zwischen den einzelnen SADC-Staaten beträchtlich. In Ländern wie Südafrika, Simbabwe, Namibia, Swasiland, Mauritius und Sambia, wo intensive und großflächige Landwirtschaft betrieben wird, ist die Produktivität am höchsten. Der kleinbäuerliche Sektor produziert bislang nur in Simbabwe und Malawi erfolgreich marktorientiert. Die Landverteilung ist in Ländern mit produktiven Großfarmen oft eklatant ungerecht und hat in Simbabwe bereits zu blutigen, aus populistischen Gründen von der Regierung forcierten, Konflikten zwischen landlosen Kleinbauern und wenigen tausend Großbauern geführt. Landknappheit aufgrund ungleicher Verteilung ist auch in Südafrika und Namibia ein Problem, wird aber von den jeweiligen Regierungen noch beherrscht. Landreformen sind für die wirtschaftliche Entwicklung in SADC-Staaten mit einer Siedler-Vergangenheit und ungleicher Landverteilung unumgänglich, müssen aber so ausgeführt werden, daß die Produktivität des Agrarsektors nicht leidet. Eine bloße Umverteilung von Großgrundbesitz an landlose Kleinbauern ohne entsprechende Ausbildung und angemessene ländliche Infrastrukturentwicklung würde lediglich zu einer Ausweitung der Subsistenzlandwirtschaft führen.

Landwirtschaftliche Produktivität und Landverteilung

Die SADC-Region ist reich an Mineralien. Südafrika, Simbabwe, Botswana, Namibia, Sambia, Angola und Mosambik verfügen über eine Vielfalt an Bodenschätzen, die strategisch wichtige Metalle wie Chrom oder Platin umfassen, aber auch Gold, Kupfer und Buntmetalle, Diamanten, Erdöl,

Rohstoffreichtum

Erdgas sowie große Kohlevorkommen. Am reichsten mit Mineralien ausgestattet sind Südafrika, Simbabwe und Angola. In Angola und Botswana tragen Erdöl bzw. Diamanten am stärksten zur Entstehung des Bruttoinlandsprodukts bei.

**Übersicht 4:  
Mineralische Rohstoffe**

	Angola	Botswana	DR Kongo	Lesotho	Malawi	Mauritius	Mosambik	Namibia	Sambia	Simbabwe	Seschellen	Südafrika	Swasialnd	Tansania
Antimon														
Chrom														
Diamanten														
Eisenerz														
Erdöl														
Gold														
Kobalt														
Kohle														
Kupfer														
Nickel														
Sodaasche														
Uran														
Vanadium														
Zirkonium														

Energieträger

Lediglich Angola (Erdöl), Mosambik (noch nicht erschlossene Erdgasfelder und Kohle), Simbabwe (Kohle und vermutete Erdgasfelder) und Südafrika (Kohle) verfügen über fossile Energieträger. Die Wasserkraftreserven der Region sind bislang nur teilweise genutzt; besonders der Kongo-Fluß, aber auch der Sambesi und andere große Flüsse sind längst noch nicht voll nutzbar gemacht. Es wird geschätzt, daß allein der Kongo ausreichend Elektrizität für die gesamte Region liefern kann. Südafrika hat mit dem Projekt Lesotho Highlands Water bereits begonnen, Wasser- und Elektrizitätsreserven in Nachbarländern zu erschließen. Sambia und Simbabwe betreiben gemeinsam das Wasserkraftwerk am Kariba-Staudamm; Sambia ist jedoch aus ökologischen und finanziellen Gründen nicht bereit, ein weiteres Hydro-Kraftwerk in der Nähe der Victoria-Fälle zusammen mit Simbabwe zu bauen.

Southern African Power Pool

Die meisten Länder der Region sind dem Southern African Power Pool (SAPP) angeschlossen. Dadurch können Länder wie Simbabwe, deren eigene Elektrizitätserzeugung den Bedarf oft nicht deckt, Strom aus Nachbarländern importieren. Netto-Exporteure von Elektrizität sind Südafrika, Lesotho, Sambia und die DR Kongo. Die südafrikanische Elektrizitätsgesellschaft ESKOM versucht, Beteiligungen an den regionalen Kraftwerken und Stromtrassen zu erwerben. Im Falle Mosambiks ist dies bereits teilweise gelungen; die simbabwischen Schulden bei ESKOM können wahrschein-

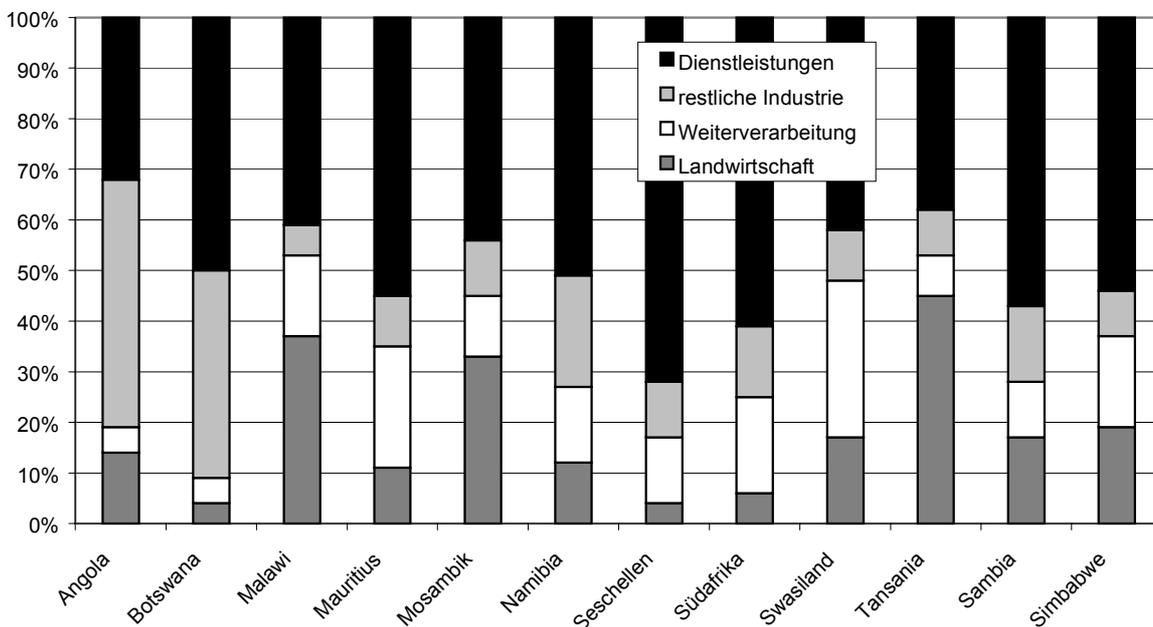
lich nur durch Abtretung von Anteilen am Hwange-Kohlekraftwerk oder durch ein Vorkaufsrecht bei der geplanten Privatisierung des simbabwischen Stromversorgers ZESA bezahlt werden.

Die Trinkwasserversorgung ist in der Region nicht immer sichergestellt. In Dürre Jahren leiden etwa in Südafrika, Botswana, Namibia und Simbabwe ländliche Regionen zum Teil unter akutem Trinkwassermangel. Daher ist vor allem Südafrika, das große und rapide wachsende urbane Agglomerationen mit Wasser sowohl für den häuslichen als auch für den industriellen Bedarf zu versorgen hat, am Zugang zu den strategischen Wasserreserven im Hochland Lesothos und der Flußsysteme des Sambesi und Kongo interessiert.

Wasser

Die SADC-Region bietet viele touristische Attraktionen, darunter mit den Viktoria-Fällen eines der weltweit größten Naturschauspiele sowie etliche attraktive Natur- und Wildreservate. Die Strände Mosambiks, Tansanias, der Seschellen und Mauritius' zählen zu den schönsten der Welt. 1996 erzielte etwa Tansania im Tourismusbereich Einnahmen, die knapp 44% seiner Exporteinnahmen gleichkamen; in Mauritius und Namibia lagen die Werte bei 28% bzw. 18%.<sup>5</sup> Seitdem sind die internationalen und regionalen Besucherzahlen weiter angestiegen. Lediglich die politischen Unruhen in Simbabwe führten in der ersten Hälfte des Jahres 2000 zu einem Rückgang der Touristenzahlen in der Region und in Simbabwe im besonderen.

**Grafik 2:**  
Entstehung des BIP, 1998 (Wertschöpfungsanteil am BIP in %)



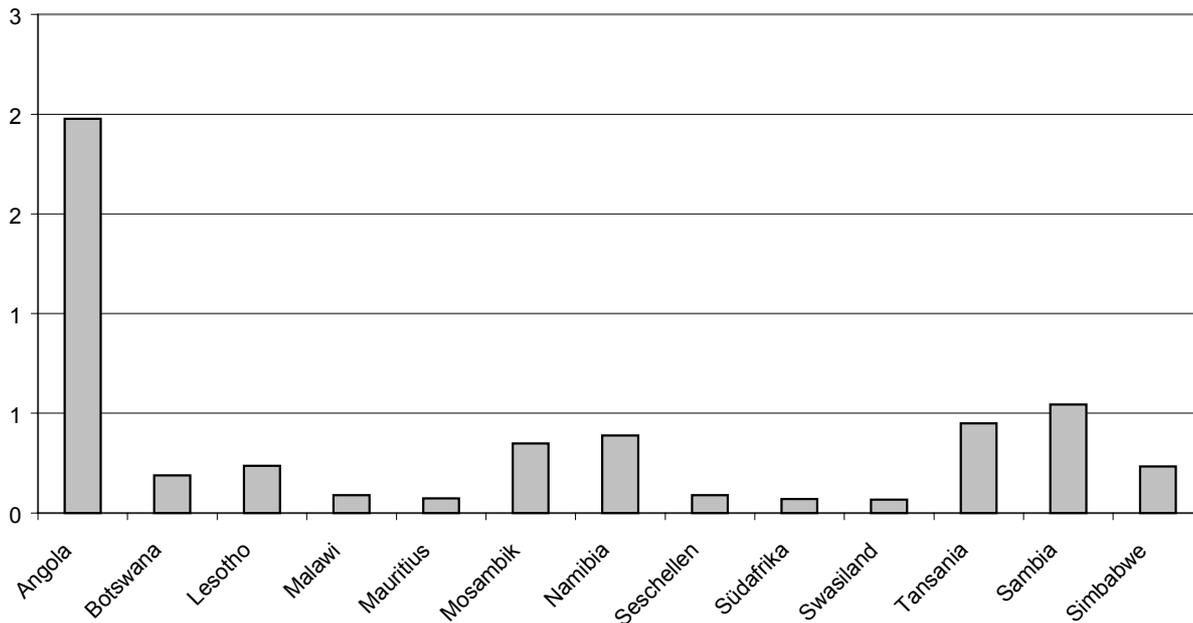
Quelle: Weltbank.

<sup>5</sup> Vgl. C. Peters-Berries/M. Marx, Monitoring Regional Integration in SADC, in: dies. (Hg.), Monitoring the Process of Regional Integration in SADC, Harare: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000 (SADC Studies Series), S. 60f.

Wirtschaftsstruktur	<p>Die Wirtschaftsstruktur der SADC ist immer noch weitgehend landwirtschaftlich geprägt; einzelne Länder – allen voran Südafrika, aber auch Mauritius und Simbabwe – verfügen jedoch bereits über eine relativ breite und diversifizierte verarbeitende Industrie, in Simbabwe auf der Grundlage der Landwirtschaft. In den meisten anderen Ländern ist die weiterverarbeitende Industrie noch klein und auf wenige, oft ausländische Firmen und Produkte beschränkt. Der informelle Sektor beschäftigt in den meisten SADC-Ländern mehr Menschen als jeder andere Wirtschaftszweig außerhalb der Landwirtschaft; er stellt oft die einzige Form des Überlebens für die wachsende Zahl immer jünger werdender Arbeitssuchender dar, die in der traditionellen Landwirtschaft kein Auskommen mehr finden und in urbane Zentren abwandern. Der Dienstleistungssektor gewinnt in den meisten SADC-Staaten an Bedeutung vor allem aufgrund des sich ausweitenden Handelsaufkommens und des zunehmenden Tourismus.</p>
Wirtschaftsakteure	<p>Die Größenunterschiede hinsichtlich des privatwirtschaftlichen, marktorientierten Sektors und des Unternehmertums sind stark ausgeprägt. In nahezu allen Ländern dominieren weiße und asiatische Minderheiten (Ausnahme Mauritius) Industrie und Handel, wobei die weißen Unternehmer oft die produzierenden Großbetriebe führen. In Südafrika, Namibia, Swasiland und Simbabwe ist ein Großteil der Privatwirtschaft fest in weißer Hand. Versuche der Regierungen in Südafrika, Namibia und Simbabwe, schwarzen Geschäftsleuten durch die Unterstützung von »affirmative action« Zugang zu und Anteile an Großunternehmen zu verschaffen, haben bislang kaum positive Ergebnisse erbracht. Einheimische (indigenous) Unternehmer sind mit Ausnahme von Mauritius in den anderen SADC-Staaten außerhalb des informellen Sektors nur in geringer Zahl anzutreffen. Das hat etwa die Regierung in Mosambik dazu bewogen, die 1975 vertriebenen portugiesischen Unternehmer zur Rückkehr aufzufordern und um südafrikanische und simbabwische Großfarmer zu werben. Die indischen Minderheiten beherrschen in den meisten SADC-Staaten den Handelsbereich. Sie sind häufig Anfeindungen ausgesetzt und Ziel von »Indigenisierungs-Kampagnen« wie in Tansania, Sambia und Malawi.</p>
Parastatals	<p>Ein besonderes Merkmal vieler SADC-Staaten – Südafrika eingeschlossen – ist der starke halbstaatliche Wirtschaftssektor: einerseits ein Überbleibsel aus der Periode »sozialistischer« Wirtschaftspolitik, andererseits eine Folge fehlenden einheimischen Unternehmertums. Halb- oder parastaatliche Unternehmen sind nicht nur in der Strom- und Wasserversorgung, im Telekommunikations-, im Medien- und im Vermarktungsbereich zu finden, sondern auch in der verarbeitenden Industrie, bis vor kurzem auch im Bergbau. Seit Mitte der 90er Jahre wird in Ländern wie Sambia, Tansania, Malawi und Mosambik der halb- oder parastaatliche Sektor jedoch zunehmend privatisiert. Am weitesten fortgeschritten ist in dieser Hinsicht Sambia. Dort privatisierte die Regierung Chiluba seit 1992 nahezu 700 parastaatliche Betriebe und Gesellschaften. Zuletzt wurden auch die zwischen 1968 und 1974 teilweise verstaatlichten Kupferminen wieder an privatwirtschaftliche Minenkonzerne wie Anglo American verkauft.</p>
Auslandsinvestitionen	<p>Die SADC-Region hat zwischen 1992 und 1997 direkte Auslandsinvesti-</p>

tionen in Höhe von 8,7 Mrd. US-Dollar erhalten, wovon 5,2 Mrd. nach Südafrika flossen und 1,7 Mrd. in den angolanischen Ölsektor. Die übrigen SADC-Länder lockten lediglich 300 Mio. Dollar pro Jahr an. Dagegen absorbierte die SADC-Region in der gleichen Zeit 21,5 Mrd. Dollar an Entwicklungshilfe.<sup>6</sup> Seit 1998 ist Mosambik zum neuen Investitionsfokus der Region geworden. Der Anschluß des Großraums um Maputo durch den Maputo Development Corridor (MDC) an das südafrikanische industrielle Kernland in der Provinz Gauteng hat bislang zu Auslandsinvestitionen von rund 4 Mrd. Dollar geführt, ein Ende des Booms ist noch nicht in Sicht.

**Grafik 3:**  
**Direkte Auslandsinvestitionen, 1994–1996 (in Mrd. US-Dollar)**



Quelle: Weltbank.

Der größte Anteil der Auslandsinvestitionen im SADC-Raum stammt aus Südafrika und nicht aus den Industrieländern. Einer Studie von KPMG zufolge investierten öffentliche und private südafrikanische Unternehmen allein zwischen 1995 und 1998 8,6 Mrd. Dollar in das sub-saharische Afrika, wovon der Löwenanteil in die SADC-Region ging.<sup>7</sup> Südafrikanische Investitionen flossen vor allem nach

Südafrikanische Investitionen

- Mosambik: Transport, verarbeitende Industrie, Tourismus, Finanzwesen, Groß- und Einzelhandel, Telekommunikation, Energie, Landwirtschaft;
- Namibia: Bergbau, Tourismus, Finanzwesen, Fischerei, Groß- und Einzelhandel, Telekommunikation und Landwirtschaft;
- Simbabwe: Bergbau, Tourismus, Finanzwesen, verarbeitende Industrie, Groß- und Einzelhandel, Telekommunikation, Energie, Landwirtschaft;
- Botswana: Bergbau, Tourismus, Finanzwesen, Groß- und Einzelhandel;

<sup>6</sup> T. Hawkins, So Much for SA as the Regional Engine, in: Financial Mail (Johannesburg), 29.11.1999.

<sup>7</sup> African Business, (1999) 243, S. 36ff.

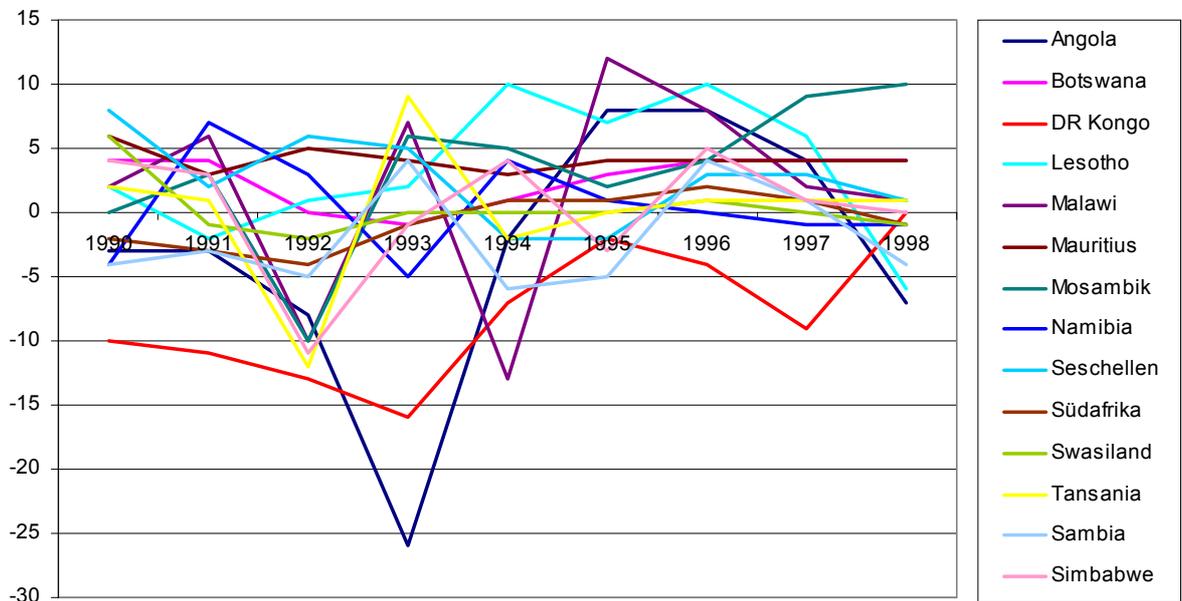
- Sambia: Bergbau, Tourismus,<sup>8</sup> verarbeitende Industrie, Groß- und Einzelhandel, Telekommunikation und Landwirtschaft;
- Swasiland: Tourismus, Finanzwesen, verarbeitende Industrie, Telekommunikation und Landwirtschaft;
- Malawi: Tourismus und verarbeitende Industrie;
- Tansania: Tourismus, Bergbau und Finanzwesen;
- Lesotho: Tourismus, Energie, Finanzwesen und Telekommunikation.

Die ungleiche Verteilung von Investitionen und Entwicklungshilfe wird sich auch in Zukunft nicht so schnell ändern, da das Investitionsklima in vielen der kleineren SADC-Staaten und seit Beginn des Jahres 2000 auch in Simbabwe eher ungünstig ist. Die Auswirkungen der simbabwischen Krise auf die SADC führten im ersten Quartal 2000 zu einem Investitionsrückgang von 40% gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahrs.

Wirtschaftliche  
Ungleichgewichte

Auch die Wirtschaftskraft der einzelnen SADC-Länder variiert stark. In der SADC sind einige der ärmsten Länder der Welt (Mosambik, Malawi, Tansania) und einige Schwellenländer (Mauritius, Botswana und Südafrika) vereint. Südafrika allein erzeugt etwa 75% des regionalen BIP und ist für den Löwenanteil der Investitionen in der SADC-Region verantwortlich. Auch rund 65% der ausländischen Direktinvestitionen gehen nach Südafrika. Simbabwe ist die zweitstärkste Wirtschaftsmacht in der SADC, obwohl das Pro-Kopf-Einkommen in Mauritius und Botswana weitaus höher ist. Letztere Staaten verfügen aber über kleine Binnenmärkte und weniger diversifizierte Industriestrukturen als Simbabwe.

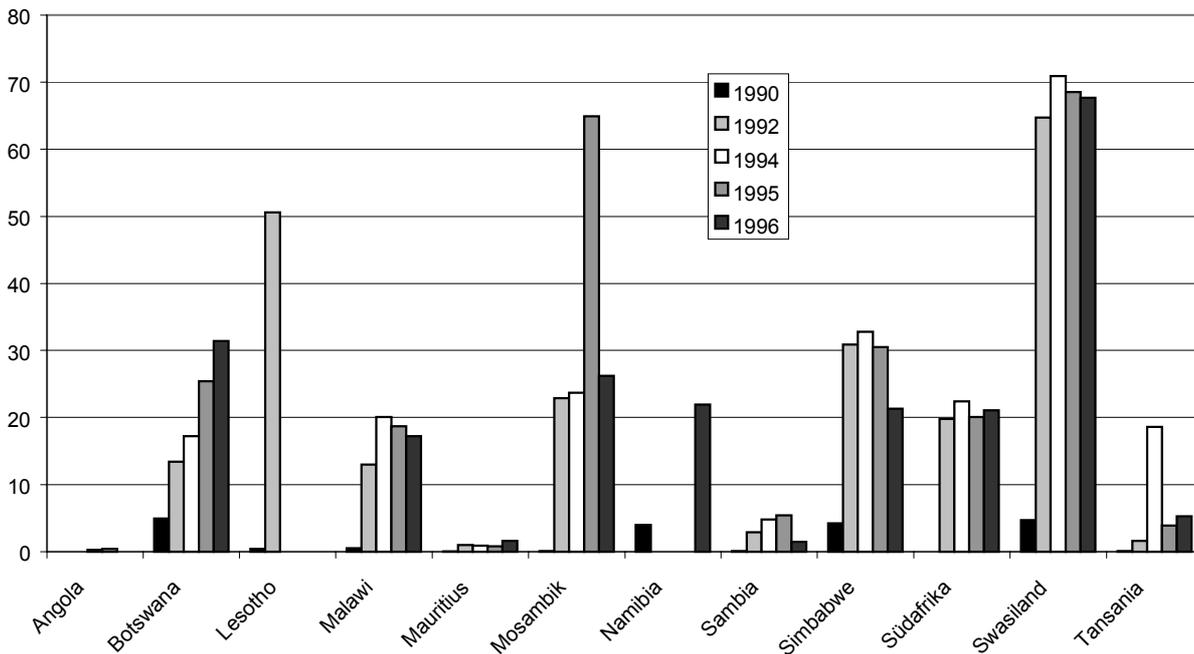
**Grafik 4:**  
Wachstum des BIP, 1990–1998 (real, in %)



Quelle: Weltbank.

<sup>8</sup> Die südafrikanische Gruppe Southern Sun hat in einen großen Tourismuskomplex auf der sambischen Seite der Victoria-Fälle in Livingstone investiert, der vor kurzem eröffnet worden ist.

**Grafik 5:**  
**Bedeutung des Handels mit SADC-Staaten**  
 (Anteil am Gesamthandel 1990–1996; in %)



Quelle: SADC.

Das Wirtschaftsaufkommen der SADC-Region wuchs zwischen 1990 und 1999 um durchschnittlich 2,6%, wobei das regionale Wachstum für 1998 und 1999 sogar auf einen Wert von 1,5% sank, der weit unter dem Bevölkerungswachstum von jährlich 2,7% lag. Für das Jahr 2000 wurde ein regionales Wirtschaftswachstum von rund 2,5% erwartet. Die südafrikanische Wirtschaft, die aufgrund ihrer schieren Größe der wichtigste Faktor für das regionale Wachstum ist, wächst seit einigen Jahren um weniger als 2%. Dies hat die teilweise sehr guten wirtschaftlichen Wachstumsraten anderer SADC-Länder teilweise kompensiert.

Wirtschaftswachstum

Die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre am besten florierende Volkswirtschaft des SADC-Raums ist zweifellos die Mosambiks. Die mosambikanische Volkswirtschaft wuchs in den letzten Jahren durchschnittlich um jährlich 9%, jedoch von einer sehr schmalen Basis aus. Die rasche Wiederbelebung der mosambikanischen Wirtschaft nach dem Ende des Bürgerkriegs ist einerseits auf massive Entwicklungshilfezuflüsse (die zeitweilig das BIP überstiegen) und andererseits auf den vom Maputo Development Corridor ausgelösten Investitionsboom zurückzuführen. Andere gute Wachstumsergebnisse weisen Mauritius und Tansania mit einer durchschnittlichen Rate von 7% und Botswana mit 4,5% auf. Dagegen stagnierten die Volkswirtschaften Malawis, Sambias und Simbabwe aufgrund einer Kombination von negativer Weltmarktpreisentwicklung, Mißwirtschaft und Korruption. Verlässliche Zahlen über Angola und die DR Kongo liegen für die letzten Jahre nicht mehr vor.

Gewinner und Verlierer

Simbabwe

Während die wirtschaftliche Stärke Südafrikas auf seinem mineralischen Reichtum, seiner diversifizierten verarbeitenden Industrie und seinen starken öffentlichen Dienstleistungsunternehmen (ESKOM, Transnet) beruht, gründet Simbabwes Führungsposition vornehmlich auf seiner Landwirtschaft (auf die auch seine verarbeitende Industrie zu einem großen Teil aufbaut) und seinen reichen Mineralvorkommen. In den übrigen SADC-Ländern sind Landwirtschaft, Bergbau, in einigen Fällen Tourismus meist die beherrschenden Wirtschaftssektoren (s. Grafik 2, S. 29).

Außenhandel

Der Außenhandel besitzt für nahezu alle SADC-Staaten große Bedeutung. In einigen Staaten übersteigt sein Wert den des BIP (Angola, Lesotho und Swasiland), in den meisten Fällen liegt er zwischen 63% (Sambia) und 94% (Mauritius). Lediglich in Tansania (47,5%) und Südafrika (34%) erreicht der Außenhandel Werte, die auf eine weniger starke Handelsabhängigkeit der Volkswirtschaft hindeuten. Die Region weist ein strukturelles Handelsbilanzdefizit auf, das 1996 rund 10 Mrd. US-Dollar betrug und von dem nur wenige Staaten ausgenommen sind (Angola, Botswana, Namibia und zeitweilig Sambia). Die wichtigsten Exportmärkte für die meisten SADC-Staaten sind nach wie vor die EU, die USA und ostasiatische Länder. Für einige SADC-Mitglieder (Lesotho, Swasiland) stellt jedoch der SADC-Raum bereits den wichtigsten Exportmarkt dar.

**Tabelle 1:**  
**Exporte von... nach... (1997)**

	Angola	Botswana	DR Kongo	Lesotho	Malawi	Mauritius	Mosambik	Namibia	Sambia	Seschellen	Simbabwe	SACU	Swasiland	Tansania	restl. Afrika	Industrieländer	Rest
Angola			5									51			23	2849	676
DR Kongo									14			113			22	988	52
Malawi		6	6				5		11		7	99		2	46	296	188
Mauritius					2					5	7	8		3	83	1560	36
Mosambik			1		6	5					9	42		5	6	157	40
Sambia	1	3	30		22			2			34	51		15	24	471	295
Seschellen						1		1				2			0	95	39
Simbabwe	19	182	33	3	143	5	111	59		1		334	6	13	107	1048	341
SACU	216		228		280	208	670		537	47	1413			118	909	16079	14224
Tansania			5		4					1	13	7			51	310	197

Quelle: IWF.

Intraregionaler Handel

Das intraregionale Handelsaufkommen wuchs beträchtlich, seit Südafrika der SADC beigetreten ist und der Handel innerhalb der SACU in die SADC-Zahlen eingerechnet wird. 1999 erreichte der Handel innerhalb der SADC ca. 20% des gesamten Außenhandels der Mitgliedsländer. Wie Grafik 5 (S. 33) verdeutlicht, erzielten Botswana, Malawi, Mauritius, Mosambik,

Swasiland und Simbabwe die höchsten Zuwachsraten. Auffällig ist die relativ große Bedeutung des SADC-Marktes für Südafrika. Sie wird noch dadurch gesteigert, daß Südafrikas Export in die Region einen hohen Anteil (etwa 70%) an verarbeiteten Gütern aufweist. Außerhalb der Region machen sie ca. 40% der Gesamtausfuhr aus. Es dominieren Maschinen und Anlagen sowie Transportausrüstungsgüter. Führender Importeur in vielen SADC-Ländern ist Südafrika. Der ehemalige Apartheidstaat stellt aus historischen (SACU, Simbabwe) und strukturellen Gründen (Malawi, Mosambik, Sambia) eine wichtige Bezugsquelle für die übrigen SADC-Mitglieder dar.

### Zielsetzungen der SADC und Umsetzungsstrategien

Das mittelfristige Ziel der SADC ist die im SADC-Vertrag angestrebte und im Handelsprotokoll konkretisierte Schaffung einer Freihandelszone, Southern African Free Trade Area (SAFTA). Die SADC-Staaten gehen davon aus, daß sich die Zusammenarbeit in den übrigen Sektoren durch die Freihandelszone und die gleichzeitige Umsetzung der Sektorprotokolle in die Praxis automatisch verstärken wird. Endziel ist die Schaffung einer regionalen Gemeinschaft. Eine stufenweise Annäherung an dieses Ziel – wie im Fall der EAC – gibt die SADC nicht vor. Alle Anstrengungen sind auf die Realisierung der Sektorprotokolle gerichtet.

Sektorprotokolle

Alle Protokolle folgen dem gleichen Implementationsschema, der in Paragraph 41 des SADC-Vertrages niedergelegt ist:

Umsetzungsschema

- Protokolle müssen zunächst von den Staats- oder Regierungschefs unterzeichnet werden.
- Danach müssen mindestens zwei Drittel der Unterzeichnerstaaten das jeweilige Protokoll auf nationaler Ebene durch das Parlament ratifizieren lassen, ehe es in Kraft treten kann.
- Die Durchführungsbestimmungen für das jeweilige Protokoll werden in regionalen Verhandlungsrunden bestimmt und sollen zeitgleich mit der Ratifizierung vorliegen.
- Ehe ein Protokoll rechtskräftig wird, müssen mindestens zwei Drittel der Unterzeichnerstaaten die Ratifizierungsdokumente im Sekretariat der SADC hinterlegen.
- Bis zur völligen Umsetzung des Protokolls räumt die SADC im Regelfall acht Jahre ein.

Von den bislang elf unterzeichneten Protokollen sind sechs ratifiziert worden. In den Durchführungsbestimmungen der Protokolle (auch Annex genannt) wird jeweils der genaue Kurs und Zeitplan der Implementierung festgelegt. Einige Protokolle können bereits auf Vorarbeiten und existierende bilaterale oder sub-regionale Vereinbarungen und Institutionen aufbauen, die zum Teil noch auf Kooperationsgrundlagen der SADCC gründen. Ausschlaggebend für das Gelingen der wirtschaftlichen Integration ist die Umsetzung des Handelsprotokolls, das die Errichtung einer SADC-Freihandelszone anstrebt.

Das im Januar 2000 von einer ausreichenden Zahl von Staaten ratifizierte Handelsprotokoll ist am 1. September 2000 in Kraft getreten. Es sieht

Handelsprotokoll

acht Jahre für die Einrichtung der SAFTA vor. Inwieweit dies realistisch ist, kann noch nicht abgeschätzt werden; sechs Monate nach dem Inkrafttreten des Protokolls hatte außer Mauritius noch kein anderes Land mit der vorgesehenen unmittelbaren Reduzierung der Zölle für einen Teil der gehandelten Güter begonnen (s. unten). In den letzten Monaten sind jedoch zu den praktischen Problemen bei der Umsetzung SADC-intern auch Zweifel an der Stimmigkeit des Freihandelszonen-Konzepts laut geworden. Es wird insbesondere in Frage gestellt, ob das Konzept weit genug geht, um die angestrebte Integration zu verwirklichen. Die Idee, eine Zollunion zu schaffen, wurde daher aufgegriffen. Sie würde einen Verzicht auf die äußerst komplexen und schwer zu überwachenden Ursprungsregeln für in der Freihandelszone hergestellte Güter bedeuten.

Mühsamer Verhandlungs-  
prozeß

Die Verhandlungen über die Umsetzungsstrategie für das Handelsprotokoll haben deutlich gemacht, wie schwierig es ist, zwölf bzw. vierzehn verschiedene Länderinteressen »unter einen Hut zu bringen«. An der Entwicklung, der Unterzeichnung, den Verhandlungen über die Ratifizierung und der Umsetzung des Handelsprotokolls lassen sich beispielhaft die Probleme, Konflikte und nationalen Interessenlagen der SADC darstellen. Nach dem Beitritt von Mauritius und Südafrika (1994) beschloß die SADC, mit einem Handelsprotokoll die SAFTA einzurichten. Nach intensiven Verhandlungen wurde zum Gipfeltreffen im August 1996 in Maseru (Lesotho) ein Text für das Handelsprotokoll vorgelegt und von elf der zu diesem Zeitpunkt zwölf SADC-Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Angola war nicht mit dem Staatspräsidenten vertreten und konnte daher nicht unterzeichnen. Es hat das auch seitdem nicht nachgeholt. In den folgenden drei Jahren bis Ende 1999 wurde das Handelsprotokoll nur zögernd von zunächst lediglich fünf Ländern ratifiziert. Südafrika, das wichtigste Mitglied, zögerte seine Ratifizierung immer wieder hinaus, weil es mit den Umsetzungsbedingungen des Protokolls nicht zufrieden war. Streitpunkte waren das Tempo und Ausmaß der Zolltarifsenkungen sowie die Behandlung von sensiblen Produkten wie Textilien, Zucker und Lederwaren.

Überforderung der  
Sektor-Koordinations-  
einheit

Aber nicht nur unterschiedliche Interessenlagen, sondern auch die dezentrale Struktur der SADC haben zu starken Verzögerungen bei der Ratifizierung des Handelsprotokolls und der Einigung auf einen Zeitplan für die Reduzierung von Zolltarifen beigetragen. Die für die Koordination von Handelsfragen zuständige, in Tansania beheimatete Koordinations-einheit SADC Industry and Trade Coordination Division (SITCD) war mit der Aushandlung der Umsetzungsstrategie des Handelsprotokolls völlig überfordert. Seit 1997 beteiligten die SADC-Staaten Vertreter des Privatsektors an den Verhandlungen im Trade Negotiating Forum (TNF), um zum einen durch Kooptation möglichen Widerständen aus diesen Zirkeln zuvorzukommen und zum anderen mehr Kompetenz in die Verhandlungen einzubringen. Die Einrichtung des TNF beschleunigte zwar die Verhandlungen, verstärkte aber die südafrikanische Dominanz am Verhandlungstisch.

Verhandlungserfolg  
Südafrikas

Im Endeffekt setzte sich Südafrika mit vielen seiner Vorstellungen durch, nicht nur weil es die stärkste Wirtschaftsmacht ist, sondern auch

weil das Land über bessere Verhandlungskompetenz und -führer verfügt. Im Januar 2000 ratifizierten auch Südafrika, Lesotho, Malawi und Swasiland das Handelsprotokoll. Lediglich Sambia blieb von den elf Unterzeichnerstaaten noch außen vor, holte dies aber Anfang 2001 nach. Im Vorfeld der Konsultativkonferenz in Swasiland faßte der Ministerrat den 1. Juni 2000 als Beginn der achtjährigen Implementationsphase ins Auge. Dies wurde alsbald jedoch auf den 1. September 2000 verschoben, weil immer noch letzte Einzelheiten des Annex zum Handelsprotokoll zu klären waren. Ähnlich wie im Falle der Ostafrikanischen Gemeinschaft konnte bei den Verhandlungen über das Handelsprotokoll lange Zeit kein Konsens über die Ursprungsregeln für Handelsgüter gefunden werden. Südafrika bestand auf einer doppelten Ursprungsregelung für ausgewählte sensible Güter wie Textilien und Schuhwerk. Danach muß ein Produkt einen zweifachen Veredelungsprozeß durchlaufen, ehe es unter die Zollbefreiung fällt. Man einigte sich schließlich darauf, daß von dem doppelten Veredelungsprozeß für Textilien die Least-Developed Countries (LDC) unter den SADC-Staaten für fünf Jahre ausgenommen sind; diese Vorschrift gilt im Endeffekt jedoch nur für Mauritius und Simbabwe, wenn sie nach Südafrika exportieren wollen und umgekehrt, da alle anderen SADC-Staaten in die Kategorie der LDC fallen.

Darüber hinaus wurde lange Zeit über die Zeiten und Phasen der Reduzierung von Zolltarifen generell verhandelt. Die SADC-Staaten einigten sich auf die Klassifizierung von Handelsgütern in drei Kategorien:<sup>9</sup>

Kategorisierung der  
Handelsgüter

- Güter, für die Zolltarife sofort wegfallen (ca. 50% der gehandelten Güter): Metalle, Metallprodukte, Holz und Holzprodukte, Maschinen, Papier, gedruckte Materialien, Häute, Felle und Rohleder;
- Güter, für die Zölle innerhalb von drei bis fünf Jahren wegfallen: Möbel, bestimmte Chemikalien, Papierprodukte, Maschinen, Gummi, bestimmte Textilien, bestimmte Fußbekleidung, Bestecke und Keramiken;
- Sensitive Güter wie Textilien, Bekleidung, Schuhwerk und Zucker bleiben von der generellen Zollbefreiung ausgenommen. Für sie sollen spezielle Protokolle vereinbart werden. Diese Güter machen etwas mehr als 3% der SADC-Importe aus.

Südafrika trug den Bedenken der anderen SADC-Staaten insofern Rechnung, als es zusammen mit den SACU-Staaten (Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland) den Vorschlag machte, die eigenen Zolltarife rascher zu eliminieren als die übrigen SADC-Länder. Nach diesem asymmetrischen Vorgehen wollen die SACU-Mitglieder die Zölle für 97% aller Waren innerhalb von fünf Jahren auf Null bringen, während die übrigen SADC-Staaten dafür acht Jahre Zeit haben. Nichttarifäre Handelshemmnisse sind bislang nur gestreift, konkrete Strategien zu ihrer Beseitigung noch nicht beschlossen worden.

Asymmetrie

<sup>9</sup> M. Mayer, The EU-South African Trade Deal: The Implications for Southern Africa, in: Global Dialogue, 4 (August 1999), S. 10ff.

### Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Umsetzungschancen für das Handelsprotokoll

Die Chancen für die Umsetzung des Handelsprotokolls sind auf den ersten Blick gut. Die lange Aushandlungsphase läßt erwarten, daß alle Streitfragen von Gewicht konzeptionell beigelegt sind. Auch gleichen sich die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in den meisten SADC-Staaten zunehmend an. Lediglich Angola (Bürgerkrieg) und Simbabwe (innenpolitische Krise und dadurch wirtschaftspolitische Orientierungslosigkeit) scheren aus der von IWF und Weltbank inspirierten wirtschaftspolitischen Liberalisierungspolitik aus. In den übrigen SADC-Ländern gibt es allerdings Unterschiede in Tempo und Tiefe der wirtschaftspolitischen Reformen bzw. Politik. In Ländern wie Mauritius und Südafrika und mit Abstrichen auch in Botswana, Namibia und Swasiland existiert eine marktwirtschaftliche Tradition, während Staaten wie Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe und Tansania erst seit Beginn oder Mitte der 90er Jahre ernsthaft Strukturanpassungsprogramme betreiben. Sie verfügen daher oft nur in unzureichendem Maße über ein entwickeltes Unternehmertum und marktwirtschaftlich orientierte Entscheidungseliten. Das Handelsprotokoll wird offiziell seit 1. September 2000 implementiert, obwohl die Einzelheiten der Spezialprotokolle für Textilien, Leder, Schuhwerk und Zucker noch nicht ausgehandelt sind.

Kosten-Nutzen-Erwartungen

Die zunehmende ordnungspolitische Konvergenz in der SADC erleichtert intraregionalen Handel und Investitionen. Dennoch existieren gerade in diesen Bereichen und im eng mit dem Handelsaufkommen verknüpften Transportbereich die größten Probleme bei der Umsetzung der Sektorprotokolle. Im einzelnen werden Geschwindigkeit und Effizienz bei der Umsetzung des Handelsprotokolls von der individuellen Kosten-Nutzen-Erwartung der jeweiligen Mitgliedsländer abhängen. Dabei stehen zwei Aspekte im Mittelpunkt der Überlegungen:

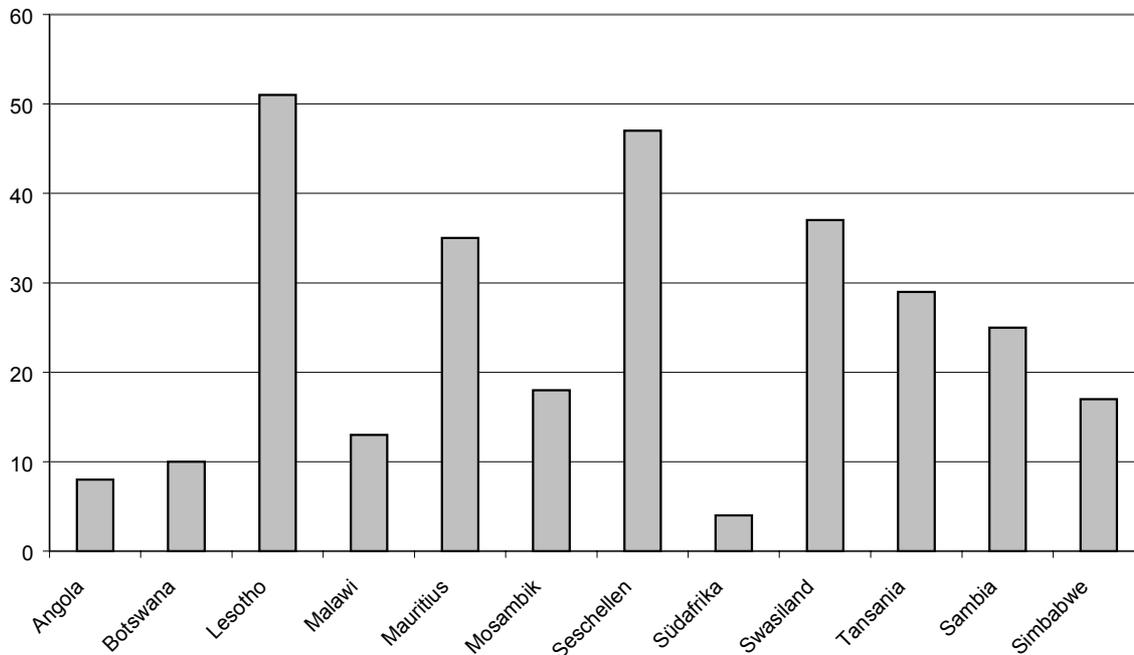
1. Wird die heimische Wirtschaft vom Abbau der Zölle durch vermehrte Exporte in die Region eher profitieren oder aufgrund mangelnder Konkurrenzfähigkeit durch das Einströmen von Importwaren eher Schaden nehmen?
2. Wie hoch sind die Einnahmeverluste, die der Staatskasse durch den Zollabbau entstehen, und können sie durch höhere Steuereinnahmen oder aus anderen Einnahmequellen kompensiert werden?

Handelspotential

Das International Trade Centre (ITC) in Genf schätzt das bisher noch nicht genutzte Potential für den intraregionalen SADC-Handel auf 1,5 Mrd. DM. Durch Abbau der Zölle und nichttarifären Handelshemmnisse könnte seine Ausschöpfung erleichtert werden. Allerdings entfällt ein Großteil dieses Potentials auf Genuß- und Nahrungsmittel, wobei sich vor allem Simbabwe, Mosambik, Tansania und Mauritius zusätzliche Exportchancen eröffnen. Beim begrenzten zusätzlichen Handelspotential für verarbeitete Güter dominieren leicht verarbeitete Konsumgüter mit hoher Arbeitsintensität. Hier bieten sich insbesondere Mauritius, Simbabwe und mit großen Einschränkungen Malawi Möglichkeiten, ihre Ausfuhren in die Region auszuweiten. Die unzureichende Datenlage im südlichen Afrika verleiht solchen Prognosen allerdings nur sehr tentativen Charakter. Kon-

kreter sind für viele Staaten der SADC die Dominanz südafrikanischer Waren in ihren Supermärkten und das aggressive Auftreten südafrikanischer Investoren. Beides bewirkt starke Befürchtungen, daß die Wohlfahrtsgewinne des regionalen Marktes vor allem der Kap-Republik zufließen.

**Grafik 6:**  
Anteil der Zolleinnahmen an Staatseinnahmen, 1998 (in %)



Quelle: Weltbank.

Die daraus resultierende vorsichtige Haltung vor allem der wirtschaftsschwachen Länder wird durch die zu erwartenden Zolleinnahmeverluste verstärkt. Für alle SADC-Staaten bedeuten Zölle einen substantiellen Beitrag zu den Staatseinnahmen, der allerdings je nach Mitgliedsland stark variiert (s. Grafik 6). Ungeachtet dieser Zahlen dürften für Simbabwe, Malawi, Mosambik und Tansania die weitaus größten Einnahmeverluste aus einer Freihandelszone entstehen. Für alle vier Länder ist Südafrika einer der wichtigsten Handelspartner, dessen Güter in Zukunft ganz oder teilweise von Zöllen befreit sind. Sambia hat bereits jetzt sein Handelsregime soweit dereguliert, daß aus der Free Trade Area (FTA) keine beträchtlichen Kosten entstehen dürften. Botswana, Namibia, Lesotho und Swasiland sind mit Südafrika schon lange in einer Zollunion vereint. Mauritius kann in wichtigen Sektoren mit Südafrika konkurrieren. Seschellen und Angola liegen so abseits vom intraregionalen Handel, daß sich für sie die aus der FTA resultierenden Einnahmeverluste in Grenzen halten dürften.

Zolleinnahmeverluste

Die zu erwartenden Einnahmeverluste durch Absenkung der Zölle waren bereits ein wesentlicher Grund für Tansania, die COMESA zu verlassen. Eine Umsetzung des Handelsprotokolls durch Dar es Salaam erscheint zumindest gefährdet. Im Falle der anderen Staaten können andere wirtschaftliche und entwicklungspolitische Erwägungen diese Gefahr ver-

Kompensationen?

ringern (s. unten). Dennoch bleibt zu klären, ob durch die Einrichtung eines regionalen Kompensations- oder Strukturfonds die Umsetzung des Handelsprotokolls erleichtert werden könnte. Bisher wurde diese Frage innerhalb der SADC vernachlässigt. Vor allem Südafrikas Neigung, sich einer solchen Diskussion zu stellen, dürfte begrenzt sein. In Pretoria wird gegenwärtig schon die ungerechte Verteilung der Zolleinnahmen in der SACU zu Lasten Südafrikas als ein Problem betrachtet, das man gerne grundsätzlich korrigieren möchte. Ein erhöhter Beitrag des Landes zur Finanzierung eines SADC-Kompensationsfonds dürfte der Mehrheit der südafrikanischen Bevölkerung schwer zu verkaufen sein. Auch in der süd-afrikanischen Wirtschaft scheint die Einstellung vorzuherrschen, daß ein verbesserter Marktzugang solche Kosten kaum wert ist, da man bereits bei bestehenden Restriktionen die Märkte der Nachbarstaaten ausreichend besetzt hat (s. unten).

Kapital- und  
Personenverkehr

Abgesehen von den mit der Umsetzung des Handelsprotokolls bestehenden Problemen gibt Anlaß zur Besorgnis, daß für strategisch wichtige Bereiche der regionalen Wirtschaftsintegration – Investitionen sowie Freizügigkeit des Kapital- und Personenverkehrs – noch keine Protokolle existieren. Für die Bereiche Investitionen und Kapitalmarkt/Finanzen ist Südafrika verantwortlich. Seine Inaktivität ist vielerorts als Indiz dafür gewertet worden, daß Südafrika im Investitionsbereich als Hauptinvestor in den übrigen SADC-Ländern mit dem unregelmäßigen Status quo zufrieden ist und sich auf keine Diskussion über Investitionsregelungen, -bedingungen und -beschränkungen einlassen will, die zwangsläufig Folge eines Investitionsprotokolls wären. Andererseits wird auch argumentiert, daß die Handelsintegration erst auf gutem Wege sein müsse, ehe es Sinn mache, über Investitionsregelungen zu diskutieren. Im Kern geht es jedoch um die Frage, wie verhindert werden kann, daß Südafrika aufgrund seines attraktiven Marktes, der guten Infrastruktur und des stabilen Investitionsklimas den anderen SADC-Ländern ausländische Investitionen entzieht. Wie die Geschichte der Zentralafrikanischen Föderation und der alten EAC zeigt, trug die ungleiche Verteilung von Investitionen in hohem Maße zum Zerfall der jeweiligen Regionalgemeinschaften bei.

Wechselkurse

Die SADC hat sich bislang auch noch auf keine Strategie im Finanzbereich einigen können. Ein Freihandelsabkommen erfordert monetäre und finanzielle Harmonisierung in dreifacher Hinsicht:

- Vereinheitlichung oder zumindest Stabilisierung der Wechselkurse,
- Konvergenz von Inflations- und Zinsraten,
- Geld- und Kapitalmarktintegration.

In der SADC ist eine gemeinsame Wechselkurspolitik bisher kein Thema. Zu viele nationalstaatliche Empfindlichkeiten und Manipulationsmöglichkeiten für die herrschenden Eliten sind mit einer unabhängigen nationalen Wechselkurspolitik verknüpft. Es ist nicht zu erwarten, daß in absehbarer Zeit in dieser Hinsicht ein Sinneswandel in der SADC eintritt. Die Kooperation der Zentralbank-Gouverneure der SADC-Staaten diskutiert zwar auch Wechselkursfragen, konnte sich jedoch noch auf keine gemeinsame Linie einigen. Ohne eine gemeinsame Wechselkurspolitik

folgen die SADC-Währungen oft notgedrungen den Ausschlägen des US-Dollars, an den sie meist informell gekoppelt sind. Länder, die versuchen, sich dem zu entziehen, werden durch einen raschen Verlust ihrer außenwirtschaftlichen Stabilität bestraft, so zuletzt Simbabwe. In den meisten SADC-Staaten hat seit Mitte der 90er Jahre eine durch Stabilisierungspolitik herbeigeführte Konvergenz der Inflations- und Zinsraten stattgefunden. Mit Ausnahme Angolas, der DR Kongo, Sambias und Simbabwes sanken die Inflationsraten in den anderen SADC-Staaten auf Werte um 10%; Zinsraten nahmen eine ähnliche Entwicklung. Der Grund für die Preisstabilisierung in der SADC war die Eindämmung der bis dahin oft endemischen Budgetdefizite auf Werte um 5% des BIP. Nur Angola, die DR Kongo und Simbabwe weisen nach wie vor hohe Budgetdefizite auf.

Die ebenfalls notwendige Integration der Geld- und Kapitalmärkte hat in den letzten Jahren eher beiläufig begonnen, weist aber noch grundsätzliche Lücken auf. Südafrikanische, zu einem geringeren Teil auch simbabwische Banken haben ein Netz von Zweigstellen in den Nachbarländern aufgebaut; Versicherungen beginnen ebenfalls im regionalen Maßstab zu operieren. Die Börsen im SADC-Raum kooperieren bislang nur bedingt miteinander, verursacht durch die arrogante Haltung der Johannesburger Börse, die die anderen Börsen zu Satelliten degradieren wollte. Südafrika hat seine Bestimmungen für die Ausfuhr von Devisen zu Investitionszwecken in die SADC-Länder stark gelockert. Investitionen von Unternehmen aus SADC-Ländern in anderen Mitgliedsländern sind meist sehr schwierig, da nur drei Währungen – der botswanische Pula, die mauritanische Rupee und der südafrikanische Rand – weitgehend konvertibel sind. Alle anderen Staaten haben zum Teil hochgradig instabile Währungen, die – an westliche Leitwährungen gekoppelt – starken Schwankungen unterworfen sind. Das erschwert intraregionale Investitionen erheblich.

Besonders stark beschränkt und reglementiert ist immer noch der Personenverkehr in der SADC. Visumpflicht ist unter den einzelnen SADC-Staaten weit verbreitet. Südafrika verlangt von Bürgern aller übrigen SADC-Staaten ein Visum. Zwei Versuche, ein Protokoll über den Personenverkehr in der SADC aufzusetzen, sind an unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen Südafrika und anderen SACU-Staaten auf der einen sowie Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe und Tansania auf der anderen Seite gescheitert. Während die wirtschaftlich attraktiven SACU-Staaten, allen voran Südafrika, eine Migrationswelle auf sich zurollen sehen, selbst zum Teil aber hohe Arbeitslosenzahlen aufweisen, sind die anderen Staaten daran interessiert, zumindest einen Teil ihrer Arbeitslosen nach Südafrika, Botswana, Swasiland und Namibia zu exportieren. Die Interessenlage ist genau umgekehrt, wenn hochqualifizierte Arbeitskräfte (Akademiker, Professionals) betroffen sind: Die SACU-Staaten fördern den Zuzug, während die restlichen SADC-Staaten einen solchen Verlust mit allen Mitteln vermeiden wollen.

Die Kosten- und Nutzenerwartungen bezüglich einer wirtschaftlichen Integration variieren nicht nur nach Ländern, sie sind auch je nach Akteursgruppe unterschiedlich ausgeprägt. In den meisten SADC-Staaten

Integration der Geld- und Kapitalmärkte

Behinderung des freien Personenverkehrs

Unterschiedliche Partikularinteressen in den Mitgliedsländern

spielen neben Unternehmensverbänden bzw. -kammern auch professionelle Vereinigungen, Gewerkschaften, NRO, politische Parteien und Bürokratien als Interessengruppen eine Rolle. Ihr Einfluß auf Fragen regionaler Integration ist je nach Land unterschiedlich stark und auch nicht immer einheitlich. Die Unternehmensverbände speziell in Südafrika, Simbabwe, Sambia und Mauritius haben sich intensiv an der Gestaltung des Handelsprotokolls und seiner Durchführungsbestimmungen beteiligt. Der simbabwische Verhandlungsführer auf dem Trade Negotiating Forum, Eddie Cross, ist zum Beispiel auch stellvertretender Präsident der Confederation of Zimbabwe Industries (CZI). Ein früherer Präsident der mauritischen Industrie- und Handelskammer, H. Hussein, ist gegenwärtig Vorsitzender der Association of SADC Chambers of Commerce and Industry (ASCCI).

Beteiligung der Privatwirtschaft und von NRO

In den meisten SADC-Staaten, in denen sich die Handels- und Industriekammern aktiv an den Verhandlungen über das Handelsprotokoll beteiligten, taten sie dies mit positiver Ausrichtung. Lediglich in Südafrika betätigten sich einige Industrievertreter als »Bremsler«, da sie die Konkurrenz aus der SADC fürchteten. Berufsspezifische Verbände mit regionalem Bezug wie die Spediteure oder Frachtagenten arbeiten in der Regel in allen Ländern, in denen sie gut organisiert sind, konstruktiv an der Ausgestaltung des Transportprotokolls mit. Gewerkschaften haben sich bislang kaum an der inhaltlichen Diskussion über die SADC-Integration beteiligt. In Südafrika steht der mächtige Gewerkschaftsbund Congress of South African Trade Unions (COSATU) den konkreten Auswirkungen des Handels- und des Transportprotokolls eher ablehnend gegenüber. COSATU befürchtet den Verlust von Arbeitsplätzen und den Zustrom weiterer Arbeitsmigranten aus dem Norden. Aus diesem Grund hat er auch einen liberalen Ansatz für ein Protokoll zum freien Personenverkehr heftig bekämpft. NROs haben bislang nur in geringem Maße an der Integration in der SADC mitgewirkt. Am deutlichsten ist ihr Beitrag im Umwelt- und Naturschutzbereich, wo der World Wildlife Fund entscheidend zur Schaffung von grenzübergreifenden Naturschutzgebieten (Kalahari; Krüger Park) beigetragen hat oder darin engagiert ist.

Politische Parteien

Politische Parteien haben – soweit sie nicht an der Regierung beteiligt sind – bislang keinen Beitrag zur regionalen Integration geleistet, sind aber im Zweifelsfall für die Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit im Rahmen der SADC. Anders sieht es mit der Ministerialbürokratie und einzelnen staatlichen Einrichtungen aus wie dem Zoll, der Polizei und der Armee. In vielen Fällen nimmt die Ministerialbürokratie gegenüber der SADC und speziell zu einer weiteren Integration eine ablehnende Haltung ein, weil sie den Verlust von Zuständigkeiten, Befugnissen und letztlich Budgets fürchtet, sollte es zu einer Verlagerung von Kompetenzen auf die regionale Ebene kommen. Verbindungsoffizier zur SADC wird oft, wer auf ein Abstellgleis geschoben werden soll oder wer keine weiteren Aufstiegschancen mehr besitzt. Ähnliche Erwägungen spielen häufig bei der Haltung von Zoll und (Grenz-)Polizei zur Integration eine Rolle. Die südafrikanischen, mosambikanischen und simbabwischen Zollbehörden waren gegen die Einführung einer Freihandelszone in der SADC, weil sie fürchten

mußten, einen Großteil ihrer Aufgaben und Einnahmen zu verlieren. Die Grenzpolizei in Südafrika opponierte hinter den Kulissen gegen eine Vereinfachung des intraregionalen Personenverkehrs, weil sie es als ihre Aufgabe ansieht, illegale Einwanderer aufzuspüren und wieder außer Landes zu schaffen.

## Politische Zusammenarbeit

### Ausgangsbedingungen

Ähnlich wie im ordnungspolitischen Bereich war auch bei den politischen Systemen der SADC-Staaten über das letzte Jahrzehnt zunehmend eine Konvergenz zu beobachten. Noch 1990 waren nur Botswana, Mauritius und Namibia als formale Demokratien zu bezeichnen, in denen politische und bürgerliche Rechte weitgehend respektiert wurden. Im Jahr 2001 können Malawi, Mosambik, Sambia und Südafrika sowie mit Abstrichen auch die Seschellen und Tansania dazugerechnet werden. In diesen Ländern existieren Mehrparteiensysteme, die eine Ablösung von alteingesessenen Regimen ermöglicht haben oder zumindest in Aussicht stellen.

Politischer Wandel und  
Konvergenz

Botswana zählt seit jeher zu den demokratischen Ausnahmen im subsaharischen Afrika. Zwar regiert seit der Unabhängigkeit immer die gleiche Partei, doch liegt dies eher an der Schwäche der Oppositionsparteien und den guten Leistungen der Regierungspartei als an undemokratischen Verhaltensformen der Regierung. Botswana hat bislang drei geordnete Wechsel des Regierungschefs hinter sich. Das politische System hat sowohl basisdemokratische als auch autokratische Elemente. Auf der Dorfebene dient das traditionelle »Kgotla« zur Entscheidungsfindung, auf dem jeder Bürger Rederecht besitzt. Dennoch werden weitreichende Entscheidungen nahezu ausschließlich von den königlichen Familien der Batswana getroffen, die auch innerhalb der Regierungspartei die Führung stellen. Die Regierung hat es verstanden, durch eine gute Wirtschaftspolitik ein hohes Maß an Legitimation zu erwerben. Eine freie, wenn auch recht zahme Presse sowie eine sich langsam entwickelnde Zivilgesellschaft lassen auch in Zukunft erwarten, daß Botswana politisch stabil, demokratisch und politisch tolerant bleibt.

Botswana

Malawi durchlief in den 90er Jahren einen tiefgreifenden politischen Wandel von einer der restriktivsten Autokratien Afrikas zu einem funktionierenden Mehrparteiensystem. Der von der Zivilgesellschaft erzwungene, jedoch friedliche Machtwechsel mündete 1994 in eine Mehrparteiendemokratie und 1995 in eine neue demokratische Verfassung. Der seit 1994 regierende Präsident Muluzi wurde 1999 wiedergewählt, besitzt aber nur eine dünne Mehrheit im Parlament, die durch Fraktionsbildung in der Regierungspartei bald in Frage gestellt sein könnte. Nach 30 Jahren autokratischer Herrschaft durch Kamuzu Banda, Muluzis Vorgänger, setzen sich in der Gesellschaft nur langsam demokratische Normen und Prinzipien durch. Erschwert wird eine tiefgreifende Demokratisierung durch die faktisch politisch-regionale Dreiteilung des Landes. Dennoch ist die

Malawi

Legitimität der Regierung anerkannt. Vertreter der Oppositionsparteien wirken in vielen politischen und wirtschaftlichen Gremien des Landes mit. Die christlichen Kirchen haben in den letzten Jahren zunehmend die Rolle des Wächters über die Demokratie übernommen. Eine freie und aktive Presse tut das übrige, um eine kritische Kontrolle der Regierung zu gewährleisten.

Mauritius

Mauritius durchlief in den 60er und 70er Jahren turbulente politische Zeiten, ehe es in den 80er Jahren in ruhigeres Fahrwasser geriet. Das politische System des Inselstaates erlaubte bereits vor der Unabhängigkeit 1968 die Betätigung verschiedener politischer Parteien. Diese formierten sich meist entlang ethnischer Linien. Der wirtschaftliche Erfolg der exportorientierten Industrialisierung der Insel trug seit Mitte der 80er Jahre wesentlich zur Beruhigung der politischen Szenerie bei und verschaffte dem Regierungsbündnis breite Legitimation. 1997 kam es zu einem demokratischen Regierungswechsel. Wie in vielen sich rasch wandelnden und industrialisierenden Gesellschaften gibt es auch in Mauritius Unzufriedenheit unter Jugendlichen, die sich 1998 in blutigen Straßenschlachten mit der Polizei entluden.

Mosambik

Mosambik machte von allen SADC-Staaten die umfassendste politische Transformation in kürzester Zeit durch. Erst 1992 endete ein langjähriger Bürgerkrieg, der die Regierungshoheit mitunter auf die größeren Städte beschränkt hatte und bei Fortdauer nahezu den völligen Staatszusammenbruch verursacht hätte. In bislang zwei Wahlen behauptete sich die ehemalige marxistische Staatspartei FRELIMO unter Joaquim Chissano jeweils knapp gegenüber dem vormaligen Bürgerkriegsgegner RENAMO. Bei den letzten Wahlen 1999 wurden Chissano jedoch Manipulationen vorgeworfen und RENAMO drohte mit einer Sezession des mosambikanischen Nordens. Im November 2000 kam es zu blutigen Zusammenstößen zwischen Opposition und Sicherheitskräften, die jedoch nur teilweise als Protest gegen das Wahlergebnis zu deuten sind. Die Organisation beider Parteien folgt ethnisch-regionalen Linien, wobei die Regierungspartei in den Städten, im Süden und im äußersten Norden am stärksten ist. Der wirtschaftliche Aufschwung im Süden des Landes und eingespielte Patronagenetzwerke sorgen für politische Stabilität in Mosambik, obwohl weite Landesteile noch nicht wieder effektiv verwaltet werden.

Namibia

Namibia wurde 1990 unabhängig und wird seitdem von der SWAPO regiert, der Partei, die über Jahrzehnte den Befreiungskrieg geführt hatte. Die Verfassung sieht ein Mehrparteiensystem vor. Im Parlament Namibias sind zwar weitere Parteien vertreten, sie haben bei den letzten Wahlen jedoch nicht verhindern können, daß die SWAPO eine Zweidrittelmehrheit errang und dadurch jederzeit in der Lage ist, die Verfassung zu ändern. Die Regierungspartei hat ihre Anhänger meist unter der ethnischen Hauptgruppe des Landes. Die anderen Parteien sind ebenfalls ethnisch-regional verankert, was machtpolitische Veränderungen eher unwahrscheinlich macht. Der SWAPO ist es gelungen, faktisch ein Einparteiensystem zu errichten, das nur unzureichend von zivilgesellschaftlichen Kräften und einer freien, aber eher zahmen Presse kontrolliert

werden kann, wofür die dritte Amtsperiode von Präsident Sam Nujoma als Indiz gelten kann, hatte doch die Verfassung nur zwei vorgesehen. Zwar gab es im Caprivi-Streifen 1998/99 Unruhen, die militärisch niedergeschlagen wurden, und Überfälle von UNITA-Rebellen aus Angola. Grundsätzlich sind politische Stabilität und Legitimität des Regimes jedoch nicht gefährdet.

Sambia war 1991 eines der ersten afrikanischen Länder, in denen sich ein demokratischer Machtwechsel friedlich vollzog. In freien Wahlen löste der ehemalige Gewerkschaftsführer Frederick Chiluba den autokratischen Gründer-Präsidenten Kenneth Kaunda ab, um danach selbst zunehmend oppressiver zu werden. Sein Movement for Multi-Party Democracy (MMD) verengte sich zunehmend zu einem Präsidenten-Wahlverein und zu einer Patronagemaschine großen Ausmaßes. Die demokratischen Spielregeln bei Wahlen werden in Sambia zwar weitgehend eingehalten, doch das politische System hat seinen Einparteien-Charakter bewahrt. Eine immer wieder behauptete, aber gerichtlich nicht nachgewiesene Verquickung sambischer Minister in den Drogen-, Diamanten- und Waffenschmuggel hat der Regierung Chiluba international einen schlechten Ruf eingebracht. Zwei gescheiterte dilettantische Versuche, Chiluba durch einen Militärputsch zu stürzen, und zwei spektakuläre politische Morde 1998 und 1999 sind Indizien für innenpolitische Konflikte, die bei den anstehenden Wahlen im Jahr 2001 zum Ausbruch kommen können.

Sambia

Südafrika ist nach dem friedlichen Übergang vom Apartheidstaat zu einem demokratischen System zum Vorbild nicht nur in Afrika geworden. Die neue, 1996 verabschiedete Verfassung gilt als eine der demokratischsten in der Welt und wurde im Einvernehmen mit allen relevanten Kräften des neuen Südafrika innerhalb von zwei Jahren ausgehandelt. Unter dem von allen gesellschaftlichen Gruppen in Südafrika gleichermaßen respektierten Präsidenten Nelson Mandela gewann seine Partei ANC 1994 und 1999 die Parlamentswahlen deutlich, verpaßte aber 1999 die angestrebte Zweidrittelmehrheit um einen Sitz. 1999 übergab Mandela den Parteivorsitz und die Präsidentschaft an seinen Stellvertreter Thabo Mbeki. Der ANC stellt auch in sieben der neun Provinzen allein die Regierung und ist in einer weiteren als Koalitionspartner vertreten. Trotz einer eher auf Wachstum denn auf Umverteilung gerichteten Wirtschaftspolitik ist die ANC-Regierung nach wie vor populär, genießt ein hohes Maß an Legitimität und hat bewiesen, daß sie über ausreichend Steuerungskapazitäten verfügt, um politische und wirtschaftliche Krisen zu meistern. Die südafrikanische Opposition war bislang auf der Seite der Weißen zersplittert, hat sich aber 2000 in der Democratic Alliance zusammengefunden und begonnen, ernsthaft Oppositionspolitik zu betreiben; auf seiten der Schwarzen sind oppositionelle Gruppen nur regional von Bedeutung. Die südafrikanische Zivilgesellschaft hat ihre Dynamik auch nach dem politischen Machtwechsel bewahren können und überprüft zusammen mit einer kritischen Presse die Regierungsarbeit.

Südafrika

Tansanias politisches System öffnete sich mit dem Rückzug des Staatsgründers Julius Nyerere. Zu den Wahlen 1995 traten neben der Regierungs-

Tansania

partei Chapa Cha Mapinduzi (CCM) noch weitere vier Parteien an, von denen nur eine bis zur ihrer Spaltung vor zwei Jahren von Bedeutung war. Der erneute Sieg der CCM bei den Wahlen im Oktober 2000 kam deshalb nicht überraschend. Die politische und wirtschaftliche Union des Festlandes mit der Insel Sansibar ist seit Jahren sehr gespannt. Sansibar hat weitgehende innere Autonomie und einen eigenen Präsidenten. Presse und Zivilgesellschaft in Tansania unterliegen Restriktionen und haben weniger Kontrollmöglichkeiten als in anderen Ländern der Region.

Seschellen

Die Inselrepublik der Seschellen wird seit den frühen 70er Jahren von Präsident France Albert René und seiner Seychelles People's Progressive Front (SPPF) regiert. Die Tage des Einparteiensystems auf den Seschellen sind zwar offiziell vorüber, aber de facto hat sich nicht viel geändert, da die Opposition nur wenig mehr als 10% der Sitze im Parlament einnimmt. Es gibt zwei Oppositionsparteien.

Zu den eher undemokratischen Ausnahmen und politischen Problemfällen unter den SADC-Staaten sind zu rechnen:

Angola

□ Angola, in dem aufgrund des lang anhaltenden Bürgerkrieges faktisch ein Einparteiensstaat besteht und Teile des Staatsgebietes nicht von der Regierung kontrolliert werden. Die Regierung hat zwar 1999/2000 militärisch die Oberhand im Bürgerkrieg gegen die UNITA Jonas Savimbis gewonnen, ist aber nicht in der Lage, die Rebellenbewegung im Guerillakrieg endgültig zu besiegen. Zwar soll der illegale Handel mit Diamanten, die Haupteinnahmequelle der UNITA, in Zukunft eingeschränkt werden, dennoch finden die Rebellen ausreichend Schlupflöcher, um sich weiterhin mit Waffen und Nachschub zu versorgen. Solange es nicht zu einem Friedensabkommen kommt, ist ein Ende des Krieges nicht abzusehen.

DR Kongo

□ Die DR Kongo hat als Staat in international anerkannten Grenzen praktisch aufgehört zu bestehen. Ausländische Interventionskräfte beherrschen bzw. kontrollieren weite Gebiete des Staatsterritoriums. Die Regierung in Kinshasa ist demokratisch nicht legitimiert und selbst durch eine Intervention von außen an die Macht gelangt. Die Ermordung Präsident Laurent Kabilas im Januar 2001 und die Machtübernahme durch seinen Sohn Joseph haben zunächst nicht zur weiteren Destabilisierung des Landes geführt. Es ist jedoch die militärische Hilfe von Angola, Namibia und vor allem Simbabwe, die das Regime Kabilas am Leben hält. Die von Ruanda und Uganda unterstützten Rebellen kontrollieren große Teile der östlichen Landeshälfte, sind aber untereinander so zerstritten, daß sie an einen militärischen Sieg momentan nicht denken können. Alle ausländischen Interventionstruppen bereichern sich an den mineralischen Reichtümern des Landes und haben wenig Interesse, sich zurückzuziehen. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob die Friedensbereitschaft von Joseph Kabila sichtbare Auswirkungen haben wird.

Lesotho

□ In Lesotho haben sich die politischen Kräfte nach einem kurzen Bürgerkrieg 1998 und der Intervention durch Südafrika und Botswana auf einen Neuanfang geeinigt. Bis dahin verwaltet eine Übergangsregierung

das Land. Die Krise hat allerdings die Problematik der staatlichen Existenz Lesothos erneut deutlich gemacht: Wirtschaftlich und sozial ist Lesotho längst in Südafrika eingegliedert, wo die Mehrzahl seiner arbeitsfähigen Bevölkerung Arbeit und Auskommen findet; politisch versucht die herrschende Elite jedoch, die für sie lukrative Unabhängigkeit zu bewahren. Zivilgesellschaftliche Kräfte haben es bislang nicht verstanden, sich gegen die Traditionalisten aus Militär und Königshaus durchzusetzen. Die Destabilisationsfaktoren – das Verhältnis zu Südafrika und die in sich zerstrittene politische Elite – werden immer wieder zu politischen Krisen führen.

□ Simbabwe durchläuft gegenwärtig eine fundamentale politische Krise, die sich zeitweilig in einer Suspendierung des Rechtsstaates manifestiert. Demokratische Oppositionskräfte, eine aktiver werdende Zivilgesellschaft und eine zunehmend kritischere Presse versuchen, die schlimmsten Auswüchse des präsidentiellen Autokratismus in Simbabwe einzudämmen. In den jüngsten Parlamentswahlen konnte die Oppositionspartei Movement for Democratic Change (MDC) auf Anhieb 57 der 120 zur Wahl stehenden Parlamentssitze erobern; die Regierungspartei Präsident Robert Mugabes behauptete nach einem unfairen und weitgehend unfreien Wahlkampf mit 62 Sitzen knapp die absolute Mehrheit, die allerdings aufgrund einer simbabwischen Besonderheit durch 30 direkt vom Präsidenten berufene Parlamentarier erhöht wird. Die innenpolitischen Probleme Simbabwes sind in der Hauptsache motiviert vom Versuch, die Macht der herrschenden Clique zu erhalten, und zu einem geringeren Teil von den durchaus vorhandenen sozialen Problemen. Es ist zu erwarten, daß Simbabwe bis zur Präsidentschaftswahl in zwei Jahren eine Phase der Instabilität durchläuft, die ein starkes Gewaltpotential in sich birgt und in den Ausnahmezustand führen könnte.

Simbabwe

□ Swasiland ist nach wie vor eine Monarchie. Der noch junge König hat bislang alle Versuche abgeblockt, Parteien zuzulassen und demokratische Verfahren in der Politik einzuführen. Es besteht zwar ein gewähltes Parlament, in dem aber nur traditionalistisch gesinnte Anhänger der Monarchie sitzen. Die Gewerkschaften haben mehrmals in den letzten Jahren vergebens versucht, durch Streiks eine politische Öffnung herbeizuführen. Vereinzelt politische Gewalttaten konnten die Monarchie genauso wenig erschüttern. Die politische Unterdrückung und das Beharren auf vordemokratischen Traditionen werden Swasiland auch in den nächsten Jahren nicht zur Ruhe kommen lassen. Weitere Krisen sind vorprogrammiert.

Swasiland

Die SADC-Staaten stehen recht unterschiedlichen außenpolitischen und regionalen Herausforderungen gegenüber. Diese lassen sich folgendermaßen kategorisieren:

Außenpolitische und regionale Herausforderungen

- Verwicklung in regionale Bürgerkriege,
- intraregionale Dispute und
- regionale Auswirkungen innenpolitischer Krisen.

In der SADC-Region gibt es momentan zwei Bürgerkriege: in Angola und in der DR Kongo. Der angolanische Bürgerkrieg ist mittlerweile weitge-

Bürgerkrieg in Angola...

hend zu einer innerangolanischen Auseinandersetzung ohne direkte ausländische Beteiligung geworden, hat jedoch durch Flüchtlingsbewegungen und Übergriffe der Kriegsparteien auf die Nachbarstaaten erhebliche negative Effekte für Namibia und Sambia bewirkt. Der angolische Bürgerkrieg wird so schnell kein Ende finden, da der Führer der UNITA-Rebellen, Jonas Savimbi, der von der Movimento Popular da Libertação de Angola (MPLA) geführten Regierung in Luanda nach mehreren vergeblichen Friedensversuchen nicht mehr vertraut und bereit ist, einen Buschkrieg zu führen, den die Regierung trotz ihrer überlegenen Ausrüstung schwerlich gewinnen kann. Angesichts der immensen menschlichen Verluste und der entweder unproduktiv im Krieg verschwendeten oder wegen des Krieges brachliegenden Ressourcen Angolas hat die SADC die Verpflichtung, eine Lösung des Angola-Konfliktes zu finden. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die einseitige Unterstützung der MPLA-Regierung der richtige Weg ist.

...und in der DR Kongo

Der in der DR Kongo tobende Bürgerkrieg hat die direkte militärische Intervention von Angola, Namibia und Simbabwe nach sich gezogen. Simbabwe hatte bis zu 11 000 Soldaten und einen Großteil seiner schweren Waffen und seiner Luftwaffe im Kongo stationiert. Indirekt macht sich der Bürgerkrieg durch Flüchtlingsströme auch in Tansania bemerkbar. Ein Ende der Kongo-Intervention ist kurzfristig nicht absehbar, da der Krieg vor allem für die innenpolitisch angeschlagene simbabwische Regierung lukrativ ist. Der ermordete Laurent Kabila hat allen beteiligten Armeen Diamantenvorkommen zur Ausbeutung überlassen; sein Sohn Joseph hat simbabwische Investoren, die eng mit der Regierung Mugabe zusammenarbeiten, im März 2001 in das Management des Minenkonzerns Gecamines geholt. Es wird wohl erst einen Machtwechsel in Simbabwe geben müssen, ehe sich dessen Armee aus dem Kongo zurückzieht. Sollte dies geschehen, wird sich auch Kabila nicht mehr lange behaupten können. Ob das jedoch zu einer Beruhigung der politischen Konflikte im Kongo führt, ist nach allen Erfahrungen zu bezweifeln.

Spannungen zwischen Angola und Sambia,...

Nahezu unbemerkt von der Weltöffentlichkeit hat es in den letzten Jahren eine Reihe von Disputen zwischen einzelnen SADC-Staaten gegeben. Angolanische Militärflugzeuge griffen 1998/99 mehrmals Ziele in Sambia an, um Nachschublager der UNITA zu zerstören. Die angolische Regierung beschuldigte die sambische, logistisch die UNITA-Rebellen zu unterstützen, und drohte 1999 mit militärischer Intervention. Es ist dem simbabwischen Präsidenten Mugabe zu verdanken, daß es zu einer politischen Einigung zwischen Luanda und Lusaka kam. Sambia hat wohl niemals offiziell die Rebellen in Angola unterstützt, einige Minister nutzten jedoch ihre Stellung, um als Privatleute an Diamantenschmuggel und Waffennachschub für die UNITA kräftig mitzuverdienen. Die Beziehungen zwischen Angola und Sambia sind weiterhin schlecht.

...Botswana und Namibia

Zwischen Botswana und Namibia kam es 1997 beinahe zu einer bewaffneten Auseinandersetzung über ein paar kleine unbewohnte Inseln im Fluß Okavango. Der Streit wurde schließlich vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag beigelegt. In der Folgezeit erholten sich die Bezie-

hungen zwischen den beiden Staaten jedoch nicht. 1998 flüchteten zweitausend Bewohner des Kaprivi-Zipfels nach Botswana und ersuchten dort um politisches Asyl. Im Oktober 1999 besetzten bewaffnete Rebellen für kurze Zeit (wahrscheinlich unterstützt von der UNITA) die namibische Stadt Katima Mulilo im Caprivi-Zipfel, wofür die namibische Regierung indirekt auch Botswana verantwortlich machte. Ein weiterer Zankapfel zwischen den beiden Ländern sind die Wasser-Ressourcen des Kavango River Basin, die Namibia gerne stärker für die Versorgung Windhoeks nutzen würde, Botswana aber im Interesse der Erhaltung des weltberühmten Okavango-Deltas schützen will. Die bilateralen Dispute belasten auch das Verhältnis der beiden Staaten in der SADC.

In den letzten Jahren hat es zwei innenpolitische Krisen in der SADC-Region gegeben, die weitreichende regionale Auswirkungen hatten. Die bereits angesprochene Intervention südafrikanischer und botswanischer Truppen in Lesotho beruhte auf einem Hilferuf der gewählten Regierung in Lesotho, die sich von militärischen Kräften bedroht sah, welche das Ergebnis der Parlamentswahlen vom Mai 1998 nicht anerkennen wollten. Die Intervention führte 1998 zu großen Zerstörungen in der Hauptstadt Maseru und zu starken anti-südafrikanischen Ressentiments. Im Land selbst wurde die Intervention als Invasion aufgefaßt, das Bild des südafrikanischen Hegemon erhielt neue Nahrung.

Innenpolitische Krisen in Lesotho...

Die zweite innenpolitische Krise verlief bislang ohne militärische Intervention von außen, hat aber zu negativen Rückkoppelungen auf den Rest der SADC geführt. Der Zusammenbruch von Recht und Ordnung im Vorfeld der Parlamentswahlen vom Juni 2000 in Simbabwe und die geduldeten, wenn nicht gar unterstützten illegalen Besetzungen von nahezu 1600 Großfarmen weißer Simbabweer trugen bei zum Wertverlust des Rand und zur zeitweiligen Baisse an den regionalen Börsen, reduzierten Wachstumserwartungen in der Region und zu einem starken Rückgang ausländischer Investitionen. Regionalpolitisch am bedenklichsten war aber die Aufforderung Präsident Mugabes während eines Staatsbesuchs in Namibia an die namibischen Kleinbauern, doch dem simbabwischen Beispiel zu folgen, wenn die Landreform zu langsam voranschritte. Damit mischte sich Mugabe nicht nur in die inneren Angelegenheiten Namibias und indirekt auch Südafrikas ein; er mag damit in einem Anflug von politischer Rücksichtslosigkeit eine Büchse der Pandora geöffnet haben. Sollte es auch nur andeutungsweise zu ähnlichen Entwicklungen in Südafrika und Namibia kommen wie in Simbabwe, verlöre die gesamte SADC auf Jahre ihre noch relativ gute Reputation im Ausland.

...und Simbabwe

### **Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie**

Die SADC hat keine explizit politischen, sondern vornehmlich wirtschaftliche Zielsetzungen formuliert. Der SADC-Vertrag strebt keine politische Föderation, Union oder weitergehende Formen der politischen Integration an. Der Vertrag sieht lediglich vor, die Herausbildung gemeinsamer politischer Werte, Systeme und Institutionen sowie Frieden und Sicherheit zu

Politische Kooperation, nicht Integration

fördern und zu verteidigen. Der politische Teil der SADC-Zusammenarbeit war mit der Suspendierung des OPDS fast vier Jahre auf Eis gelegt. Denn es fehlten geeignete Foren und Institutionen, um sich auf gemeinsame Werte und Systeme zu einigen. Das auf dem Sondergipfel im März 2001 reformierte OPDS könnte einen Ansatzpunkt für politische Integration in der SADC-Region bieten. Die Einrichtung des seit 1992 diskutierten SADC-Tribunals hat bislang nicht stattgefunden. Seine Aufgabe wäre es, in Konflikten auf der Grundlage des SADC-Vertrages zu schlichten und für die Einhaltung der im Vertrag festgelegten Regeln und Verpflichtungen zu sorgen. Das Tribunal muß per Protokoll und Gipfelentscheidung etabliert werden.

Regionales Konfliktmanagement

Bis das Tribunal eingerichtet und das OPDS wieder voll funktionsfähig ist, beschränkt sich die SADC notgedrungen auf begrenzte politische Kooperationsfelder, die als Kern regionales Konfliktmanagement zum Thema haben. Dazu gehören:

- die Beendigung des Bürgerkrieges in Angola,
- die Lösung der politischen Pattsituation im Kongo-Konflikt,
- die Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse in Lesotho, und
- die Wiederherstellung von Recht und Ordnung sowie Verhinderung einer weiteren Eskalation politischer Gewalt in Simbabwe.

Die Gipfeltreffen der SADC-Regierungschefs, speziell eingerichtete Vermittlungskommissionen sowie Ad-hoc-Diplomatie stellen gegenwärtig die wichtigsten Instrumente für die politische Kooperation in der SADC dar. Daneben beziehen sich aber auch die Protokolle über Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen und Durchsetzung von Gesetz und Ordnung auf politische Kooperationsfelder.

Vermittlungsbemühungen in Angola und DR Kongo

Auf Vermittlung der SADC-Regierungschefs hat es bislang mehrere Versuche gegeben, die Bürgerkriege in Angola und in der DR Kongo beizulegen. Während die Lusaka-Initiative zu Angola 1998 scheiterte, konnte im Fall der DR Kongo immerhin formal ein Waffenstillstand erreicht werden, der jedoch erst mit dem gewaltsamen Ableben Laurent Kabilas an Umsetzungschancen gewonnen hat. In beiden Fällen hatten es die SADC-Vermittler mit Konflikten zu tun, in denen SADC-externe Kräfte – Uganda und Ruanda im Kongo, UNITA in Angola – Teil des zu lösenden Problems waren und in denen die SADC-Staaten selbst unterschiedliche Interessen verfolgten. Angola, Namibia und Simbabwe stützen das Kabila-Regime aus sicherheitspolitischen (Angola), machtpolitischen (Simbabwe) und wirtschaftlichen Gründen (Simbabwe und Namibia). Während sich im Kongo eine Teilung des Landes abzeichnet und Staatszerfall droht, konnte im angolanischen Bürgerkrieg die Regierung militärisch die Oberhand gewinnen. Dabei wird sie auf bilateraler Ebene direkt von Namibia unterstützt, das dem angolanischen Militär Operationsbasen an der Grenze zur Verfügung stellt.

Intervention in Lesotho

Die militärische Intervention südafrikanischer und botswanischer Truppen in Lesotho nach dem Hilferuf der von meuternden Soldaten bedrängten demokratisch gewählten Regierung des Landes geschah zwar weitgehend mit der Billigung der SADC, aber ohne Vorgabe klarer Richtlinien für

den Einsatz. Die Intervention endete in einem Desaster. Die SADC-Eingreiftruppe stieß auf erbitterten Widerstand und auf wenig Gegenliebe bei der Bevölkerung. Darin drückt sich ein weiteres Dilemma des SADC-Konfliktmanagements aus: Nicht alle Regierungen besitzen die notwendige politische Legitimität und politische Steuerungsfähigkeit, die eine militärische Intervention zu einem erfolgreichen Instrument der Krisenbewältigung macht.

Im Falle der politischen Krise in Simbabwe taktierte die SADC daher auch viel vorsichtiger. Die SADC-Führung (Chissano und Nujoma) unter Mitwirkung des südafrikanischen Präsidenten Mbeki suchte Mugabe mit diplomatischen Mitteln und Aussicht auf wirtschaftliche Hilfe zur Vernunft zu bringen. Wie der südafrikanische Vize-Präsident Jacob Zuma unlängst erklärte, hätte die Wahl in Simbabwe weitaus schlimmer ausgehen können, hätte es nicht den sanften, aber bestimmten Druck Südafrikas und der SADC auf Mugabe gegeben, sich wenigstens teilweise an demokratische Spielregeln zu halten. Mbeki hat wohl in stiller Diplomatie immer wieder versucht, mäßigend auf Mugabe einzuwirken, ohne damit viel zu erreichen. Ein massiveres Vorgehen der regionalen Vormacht Südafrika – aufgrund der wirtschaftlichen Abhängigkeit Simbabwes (Stromversorgung, Treibstoffnachschub, Handelskredite etc.) durchaus möglich – hat Mbeki wohl auch deswegen vermieden, weil er Mugabe nicht einen weiteren Vorwand geben will, der vom eigenen Versagen abzulenken. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob die SADC-Instrumente für effektives Konfliktmanagement ausreichen, wenn damit lediglich der Schein demokratischen Anstands gewahrt werden kann, aber Entwicklungen nicht eingedämmt werden können, die der SADC als Wirtschaftsstandort großen Schaden zufügen. Äußerst problematisch für die »Wertegemeinschaft SADC« ist darüber hinaus, daß die Mitgliedsstaaten beim vergangenen SADC-Gipfel Mugabe gegen internationale Kritik in Schutz nahmen.

Zurückhaltung gegenüber Simbabwe

Das Krisenmanagement der SADC in den letzten Jahren, vor allem in den Fällen Lesotho und Simbabwe, macht deutlich, daß die SADC keine funktionierenden regionalen Institutionen zur Regelung interner Konflikte besitzt. Direkte Intervention mag manchmal unausweichlich sein, ersetzt aber nicht präventive Diplomatie und Frühwarnsysteme für Krisen und Konflikte. Die eher informelle politische Kooperation im Rahmen der SADC reicht nicht aus, um mit Konflikten und Krisen fertig zu werden. Die lange überfällige Einrichtung des Tribunals sowie Reform und Wiederbelebung des OPDS sind für die weitere Entwicklung der SADC von großer Bedeutung. Ohne effektive Krisenmanagementinstrumente werden politische Probleme – in Form von Bürgerkriegen oder gewaltsam ausgetragenen machtpolitischen Konflikten – die Attraktivität des Investitionsstandortes SADC schwer beeinträchtigen.

Magere Erfolgsbilanz

### Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer

Die Entwicklung von angemessenen und wirksamen Konfliktmanagement-Konzepten in der SADC wird wesentlich erschwert durch das Fehlen einer

Fehlende gemeinsame politische Basis

- gemeinsamen politischen Wertebasis, durch die unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitgliedsländer und durch den sich immer deutlicher manifestierenden machtpolitischen Konflikt zwischen Südafrika (unterstützt von Botswana) und den übrigen SADC-Staaten, angeführt von Simbabwe.
- Politische Heterogenität Die politische Wertebasis der SADC-Länder ist je nach Geschichte und Kultur recht unterschiedlich. Zwar haben alle Staaten klare Bekenntnisse zu Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte abgegeben, aber die Realität stellt sich oft anders dar. Die politischen Systeme der zwölf Kernstaaten der SADC lassen sich wie folgt kategorisieren:<sup>10</sup>
- langjährige Demokratien (Mauritius und Botswana),
  - reformierte Einparteiensysteme (Sambia, Malawi und Tansania),
  - befreite portugiesische Kolonien (Angola und Mosambik),
  - von Südafrika abhängige Monarchien (Lesotho und Swasiland), und
  - befreite weiße Minderheitsregime (Südafrika, Namibia und Simbabwe).
- Mangel an demokratischen Traditionen Mit Ausnahme der ersten beiden Staaten weist kein anderes Land demokratische Traditionen auf; vielmehr sind in den restlichen zehn SADC-Staaten lange Zeit autokratische Strukturen das prägende Element gewesen. Dies wirkt sich nicht nur in innen- und wirtschaftspolitischen Fragen aus, sondern auch in der Außenpolitik. Die Präsidenten der meisten SADC-Staaten neigen dazu, Außenpolitik eigenmächtig und oft ohne jegliche gesellschaftliche Rückkoppelung durchzuführen. Die Interventionen Angolas, Namibias und Simbawes im kongolesischen Bürgerkrieg sind ein weiterer Beleg dafür, daß die vollmundigen Erklärungen der jeweiligen Staatsschefs zur Vertiefung der regionalen Integration auf den verschiedenen SADC-Foren anschließend nicht umgesetzt werden.
- Personalistische Autokratien Die – wenngleich unterschiedlich stark ausgeprägten – personalistischen Autokratien unter den SADC-Staaten haben zwar grundsätzlich ein Interesse an Stabilität, schrecken aber nicht davor zurück, vor allem anderen ihre persönliche Macht durchzusetzen. Dies kann milde Formen annehmen wie in Mosambik (Wahlmanipulation), Namibia (Verfassungsänderung) oder Malawi (Wahlbenachteiligung der Opposition), aber auch krasser ausgeprägt sein wie in Sambia (Vendetta gegen den früheren Präsidenten Kaunda) oder gar gewaltsam wie in Simbabwe (Aufgabe des Rechtsstaates und Terrorkampagne gegen die Opposition). Eine gemeinsame politische Wertebasis und darauf aufbauend einen politischen Zielkatalog hat die SADC noch nicht entwickelt.
- Hegemon Südafrika Die Aufnahme Südafrikas 1994 veränderte die intraregionale Machtbalance. Bis dahin wurde die SADC und auch ihr Vorgängerin SADCC von einer Gruppe politisch ungefähr gleich starker Staaten – Sambia, Simbabwe, Tansania und später Namibia – dominiert, doch konnten Angola, Botswana, Malawi oder Mosambik ihre Interessen durchaus auch einbringen. Lediglich Lesotho und Swasiland hatten weniger Gewicht in der Regionalgemeinschaft. Mit Südafrika erhielt die SADC nicht nur ein eindeutiges wirtschaftliches Machtzentrum, sondern auch ein politisches. Allein die

<sup>10</sup> Vgl. P. Meyns, Konflikt und Entwicklung im südlichen Afrika, 2000, S. 160.

Ressourcenausstattung (Finanzkraft, militärische Stärke, Expertise und Technologie) gab Südafrika einen gewaltigen Vorsprung in der SADC. Diesen versuchte das Land nach einer Anlaufphase durch gezielte – oft diskrete – politische Initiativen zusätzlich abzusichern. Südafrika begnügte sich nicht mit einer wirtschaftlichen Vorreiterrolle wie die Bundesrepublik Deutschland in der EU, sondern will auch der politische Hegemon der Region sein. 1996 wurde entgegen den internen Absprachen nicht Chissano, sondern Mandela zum neuen SADC-Vorsitzenden gewählt. Als Gegengewicht erhielt Mugabe den Vorsitz im OPDS. Zwischen beiden kam es auch aufgrund persönlicher Differenzen immer wieder zu offenen Konflikten. Während sich Mandela gekonnt als Champion für Demokratie und Menschenrechte in Szene setzte (etwa auf dem Gipfeltreffen 1997 in Malawi), geriet Mugabes Bild in der Öffentlichkeit zu dem eines misanthropischen Tyrannen.

Den Auseinandersetzungen zwischen den beiden Staatsführern lagen machtpolitische Faktoren zugrunde. Simbabwe versuchte sich als Führer der mittleren SADC-Staaten dem Hegemonieanspruch Südafrikas zu widersetzen. Der Streit um die Stellung des OPDS gegenüber der SADC-Führung war der augenfälligste Ausdruck dieser Auseinandersetzung. Vor dem Hintergrund des internen Konflikts ist wohl auch die Entscheidung Mugabes, Nujomas, und dos Santos zu sehen, dem Hilferuf Kabilas im August 1998 Folge zu leisten. Südafrika hatte sich bereits vorher gegen eine militärische Intervention und für eine politische Bewertung durch ein Ad-hoc-Komitee von vier SADC-Außenministern ausgesprochen. Die Intervention der drei Staaten im Kongo erhielt erst im nachhinein und dann auch nur bedingt die Billigung der SADC. Der SADC-Gipfel in Mauritius im September 1998 sanktionierte das militärische Eingreifen der drei Staaten nicht als eine SADC-Intervention. Mandela bestand weiter auf einer friedlichen Lösung, und der sambische Präsident Chiluba wurde zum Vermittler seitens der SADC berufen. Unter seiner Mithilfe gelang es der SADC, der Organisation of African Unity (OAU) und den VN, die Kriegsparteien im Juli und August 1999 zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens zu bewegen. Allerdings verloren die meisten SADC-Regierungen die Geduld mit Kabila, da dieser nicht an einer Lösung des Konflikts interessiert war. Kabila erschien nicht zum SADC-Gipfel in Windhoek. Erst mit seinem Sohn und Nachfolger Joseph konnte der Friedensprozeß wieder in Gang gesetzt werden.

Machtkonflikt  
Südafrika–Simbabwe

Mit der Amtsübernahme durch Mbeki hat es einen spürbaren Wechsel in der südafrikanischen Regionalpolitik gegeben. Die Kap-Republik versucht nun, durch diplomatische Einflußnahme Konflikte bereits im Vorfeld zu entschärfen. Wo dies nicht möglich ist, wie im Fall der Krise in Simbabwe, wird weiter auf stille Beeinflussung gesetzt. Politische und wirtschaftliche Drohgebärden werden vermieden. Südafrika hat dadurch in der Simbabwe-Krise wichtige Gesprächskanäle dem sich immer autistischer gebärdenden Mugabe aufrechterhalten und wird wohl letztlich mehr erreichen als der Westen mit seiner Politik wirtschaftlicher und poli-

Entspannung

tischer Isolierung.<sup>11</sup> Dies kann durchaus als Versuch Südafrikas gewertet werden, die politischen Risse in der SADC eher zu kitten, als sie weiter aufzureißen.

Divergierende Interessen

Innerhalb der SADC gibt es zu weiteren politischen Fragen unterschiedliche politische Interessenlagen. Der beinahe in eine gewaltsame Auseinandersetzung ausgeartete Streit um einige unbewohnte Flußinseln im Okavango zwischen Botswana und Namibia gehört ebenso dazu wie der Konflikt zwischen den Regierungen in Luanda und Lusaka um die nicht bewiesene sambische Unterstützung der UNITA-Rebellen. Die Äußerungen Präsident Mugabes im Mai 2000 in Namibia zur Bewältigung der Landfrage<sup>12</sup> und seine mangelnde Bereitschaft, intern Recht und Ordnung wiederherzustellen, haben gleichfalls zu Unmut unter den Nachbarstaaten Simbabwe geführt. Sie müssen aufgrund ähnlich gelagerter Konfliktpotentiale fürchten, daß es in ihren Ländern zur Nachahmung der simbabwischen Landbesetzungen kommt.

Variable Geometrie

Eine Spaltung der SADC ist jedoch trotz der oft unterschiedlichen politischen Interessen und der Furcht vor einer allzu ausgeprägten südafrikanischen Hegemonie in keinem Fall zu erwarten. Dazu sind die wirtschaftlichen Interessen an einer regionalen Integration zu ausgeprägt und die infrastrukturellen Bande bereits zu eng geknüpft. Hinter verschlossenen Türen und in Akademikerzirkeln wird jedoch diskutiert, ob die SADC nicht besser beraten wäre, einem Ansatz variabler Geometrie Ansatz zu folgen. Das hieße, daß nicht alle SADC-Mitglieder im gleichen Tempo regionale Kooperation und Integration verwirklichen, sondern jedes Land so rasch und intensiv, wie es vermag. Damit würden nicht mehr die schwächsten und langsamsten Staaten das Tempo der Integration bestimmen, sondern die dynamischsten und am meisten interessierten. Zudem trüge ein solches Konzept den unterschiedlichen Empfindlichkeiten bei der Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte Rechnung. Allerdings entstünde dann recht bald eine Zwei- oder gar Dreiklassengesellschaft in der SADC, die im Endeffekt wohl zur Abspaltung von integrationsunwilligen oder -unfähigen Mitgliedern führen würde.

Breites politisches  
Bekenntnis zur SADC

Oppositionelle Kräfte oder Parteien in den verschiedenen SADC-Ländern haben bislang nicht zu erkennen gegeben, daß sie eine andere Politik gegenüber regionaler Integration verfolgen würden, sollten sie die Macht erringen. Eine Ausnahme wäre wahrscheinlich die UNITA in Angola, deren Weigerung, eine politische Lösung im Bürgerkrieg zu akzeptieren, von allen SADC-Regierungen verdammt wurde. Ein weiteres Problem könnte

**11** Dem amerikanischen Repräsentantenhaus liegt wieder ein bereits vom Senat gebilligter Gesetzesentwurf – die Zimbabwe Democracy Bill – vor, der Simbabwe analog zum Burton-Helms-Gesetz im Falle Kubas international stark isolieren wird, wenn das Land nicht unverzüglich auf den Pfad demokratischer Tugenden zurückkehrt und seine Intervention im Kongo beendet.

**12** Mugabe forderte bei der Eröffnung einer Hotelanlage im Norden Namibias im Beisein von Präsident Nujoma die namibischen Kleinbauern auf, es Simbabwe nachzutun und das Farmland weißer Afrikaner einfach zu besetzen – ein klarer Affront gegen die Etikette und die Interessen der namibischen Regierung.

die mosambikanische Oppositionspartei RENAMO darstellen, die sich zwar seit 1994 einem demokratischen Wettstreit um die politische Macht verschrieben hat, der aber speziell die simbabwische Regierung den jahrelangen Buschkrieg und die weitreichende Sabotage der regionalen Transporteinrichtungen noch nicht vergeben hat. Doch ein Machtwechsel ist in Mosambik erst wieder in fünf Jahren möglich – und bis dahin mag sich die politische Landschaft Simbabwes bereits nachhaltig verändert haben. Die Opposition in Südafrika steht ebenso fest hinter dem Konzept der regionalen Integration durch die SADC wie die ANC-Regierung.

## Sektorale Kooperation

### Ausgangsbedingungen

Die SADCC wurde 1980 mit dem Ziel gegründet, die physische Infrastruktur der Region zu verbessern und Alternativen zur Ausrichtung auf Südafrika zu entwickeln. Obwohl im letzteren Ansinnen kräftig von Südafrika gestört, blieb der Infrastruktur-Fokus bestimmend für die Arbeit von SADCC und später SADC. Die Region (hier sind die Inselstaaten Mauritius und Seschellen ausgenommen) verfügt über ein im afrikanischen Kontext recht – in Südafrika, Namibia und Simbabwe sogar sehr – gutes Transport- und Kommunikationssystem, das funktionsfähige Straßen- und teilweise auch Eisenbahnverbindungen zwischen allen Mitgliedsstaaten aufweist (Ausnahmen Angola und der überwiegende Teil des Kongo). Sie besitzt außerdem ein alle Länder verbindendes Stromnetz (SAPP). In der SADC-Region gibt es eine Reihe von recht effizienten Seehäfen,<sup>13</sup> die mit Ausnahme der in Angola an das Transportnetz der Region angeschlossen und für den Außenhandel der Binnenländer wichtig sind.

Fokus: Verbesserung der regionalen Infrastruktur

Das Infrastrukturnetz in Südafrika hat in weiten Teilen des Landes beinahe europäisches Niveau erreicht. Das Land ist nicht nur mit einem dichten Straßennetz durchzogen, sondern verfügt über ein leistungsfähiges Kommunikationsnetz mit einer guten Abdeckung durch Mobilfunk. Durch ein spezielles Programm sind in den letzten Jahren mehr als eine Million Haushalte in städtischen Peripherien und ländlichen Gebieten an das Elektrizitätsnetz angeschlossen worden. Südafrika produziert einen Elektrizitätsüberschuß, meist auf Kohlebasis, zunehmend aber auch unter Einschluß von Wasserkraft. Die Wasserversorgung wird in Zukunft eines der Hauptprobleme des Landes sein, da der Wasserbedarf der urbanen Bevölkerung, vor allem aber der wachsenden Industrie die nationalen Ressourcen bald übersteigen dürfte. Import von Wasser aus Lesotho und selbst aus den Flüssen Sambesi und Kongo wird ernsthaft diskutiert.

Infrastrukturnetz Südafrikas

Südafrika ist Vorreiter bei der Einbeziehung des Privatsektors in die Infrastrukturversorgung der Region. Dem Modell des erfolgreichen MDC

Public Private Partnerships

<sup>13</sup> Auf dem Kontinent hat die SADC die folgenden Häfen: Dar es Salaam (Tansania), Nacala, Beira, Maputo (Mosambik), Richard's Bay, Durban, Port Elisabeth, East London, Kapstadt (Südafrika), Walvisbay (Namibia) und Lobito und Luanda (Angola). Dazu kommt mit Port Louis auf Mauritius ein weiterer großer Hafen.

folgend, haben auch andere Regionen in Form von Public Private Partnerships (PPP) begonnen, Straßen, Brücken und selbst Eisenbahnlinien (in Simbabwe) mit privatem Kapital zu bauen und zu betreiben: der Lubombo-Korridor zwischen dem südafrikanischen Natal und dem Raum Maputo in Mosambik unter Einschluß Swasilands, der Walvisbay-Korridor von Namibia über Botswana bis nach Südafrika, oder der Beira-Korridor, der Simbabwe mit dem Hafen von Beira in Mosambik verbindet. Das den PPP zugrundeliegende Konzept einer Übertragung staatlicher Aufgaben wie Straßenbau und -betrieb an kommerzielle Privatunternehmen muß sich in den meisten Ländern der Region erst noch durchsetzen. Es wird aber nach den erfolgreichen Pilotprojekten in Südafrika und Simbabwe (eine privat finanzierte und betriebene Bahnlinie zwischen Beitbridge und West Nicholson schließt Bulawayo direkt an das südafrikanische Netz an) und den begrenzten staatlichen Investitionsmitteln für die Zukunft wohl der einzige Weg sein, ein funktionsfähiges Transportnetz in der Region zu erhalten und auszubauen.

Mauritius, Simbabwe,  
Namibia und Botswana

Nach Südafrika besitzen Mauritius, Simbabwe und Namibia die beste Infrastrukturausstattung, gefolgt von Botswana und Swasiland. Die Inselrepublik Mauritius verfügt über ein enges Straßen- und Elektrizitätsnetz, weist ein leistungsstarkes Kommunikationsnetz auf und ist über Satellit mit dem Rest der Welt verbunden. Simbabwe hat das schon vom Smith-Regime ausgebaute Verkehrsnetz stetig erweitert und recht gut erhalten. Erst die schweren Regenfälle der letzten Jahre haben in Verbindung mit der Finanzkrise des Staates zu Nachholbedarf bei der Straßenerhaltung geführt. Seit der Freigabe von Mobilfunklizenzen 1997 ist Simbabwe nach Südafrika der Flächenstaat in der SADC mit dem dichtesten Mobilfunknetz. Aufgrund von Verzögerungen bei der Investition in die Stromerzeugung hat Simbabwe ein strukturelles Stromdefizit, das es durch Importe aus Südafrika, Mosambik und Sambia decken muß. Namibia hat weite Teile seines Territoriums mit einem guten Wegenetz, ausreichender Stromversorgung und Kommunikationsmöglichkeiten ausgestattet. Als semi-arides Land ist das größte Problem in Namibia die Wasserversorgung, die besonders für den urbanen Ballungsraum um Windhoek immer prekärer wird. Die stärkere Nutzung der Wasserreserven des Okavango wird daher wohl unausweichlich sein; Namibia kann dies aber nur in Kooperation mit Botswana erreichen.

Sambia, Swasiland,  
Lesotho, Malawi,  
Tansania, Mosambik

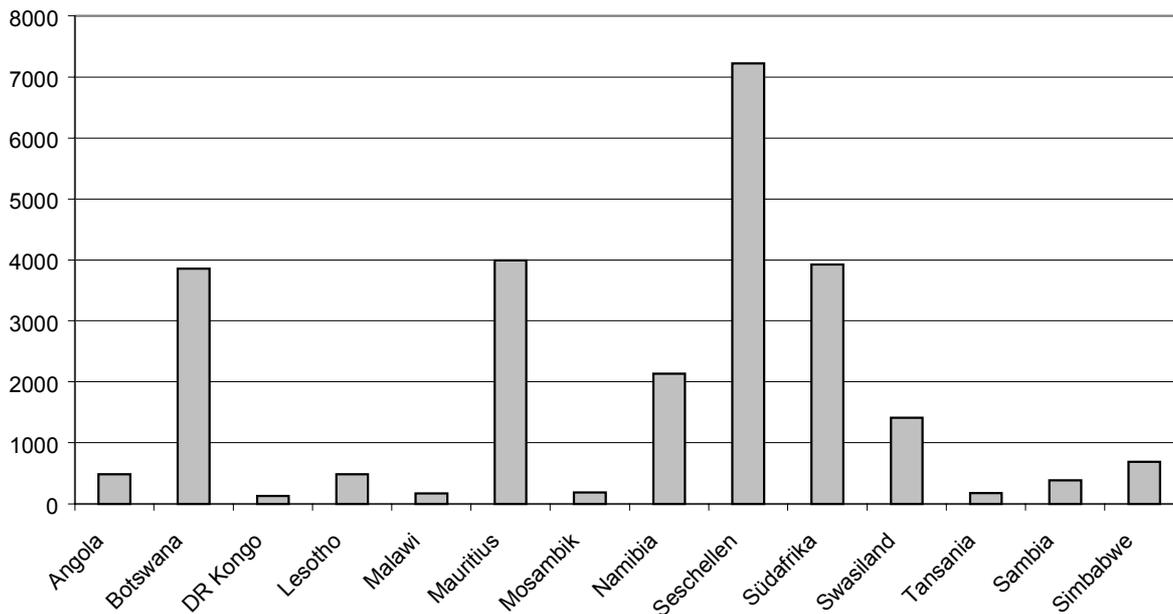
Sambia, Swasiland, Lesotho, Malawi, Tansania und Mosambik haben mit Hilfe von Weltbank und EU-Mitteln sowie privaten Kapitalgebern in den letzten Jahren massiv in ihre physische Infrastruktur investiert. Jahrelange Vernachlässigung (Sambia) oder fehlende Mittel haben für einen hohen Investitionsbedarf gesorgt. In Angola und der DR Kongo haben Bürgerkrieg und systematische Vernachlässigung den Zusammenbruch einer flächendeckenden Infrastrukturversorgung herbeigeführt. Nur die Hauptstädte und wenige andere urbane Zentren besitzen noch eine, wenngleich oft unterbrochene Versorgung mit Wasser, Strom und Kommunikationsmitteln.

Soziale Infrastruktur

Was die soziale Infrastruktur angeht, klaffen zwischen Staaten wie Mauritius, Südafrika und Namibia auf der einen und Mosambik, Malawi,

Tansania, Angola, Sambia und der DR Kongo auf der anderen Seite Welten in bezug auf Human Development Index (HDI), Einschulungsraten, Analphabetenrate und Pro-Kopf-Einkommen. Die letztere Gruppe wird von der Weltbank zur Kategorie der 20 ärmsten Länder der Welt gezählt. Die übrigen SADC-Staaten liegen im Mittelfeld der internationalen Bewertung. Simbabwe hat von diesen Staaten in den letzten beiden Jahren den tiefsten Fall erlitten. Die anhaltende Wirtschaftskrise, die sich in hohen Inflationsraten, steigender Arbeitslosigkeit und Währungsverfall ausdrückt, hat tiefe Spuren hinterlassen.

**Grafik 7:**  
**BIP pro Kopf, 1998 (in US-Dollar)**

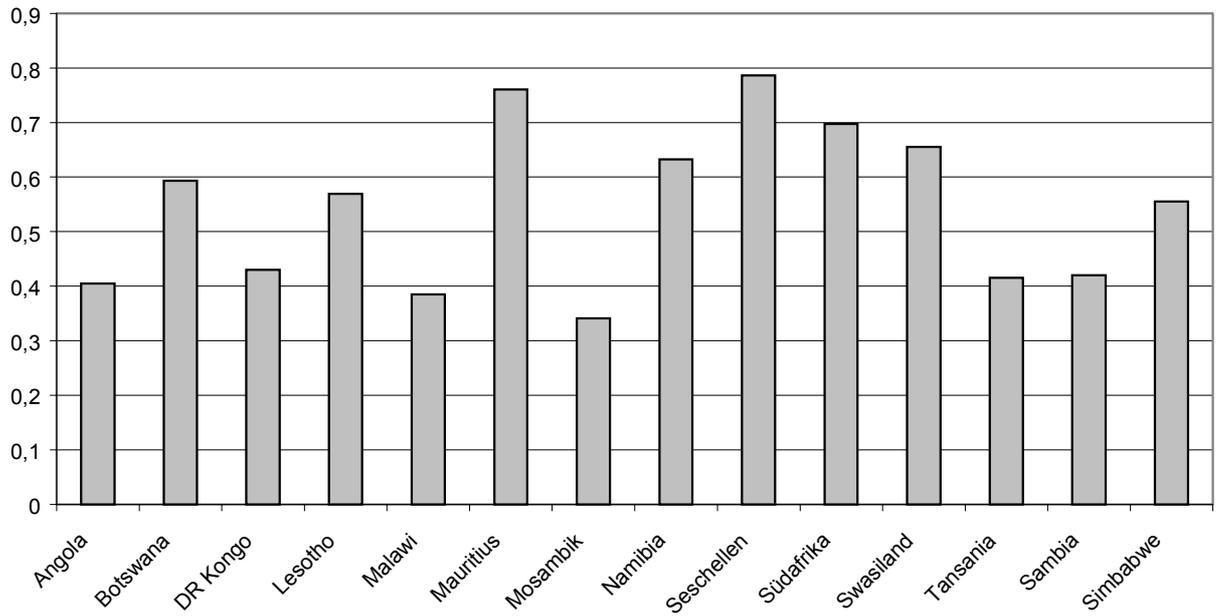


Quelle; Weltbank.

Die SADC-Region weist mit den Seschellen, Mauritius, Botswana und Südafrika (Grafik 7) vier Staaten auf, die hinsichtlich ihres Pro-Kopf-Einkommens als Schwellenländer kategorisiert werden können. Das hohe Einkommensniveau auf den Seschellen ist in erster Linie auf den Tourismus zurückzuführen, während Botswana von seinen reichen Diamantenvorkommen profitiert. Mit Ausnahme von Mauritius gibt es in den übrigen Schwellenländern enorme Einkommensunterschiede. Namibia, Swasiland, Simbabwe und Lesotho folgen als Länder mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 1940 und 570 US-Dollar. Sie können als wenig entwickelte Länder eingestuft werden. Die restlichen SADC-Staaten, Angola, DR Kongo, Malawi, Mosambik, Sambia und Tansania, weisen ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 350 Dollar im Jahr auf und zählen daher zu den am wenigsten entwickelten Ländern der Welt. Unter diesen Staaten hat Mosambik in den letzten Jahren den größten Sprung nach vorne gemacht und sein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 90 (1994) auf immerhin 210 (1998) Dollar gesteigert.

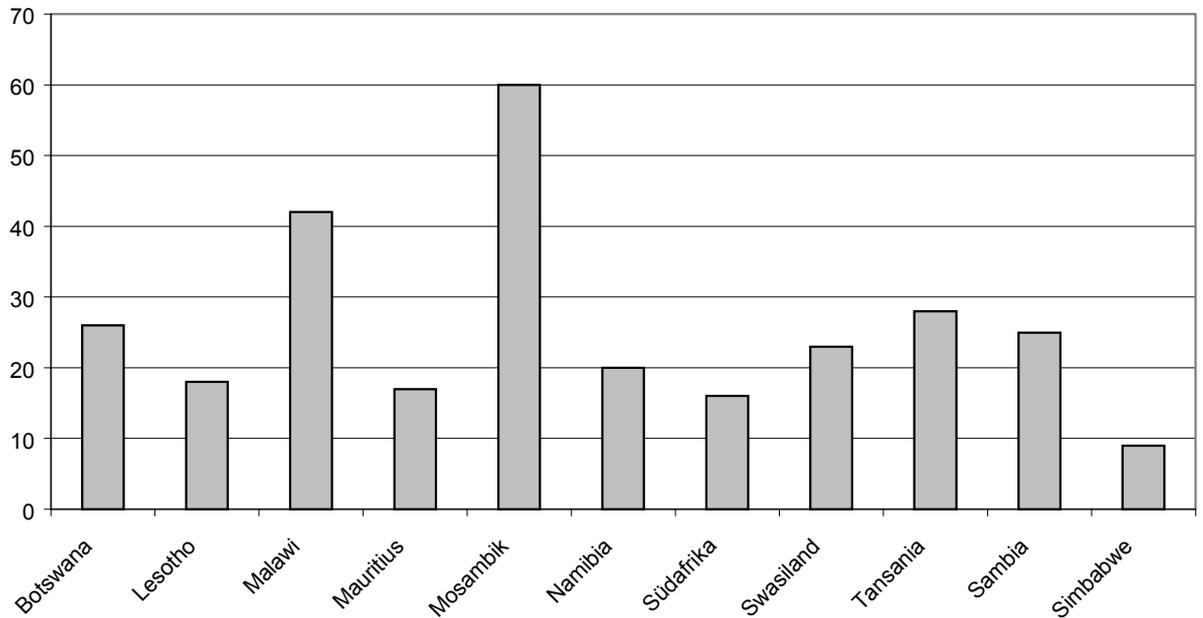
Entwicklungsunterschiede

**Grafik 8:**  
**Human Development Index 1998**



Quelle: UNDP.

**Grafik 9:**  
**Analphabetenrate 1996 (in %)**



Quelle: Weltbank.

Die SADC zählt mit Botswana, Lesotho, Malawi, Sambia, Simbabwe und Swasiland sechs Binnenstaaten zu ihren Mitgliedern. Der Meereszugang ist für diese Länder essentiell, da sie sonst ihren Außenhandel nicht abwickeln können. Ein weiterer Kooperationszwang besteht in der unterschiedlichen Ausstattung der einzelnen Länder mit lebenswichtigen natürlichen Ressourcen wie Wasser und Ackerböden sowie Elektrizität. Nicht nur Südafrika benötigt in naher Zukunft Wasser für seine urbane Bevölkerung und seine wachsende Industrie, auch Namibia und mit Abstrichen Simbabwe. Ausreichend Wasser steht in der Region im Kongo und in den Flußsystemen des Sambesi, Okavango, Limpopo und Orange-Flusses zur Verfügung. Nur durch eine Einigung über die Nutzung der Wasserressourcen können überschüssige Ressourcen an die Defizitstaaten geleitet werden.

Binnenstaaten und Wasserversorgung

In der Region existieren Länder mit einem Stromüberschuß (DR Kongo, Lesotho, Sambia und Südafrika) neben anderen, die auf Stromimporte für ihre weitere Industrialisierung angewiesen sind (Simbabwe, der Süden Mosambiks, Swasiland und teilweise auch Malawi). Eine gemeinsame Nutzung der hydroelektrischen Reserven der Flüsse Kongo und Sambesi könnte zu einer besseren Versorgung der Defizitländer führen. Der SAPP stellt gegenwärtig sicher, daß Defizite ausgeglichen werden, sofern die importierenden Staaten dies bezahlen können.

Stromversorgung

Auch die Nahrungsmittelsituation zwingt die Region zur Kooperation. Einige Binnenstaaten (Botswana, Lesotho, Sambia und Malawi) haben ein strukturelles Nahrungsmitteldefizit, das sie durch Importe ausgleichen müssen. Dafür sind sie auf die Transportsysteme der SADC angewiesen. Andere Länder (Simbabwe und Südafrika) produzieren in normalen Jahren Überschüsse bei Grundnahrungsmitteln wie Mais, der von den Defizitländern importiert wird.

Nahrungsmittelversorgung

Ein weiterer Zwang zur Kooperation besteht im Bildungswesen. Die meisten SADC-Staaten sind zu klein und zu bevölkerungsarm, um sich spezialisierte Ausbildungszentren im technischen und/oder Management-Bereich leisten zu können. Daher begann bereits die SADCC – wenngleich nicht immer mit dem erwünschten Erfolg – regionale Ausbildungsstätten für Bereiche wie Agrarforschung, Forstwirtschaft, Bergbau, Management oder Ressourcenschutz einzurichten. Ohne ausreichende Mittel für nationale Programme bietet ein sektorspezifischer regionaler Aus- und Fortbildungsansatz die besten Möglichkeiten, um regionalspezifisch, nachhaltig und kostengünstig die benötigten Fachkräfte für die Region bereitzustellen. Zugleich kann durch eine verstärkte Kooperation auf diesem Gebiet auch eine gemeinsame Arbeitskultur geschaffen werden.

Bildung

Starke Kooperationszwänge, die jedoch noch keine politische Entsprechung gefunden haben, bestehen im Bereich der regionalen Migration. Während Südafrika zu Zeiten des Apartheidregimes in großem Umfang Wanderarbeiter in den Nachbarländern rekrutierte, hat sich die Situation seit 1994 gedreht. Nunmehr versucht Südafrika, um seinen internen Arbeitsmarkt zu schützen, dem Ansturm von Immigranten ein Bollwerk von Grenzbefestigungen und Einreiserestriktionen entgegenzusetzen. Auf Dauer kann das Migrationsproblem von Nord nach Süd in der SADC

Migration

Weitere Kooperations-  
zwänge

jedoch nur durch einvernehmliche Regelungen in Form eines Protokolls gelöst werden.

Weitere, bislang weniger ausgeprägte Kooperationszwänge bestehen in den Bereichen:

**Eindämmung der Drogenkriminalität und Geldwäsche:** Besonders Sambia hat sich zu einer Drehscheibe des regionalen Drogenhandels und der Geldwäsche entwickelt. Einheimische Banken in anderen SADC-Ländern (Simbabwe) sind ebenfalls in den Geruch der Mitarbeit an der internationalen Geldwäsche geraten. Für den Investitionsstandpunkt SADC ist ein solches negatives Image schädlich und sollte umgehend beseitigt werden.

**Eindämmung der AIDS-Epidemie:** Das südliche Afrika weist im internationalen Vergleich die alarmierendsten Aidsraten auf. Es muß davon ausgegangen werden, daß in den nächsten Jahren ein beträchtlicher Teil der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Eliten in Ländern wie Botswana, Lesotho, Malawi, Sambia, Simbabwe, Swasiland, Tansania, aber auch Südafrika stirbt. Die Folgekosten sind kaum abzuschätzen. Der Ausbreitung von HIV/Aids wird durch verbesserte Transportrouten innerhalb der SADC eher noch Vorschub geleistet, während umfassende Aufklärung und grenzüberschreitende Zusammenarbeit noch zu kurz kommen.

**Schutz natürlicher Ressourcen:** Im SADC-Raum werden mittelfristig die Wasser- und Bodenressourcen knapp, da einerseits die Nutzungsansprüche durch wachsende Bevölkerungszahlen ansteigen und sich andererseits Erosionsschäden und Umweltbelastungen bemerkbar machen. Der SADC-Raum ist durch mehrere Flußsysteme (Sambesi, Limpopo, Okavango, Save etc.) miteinander verbunden und benötigt rasch Managementsysteme für diese Flüsse, wenn es nicht zu Konflikten um Wasserzugang, -mengen und -qualität kommen soll.

**Gemeinsame Nutzung der Meeresressourcen:** Die lange Küstenlinie und die umfangreichen Hoheitsgewässer im SADC-Raum weisen nicht nur großen Fischreichtum auf, sondern auch große Öl- (Angola) und Gasvorkommen (Mosambik). Die meisten Küstenländer der SADC besitzen nicht die technologischen, industriellen und finanziellen Voraussetzungen, um diese Ressourcen allein auszubeuten, und sind auf ausländische Partner angewiesen. Hier liegt ein großes Potential für SADC-interne Zusammenarbeit. Lediglich Südafrika engagiert sich gegenwärtig in Mosambik, weite Teile der umfangreichen Meeresressourcen werden bislang nicht prospektiert, erforscht oder ausgebeutet/genutzt.

### Zielsetzungen und Umsetzungsstrategie

Kooperationsfelder

Momentan gibt es in der SADC 24 Kooperationssektoren, für die jeweils ein Mitgliedsland verantwortlich ist (Übersicht 5).

Die Vergabe von Koordinationsaufgaben richtete sich in der Vergangenheit oft weniger nach Kompetenz und Leistungsfähigkeit, als nach der politischen Opportunität.

## Übersicht 5: SADC Kooperationssektoren

<i>Kooperationssektoren</i>	
Angola	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Energieentwicklung</li> <li>▶ alternative Energien</li> </ul>
Botswana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Agrarforschung</li> <li>▶ Ausbildungsförderung von landwirtschaftlichen Fach- und Führungskräften</li> <li>▶ Tierproduktion</li> <li>▶ Bekämpfung von Tierkrankheiten</li> </ul>
DR Kongo	▶ Noch keine Zuordnung
Lesotho	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Landnutzung</li> <li>▶ Erhaltung von Boden- und Wasserreserven</li> </ul>
Malawi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Binnenfischerei</li> <li>▶ Wildtiernutzung</li> <li>▶ Forstwirtschaft</li> </ul>
Mauritius	▶ Tourismus
Mosambik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verkehrswesen und Kommunikation</li> <li>▶ Kultur und Information</li> </ul>
Namibia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Seefischerei</li> <li>▶ Law Enforcement (neu)</li> </ul>
Sambia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Bergbau</li> <li>▶ Arbeit und Beschäftigung (neu seit 1995)</li> </ul>
Seschellen	▶ Noch keine Zuordnung
Simbabwe	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nahrungsmittelversorgung und Ernährungssicherheit</li> <li>▶ natürliche Ressourcen</li> </ul>
Südafrika	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finanzen</li> <li>▶ Investitionen (neu seit 1995)</li> <li>▶ Gesundheit</li> </ul>
Swasiland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aus- und Fortbildung;</li> <li>▶ <i>capacity building; human resource development</i></li> </ul>
Tansania	▶ Industrie und Handel

Die in Botswana angesiedelte Spezialorganisation Southern African Centre for Cooperation in Agricultural Research (SACCAR) wurde 1998 wegen Ineffizienz geschlossen.

Die Prioritäten bei der Umsetzung des SADC-Vertrages werden jedoch Sektorprotokolle weniger durch die formellen Kooperationseinheiten gesetzt, sondern durch die vereinbarten Sektorprotokolle. Dabei ist bemerkenswert, daß es mit den Protokollen über

- gemeinsam zu nutzende Wassersysteme,
- Bekämpfung des illegalen Drogenhandels,
- Durchsetzung von Recht und Ordnung sowie
- Gesundheit

vier Protokolle gibt, für die keine konkreten Kooperationsfelder in der SADC existieren. Andererseits fehlen Protokolle für wichtige Bereiche wie

- Finanzen und Investitionen,
- Landwirtschaft,
- Arbeit und Beschäftigung sowie
- Umweltschutz.

Prioritätensetzung

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, allein daraus die Prioritäten der SADC-Kooperation ableiten zu wollen. Grundsätzlich spielt bei der SADC-Zusammenarbeit auch das Prinzip des Pragmatismus eine wichtige Rolle: Es wird in den Sektoren kooperiert, in denen Bedarf besteht und wenig Widerstände zu erwarten sind. Außerdem haben die bestehenden realen Kooperationszwänge in einigen Bereichen – Transport und Kommunikation, Nutzung von gemeinsamen Wassersystemen, Elektrizität und Aus- und Fortbildung – bereits zur Ratifizierung von sektoralen Protokollen geführt.

Kooperationssektoren ohne Protokolle

Auch in den Bereichen, in denen bislang keine Protokolle die Kooperationsstrategie vorgeben, hat die SADC in den letzten Jahren einige Fortschritte gemacht. Bereits 1996 publizierte sie eine Strategie zur Umsetzung des »Environment & Sustainable Development Programme«. Der SADC-Gipfel in Maputo 1999 verabschiedete eine »Declaration on Productivity«, die grundsätzliche Probleme der Industrialisierung, Ausbildung und Konkurrenzfähigkeit der Region anspricht und die Einrichtung einer National Productivity Organisation in allen Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2001 anstrebt. Eine Erklärung zur Gleichstellung von Mann und Frau wurde 1998 vorbereitet und mündete in die Etablierung einer Gender Unit am Sekretariat. Eine 1998 auf dem Gipfeltreffen in Mauritius vorgeschlagene Konvention gegen Korruption wurde bislang nicht angenommen, da der Inhalt als zu sehr von ausländischen Gebern diktiert angesehen wurde.

Bevorzugung Mosambiks

In der Vergangenheit erhielt Mosambik aufgrund seiner strategischen Bedeutung für die Reduzierung der Transportabhängigkeit von Südafrika einen Großteil der SADC-Projekte zugesprochen. Dies änderte sich auch nach der Aufnahme Südafrikas nicht, da viele Transportsysteme und Stromleitungen ausgebessert, überholt und erweitert werden mußten. Gegenwärtig profitiert Mosambik vor allem vom regen Investitionsinteresse südafrikanischer und mauritanischer Unternehmen aufgrund der wirtschaftlichen Erholung und der infrastrukturellen Anbindung des Großraums Maputo an die südafrikanische Industrieregion in der Provinz Gauteng. Andere Länder, die eine größere Anzahl von Projekten über die SADC(C) finanziert bekamen, sind Malawi, Tansania, Simbabwe und Sambia. Es gab bislang keine Proteste wegen der Verteilung der Projektmittel, da der regionale Charakter vieler Projekte rasch deutlich wurde.

### **Umsetzungschancen, Interessen und Positionen der Mitgliedsländer**

Nationale Prioritäten

Die Prioritäten der Kooperation und zunehmenden Integration in der SADC liegen bei den meisten Ländern eindeutig in

- der Reduzierung unnötiger Kosten bei Transport, Handel, Ausbildung und infrastruktureller Versorgung;

- der Verbesserung der Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten;
- der Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit durch Frühwarnsysteme und intensivierten Agrarhandel;
- verbessertem Zugang zu knappen natürlichen Ressourcen wie Wasser.

Die Aussichten für die Umsetzung der ratifizierten Sektorprotokolle sind in diesen Bereichen als recht günstig einzuschätzen. Sie werden zusätzlich durch zwei Faktoren verbessert:

Umsetzungschancen  
der Sektorprotokolle

- Die Protokolle berühren nur in wenigen Fällen nationale Souveränitätsrechte.
- Mit Ausnahme des Handelsbereichs und – mit Einschränkungen – des Transportbereichs sind von der regionalen Integration durch Protokolle kaum zentrale und empfindliche ordnungs- und wirtschaftspolitische Bereiche betroffen.

Die meisten Protokolle machen zwar Zielvorgaben und benennen Umsetzungsstrategien, erfordern aber nur in wenigen Fällen eine Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte zugunsten regionaler Kompetenzen, die zu bürokratisch-politischer Gegenwehr durch betroffene Interessensgruppen führen könnte. Die Ratifizierung des Handelsprotokolls wurde verzögert, weil auf seiten Südafrikas die Vertreter der Textil- und Zuckerindustrie mit der Streichung von Arbeitsplätzen drohten, wenn nicht besondere Schutzvorkehrungen gegen billige Importe aus der SADC getroffen würden. Die südafrikanische Verhandlungsdelegation machte sich diese partikularen Positionen weitgehend zu eigen und setzte sie auch überwiegend durch.

In den Verhandlungen über die Durchführungsbestimmungen der übrigen Sektorprotokolle traten solche Hindernisse mit Ausnahme des Transportprotokolls (s. unten) nicht auf. Die regionale Angleichung bzw. Harmonisierung von Programmen und Politikstrategien durch die Protokolle beschränkt sich weitgehend auf technische Bereiche, die zwar symbolischen Wert besitzen mögen (regionaler Führerschein, Vereinheitlichung der Straßenverkehrsbestimmungen, Ausbildungsstandards etc.), aber nicht zu unüberbrückbaren Disputen zwischen den SADC-Staaten führen.

Harmonisierung

Die relativ problemlose Zustimmung der meisten SADC-Staaten zu den Protokollen liegt im erwarteten Nutzen begründet. Nimmt man die Bereitschaft zur Ratifizierung einzelner Protokolle als Maßstab, besitzen Botswana, Mauritius und mit Abstrichen Mosambik, Namibia und Tansania das größte Interesse an weiterer regionaler Integration. Diese Länder haben alle bzw. die meisten der Sektorprotokolle bereits ratifiziert. Am zurückhaltendsten bei der Ratifizierung waren bislang Angola (keine Ratifizierung), Sambia (fünf Ratifizierungen) und Lesotho (sechs Ratifizierungen). Die DR Kongo und die Seschellen haben als Neumitglieder bis heute weder Protokolle unterzeichnet noch ratifiziert. Die weniger oder kaum interessierten Staaten sind also entweder umstrittene Neumitglieder, befinden sich in einer Bürgerkriegssituation oder besitzen nicht ausreichend Anknüpfungspunkte, um von der Mitgliedschaft in der SADC direkt profitieren zu können.

Nutzererwartungen

**Übersicht 6:  
Ratifizierung der Protokolle**

	Angola	Botswana	DR Kongo	Lesotho	Malawi	Mauritius	Mosambik	Namibia	Sambia	Seschellen	Simbabwe	Südafrika	Swasiland	Tansania
Privilegien														
Energie														
Transport														
Wassersysteme														
Handel														
Bergbau														
Human Resources														
Drogenhandel														
Tourismus														
Gesundheit														
Law Enforcement														

Konzentration auf  
Transport-...

Gegenwärtig konzentrieren sich die Anstrengungen in der regionalen Kooperation auf zwei Bereiche: den Transport- und den Bildungssektor – jedoch mit unterschiedlichem Erfolg. Ein regional integrierter Transportsektor wäre für die Handelsintegration von zentraler Bedeutung. Ohne funktionierende Eisenbahn- und Straßenverbindungen, Häfen und durchlässige Grenzen wird die Ausweitung des intra-regionalen Handels ebenso behindert wie der Außenhandel der Binnenländer. Im Transportbereich ist es nicht die Frage des generellen Konzepts, die eine Implementierung des Protokolls gefährden könnte, sondern Einzelheiten wie

- Straßennutzungsgebühren,
- regionaler Versicherungsschutz,
- Grenz- und Zollabfertigung sowie
- Transitverordnungen

können zu Verzögerungen und Blockaden führen. Der Verlust von einfach zu erhebenden Staatseinnahmen läßt viele Länder vor Vereinfachung oder gar der Abschaffung dieser Regularien und Gebühren zurückschrecken. Transitländer wie Mosambik erheben zum Teil exorbitante Straßennutzungsgebühren und Versicherungsmargen für Lastkraftwagen, die zu einem festen Bestandteil der knappen Staatseinnahmen geworden sind. Die für Afrika geradezu revolutionäre Idee eines handelsfreundlichen<sup>14</sup> »One-Stop Borderpost« für einen der drei zentralen Grenzposten der SADC-Region – Beitbridge (Südafrika–Simbabwe), Chirundu (Simbabwe–Sambia)

<sup>14</sup> Wie in mehreren Studien nachgewiesen, verursachen Verspätungen und Wartezeiten an den Grenzen innerhalb der SADC unnötige Kosten in Höhe von jährlich mehreren 100 Mio. US-Dollar. Allein am Grenzposten von Beitbridge entstehen durch unnötige Wartezeiten für LKWs und Frachtzüge jährlich Kosten von bis zu 140 Mio.; vgl. etwa J. *Mushauri*, *Opportunities and Problems of Regional Road Freight Transport*, Harare: KAF Occasional Papers, 1997.

und Ressano Garcia (Südafrika–Mosambik) – konnte sich nicht durchsetzen, weil die beteiligten Regierungen zu sehr dem Kontrollgedanken verhaftet und zu wenig der Erleichterung des Güter- und Personenverkehrs gegenüber aufgeschlossen sind. Die negativen Konsequenzen dieser nichttarifären Handelshemmnisse auf die Realisierung des intraregionalen Handlungspotentials sind groß.

Dagegen erscheinen die Anstrengungen für regionale Kooperation im Bildungssektor vielversprechend. Viele SADC-Staaten erwarten hieraus eine kostengünstigere Nutzung ihrer Ausbildungsressourcen. Für nahezu jeden Kooperationsbereich in der SADC gibt es regionale Ausbildungszentren, deren Angebote bislang noch nicht hinreichend ausgenutzt werden. Die Verwirklichung des Ausbildungsprotokolls wird nicht nur regionale Maßstäbe setzen, sondern auch das technische und wissenschaftliche Niveau in der Region heben.

...und Bildungssektor

Jenseits der Kooperationsanstrengungen der Regierungen vertiefen sich intraregionaler Austausch und Zusammenarbeit in den zentralen wirtschaftlichen Bereichen – oft auch ohne direktes Zutun der SADC. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß erst der organisatorische und planerische Rahmen der SADC es der Privatwirtschaft, wenn nicht ermöglicht, so doch erleichtert hat, die vorhandenen Möglichkeiten für regionale Kooperation zu nutzen. Dies ist ein ermutigendes Zeichen, da regionale Integration nur bis zu einem gewissen Grade von oben, das heißt den Regierungen, vorbereitet und getragen werden kann. Danach muß der Privatsektor die Initiative übernehmen und den integrativen Rahmen mit Leben, sprich Aktivität erfüllen. Einige SADC-Länder haben damit begonnen, diese Entwicklung zu forcieren. Über private Finanzierung (PPP) soll vor allem der immense Finanzbedarf für die Verbesserung und Ausweitung der regionalen Infrastruktur gedeckt werden.

Regionale Integration durch privatwirtschaftliche Aktivitäten

Die internationale Gebergemeinschaft hat sich in den letzten Jahren mit Zusagen spürbar zurückgehalten, nachdem sie bis 1996 rund 3,9 Mrd. US-Dollar bereitgestellt und damit nahezu 50% der Kosten aller von der SADC(C) vorgeschlagenen Projekte gedeckt hat.<sup>15</sup> Mit der schrittweisen Umorientierung von funktionaler regionaler Kooperation auf entwicklungsbezogene regionale Integration ging eine stärkere Einbindung des Privatsektors in den Integrationsprozeß einher. Dies reduzierte den Bedarf an externen Gebermitteln für kostspielige Großprojekte. Die Hilfe der Geber konzentriert sich seit einigen Jahren daher auf die Förderung von Kapazitätsbildung in der Region und Einbeziehung des privaten Unternehmers in die regionale Integration.

Zuschüsse der internationalen Gemeinschaft

## Erweiterung

Die zweimalige Erweiterung der SADC, 1994 um Südafrika und Mauritius und 1997 um die DR Kongo und die Seschellen, hat die regionale Zusam-

Kenia und Uganda

<sup>15</sup> C. Peters-Berries/M. Marx, Regionale Kooperation und Integration im südlichen Afrika (SADC), in: KAS Auslandsinformationen, (1997) 11, S. 76f.

menarbeit erschwert. Die vom ehemaligen Exekutiv-Sekretär Mbuende vorgeschlagene Erweiterung um Kenia und Uganda schien nach der Wiederbelebung der EAC ein Wunschtraum bleiben zu müssen. Für viele Beobachter überraschend, kündigte der für regionale Kooperation zuständige Vizeaußenminister Ugandas vor kurzem an, daß sein Land der SADC beitreten wolle – allerdings mit dem Vorbehalt, vor einem formellen Beitritts-gesuch erst die Umsetzung des Handelsprotokolls abwarten zu wollen. Ein solcher Schritt Ugandas dürfte alsbald einen entsprechenden Antrag Kenias nach sich ziehen, das andernfalls regional isoliert wäre.

Kernzone EAC

Die Erweiterung der SADC um Kenia und Uganda würde politisch und wirtschaftlich weitaus mehr Sinn machen als die Aufnahme der DR Kongo und der Seschellen. Sie würde zudem die bestehenden Inkompatibilitäten der Integrationsziele von SADC und EAC aufheben, die durch die Doppelmitgliedschaft Tansanias in beiden Organisationen bestehen. Durch den Beitritt Kenias und Ugandas würde die EAC faktisch mit der SADC verschmelzen, wobei die EAC, ebenso wie die SACU, einen integrationspolitischen Nukleus innerhalb der SADC bilden könnte. Eine derartige Erweiterung nach Nordosten hätte zudem folgende Vorteile:

- Die Aufnahme Ugandas und insbesondere Kenias würde in der SADC die Dominanz Südafrikas in wirtschaftlicher Hinsicht etwas, in politischer Hinsicht spürbar abbauen.
- Sie könnte auf einem jetzt schon verstärkten Handelsaustausch zwischen Südafrika einerseits sowie Kenia und Uganda andererseits und auf beträchtlichen südafrikanischen Investitionen in Tansania und Uganda aufbauen.
- Sie würde Uganda und Kenia den Zugriff auf attraktive Ressourcen im südlichen Afrika ermöglichen und den bisherigen SADC-Mitgliedern zusätzliche Marktchancen eröffnen.
- Und sie könnte zur Entspannung des Regionalkonflikts in der DR Kongo beitragen.

Madagaskar und Komoren

Durch die Aufnahme der DR Kongo ist Französisch als dritte offizielle Sprache der SADC etabliert worden, was eine Erweiterung der Regionalgemeinschaft um Madagaskar und eventuell die Komoren erleichtern sollte. Der Inselstaat hat in der Vergangenheit mehrmals sein Interesse an einer Aufnahme in die SADC geäußert, was bislang aber nicht auf viel Zuspruch stieß, da Madagaskar als wirtschaftlich nicht interessant genug und kulturell-sprachlich zu verschieden galt. Sollte es zur Aufnahme Madagaskars in die SADC kommen, wäre die Regionalgemeinschaft geographisch weitgehend arrondiert. Zwar zählt auch Madagaskar zu den ärmsten Ländern der Welt und ist für die SADC kaum von wirtschaftlichem Interesse, doch kann die Regionalgemeinschaft auf Dauer nicht ein einzelnes Land ignorieren, das geographisch eindeutig zur Region gehört. Ähnliches würde dann auch für die Komoren gelten.

## Verhältnis zu anderen Regionalorganisationen

### COMESA, EAC, SACU

#### Kompatibilität

Neben der SADC gibt es im südlichen Afrika noch drei weitere Regionalgemeinschaften von Gewicht:

- die wiederbelebte EAC, der als SADC-Mitglied auch Tansania angehört;
- die COMESA mit 22 Mitgliedsstaaten, der außer Botswana, den Seschellen, Südafrika und Tansania alle anderen SADC-Staaten angehören, wengleich Lesotho und Mosambik ihre Mitgliedschaft ruhen lassen.
- die SACU, bestehend aus den SADC-Mitgliedern Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika, Swasiland; die älteste (gegründet 1910, auf neuer Grundlage 1969) noch bestehende Regionalgemeinschaft Afrikas ist.

Alle drei Regionalgemeinschaften stellen für die SADC Herausforderungen dar, mit allerdings sehr unterschiedlicher Ausprägung. Das intensivste Konkurrenzverhältnis besteht gegenüber der COMESA, die 1994 aus der Preferential Trade Area (PTA) hervorging, da beide Organisationen zum Teil sehr ähnliche Ziele verfolgen. Bereits zu Zeiten der PTA gab es mehrere Versuche, beide Organisationen miteinander zu verschmelzen, die aber allesamt scheiterten. Auch eine gemeinsame Studie zum künftigen Verhältnis (1994) brachte hier keine Klarheit. 1994/95 faßte die SADC einen Beschluß, der auf einen Ausschluß gleichzeitiger Mitgliedschaft in SADC und COMESA hinauslief, aber nur von Lesotho, Mosambik (1997) und zuletzt Tansania (1999) umgesetzt wurde, die ihre COMESA-Mitgliedschaft ruhen lassen bzw. sie gekündigt haben.

Bisher zielt die COMESA ausschließlich auf eine wirtschaftliche Integration ihrer Mitgliedsländer, wobei sie als eine der ältesten Regionalorganisationen Afrikas durchaus nennenswerte Erfolge bei der Angleichung der Handelsbedingungen, des Zahlungsverkehrs und des Zollabbaus vorweisen kann – nicht zuletzt deshalb, weil sie in den Genuß der von Weltbank, EU und African Development Bank finanzierten Cross Border Initiative gekommen ist. Eine über den Zollabbau hinausgehende wirtschaftliche Integration innerhalb der COMESA ist unwahrscheinlich. Bereits mit Umsetzung dieser Initiative ist der Regionalverband an seine Grenzen gestoßen. Die COMESA vereint politisch und kulturell zu heterogene Mitgliedsstaaten – die zudem durch Bürgerkrieg, akuten Staatszerfall und Doppelmitgliedschaften gekennzeichnet sind –, um einen gemeinsamen Markt etablieren zu können. Die Mitglieder Ägypten und Swasiland haben kaum etwas miteinander gemein, noch könnten sie aus einer engen wirtschaftlichen Verbindung Vorteile ziehen. Politische Integrationsziele, wozu einige Beobachter die jüngste Initiative zur Konfliktprävention und -bewältigung als ersten Schritt sehen, sind völlig illusorisch. Die militärischen Konflikte im Horn von Afrika fallen bereits in den Verantwortungsbereich der IGAD, die

Konkurrierende  
Regionalorganisationen

Schwieriges Verhältnis zu  
COMESA

Begrenzte Integrations-  
perspektiven der COMESA

Problem EAC

im südlichen Afrika und in der DR Kongo in den der SADC. Eine eigenständige Rolle der COMESA ist hier nicht zu erkennen – außer man begreift die Initiative als Versuch Ägyptens, seiner Einflußnahme auf die Konflikte am Großen Horn einen institutionellen Rahmen zu geben.

Mittelfristig dürften die Probleme, die der SADC aus der Doppelmitgliedschaft Tansanias in der SADC und in der EAC entstehen, schwerwiegender sein als jene mit der COMESA. SADC und EAC haben sich zum Ziel gesetzt, eine Freihandelszone unter ihren Mitgliedsstaaten zu schaffen. Der nächste logische Schritt wäre in beiden Fällen die Errichtung einer Zollunion. Die EAC setzt sich darüber hinaus noch sehr weitgehende politische Integrationsziele, die sich mit den Kooperationszielen der SADC überschneiden können. Auch sie versteht sich als politische Wertegemeinschaft, die auf eine politische Union abzielt. Aufgrund der eher randständigen Rolle Tansanias in der SADC und seiner eher zentralen in der EAC liegt jedoch die Last der Schwierigkeiten, die aus der Doppelmitgliedschaft erwachsen, eher bei der EAC als bei der SADC.

Kerngruppe SACU?

Die fünf SACU-Mitglieder bilden aufgrund ihrer Zollunion, enger Wirtschaftsbindungen und ausgefeilter Kompensationsmechanismen den inneren Kern der SADC. Im Hinblick auf wirtschaftliche Integration ist die SACU bereits einige Schritte weiter als die SADC und hat Handelsfreiheit im Inneren, gemeinsame Außentarife und eine die kleineren Länder bevorzughende Aufteilung der gemeinsamen Zolleinnahmen<sup>16</sup> erreicht. Parallel zur SACU existiert die Common Monetary Area (CMA, gegründet 1974), der nur Botswana nicht angehört und die sich auf den südafrikanischen Rand als Leitwährung geeinigt hat. Solange die 1994 aufgenommene Neuverhandlung des SACU-Vertrages nicht abgeschlossen ist, ist die Zukunft der SACU innerhalb der SADC offen. Bleibt die SACU als Einheit bestehen, könnte sie im Sinne des Konzepts der variablen Geometrie zum Herzstück dieses Ansatzes werden, da sie am tiefsten integriert ist. Sollte die SADC selbst in Richtung Zollunion weitergehen, kann die SACU ebenfalls einiges dazu beisteuern. Die Reduzierung der Einnahmen aus Außenzöllen – von der WTO gefordert und durch das EU-Freihandelsabkommen mit Südafrika bereits vereinbart – könnte zu einer Aufkündigung der Stabilisierungsklausel<sup>17</sup> und damit der SACU führen, da sinkende Einnahmen aufgrund der Klausel zu relativ steigenden Einnahmen der BLNS-Staaten am gemeinsamen Fonds führen würden, was für Südafrika nicht mehr akzeptabel wäre. Das Aufgehen der SACU in der SADC wäre dann wohl die Folge.

**16** Die Bevorteilung von Botswana, Lesotho, Namibia und Swasiland (auch als BLNS-Staaten bezeichnet) bei der Aufteilung der Zolleinnahmen soll diese Staaten für wirtschaftliche Nachteile wie Polarisierungseffekte bei Investitionen aufgrund der ungleichen Stärke der Integrationspartner kompensieren. Die »revenue sharing formula« wird jedoch momentan neu verhandelt, weil Südafrika nicht mehr die politische Notwendigkeit für eine Großzügigkeit sieht, bei der die BLNS-Staaten 42% mehr Zolleinnahmen erhalten, als ihnen rechnerisch zustehen.

**17** Bestimmt die Höhe der Einnahmen der BLNS-Staaten aus dem gemeinsamen Fonds und war ursprünglich dazu gedacht, diesen Staaten eine gewisse Einnahmesicherheit zu gewährleisten; bei sinkenden Fondseinnahmen erhalten die BLNS-Staaten relativ steigende Einnahmeanteile aus dem Fonds zu Lasten Südafrikas.

## Prioritätensetzung der Mitgliedsländer

Die Doppelmitgliedschaft Tansanias in der SADC und der EAC könnte mittelfristig zu einer stärkeren Hinwendung des Landes zur EAC führen, zu deren Mitgliedern Kenia und Uganda historische, infrastrukturelle, sprachlich-kulturelle und wirtschaftliche Bindungen bestehen. Da Tansania in der SADC zunehmend eine marginale Rolle spielt und weniger intensiv als andere Länder infrastrukturell und handelspolitisch integriert ist, dürfte dies eine realistische Option sein. Tansania hat durch seinen Rückzug aus der COMESA bereits angedeutet, daß es bereit ist, allein aus Effizienz- und Kostengründen die Mitgliedschaft in weniger interessanten Regionalgemeinschaften aufzugeben. Mit der Ankündigung Ugandas, einen Beitritt zur SADC zu erwägen, ließe sich das Kompatibilitätsproblem indes auch durch ein Aufgehen der EAC in der SADC lösen. Sollte Uganda die Aufnahme in die SADC beantragen, dürfte ein entsprechender Schritt Kenias nicht lange auf sich warten lassen. Die EAC könnte dann – ähnlich wie die SACU – zu einer Kernzone innerhalb der SADC werden.

Doppelmitgliedschaft  
Tansanias in der SADC  
und der EAC

Die Beziehungen zwischen COMESA und SADC haben zum Teil aufgrund der starken Überlappung der Mitgliedschaften skurrile Züge angenommen. Dieselben Regierungschefs, die auf den PTA/COMESA-Gipfeltreffen für eine Vereinnahmung der SADC gestimmt haben, beschlossen kurz darauf auf einem SADC-Gipfel die Unvereinbarkeit von Doppelmitgliedschaften. Nur zwei Doppelmitglieder, Lesotho und Mosambik, setzten diesen Beschluß aber anschließend auch um. Tansania folgte mehrere Jahre später. Beide Organisationen rangen 1993/94 um die Mitgliedschaft Südafrikas. Letztlich gewann die SADC und verschaffte sich damit einen entscheidenden Vorteil hinsichtlich wirtschaftlicher Attraktivität gegenüber der COMESA. Angetrieben von den südafrikanischen Interessen und Ressourcen hat sich seit 1995 die regionale politische und wirtschaftliche Gewichtung eindeutig zur SADC hin verschoben. Der SADC-Beitritt der COMESA-Mitglieder DR Kongo, Mauritius und Seschellen unterstreicht die Attraktivität der südlichen Regionalgemeinschaft. Dazu kommt, daß die COMESA allgemein als zu groß, zu unübersichtlich und zu wenig durchsetzungskräftig angesehen wird. Die Doppelmitgliedschaft der SADC-Staaten wird auf Dauer die Beziehungen zur COMESA nicht belasten, da für die meisten eine grundsätzliche Entscheidung für die SADC als prioritäre Regionalgemeinschaft längst gefallen ist. Somit dürfte das Verhältnis zwischen COMESA und SADC in Zukunft zwar gespannt bleiben, aber kein bedeutsames Hindernis für Integrationsfortschritte innerhalb der SADC sein. Eine gewisse Ausnahme bildet nur Sambia, das von allen SADC-Staaten mit Doppelmitgliedschaft das stärkste Interesse an COMESA hat. Lusaka ist Sitz des Generalsekretariats und übernahm 1997 den Vorsitz der COMESA. Zugleich war die Einbindung Sambias in die SADC nie so umfassend wie etwa bei seinen Nachbarn Simbabwe, Malawi oder Namibia.

Unterlegener Rivale  
COMESA

## Post-Lomé und Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika

Freihandelsabkommen  
EU-Südafrika

1999 vereinbarte Südafrika nach langen Verhandlungen mit der EU ein Freihandelsabkommen, das am 1. Januar 2000 in Kraft trat. Das Abkommen öffnet einerseits 86% des südafrikanischen Marktes über einen Zeitraum von zwölf Jahren europäischen Waren; andererseits erhält Südafrika Zugang zu 95% des europäischen Binnenmarktes in einem 10-Jahreszeitraum. Die SACU-Staaten sind ausdrücklich in das Abkommen eingeschlossen. Die sich bietenden Exportchancen wird aber in erster Linie Südafrika wahrnehmen können. Die BLNS-Staaten werden infolge des Abkommens EU-Südafrika eine Reihe von Nachteilen in Kauf nehmen müssen:<sup>18</sup>

- Verminderte Einnahmen aus dem Common Revenue Pool, der um 30% schrumpfen wird, was die Staatseinnahmen Botswanas um 5,3%, Namibias um 8,6%, Lesothos um 12,9%, Swasilands um 13,9% verringern wird.
- Bedrohung für die kleinen verarbeitenden Industrien durch billige Importe aus Europa und Verlust von Arbeitsplätzen.
- Rückgang von traditionellen Exporten in die EU (Fisch, bestimmte Südf Früchte und Kleidung), da nunmehr auch Südafrika zollfreien Zugang zum europäischen Markt bekommt, was bislang im Rahmen der Lomé-Vereinbarungen den BLNS-Staaten vorbehalten war.

Auswirkungen auf die  
SADC

Die SADC-Staaten sind trotz südafrikanischer Anstrengungen im Abkommen zwischen EU und Südafrika nicht erwähnt. Die SADC-Staaten außerhalb der SACU werden folgende Nachteile in Kauf nehmen müssen:

- Konkurrenz europäischer Importe auf dem für viele SADC-Staaten interessanten und lukrativen südafrikanischen Markt, was eine Bedrohung der industriellen Entwicklung in diesen Ländern nach sich zieht, falls sie ihre Produktivität nicht erhöhen können.
- Zunahme billiger Importe aus Europa über Südafrika, was ebenfalls zur Bedrohung einheimischer Industrien führen kann.

Die SADC-Staaten werden aufgrund der unterschiedlichen Geschwindigkeit der Zollsenkungen gemäß dem Abkommen EU-Südafrika und dem SADC-Freihandelsabkommen über einen Zeitraum von fünf Jahren auf dem südafrikanischen Markt noch tarifliche Vorteile gegenüber Importen aus Europa besitzen. Je länger sich aber die Umsetzung des SADC-Handelsprotokolls verzögert, um so geringer und kurzfristiger wird dieser Vorteil. Mit anderen Worten, es muß im Interesse der SADC liegen, nunmehr möglichst rasch das Handelsprotokoll umzusetzen.

Das REPA-Konzept...

Die Schwierigkeiten, die sich für einige SADC-Staaten aus dem Freihandelsabkommen EU-Südafrika ergeben, dürften sich noch zuspitzen, wenn – wie von Brüssel geplant – EU und SADC ein Regional Economic Partnership Agreement (REPA) gemäß dem neuen Cotonou-Vertrag und in Übereinstimmung mit WTO-Regeln abschließen. Das bedeutet: Nichtreziproke Handelsvereinbarungen sind der EU, wie auch allen anderen WTO-Mitgliedern, nur mit LDC erlaubt. Allen anderen Staaten sind einseitige Handelspräferenzen nur für eine Übergangsperiode gestattet. Für die SADC bedeu-

<sup>18</sup> Vgl. K. Mbekeani, Free Trade between South Africa and the EU: A Raw Deal for the BLNS Countries?, in: Global Dialogue, 4 (1999) 3, S. 25f.

tet dies, daß mehr als die Hälfte ihrer Mitglieder als LDC ohne Zugeständnisse ihrerseits freien Zugang zum EU-Markt bekommen. Südafrika, Simbabwe, Botswana, Namibia, Mauritius und die Seschellen, die keinen LDC-Status genießen, müssen den EU-Mitgliedern nach einer Übergangsphase freien Marktzugang gewähren. Wenn die SADC ihre Ziele Freihandelszone und gemeinsamer Markt umsetzt, stellt sich für ihr Verhältnis zur EU ein ähnliches Problem wie gegenüber der EAC: Ihre Mitglieder müssen ihre Handelsbeziehungen mit externen Partnern einheitlich regeln; was nur heißen kann, daß die LDC der SADC der EU früher und umfassender freien Marktzugang zu gewähren haben, als sie dies eigentlich müßten. Die Probleme, die also Swasiland und Lesotho aus dem Freihandelsabkommen zwischen EU und Südafrika erwachsen, dürften sich innerhalb der SADC quantitativ potenzieren.

Eine Studie der EU schätzt, daß die Verluste beträchtlich wären, die den meisten LDC der SADC in Form verringerter Zolleinnahmen durch eine REPA zwischen EU und SADC erwachsen. Im Falle Tansanias würden die verringerten Zolleinnahmen einen Rückgang der Staatseinnahmen um mehr als 8% und im Falle Mosambiks um mehr als 5% bedeuten. Die Seschellen, die mit reduzierten Staatseinnahmen von 30% rechnen müßten, stellen einen Sonderfall dar. Die Verluste, die aus einer Umleitung von Handelsströmen resultieren, treffen eher die industrialisierteren Mitglieder der SADC: Mauritius und Simbabwe mit ca. 70%. Als einzige LDC wären Angola mit 50% und Tansania mit 25% Einbußen erheblich betroffen. Die EU-Studie weist keine Zahlen für Südafrika aus. Es dürfte jedoch in ähnlichem Maß wie Mauritius und Simbabwe betroffen sein. Anders als die LDC, die Zolleinnahmeverluste und negative Effekte aus der Umleitung von Handelsströmen kaum kompensieren können, dürfen jedoch die industriell fortgeschrittenen Länder der SADC Wohlfahrtsgewinne aus dem verbesserten Zugang zum EU-Markt erwarten. Im Falle Mauritius werden sie mit über 120%, bei Simbabwe mit über 90% und bei Namibia mit immerhin noch über 40% veranschlagt.

...und seine Folgen für die SADC

Angesichts der sehr ungleichen Verteilung von Kosten und Nutzen aus einer REPA birgt die Frage, ob und wie eine solche Vereinbarung mit der EU geschlossen werden soll, große Sprengkraft für die SADC. Die EU-Studie schlägt deshalb eine Dreiteilung der SADC vor:

Optionen

- eine – mittlerweile bereits vollzogene – Ausweitung des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Südafrika auf die anderen SACU-Länder;
- eine weitere REPA, die Mauritius, die Seschellen und Simbabwe umfaßt;
- und einen ungehinderten nichtreziproken Marktzugang für alle restlichen LDC ohne Abschluß eines REPA.

Zutreffend stellt die Studie fest, daß eine solche Dreiteilung dem Ziel der regionalen Integration in der SADC keineswegs förderlich wäre. Eine Alternative zu diesem Ansatz, der nicht im Einklang mit dem Bekenntnis der EU zur Förderung von regionaler Integration und Kooperation in Afrika steht, wäre der Einbau von zeitlich befristeten Kompensationsmechanismen für die LDC innerhalb einer REPA EU-SADC (s. unten).

## Schlußfolgerungen und Empfehlungen

### Fragestellungen

Nach dieser Detailanalyse gilt es zum Ausgangspunkt der Studie – den sieben erkenntnisleitenden Fragestellungen – zurückzukehren:

- Schwächen und Stärken der jeweiligen Regionalorganisation;
- Kompatibilität der Ziele der Regionalorganisation mit jenen der Bundesregierung bei der Förderung regionaler Kooperation und Integration;
- Ziele und Interessen der jeweils zentralen Mitgliedsländer in bezug auf regionale Kooperation und Integration;
- Vorstellungen hinsichtlich der Fortentwicklung der jeweiligen Regionalorganisationen in den zentralen Mitgliedsländern und auf der Führungsebene der Sekretariate;
- Kompatibilität und Konkurrenz der einzelnen Regionalorganisationen (ECOWAS/UEMOA, SADC/EAC, SADC/COMESA, EAC/COMESA, EAC/IGAD);
- Rückwirkungen des Freihandelsabkommens EU–Südafrika und des Post-Lomé-Vertrages;
- Empfehlungen für die Förderung der jeweiligen Regionalorganisationen durch die Bundesregierung.

### Schwächen und Stärken

### Schwächen

Als Regionalgemeinschaft weist die SADC eine Reihe von Schwächen und Stärken auf. Einige Besonderheiten der SADC lassen sich in beiderlei Richtung interpretieren. Zu den Schwächen der SADC zählen:

- Verlust an politischer, wirtschaftlicher und kultureller Homogenität durch die Beitritte Südafrikas und der DR Kongo;
- die politischen Spannungen zwischen Südafrika und den restlichen SADC-Staaten bezüglich der Rolle Südafrikas;
- die lange währende Paralyse des OPDS, die die notwendige politische Integration bislang erschwert hat;
- der Bürgerkrieg in Angola, der Auswirkungen auf die DR Kongo, Namibia und Sambia hat;
- der Staatszerfall in der DR Kongo mit der massiven militärischen Einmischung vor allem Simbabwe, der die intraregionalen Spannungen um den politischen Kurs der SADC verstärkt und negative wirtschaftliche Auswirkungen besitzt;
- die politische und wirtschaftliche Krise Simbawwes, die auf andere Staaten übergreifen droht;
- die unzureichende politische und wirtschaftliche Steuerungsfähigkeit vieler SADC-Staaten;
- die Heterogenität der politischen Systeme mit einem Überwiegen autoritärer politischer Kulturen, die Korruption und »bad governance« begünstigen;
- das Fehlen eines Ausgleichs- und Vermittlungsmechanismus, wie ihn das geplante Tribunal darstellen könnte;

- die geringe Neigung, nationale Souveränitätsrechte an eine regionale Ebene abzugeben;
- das Fortbestehen von Reisebeschränkungen, unnötigen Schikanen bei der Grenzüberquerung und die daraus entstehenden wirtschaftlichen Kosten.

Zu den Stärken der SADC gehören:

Stärken

- die gemeinsame politische Geschichte, die für die meisten SADC-Staaten mit dem Befreiungskampf verbunden ist;
- der Reichtum an mineralischen und landwirtschaftlichen Rohstoffen;
- die für Afrika beachtliche Größe des regionalen Marktes;
- die relativ hohe Konformität der wirtschaftspolitischen Ziele;
- die bereits existierenden, alle kontinentalen Staaten der SADC verbindenden Transportsysteme;
- die Existenz des regionalen Stromnetzes;
- die wachsende Zahl regionaler Körperschaften, die sich den SADC-Rahmen zunutze machen;
- die wachsende Intensität, mit der sich der Privatsektor die SADC-Potentiale erschließt;
- die große Zahl objektiv bestehender Kooperationszwänge bei der gemeinsamen Nutzung von Wassersystemen, der Transportwege, des Energieverbundes oder der Migrationsproblematik;
- das Potential für die Ausweitung des intraregionalen Handels, der die Integrationstiefe in der SADC noch steigern wird.

Unklar ist, ob die folgenden Punkte sich zu einem Vor- oder Nachteil für die SADC auswachsen:

Stärken oder Schwächen?

**Die Mitgliedschaft Südafrikas.** Westliche Beobachter weisen Südafrika eine Lokomotiv-Funktion in der SADC zu: Der aktive, kapitalstarke und expansionsfreudige Privatsektor Südafrikas nimmt bei der Ausweitung des intraregionalen Handels und der regionalen Investitionen die Hauptrolle ein. In den kleineren SADC-Staaten wird dagegen befürchtet, daß Südafrikas Dominanz nicht nur eine ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen der regionalen Zusammenarbeit zu Lasten der kleineren Mitglieder nach sich zöge, sondern auch zu einer regionalen Politikgestaltung im Sinne Südafrikas führen kann.

**Die stärkere Einbeziehung des Privatsektors in regionale Integrationsmaßnahmen.** Sie hilft zwar auf der einen Seite, die Sektorprotokolle rascher und intensiver umzusetzen. Auf der anderen Seite wird dadurch Südafrikas Dominanz weiter verstärkt, weil die überwiegende Zahl der privaten Unternehmen in Südafrika beheimatet ist. Sie verstärkt darüber hinaus Befürchtungen in zahlreichen SADC-Ländern, daß regionale Integration vor allem die Unterwerfung ihrer Volkswirtschaften durch südafrikanische Unternehmen bedeute.

**Die Doppelmitgliedschaft vieler SADC-Staaten in SACU, COMESA und/oder EAC.** Sie produziert in der SADC einen gewissen Konkurrenzdruck, führt zugleich aber auch zur Verzettelung und Verdoppelung von Aktivitäten. Im Gegensatz zu EAC und ECOWAS hält sich die Herausforderung für die SADC durch konkurrierende Regionalorganisationen im Integrations-

raum in Grenzen. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Integrationsanstrengungen innerhalb der COMESA zum Erfolg führen, ist gering. Die Doppelmitgliedschaft Tansanias in der EAC und SADC ist nicht wirklich ein Problem, da das Land in der SADC nur eine marginale Rolle spielt. Die SACU kann ein dynamisierender Faktor für die Integration sein, wenn sie im Rahmen des Konzepts der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und der variablen Geometrie eine Kerngruppe bildet. Eine ähnliche Funktion könnte mittelfristig die EAC übernehmen, wenn Uganda seinen angekündigten SADC-Beitritt umsetzt und dabei Kenia mit sich zieht.

**Die Abhängigkeit wirtschaftlich zurückhängender Staaten von Südafrika und mit Einschränkungen auch von Simbabwe.** Die Unmöglichkeit, mit und ohne Südafrika zu leben, ist vor allem für Lesotho und Swasiland gegeben, aber auch für Malawi und Mosambik. Malawi und Mosambik stehen auch in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis zu Simbabwe. Diese Länder sind bei der Versorgung mit Waren und beim Export von Arbeitskräften auf die größeren, wirtschaftlich fortgeschritteneren Staaten angewiesen. Die eindeutigen Abhängigkeitsverhältnisse machen es unwahrscheinlich, daß die kleineren Ökonomien und Binnenstaaten in Fragen der regionalen Integration eine Konfrontation mit ihren großen Nachbarn riskieren. Andererseits begünstigen derartige Machtgefälle die Lagerbildung und die verdeckte Austragung von Konflikten.

**Die starke intraregionale Migration.** Der intensive Austausch in der Region aufgrund der starken Migration innerhalb der Wohngebiete von Volksgruppen, die durch die koloniale Grenzziehung getrennt wurden, vor allem aber die moderne wie traditionelle Wanderarbeit begünstigten den grenzüberschreitenden Austausch. In jüngster Zeit richten sich diese Wanderungsströme insbesondere nach Südafrika, in der Vergangenheit erreichten sie auch Simbabwe. Jenseits der Grenze siedelnde nationale Minderheiten können die Grundlage für die Festigung von Beziehungen zwischen Ursprungs- und Aufnahmeland sein. Allerdings kann die Nationalitätenfrage immer wieder Anlaß für zwischenstaatliche Spannungen sein. Vor allem aber bedingt sie gerade in Südafrika eine starke Neigung, den Arbeitsmarkt gegen weiteren Zustrom von Arbeitskräften aus den Nachbarländern abzuschotten, und damit einen starken Widerstand gegen einen ungehinderten Personenverkehr sowie Niederlassungsfreiheit.

**Das Freihandelsabkommen zwischen Südafrika und der EU.** Die Vereinbarung setzt die SADC unter Druck, das regionale Freihandelsabkommen möglichst rasch zu verwirklichen, wird aber mittelfristig die verarbeitende Industrie in den übrigen SADC-Staaten einem enormen Konkurrenzdruck aussetzen. Ihm werden viele Unternehmen auf Dauer nicht gewachsen sein. Betriebsschließungen und Arbeitsplatzverluste werden die Folge sein.

### Zielkompatibilität

Allgemeine entwicklungs-  
politische Ziele der  
Bundesregierung

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist, gemäß den Vorgaben der neuen Bundesregierung, vier Zieldimensionen verpflichtet:

□ der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprin-

zipien, friedlicher Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung beider Geschlechter;

- der Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und Minderung der Armut;
- der Förderung des ökologischen Gleichgewichts, Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen; und
- der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit mit den Partnerländern.

Aus den Zielsetzungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit, läßt sich eine gewisse Förderungswürdigkeit der Regionalorganisation SADC ableiten. Die SADC hat sich den meisten Zielvorstellungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verschrieben. Das Hauptinteresse der internationalen Gebergemeinschaft und des BMZ dürfte sich vor allem auf die mögliche Rolle der SADC als Entwicklungsmotor für das südliche Afrika richten. Seit der Zurückhaltung der SADC, in der innenpolitischen Krise Simbabwe eindeutig zugunsten von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit Stellung zu beziehen, kann jedoch von der, Mitte der 90er Jahre so hervorgehobenen, Wertegemeinschaft EU-SADC kaum noch die Rede sein. Deshalb ist eine übermäßige politische Privilegierung der SADC in den Beziehungen zur EU gegenüber anderen Regionalgemeinschaften Afrikas nicht mehr gerechtfertigt.

Förderungswürdigkeit der SADC?

- Im Bereich der Förderung der Menschenrechte und demokratischen Grundprinzipien bestehen noch starke Defizite in einem Großteil der SADC-Staaten, doch ist ein Interesse der SADC an diesen Themen durchaus erkennbar. Die Intervention in Lesotho, die verstärkte Präsenz von SADC-Wahlbeobachtergruppen bei allen Wahlen in der Region wie auch die Verurteilung von Putschversuchen sind Indizien für die positive und engagierte Einstellung der SADC zu diesen Themen. Andererseits war die mangelnde Bereitschaft der SADC und insbesondere Südafrikas, deutliche Worte zu der von der Regierung geduldeten und zum Teil betriebenen Unterminierung rechtsstaatlicher Verhältnisse in Simbabwe zu finden, ein schwerer Rückschlag für das Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten sowie für die internationale Glaubwürdigkeit der SADC als politischer Wertegemeinschaft. Die SADC bemüht sich – wenngleich mit wechselndem Erfolg – um die Beilegung von regionalen Konflikten; einige ihrer Mitglieder sind jedoch aktiv in den Kongo-Konflikt verwickelt. Im letztgenannten Punkt bestehen wahrscheinlich die größten Differenzen zwischen den deutschen entwicklungspolitischen Zielvorstellungen und der politischen Realität in der Region: Solange sich besonders Simbabwe nicht aus dem Kongo zurückzieht, hat die SADC Probleme, sich als überzeugender Konfliktmediator darzustellen. Die SADC hat mit der Einrichtung einer Gender Unit im Sekretariat dargelegt, daß sie die Gleichstellung der Geschlechter als wichtiges Element der regionalen Integration betrachtet. Hier besteht eine hohe Kompatibilität mit den Zielen des BMZ.

Menschenrechte und Demokratie

- Die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und die Minderung der Armut – der zweite Punkt im Zielkatalog des BMZ – sind aus-

Armutsbekämpfung

drücklich im SADC-Vertrag erwähnt und werden bei jeder Gelegenheit von Vertretern der SADC als wesentliche Zielgröße genannt. Dennoch ist bislang kaum erkennbar, was die SADC zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen unternommen hat oder zu unternehmen plant. Neue Investitionen und damit Arbeitsplätze, ein intensiverer Handelsaustausch und/oder verbesserte Transport- und Kommunikationskanäle haben zwar indirekt einen positiven Einfluß auf die Reduzierung von Armut und die Verbesserung der Lebensbedingungen, nur ist oft der direkte Zusammenhang nicht einfach zu erkennen und zudem von Land zu Land unterschiedlich. Die wirtschaftliche Erholung Mosambiks wäre zumindest ohne die intensive Anbindung an und Unterstützung aus Südafrika nicht denkbar gewesen. Hier war der Kooperationsrahmen der SADC sicherlich von Nutzen. Andererseits hat die SADC es bislang nicht verstanden, die politische Situation in Angola, der DR Kongo und zuletzt in Simbabwe so weit unter Kontrolle zu bringen, daß sich die Lebensumstände in diesen Ländern wieder verbessern. Der armutsmindernde Effekt der SADC muß sich erst noch deutlicher erweisen; bloße Lippenbekenntnisse zu solchen Zielen reichen nicht aus.

Ökologie

- Im dritten Bereich der BMZ-Ziele – Förderung des ökologischen Gleichgewichts, Bewahrung natürlicher Lebensgrundlagen – hat die SADC dagegen durch die Verabschiedung des Protokolls zur Nutzung von gemeinsamen Wassersystemen, der Einrichtung des Nationalparks Trans-Kalahari, des Bio-Diversity-Corridors zwischen Südafrika, Swasiland und Mosambik sowie mit der Unterstützung kleinerer Projekte bereits Beachtliches geleistet. Hier besteht eine recht hohe Zielkompatibilität mit dem BMZ.

Wirtschaftliche Entwicklung

- Der letzte und vierte Bereich des BMZ-Zielkatalogs – wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit mit den Partnerländern – ist das eigentliche Ziel der SADC-Kooperation. Die Erfolgsbilanz ist gemischt, es bleibt aber abzuwarten, ob die Umsetzung der ratifizierten Protokolle zu Transport, Handel, Nutzung von gemeinsamen Wassersystemen und Energie die Bilanz nicht in absehbarer Zeit verbessert.

Ziele der Förderung regionaler Institutionen

Die Förderung von Regionalorganisationen wird allerdings zunehmend nicht mehr nur als Instrument zur Erreichung allgemeiner entwicklungspolitischer Vorgaben betrachtet, sondern als eigenständiges Ziel. Das BMZ verfolgt diesbezüglich folgende Absichten:

- Förderung der regionalen Integration und Sicherheit,
- verbesserte Handelsbeziehungen,
- Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die für die einzelnen Mitglieder zu kostenaufwendig sind,
- länderübergreifender Ressourcenschutz,
- Stärkung der politischen Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten.

Förderungswürdigkeit der SADC

Die leicht positive Bewertung der Zielkompatibilität auf der Ebene der Allgemeinziele wird durch eine tendenziell ebenfalls positive Einschätzung bei den einzelnen Zielvorstellungen unterstrichen. Die Zunahme des intraregionalen Handels auf eine mittlerweile substantielle Größenord-

nung und die bevorstehende Implementierung des Handelsprotokolls legen Zeugnis davon ab, daß die SADC in diesem Bereich recht erfolgreich gewesen ist. Zwar ist die absolute Zunahme des intra-regionalen Handels in erster Linie auf die Mitgliedschaft Südafrikas zurückzuführen, doch das Handelsaufkommen zwischen den übrigen SADC-Staaten steigt rascher als das mit Südafrika.

Die SADC hat vor allem im Aus- und Fortbildungsbereich eine Reihe von regionalen Einrichtungen geschaffen, die zusätzlich öffentliche Güter bereitstellen. Das regionale Stromnetz muß ebenso dieser Kategorie zugeordnet werden. Die Verbesserung und Erweiterung des regionalen Straßennetzes stellt ebenfalls eine Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Güter dar, die einzelne Mitglieder wie Mosambik sonst nicht zu finanzieren in der Lage gewesen wären. Wie bereits angesprochen, kann die SADC mit dem Trans-Kalahari-Nationalpark und dem Bio-Diversity-Corridor zwei konkrete Großprojekte grenzübergreifenden Ressourcenschutzes vorweisen. Andere Projekte sind in der Planung (Peace Parks), und die Aussichten für ihre Verwirklichung in den nächsten Jahren sind gut.

Lediglich in den Bereichen Förderung der regionalen Integration und Sicherheit und Stärkung der politischen Position insbesondere kleinerer Staaten gegenüber großen Regionalmächten hat die SADC bislang keine positiven Resultate vorzuweisen. Die Paralyse des OPDS und das Andauern blutiger Bürgerkriege in Angola und der DR Kongo zeugen nicht von einer erfolgreichen Förderung regionaler Sicherheit. Zwar konnten sich die kleineren SADC-Staaten zumindest in einigen Fragen teilweise gegen Südafrika behaupten, vermochten aber die schrittweise Etablierung einer gewissen südafrikanischen Hegemonie in der Region nicht zu verhindern. Hier fehlt es der SADC an Ausgleichs- und Moderationsinstrumenten, die zum Vorteil der kleineren Staaten eingesetzt werden können.

Bereitstellung  
öffentlicher Güter und  
Dienstleistungen

Keine Stärkung der  
kleineren Staaten

## Ziele und Interessen der Mitgliedsländer

Die Ziele und Interessen der Hauptakteure an der regionalen Integration in der SADC sind in erster Linie wirtschaftlich definiert. Lediglich zwischen Südafrika und einer Gruppe von Staaten um Simbabwe gibt es einen machtpolitischen Konflikt um das Ausmaß der Führungsrolle Südafrikas: Hegemon oder Primus inter pares? Südafrika ist wirtschaftlich an der SADC-Region als Absatzmarkt für seine Fertigwaren, Anlageregion für Investitionen und Bezugsquelle für steigenden Wasserbedarf interessiert, wenn auch eine perspektivisch stärkere Orientierung nach Südostasien und Australien sowie gegenüber der EU deutlich erkennbar ist. Südafrika versucht gleichzeitig, seinen Binnenmarkt vor allzu lästiger Konkurrenz aus den SADC-Ländern zu schützen. Aufgrund seiner überlegenen Verhandlungsführung konnte sich die Kap-Republik in wesentlichen Punkten des Handelsprotokolls durchsetzen. Da das Land die Kooperationsverantwortung für Finanzen und Investitionen besitzt, vermag es auch das Tempo zu steuern, mit dem in diesen Bereich Protokolle erstellt werden. Bislang hat es den Anschein, als könne Südafrika mit den eher unregulierten Bedin-

Südafrika

gungen gut leben und sei an einer Formalisierung besonders der Investitionsbestimmungen durch ein Protokoll nicht sonderlich interessiert. Strategisch sucht die südafrikanische Regierung sich den Zugang zu Wasserressourcen der Flüsse Sambesi und Kongo zu sichern und hat deswegen zumindest anfangs die Aufnahme der DR Kongo in die SADC mitbetrieben. Unter Nelson Mandela erhob Südafrika auch ausdrücklich den Anspruch, die politische und moralische Führungsrolle in der SADC zu übernehmen. Sein Nachfolger Mbeki reduzierte den ostentativen Hegemonialanspruch und zieht es vor, stiller zu agieren, ohne den Vormachtsanspruch jedoch aufgegeben zu haben.

Simbabwe

Gegen diesen Anspruch wehren sich die kleineren SADC-Staaten mit Simbabwe und Sambia, aber auch Namibia an der Spitze, die in der Vergangenheit stärker die Geschicke der SADC bestimmt haben. Simbabwes Präsident Mugabe nutzte den Disput um den Status des OPDS sowie die militärische Intervention im Kongo, um Südafrikas Ambitionen Einhalt zu gebieten. Dies gelang nur bedingt: Das OPDS war vier Jahre lang suspendiert, im Kongo hat es einen Waffenstillstand gegeben und die meisten SADC-Mitglieder, die sich aufgrund der unflexiblen Haltung des mittlerweile ermordeten Laurent Kabila zunächst abwandten, sind neuerdings aber wieder aktiv an einer Lösung des Konflikts beteiligt. Simbabwes Position in der SADC wurde durch die krisenhaften internen Entwicklungen seit Ende 1999 geschwächt. Das Land wird von vielen Beobachtern bereits als Belastung für die SADC gesehen, da es seiner Rolle als Drehscheibe des regionalen Transports und einer der Motoren des intraregionalen Handelsaufkommens nicht mehr voll gerecht werden kann. Simbabwe hat nach wie vor ein starkes wirtschaftliches Interesse an einer Vertiefung der regionalen Integration, von der es sich besseren Zugang zum südafrikanischen Markt, größere Chancen auf den Märkten seiner anderen Nachbarn, gesicherte Energiezufuhr und höhere Transiteinkommen erwartet.

Namibia und Mosambik

An die Stelle Simbabwes als der Nummer Zwei in der SADC könnten Namibia und Mosambik treten, die beide ebenfalls ein ausgesprochen starkes Interesse an der Vertiefung der regionalen Integration aus wirtschaftlichen Gründen haben. Namibia erhofft sich durch die wirtschaftliche Öffnung zur SADC eine Reduzierung der Abhängigkeit von Südafrika. Zugleich besteht die Erwartung, im SADC-Rahmen eine bessere Verkehrsanbindung an die Region zu erhalten. Mosambik hegt große Erwartungen bezüglich weiterer Investitionen aus den Nachbarstaaten, des Ausbaus der Transportinfrastruktur und der Energietrassen nach Südafrika. Eine gewisse Vorsicht gegenüber der südafrikanischen Dominanz und aufgrund der eigenen Verhandlungsschwäche ist jedoch auch hier erkennbar. Bislang konnte Mosambik am stärksten von der SADC-Integration profitieren, allerdings um den Preis verstärkter Abhängigkeit von Südafrika. Die Regierung in Maputo muß nun die Bindungen an Nachbarn wie Simbabwe und Malawi verstärken. Auch Namibias Wirtschaft konnte im Windschatten der südafrikanischen Ökonomie stetige Wachstumserfolge erzielen, die es nun durch stärkere Kooperation mit Botswana, Angola und Simbabwe zu konsolidieren gilt. Als Voraussetzung hierfür muß Namibia den zwar offi-

ziell beigelegten, aber immer noch unter der Oberfläche schwelenden Konflikt mit Botswana über Wassernutzungsrechte und die Behandlung von Minderheiten ausräumen.

Sambias Interesse an der SADC ist eher zweischneidig. Auf der einen Seite bietet die Mitgliedschaft wirtschaftliche Vorteile, die jedoch im Vergleich zu Mosambik und Namibia relativ begrenzt sind. Sambia ist als Investitionsstandort kaum attraktiv. Der Kupferbergbau ist weitgehend privatisiert und wird aufgrund der SADC-Integration keine zusätzlichen Investitionen anlocken. Die Verkehrsverbindungen dürften sich hingegen verbessern. Die Rolle in der SADC insbesondere bei Friedensvermittlungen hat die Regierung Chiluba zweifelsohne politisch aufgewertet. Auf der anderen Seite ist Sambias Rolle in der COMESA gewichtiger und kommt dem angeschlagenen Selbstverständnis des Landes als einer der regionalen Führungsstaaten entgegen. Es existiert darüber hinaus ein gewisses Spannungsverhältnis zur SADC, da Lusaka Sitz des COMESA-Sekretariats ist.

Sambia

Die übrigen Staaten der SADC haben, soweit sie politisch stabil sind, ein starkes wirtschaftliches Interesse an einer Vertiefung der Integration. Dies trifft vor allem auf Malawi, Botswana und Swasiland zu. Malawi hegt erhebliche Erwartungen an weitere Investitionen und vermehrte Exporte nach Südafrika. Es gewinnt schließlich durch eine bessere Anbindung an mosambikanische und südafrikanische Häfen. Botswana profitiert als menschenarmes Binnenland vom zunehmenden intraregionalen Handel und Transportaufkommen. Es verfügt zudem als politisch stabiler Produktionsstandort nahe an Südafrika über beträchtliche Attraktivität für Investitionen von außerhalb der Region. Als Sitz des SADC-Sekretariats hat die botswanische Regierung ein zusätzliches Interesse am Erfolg der SADC. Swasiland erhofft sich von einer Vertiefung der regionalen Integration eine Reduzierung seiner Abhängigkeit von Südafrika und eine bessere infrastrukturelle Anbindung an Mosambik.

Malawi, Botswana und Swasiland

Für die bürgerkriegsgeplagten Regierungen von Angola und der DR Kongo hat sich die Unterstützung durch die SADC bereits mehrmals als lebensnotwendig erwiesen. Sie sind stark an einer militärischen und politischen Hilfe durch die SADC interessiert, wenngleich das Taktieren Kabilas oft undurchsichtig bleibt. Wirtschaftlich erscheint dagegen die SADC für Angola kaum attraktiv. Bislang ist die ökonomische Verflechtung des Landes mit dem Rest der SADC auf punktuelle Ausnahmen beschränkt – Diamantförderung durch südafrikanische Firmen und Import von Nahrungsmitteln. Zudem besitzt Angola nur eine schwache unternehmerische Elite, die in der Lage wäre, die marktwirtschaftlichen Anreize der regionalen Integration aufzunehmen. Die unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzenerwartungen mögen sich erhöhen, sollte es – wie bereits beschlossen – zur Einrichtung einer Sektorkommission für den von Angola koordinierten Energiebereich kommen. Geringe wirtschaftliche Nutzenerwartungen und entsprechend geringes Interesse an einer weiteren SADC-Integration können auch für die DR Kongo festgestellt werden. Der Staatszerfall hat die wirtschaftlich lukrativen Sektoren – Wasser, Elektrizität, Mineralien – betroffen und bedroht bereits bestehende infrastrukturelle Bin-

Angola und DR Kongo

**Übersicht 7:**  
**Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Mitgliedsländer**

<i>Land</i>	<i>Kosten</i>	<i>Nutzen</i>	<i>Saldo</i>
Angola	▶ Beitragszahlungen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Einrichtung einer Sektorkommission (Energie) in Luanda	Schwach positiv
Botswana	▶ Beitragszahlungen ▶ Zunahme des Transitverkehrs (Straßenabnutzung) ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte Transportanbindung ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Aufwertung des Sekretariats	Positiv
DR Kongo	▶ Beitragszahlungen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region (Strom)	
Lesotho	▶ Beitragszahlungen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an Südafrika	Schwach positiv
Malawi	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region ▶ Zusätzliche Investitionen	Stark positiv
Mauritius	▶ Beitragszahlungen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Verbesserte regionale Investitionschancen	Positiv
Mosambik	▶ Beitragszahlungen ▶ Erhöhter Aufwand für Instandhaltung der Infrastruktur ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Zusätzliche extra-regionale Investitionen ▶ Bessere Auslastung der Transportinfrastruktur ▶ Verbesserte Energieexporte	Stark positiv
Namibia	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen ▶ Gesteigerte Arbeitsmigration	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Zusätzliche Investitionen ▶ Bessere Auslastung der Transportinfrastruktur	Stark positiv
Sambia	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region	Positiv

Land	Kosten	Nutzen	Saldo
Seschellen	▶ Beitragszahlungen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung	Schwach positiv
Simbabwe	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen ▶ Unternehmensschließungen ▶ Arbeitskräfteemigration	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region ▶ Zusätzliche Investitionen ▶ Verbesserte regionale Investitionschancen ▶ Verbesserte Energieversorgung ▶ Zusätzliche extra-regionale Investitionen	Stark positiv
Südafrika	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen ▶ Zunahme der Arbeitsmigration	▶ Verbesserter Zugang zu Märkten anderer SADC-Staaten ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region ▶ Verbesserte regionale Investitionschancen ▶ Verbesserter Zugang zu regionalen Wasser-Ressourcen ▶ Zusätzliche extra-regionale Investitionen ▶ Ausnutzung regionaler Arbeitsteilung	Stark positiv
Swasiland	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region	Positiv
Tansania	▶ Beitragszahlungen ▶ Ausfall von Zolleinnahmen	▶ Zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten ▶ Verbesserte Tourismus-Vermarktung ▶ Verbesserte infrastrukturelle Anbindung an die Region	Positiv

dungen an die SADC, unter anderem den SAPP. Ebenso wie in Angola gibt es hier nicht die Unternehmer, die das Potential der SADC nutzen können.

Tansania wird sich in Zukunft eher auf die EAC konzentrieren, wenn nicht ein Beitritt Ugandas zur SADC die Karten völlig neu mischt. Bisher ist Dar es Salaams wirtschaftliches Interesse an vertiefter regionaler Integration im Rahmen der SADC mäßig, da das Land an der SADC-Peripherie liegt und weitaus bessere Verbindungen zur wiederbelebten EAC besitzt als zur SADC. Andererseits erhofft sich Tansania von einer Mitgliedschaft in der SADC weitere südafrikanische Investitionen in den Bereichen Bergbau und Tourismus. Lesotho benötigt die SADC beim politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau nach den Unruhen 1998, wenn es auch nur in wenigen Bereichen (Wassernutzung, Energieproduktion und Transport) direkte Vorteile aus der regionalen Integration ziehen kann. Für die Inselstaaten Mauritius und in geringerem Maße die Seschellen stellt die SADC

Tansania, Lesotho,  
Mauritius und Seschellen

einen attraktiven regionalen Bezugspunkt dar. Wirtschaftlich ist vor allem Mauritius an Investitionsmöglichkeiten und einer Ausweitung des Handels interessiert.

### **Fortentwicklung der SADC**

Gute Chancen für wirtschaftliche Integration, eingeschränkte für politische Kooperation

Die SADC besitzt aufgrund ihres recht pragmatischen Kooperationsansatzes, der weitgehend realistischen Zielvorstellungen und der objektiven Zwänge zur Kooperation Chancen, ein vertieftes Integrationsniveau zu erreichen. Ihre wirtschaftliche Entwicklung ist relativ positiv, besorgniserregend ist sie auf der politischen Ebene. Die andauernden Konflikte in Angola und der DR Kongo, die politische Instabilität in Lesotho und vor allem in Simbabwe, der noch nicht akzeptierte Ausgang des Machtkampfs um die Führungsposition in der SADC sowie die Unwilligkeit der SADC-Führer, sich auf verbindliche Vereinbarungen zur politischen Zusammenarbeit zu einigen, untergraben teilweise die wirtschaftlichen Integrationsfortschritte. Es steht allerdings zu erwarten, daß der Zwang zu verstärkter Abstimmung der Politiken zwischen den einzelnen Mitgliedern infolge der Implementation des Handelsprotokolls und der bevorstehende Generationswechsel in der politischen Führung einiger SADC-Staaten die weitere Vertiefung der regionalen Integration erleichtern.

### **Kompatibilität mit anderen Regionalorganisationen**

COMESA, EAC und SACU

Die konkurrierende COMESA verliert in der SADC-Region immer stärker an Einfluß, da die meisten Regierungen sich für eine Konzentration auf die SADC entschieden haben. Die COMESA bleibt jedoch als zweite Option für regionale Integration bestehen, sollte die SADC wider Erwarten scheitern. Die SACU ist zu einem gewissen Grad die Kernregion der SADC, bereits stärker integriert als die übrigen Staaten, aber bereit, mit den anderen SADC-Staaten zusammenzuarbeiten. Eine Konkurrenzsituation oder gar eine Behinderung der SADC geht von der SACU nicht aus. Ähnliches gilt für die EAC, die zwar eine starke Anziehungskraft auf Tansania ausübt, aber eher als nördlicher Partner der SADC betrachtet wird. Bei einer Mitgliedschaft Ugandas und Kenias könnte sie zu einer zweiten Kernregion mutieren.

### **Post-Lomé, REPA und Freihandelsabkommen**

Drei REPA?

Das Freihandelsabkommen zwischen EU und Südafrika hat überwiegend negative Auswirkungen auf die anderen SADC-Staaten und letztlich auch auf die SADC-Integration, wenn die wirtschaftlich schwächeren SADC-Mitglieder die vorhandene Chance nicht nutzen, ihre verarbeitenden Industrien zu modernisieren und wettbewerbsfähig zu machen. Südafrika profitiert sowohl vom Abkommen mit der EU als auch vom SADC-Handelsprotokoll. Die REPA-Verhandlungen könnten entsprechend der zitierten EU-Studie faktisch zu einer Dreiteilung der Region führen, wenn nicht

Anreize für die LDC geschaffen werden, die Nachteile eines einheitlichen Handelsregimes zwischen EU und SADC in Kauf zu nehmen.

## Empfehlungen

Die Möglichkeiten des BMZ, der SADC zum Erfolg zu verhelfen, sind sowohl materiell als auch politisch begrenzt. Die folgenden Empfehlungen schließen Optionen ein, die vor allem von anderen Ressorts (so vom Auswärtigen Amt im Feld des politischen Dialogs), von anderen Akteuren in der politischen und Entwicklungszusammenarbeit (z.B. den politischen Stiftungen) oder innerhalb der EU und internationaler Organisationen umzusetzen sind. Die Diskussion von Förderansätzen muß die Aufnahmebereitschaft seitens der SADC-Mitgliedsländer berücksichtigen. In Feldern, wo es grundsätzliche Differenzen zwischen den Mitgliedsländern gibt, stehen direkte Einwirkungsmöglichkeiten kaum zur Verfügung. Allerdings kann indirekt zur Milderung oder gar Überwindung der Differenzen beigetragen werden. Sind die Differenzen eher technischer Natur, kann direkte Beratung den Integrationsprozeß vorantreiben. Materielle Förderung sollte vor allem dort erfolgen, wo die Mitgliedsländer weitgehend einen Konsens erzielt haben, aber keine materiellen Mittel, ihn umzusetzen.

Leitlinien

Die entscheidenden politischen Integrationshemmnisse bestehen im Machtkonflikt zwischen Südafrika einerseits sowie Simbabwe und einer Reihe weiterer mittelgroßer SADC-Staaten andererseits. Das Abtreten Mandelas als Präsident Südafrikas hat das Verhältnis zwischen der politischen Führung Simbawwes und Südafrikas zweifellos verbessert. Die Zurückhaltung Mbekis, ein klares Urteil über die politische Krise in Südafrika zu fällen, wie auch die Bereitschaft Südafrikas, mit kurzfristigen finanziellen Hilfen das Mugabe-Regime zu stützen, haben ihren Teil dazu beigetragen, ein gewisses Klima der Entspannung zu erzeugen. Außerdem haben die negativen Auswirkungen der simbabwischen Wirtschaftskrise auf Südafrikas Volkswirtschaft der wirtschaftlichen und politischen Elite der Kaprepublik wohl verdeutlicht, daß es zwischen beiden Staaten beträchtliche Interdependenzen gibt, wenn sie auch asymmetrischer Natur sind. Ungeachtet dieser für die Integration positiven Entwicklungen werden jedoch die machtpolitischen Spannungen anhalten, solange Mugabe nicht bereit ist, die politische und wirtschaftliche Führungsrolle Südafrikas anzuerkennen. Ein Ende seiner Präsidentschaft würde das Verhältnis zwischen beiden Staaten nachdrücklich entspannen. Mit einem neuen, demokratisch legitimierten, politisch und wirtschaftlich rational handelnden Präsidenten in Harare könnten Südafrika und Simbabwe ein Führungstandem in der SADC bilden, dessen Dynamik sich die anderen Mitgliedsländer kaum entziehen könnten. Weitere Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Simbabwe und Aufrechterhaltung des Drucks auf Mugabe sind deshalb auch unter regionalpolitischen Gesichtspunkten ein Gebot der Stunde.

Demokratisierung  
Simbawwes

Der Konflikt zwischen Südafrika und Simbabwe kann allerdings nicht allein auf die machtpolitische Dimension beschränkt werden. Simbawwes

Einwirken auf Südafrika

Regierung und Wirtschaft beklagen zu Recht das äußerst egoistische Vorgehen Südafrikas in Handelsfragen. Pretoria räumt häufig bilateralen Abkommen mit den Nachbarländern, bei denen sich das Gewicht Südafrikas noch stärker auf die Gestaltung des Vertragstextes auswirkt als im SADC-Rahmen, und Handelsvereinbarungen mit Partnern außerhalb der Region Vorrang vor regionalen Vereinbarungen ein. Zusätzlich erschweren erhebliche protektionistische Neigungen der südafrikanischen Industrie den Ausgleich mit den Nachbarstaaten, insbesondere mit Simbabwe. In puncto Regierungsberatung könnte Deutschland Südafrika durchaus wertvolle Hinweise darauf geben, wie man trotz wirtschaftlicher Dominanz seine regionalen Interessen so weit moderiert – ohne sie aufzugeben –, daß sie von anderen Staaten nicht als Bedrohung empfunden werden.

Regierungsberatung für die schwächeren Staaten

Noch mehr allerdings bedürfen die kleineren SADC-Staaten der Beratung – in zweierlei Hinsicht:

- Hilfe bei der Stärkung ihrer technischen Kompetenz vor allem im Hinblick auf Investitionsfragen, handelspolitische Probleme und Transport- und Kommunikationsangelegenheiten, so daß sie gegenüber Südafrika in Verhandlungen besser bestehen können.
- Beratung bei der Erarbeitung nationaler Standpunkte zu regionalen Fragen – etwa der Aus- und Fortbildung, der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur und natürlichen Ressourcen, aber auch der politischen Systementwicklung –, um damit ebenfalls besser gegenüber Südafrika und anderen, in Verhandlungsprozessen überlegenen Staaten bestehen zu können.

Ausgleichsfonds

Im Zuge der Umsetzung des Handelsprotokolls könnte die Furcht der wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten der Region vor der wirtschaftlichen Übermacht Südafrikas, Simbawwes und Mauritius' sowie vor dem Rückgang der Zolleinnahmen zu einem entscheidenden Integrationshemmnis werden. Anders als in der EAC und ähnlich wie in der ECOWAS mindert die große Abhängigkeit der LDC-Länder von den Wirtschaftsmächten bisher ihre Konfliktfähigkeit in dieser Frage. Im Zusammenhang mit der Aushandlung eines REPA, in dessen Rahmen wirtschaftliche Ungleichgewichte noch deutlich zutage treten werden, könnte sich dies ändern. Ohne geeignete Ausgleichsmaßnahmen wird dann der Fortbestand der SADC kaum zu gewährleisten sein. Unter diesen Umständen sollte das BMZ im Verbund mit anderen Gebern die finanzielle Förderung von Kompensationsmaßnahmen für den indirekten Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte und staatlicher Einnahmeverluste in Betracht ziehen. Zumindest sollte Expertise für die Errichtung eines funktionierenden Finanzierungssystems, eines gerechten Verteilungsschlüssels und einer nachvollziehbaren sowie effektiven Verwaltung der Mittel bereitgestellt werden.

Förderung des Aufbaus von Steuersystemen

Darüber hinaus ist ein Beitrag zur Entwicklung effizienter und fairer Steuersysteme in den westafrikanischen Staaten unabdingbar. Nicht nur das Gelingen der Regionalintegration erfordert einen leistungsfähigen, liquiden Staat, auch das Gelingen sozioökonomischer Entwicklung generell. Eine gemeinwohlorientierte Verwendung des Steuereinkommens und

eine ebenso notwendige Verbesserung der Steuermoral sind aber nur zu erwarten, wenn den Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und »good governance« Geltung verschafft wird. Eine Fortführung und Ausweitung entsprechender Förderprogramme auf nationaler Ebene ist allein aus diesen Gründen unverzichtbar.

Die internationale Gebergemeinschaft hat weder das Recht noch die Möglichkeit, eine Korrektur des SADC-Vertrages zu erwirken, um Defizite bei der Kompetenzverteilung zwischen den SADC-Organen und bei der Zielformulierung auszugleichen. Ein solcher Effekt kann aber auch durch bevorzugte Förderung bestimmter Organe und Konzentration der Fördermittel auf spezifische Arbeitsbereiche der SADC-Kooperation und -Integration erzielt werden. Vordringlich erscheinen in bezug auf die SADC-Organen folgende Maßnahmen:

- Stärkung der neu zu bildenden Policy Formulation Units am SADC-Sekretariat im Hinblick auf technische Kompetenz, Management-Fähigkeiten und Verhandlungsgeschick.
- Stärkung der nationalen Contact Points bezüglich themenbezogener Kompetenz zu Integrationsfragen, Programm- und Projektkoordination und Fazilitierungskennntnissen.
- Ausweitung der Unterstützung des SADC-Sekretariats besonders hinsichtlich der geplanten Einrichtung von Policy Formulation Units, die personelle und technische Hilfe benötigen, um funktionsfähig zu werden.

Die SADC legt ihren Schwerpunkt auf den Ausbau der physischen Infrastruktur. Da der Zustand des Straßen-, Telekommunikations- und Eisenbahnnetzes sowie der Energie- und Wasserversorgung in einigen Gebieten sowohl ein zentrales Entwicklungs- als auch Integrationshemmnis ist, verdient sie hierin fraglos materielle Unterstützung. Der Schwerpunkt sollte jedoch eindeutig auf der Entwicklung bisher vernachlässigter Randgebiete der Region liegen. Nötig ist Unterstützung bei der Konzipierung und Kosten-Nutzen-Bewertung möglicher Spatial Development Initiatives (SDI), wobei eine Zusammenarbeit mit dem Department of Trade and Industry und der Development Bank of Southern Africa in Südafrika und anderen Ministerien in interessierten SADC-Ländern anzuraten ist. Zwei weitere Bereiche verdienen in diesem Zusammenhang Beachtung:

- die Unterstützung bzw. Etablierung eines Programms zur Vereinheitlichung der Rechtsordnungen in integrationsrelevanten Bereichen wie Wirtschaftsrecht, regionale Aspekte des Strafrechts, Verkehrsrecht, Steuerrecht etc;
- die Unterstützung bei der Fortbildung von Fachbeamten, die direkt in den Integrationsprozeß eingreifen, etwa Grenzbeamte oder Zollbeamte, um eine Abkehr von der vorherrschenden Kontroll- und eine Orientierung auf eine Fördermentalität zu erreichen.

Eine direkte Interventionsmöglichkeit, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit innerhalb der SADC zum Vorteil der regionalen Konfliktbewältigung zu verstärken, besteht im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kaum. Solange die Staatspräsidenten die natio-

Gezielte Förderung einzelner SADC-Organen

Spatial Development Initiatives

Verbreiterung des außen- und sicherheitspolitischen Dialogs

Vertrauensbildung und  
Interessenformierung

nen Interessen ihrer Länder uneingeschränkt und ohne Zwang zur öffentlichen Rechtfertigung definieren können und solange diese Definitionen miteinander konfliktieren, wird es hier weiterhin große Hürden zu überwinden geben. Auch wird der Integrationsprozeß aufgrund dessen immer wieder Verwerfungen erleben. Es gilt an der alleinigen Definitionsmacht der Präsidenten zu rütteln. Parlamente, Interessenverbände, Nichtregierungsorganisationen, Medien und die Wissenschaft bedürfen der Unterstützung, um außen- und sicherheitspolitische Expertise zu entwickeln und geltend zu machen. Die sogenannten Positivmaßnahmen sollten nicht nur zur Gestaltung der innenpolitischen Verhältnisse, sondern auch zur Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik des Partnerlandes eingesetzt werden. Dies gilt in gleichem Maße für den Politikdialog und die politische Konditionalität. Es ist nicht einzusehen, daß Menschenrechtsverletzungen durch autoritäre Regime im Inland härter sanktioniert werden als massive Menschenrechtsverletzungen halbwegs demokratischer Regierungen bei der Kriegführung im Ausland.

Anders als in anderen Regionen Afrikas ist die Kluft zwischen den Eliten bei den meisten Mitgliedsländern gering. Die gemeinsamen Erfahrungen und wechselseitig geleistete Solidarität im Anti-Apartheid-Kampf sowie die Tatsache, daß der Großteil der SADC-Staaten das historische Erbe des britischen Kolonialismus und die englische Sprache teilt, haben dazu wesentlich beigetragen. Eine kulturelle und historische Sonderrolle spielen jedoch Angola, die DR Kongo, Mauritius und die Seschellen. Gemeinsame universitäre Einrichtungen und Schulungszentren in der Region können dazu beitragen, bestehende Bindungen zu festigen und wechselseitiges Vertrauen zu schaffen. Zudem könnten sie die nationalen Ausgaben für tertiäre Bildung entlasten. Eine ähnliche Rolle könnte die Unterstützung von regionalen kulturellen Aktivitäten sowie von Projekten spielen, die in akademisch-wissenschaftlicher oder journalistischer Weise Erkenntnisse über den Stand der regionalen Integration erbringen und zur Verbreitung von Informationen über die SADC in der Region beitragen. Letzteres könnte auch zur Formierung einer Koalition von Akteuren führen, die ein Interesse am Gelingen der Integration haben. Dazu bieten die der SADC nahestehenden, regionalen Vereinigungen und Organisationen der Zivilgesellschaft wie der Privatwirtschaft gute Ansatzpunkte. Sie bedürfen nach wie vor der Kapazitätsbildung. Schließlich bieten Austauschprogramme zwischen nationalen Wirtschaftsverbänden die Möglichkeit, wechselseitig Fehlperzeptionen und Bedrohungsängste abzubauen.

### Abkürzungen

ANC	African National Congress
ASCCI	Association of SADC Chambers of Commerce and Industry
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
CCM	Chapa Cha Mapinduzi (Tansania)
CMA	Common Monetary Area

COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CONSAS	Constellation of Southern African States
COSATU	Congress of South African Trade Unions
CZI	Confederation of Zimbabwe Industries
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europäische Union
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FTA	Free Trade Area
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit und Entwicklung
HDI	Human Development Index
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IWF	Internationaler Währungsfonds (Washington)
ISDSC	Inter-State Defence and Security Committee
ITC	International Trade Centre
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
LDC	Least-Developed Countries
MDC	Maputo Development Corridor
MDC	Movement for Democratic Change (Simbabwe)
MISA	Media Institute for Southern Africa
MMD	Movement for Multi-Party Democracy (Sambia)
MPLA	Movimento Popular da Libertação de Angola
NRO	Nichtregierungsorganisation
OAU	Organisation of African Unity
OPDS	Organ for Politics, Defence and Security
PAC	Pan African Congress
PPP	Public Private Partnerships
PTA	Preferential Trade Area
RENAMO	Resistência Nacional Mozambiquana
REPA	Regional Economic Partnership Agreements
RETOSA	Regional Tourism Organisation of Southern Africa
SACCAR	Southern African Centre for Co-operation in Agricultural Research
SADC	Southern Africa Development Community
SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference
SAFTA	Southern African Free Trade Area
SAPP	Southern African Power Pool
SATCC	Southern African Transport Co-ordinating Commission
SDI	Spatial Development Initiatives
SITCD	SADC Industry and Trade Coordination Division
SPPF	Seychelles People's Progressive Front
SWAPO	South West African Peoples' Organisation
TNF	Trade Negotiating Forum
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UNDP	United Nations Development Program (New York)
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (National Union for the Total Independence of Angola)
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization