

Christian Peters-Berries

Politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika

Das südliche Afrika stand in den vergangenen Monaten relativ häufig im Mittelpunkt des afrikanischen und zumindest teilweise auch des internationalen Interesses. Die guten Nachrichten bezogen sich auf den demokratischen Wandel speziell in Südafrika, wo im Juni 1999 der charismatische *Madiba* des Neuen Südafrika, Nelson Mandela, aus Altersgründen nach einem überzeugenden Wahlsieg des ANC die Amtsgeschäfte an Thabo Mbeki übergab.

Insgesamt überwogen aber die negativen Nachrichten über regionale Kriege, Bürgerkriege, zunehmende Armut und Menschenrechtsverletzungen. Besonders der mit unerwarteter Heftigkeit wieder aufgeflamme Bürgerkrieg in Angola und der im Juni 1999 vorerst beruhigte, aber keineswegs beigelegte „erste afrikanische Krieg“ im Kongo stachen aus den schlechten Nachrichten hervor. In Angola weiß die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung gar nicht, was Frieden eigentlich bedeutet. Das Land hat über die letzten mehr als dreißig Jahre hinweg kaum einmal Verschnaufpausen zwischen kriegerischen Auseinandersetzungen – zuerst zwischen Befreiungsbewegungen und Kolonialmacht und später zwischen der MPLA-Regierung und den UNITA-Rebellen – erlebt.

In der Demokratischen Republik Kongo (DRK) prallten seit August 1998 Armee-Einheiten aus mindestens sieben afrikanischen Staaten im ersten afrikanischen Kontinentalkrieg aufeinander. Der selbst durch eine Rebellion an die Macht gelangte L.D. Kabilas verteidigte sich mit Hilfe Angolas, Namibias und vor allem Simbabwes gegen Rebellen aus dem

Zwei Jahrzehnte nach Gründung der auf der Idee des Kampfes gegen das Apartheid-System in Südafrika geborenen SADCC zieht deren Nachfolgeorganisation, die SADC, heute eine gemischte Bilanz, wenn es um die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika geht. Zwar ist der demokratische Wechsel von Mandela zu Mbeki in Südafrika positiv zu bewerten, aber insgesamt prägen Kriege, Menschenrechtsverletzungen und Armut in weiten Teilen der Region das Bild, das auch durch militärische Interventionsversuche (DRK, Lesotho) sowie halbherzige politische Schritte wie der 1995 erfolgten Gründung des – inzwischen wieder suspendierten – OPDS kaum aufgehellt wird. Die dominierende Rolle Südafrikas als Handelsmacht der Region, die noch ausstehende Unterzeichnung des Protokolls zur Handelsintensivierung durch die meisten Regierungen sowie die ausfernden Handelskontrollen in den einzelnen Ländern sind nur wenige der Negativa innerhalb der SADC, die jedoch insgesamt von einer Konzeption getragen wird, die durchaus die Kraft zur Schaffung einer integrierten sowie politisch und wirtschaftlich starken Region verrät.

Osten, die wiederum durch Ruanda und Uganda unterstützt werden. Selbst Einheiten aus dem Tschad und dem Sudan waren vorübergehend in die Auseinandersetzungen verwickelt. Bislang liegen keine verlässlichen Zahlen über Opfer und Kosten des Krieges vor, aber die zusätzlichen fiskalischen Belastungen der kriegsführenden Länder waren sicherlich enorm, wenn man das Beispiel Simbabwes zu Grunde legt. Allein den Simbabweschen Steuerzahler soll das Kongo-Abenteuer in den ersten sechs Monaten 1999 rund 166 Millionen US-Dollar gekostet haben; die für 1999 budgetierten Gesundheitsausgaben betrugen dagegen nur rund 100 Millionen Dollar.

Abseits der großen Schlagzeilen machte die regionale Integration, behindert durch die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Region und interne Koordinationsprobleme, nur wenig Fortschritte. Nach den noch recht zuversichtlichen Prognosen der vergangenen Jahre¹⁾, als eine gewisse Aufbruchsstimmung unter den wichtigsten Protagonisten regionaler Zusammenarbeit herrschte, machte sich 1999 vor allem auf Seiten der kleineren Staaten zunehmend Enttäuschung über die angebliche machtpolitische Arroganz Südafrikas breit. Im Alleingang und ohne Konsultationen mit seinen Nachbarn hatte Südafrika nach zähen Verhandlungen ein Handelspräferenzabkommen außerhalb des Lomé-Abkommens mit den Staaten der Europäischen Union geschlossen. Dieses Handelsabkommen ist wenig mit der von der Southern African Development Corporation (SADC) angestrebten Freihandelszone für das südliche Afrika abgestimmt und hat daher zu Verunsicherungen bei den anderen SADC-Staaten geführt.

Für Beobachter des regionalen Integrationsprozesses stellt sich zunehmend die Frage, ob die SADC überhaupt Fortschritte im Prozeß der regionalen Integration macht. Die zur Verfügung stehenden Daten ergeben ein eher widersprüchliches Bild. Einerseits gibt es immer noch starke Indizien für eine Vertiefung der regionalen Integration, wie die beginnende Ratifizierung von Sektorprotokollen oder die wachsende Bereitschaft und das zunehmende Interesse der Privatwirtschaft an der regionalen Integration. Andererseits mehren sich aber auch die Problembereiche, in denen Entscheidungen in der Vergangenheit aufgeschoben oder vermieden wurden,

1) Siehe auch C. Peters-Berries/M. Marx (1997), „Regionale Kooperation und Integration im südlichen Afrika (SADC)“, in: *KAS Auslandsinformationen* 11/1997, S. 64-100; und M.T.Marx/C.Peters-Berries (1999), „Regionale Integration im Südlichen Afrika. Die SADC im Jahre 1998“, in: *KAS Auslandsinformationen* 5/1999, S. 50-70.

die nun aber einer Lösung bedürfen, will die SADC auch in Zukunft noch Erfolg haben. Dazu gehören neben der für die Effizienz der SADC notwendigen Organisationsreform auch die Bewältigung der Führungskrise im Organ for Politics, Defence and Security (OPDS), die Beilegung der Krisen in der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und in Angola und die überfällige Ratifizierung des Handelsprotokolls.²⁾

Eine Bewertung des Integrationsfortschritts der SADC wird auch dadurch erschwert, dass

- unterschiedliche Kooperationssektoren (von denen es mittlerweile 21 gibt) unterschiedliche Entwicklungen aufweisen;
- unklar ist, welche Bedeutung politische und wirtschaftliche Faktoren im Verhältnis zueinander besitzen;
- unklar ist, wie nationale, regionale und internationale Rahmenbedingungen auf den Integrationsprozess einwirken; die Rolle des Privatsektors im Zuge der regionalen Integration in vielen Mitgliedstaaten noch immer nicht geklärt ist;
- keine ausreichenden, vergleichbaren und aktuellen Daten und Informationen über den Integrationsprozess zur Verfügung stehen und
- bislang kein schlüssiges Konzept zur Beobachtung und Beurteilung des Integrationsfortschrittes entwickelt wurde.

Im Folgenden wird dennoch ein erster Versuch unternommen, die Integrationsentwicklung in der SADC etwas genauer zu bestimmen. Dazu ist es nicht möglich, einen umfassenden Überblick zu geben, weil dies eine Analyse aller Integrationssektoren erfordern würde, sondern nur über die Erörterung zentraler Gebiete der regionalen Zusammenarbeit zu einer ersten Einschätzung zu gelangen, die bei Bedarf zu vertiefen ist.

Dadurch sollte es möglich sein,

- Sektoren zu identifizieren, die schnelle, langsame oder überhaupt keine Fortschritte bei der regionalen Integration machen;
- die Faktoren festzustellen, die besonders integrationsförderlich oder besonders hinderlich sind;
- ein größeres öffentliches Interesse an der SADC zu erzeugen;

2) Näheres zur Geschichte der SADC und den aktuellen Entwicklungen siehe P.Meyns (1999), C. Peters-Berries/M.Marx (1997; 1999).

- verschiedene Interessengruppen in die Lage zu versetzen, gegenüber politischen und administrativen Entscheidungsträgern für einen größeren Einsatz für regionale Integration zu werben, und
- Entscheidungsträger in der SADC ein Managementinstrument für den weiteren Integrationsprozess an die Hand zu geben.

Die regionale Integration in der SADC beruht konzeptionell auf drei Grundpfeilern:

1. der politischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten, die auf die Vertiefung von Demokratie, die Einhaltung der Menschenrechte und die Vermeidung regionaler Konflikte abzielt;
2. der Integration über den Handelsbereich, der sich in Form einer Freihandelszone (FHZ) vollziehen soll;
3. der regionalen Vernetzung der Transport- und Kommunikationssysteme, die einen ungehinder-ten Informations- und Handelsfluss gewährleisten soll.

Eine erste Integrationsanalyse der SADC kann daher auf der Grundlage dieser drei Hauptsektoren durchgeführt werden.

Methodologisch wird dabei so vorgegangen, dass zunächst eine kurze Bestandsaufnahme der bisherigen Integrationsbemühungen in den jeweiligen Sektoren vorgenommen wird, ehe eine Einschätzung der weiteren Entwicklung getroffen wird. Abschließend erfolgt eine allgemeine Einschätzung des jeweiligen sektoralen Integrationsstandes, woraus eine Bewertung der Integration für die gesamte SADC abgeleitet wird.

Die regionale Zusammenarbeit im südlichen Afrika ist aus politischer Einsicht und weniger aus wirtschaftlichem Antrieb heraus entstanden und betrieben worden. 1980 entstanden als Versuch, ein wirtschaftliches Gegengewicht zum Apartheid-regierten Südafrika zu schaffen, musste die Southern African Development Coordination Conference (SADCC) zunächst die infrastrukturellen Verbindungen erstellen und ein Bewusstsein in den jeweiligen Verwaltungen für herbeiführen, ehe in den neunziger Jahren erste Ansätze einer über bloße Kooperation hinausgehenden Integration sichtbar wurden, als sich die SADCC in die Southern African Development Community (SADC) umwandelte.

Wie Meyns (1999) anmerkt, steht „politische Integration“ am Anfang und am Ende eines jeden regionalen Integrationsprozesses: am Beginn wegen der Notwendigkeit einer politischen Grundsatzentscheidung, eine regionale Zusammenarbeit zu beginnen, und am Ende, weil der Integrationsprozess erst mit einer Form der politischen Union als beendet angesehen wird. Während des integrativen Prozesses müssen auf der Grundlage der politischen Beschlüsse

- angemessene und wirksame organisatorische und institutionelle Strukturen für die weiteren Bedürfnisse der regionalen Integration geschaffen werden (form follows function);
- die notwendigen strategischen Beschlüsse hinsichtlich der Zielsetzungen, der Programme, der Aufnahme neuer Mitglieder etc. getroffen werden;
- Ausgleichsmechanismen für die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten gefunden, entwickelt und erprobt werden; und
- ein gemeinsamer Nenner für die Implementation der Aktionsprogramme im Rahmen der regionalen Integration unter den Mitgliedern gefunden werden.

1980 war es die Gegnerschaft zum Apartheid-Staat in Südafrika, die den politischen Druck zur regionalen Zusammenarbeit aufbaute und zur Gründung der SADCC führte. Eine Perspektive für eine politische Union im Südlichen Afrika ist bislang jedoch nicht abzusehen. Die Windhoek Declaration von 1992, die die heutige SADC konstituierte, ist bislang das einzige offizielle SADC-Dokument, das die Fragen der institutionellen Entwicklung der SADC und der nationalen Souveränität anspricht. In diesem Dokument wiesen die Regierungschefs der Mitgliedstaaten darauf hin, dass erfolgreiche regionale Integration eine Reihe von politischen Voraussetzungen hat:

- The existence of „national and regional institutions with adequate competence and capacity to stimulate and manage efficiently and effectively the complex process of integration.“
- The existence of „mechanisms capable of achieving the high level of political commitment necessary to shape the scope and scale of the process of integration. This implies strengthening the powers and capacity of regional decision-making, co-ordinating and executing bodies.“

- The willingness of national Governments to transfer political decision-making in some instances from national to regional levels and to ensure that „those decisions taken nationally give due consideration to regional positions and circumstances. Regional decision-making also implies elements of change in the locus and context of exercising sovereignty, rather than a loss of sovereignty“ (SADC 1992:10).

Seit der Unterzeichnung des SADC-Vertrages 1992 in Windhoek unternahm die SADC einige wichtige politisch-strategische Schritte (SADC 1997 und 1999; Peters-Berries/Marx 1997 und 1999; Breytenbach 2000), die teilweise gegenläufige Folgen im Hinblick auf eine tiefere politische Integration der SADC besitzen:

- 1994: Aufnahme von Südafrika und Mauritius in die SADC, denen die Verantwortung über den Finanzbereich bzw. den Tourismussektor anvertraut wird.
- 1995: Unterzeichnung des SADC-Handelsprotokolls, das regionale Integration durch die Einrichtung einer Freihandelszone befürworten soll; andere Sektor-Protokolle folgen.³⁾
- 1996: Etablierung des OPDS zur Vermittlung in politischen Krisen innerhalb der SADC im Rahmen eines „collective security concept“;
- 1997: Aufnahme der DRK und der Seychellen in die SADC.
- 1998: Intervention angolanischer, namibischer und Simbabwescher Truppen im Bürgerkrieg in der DRK zur Unterstützung des amtierenden Präsidenten Kabilo.
- 1998: Intervention südafrikanischer und botswanischer Truppen zur Niederschlagung eines Putschversuches in Lesotho.
- 1999: Absetzung des Generalsekretärs der SADC, Dr. K. Mbuende; neue Ausschreibung der Position; Drohungen der angolanischen Regierung, notfalls militärisch in Sambia zu intervenieren, falls der Nachschub für die UNITA-Rebellen nicht unterbunden würde.

Einige dieser Schritte haben sich als integrationsfördernd, andere als regelrecht integrationsstörend erwiesen. Die Unterzeichnung und teilweise Ratifizierung der sektoralen Protokolle, die Handelsorien-

3) Von den neun bisher unterzeichneten Protokollen waren im Oktober 1999 erst vier (Transport & Kommunikation; Energie, Privilegien; Nutzung gemeinsamer Wassersysteme) auch ratifiziert und sind damit in Kraft getreten; Peters-Berries/Marx (2000).

tierung und die Aufnahme Südafrikas und Mauritius haben die SADC wirtschaftlich gestärkt und politisch enger zusammenrücken lassen. Dagegen hat die halbherzige Einrichtung des OPDS, die Aufnahme der DRK und der Seychellen, besonders aber die Intervention in der DRK den politischen Zusammenhalt in der SADC stark strapaziert. Die südafrikanische Intervention in Lesotho hat die schon bis dahin nicht sonderlich guten nachbarstaatlichen Beziehungen noch weiter angespannt. Auch der heftig wieder aufgenommene Bürgerkrieg in Angola und die Verwicklung sambischer Kreise in den Nachschub für UNITA trugen nicht zur politischen Integration in der SADC bei.

Das militärische Eingreifen Angolas, Namibias und Simbabwes auf Seiten Kabilas im kongolesischen Bürgerkrieg ließen den bis dahin weitgehend latent gebliebenen Konflikt um die politische Vormachtstellung in der SADC zwischen Südafrika und Staaten wie Simbabwe, Namibia, aber auch Sambia offen zu Tage treten (Breytenbach 2000). Gegen den Willen des damaligen SADC-Vorsitzenden Mandela schickten die drei Staaten Kampftruppen in den Kongo, die sie zunächst als SADC-Interventionstruppen bezeichneten. Politisch begannen die Fronten erst wieder zu entkrampfen, nachdem Mandela als südafrikanischer Präsident im Juni 1999 zurückgetreten und ihm als SADC-Vorsitzender der mosambikanische Präsident J.Chissano auf dem SADC-Gipfel in Maputo im August 1999 nachgefolgt war. Dazu trug auch bei, dass ein Waffenstillstand im Kongo⁴⁾ vereinbart und ein Formelkompromiss für das OPDS gefunden wurde.

Die Gründung des OPDS geschah 1996 aus der Einsicht heraus, die SADC benötige eine politisch-militärische Institution, die Krisen in der Region reguliert, Demokratie und Menschenrechte fördert. Zugleich wurde die Gelegenheit genutzt, den in seiner Bedeutung zurückgestuften und damit in seinem Ego verletzten Präsidenten Simbabwes R. Mugabe den Vorsitz im OPDS einzuräumen. Doch wurde mit der Ernennung Mugabes gewissermaßen der Bock zum Gärtner gemacht, da er seine Position nicht mehr aufgeben, das OPDS zur eigenständigen Machtbastion neben der SADC machen wollte und zugleich zum Machtkonflikt gegen Südafrika um die

4) Der ist seit November 1999 immer wieder von beiden Seiten gebrochen worden. Einige der Rebellengruppen haben ihn deshalb aufgekündigt. Allerdings haben die immer wieder auflammenden Kämpfe noch nicht wieder die alte Schärfe erreicht.

politische Vormachtstellung in der SADC benutzte. Dadurch war das OPDS von Beginn an blockiert und wurde bereits im August 1997 auf Beschluss des SADC-Gipfels auf Eis gelegt. Gleichzeitig wurde eine Presidential Review Commission damit beauftragt, Optionen für die Lösung des Disputs um die Stellung der OPDS gegenüber der SADC zu erarbeiten. Trotz mehrmaliger Verstreichung des Termins, zu dem der Bericht der Kommission vorgelegt werden sollte, fand erst das Gipfeltreffen im August 1999 in Maputo einen Formelkompromiss, der die Annäherung an eine Lösung erlaubt.⁵⁾

- 5) Präsident Mugabe wurde für ein halbes Jahr als Vorsitzender der nicht aktivierten OPDS bestätigt, bis der Bericht der Kommission endgültig vorliegen muss.
- 6) Vgl. u.a. C. van Rooyen (1998), „Regional Integration as a Development Strategy: the case of SADC“, in: *Africa Insight* 28 (1998) 3/4:125-132; G. Mills (1995), „South Africa and Africa: regional integration and security co-operation“, in: *African Security Review* 4 (1995) 2.

Der Integrationsprozess der SADC ist auf der politischen Ebene nach Jahren graduellen, aber stetigen Fortschritts in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zumindest vorübergehend ins Stocken geraten. Dies war im unausgesprochenen, deswegen aber nicht weniger realen Hegemonialanspruch Südafrikas innerhalb der SADC begründet. Der SADC-Beitritt Südafrikas erhöhte nicht nur deren wirtschaftliches Potential, technisches Niveau, intellektuelle Kapazität und regionale Kohärenz, sondern veränderte auch das interne Machtgleichgewicht. Waren vor 1994 Mitglieder wie Simbabwe, Mosambik, Sambia, Namibia oder Tansania mehr oder minder gleichrangig hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft, ihrer politischen Stellung, aber auch ihrer Führungsperönlichkeiten, so änderte sich dies grundlegend mit dem Beitritt Südafrikas.⁶⁾ Das Misstrauen der meisten SADC-Staaten gegenüber den wirtschaftlichen und politischen Motiven Südafrikas endete nicht mit der Machtübernahme des ANC, sondern schwächte sich nur vorübergehend ab und ist jederzeit wieder anfachbar. Südafrikas gewaltige wirtschaftliche Überlegenheit und Dynamik hat unausweichlich immer wieder zu starken Irritationen unter seinen Nachbarn geführt:

- Nach anfänglich raschen Fortschritten ist der Ausbau des Maputo-Entwicklungskorridors zwischen Johannesburg und Maputo auf mosambikanischer Seite 1999 ins Stocken geraten, weil die Regierung in Maputo nicht bereit ist, Teile ihrer Verkehrsinfrastruktur (Hafen von Maputo, Eisenbahnlinien) ausländischen – sprich südafrikanischen – Investoren zu öffnen. Es wird befürchtet, dass südafrikanische Firmen zu beherrschend in der

mosambikanischen Wirtschaft werden. Eine Reihe weiterer Kooperationsvorhaben im Tourismusbereich und in der Energieversorgung werden von der Vertrauenskrise ebenfalls in Mitleidenschaft gezogen.

- Südafrika gelang es 1999 nach zähen Verhandlungen, ein präferentielles Handelsabkommen mit der EU zu schließen. Schon während der Verhandlungen wuchsen die Befürchtungen der anderen SADC-Staaten derart, dass sie zu verhindern suchten, dass Südafrika ihnen im Rahmen des Lomé-Abkommens gleichgestellt würde. Zudem warfen die anderen SADC-Staaten Südafrika vor, das SADC-Handelsprotokoll nicht ratifizieren zu wollen, ehe nicht der Vertrag mit der EU unter Dach und Fach sei. Die Basis für das offensichtliche Misstrauen und Kritik an Südafrika war und ist dessen riesiger Handelsüberschuss mit der Region: 1997 exportierte das Land fünfmal so viel Güter und Dienstleistungen in die Region wie es von dort importierte (*Business in Africa* 7 [1999] 2:43).
- Das südliche Afrika wird seit 1993 nicht nur mit südafrikanischen Waren, sondern auch mit Investitionen überschwemmt. Nach Untersuchungen der Wirtschaftsberatungsfirma KPMG investierte Südafrikas öffentlicher und privater Sektor zwischen 1995 and 1998 stark in seinen Nachbarländern. Die überwiegende Mehrzahl der 114 südafrikanischen Direktinvestitionen in diesem Zeitraum in Afrika im Wert von rund 8,9 Mrd. US-Dollar ging in die SADC-Staaten (*African Business* No. 243, May 1999:36ff). In Sambia etwa haben südafrikanische Konzerne einen Großteil der lukrativen privatisierten ehemaligen Staatsbetriebe wie die sambische Brauerei, Hotels an den Viktoria-Fällen oder einen Großteil der sambischen Kupferminen aufgekauft; gleichzeitig haben südafrikanische Handelsketten den sambischen Markt für Konsumgüter gleichsam übernommen. Solche Entwicklungen ängstigen Verbraucher, einheimische Unternehmer und Politiker gleichermaßen und Überfremdungsängste kommen hoch, die sich leicht in integrationshindernden politischen Aktionen Luft verschaffen können.

Die ermutigenden Tendenzen für eine politische Integration im südlichen Afrika sind derzeit eher spärlich gesät. Zu intensiv mussten sich die Regierungschefs der einzelnen SADC-Staaten um die Beilegung der zahlreichen Krisen und Konflikte in der Region kümmern. Daher kann es schon als positiv gewertet werden, dass

- es 1999 nach langen Verhandlungen unter Federführung Sambias zu einem ersten Waffenstillstand im kongolesischen Bürgerkrieg gekommen ist, der zwar nur ein halbes Jahr hielt, aber Hoffnung auf ein Ende der Feindseligkeiten macht;
- die Konfrontation zwischen Südafrika und Simbabwe nicht weiter eskalierte, sondern wieder eine konstruktive Kommunikation zwischen den Regierungen und den Wirtschaftskreisen beider Länder in Gang gekommen zu sein scheint;
- der Streit zwischen Botswana und Namibia um einige Inseln im Okavango durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag friedlich beigelegt werden konnte, da sich beide Staaten dem Votum unterwarfen, das die Inseln Botswana zuspricht;
- es weitere Fortschritte bei der regionalen Integration auf subregionaler und bilateraler Ebene gegeben hat, die in erster Linie von gemeinsamen, grenzübergreifenden wirtschaftlichen Interessen angetrieben wird. Dazu zählen die neuen Entwicklungskorridore (Beira, Walvisbay, Transnamib), eine Reihe von subregionalen Ansätzen zur Nutzung natürlicher Ressourcen⁷⁾ sowie die Gründung eines regionalen Verbandes der Industrie- und Handelskammern im Oktober 1999.⁸⁾

7) Das SADC-Projekt hat einige Kooperationen im Tourismusbereich (SEATOC, UZAREDI) angestoßen.

8) An der Gründung des regionalen Verbandes war das SADC-Projekt deutscher Entwicklungsorganisationen federführend beteiligt.

Abschließend kann zu den Aussichten der politischen Zusammenarbeit innerhalb der SADC festgehalten werden, dass es Hoffnungen auf eine verbesserte politische Stabilität in der Region gibt, da sich die letzten gewaltsamen Konflikte (Angola und DRK) einem Ende zuzuneigen scheinen. Zudem steht zu erwarten, dass personelle Führungswechsel wie in Südafrika auch in anderen Staaten in den nächsten Jahren anstehen (Botswana, Simbabwe, Sambia) und damit kompatiblere Persönlichkeiten die Staatsgeschäfte leiten und die regionale Integration vorantreiben werden.

Von größter Bedeutung für die Zukunft der SADC sind jedoch innere Reformen, die Organisations-

struktur, Umsetzungsstrategien von regionalen Programmen und Ausgleichsmechanismen zwischen den einzelnen Staaten betreffen. Die Neubesetzung des Postens des Generalsekretärs wird ein wichtiges Signal sein, wohin die SADC politisch gehen wird. Wird ein Technokrat den Posten bekleiden, steht zu erwarten, dass es nur beschränkte organisatorische Reformen geben wird und die politische Initiative hauptsächlich bei den Regierungschefs verbleibt. Ringt sich die SADC dazu durch, eine politisch starke Persönlichkeit zu ernennen, bestehen Hoffnungen, dass der interne Reformprozess aktiv vorangetrieben wird. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer politisch funktionierenden SADC wäre die Einrichtung des schon seit 1992 vorgesehenen Tribunals zur Schlichtung von SADC-internen Disputen.

Gegenwärtig überwiegen die politischen Dissonanzen im regionalen Integrationschor, so dass dem Integrationsprozess in der SADC politisch nur wenig Dynamik und Schwung verliehen werden kann.

■ Handelsintegration

Die SADC versucht ihre regionale Zusammenarbeit seit 1994⁹⁾ durch einen handelspolitischen Ansatz zu vertiefen. Die Entscheidung dazu wurde durch Südafrikas Beitritt beschleunigt und verlieh dem Anspruch der SADC (formuliert in der Windhoek Declaration), sich zu einer Development Community zu entwickeln, neue Substanz. Bereits 1996 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der SADC-Mitglieder auf ein Protokoll für den Handelssektor, das acht Jahre, nachdem mindestens zwei Drittel der unterzeichneten Staaten das Protokoll ratifiziert haben, eine Freihandelszone (FHZ) für die SADC eingerichtet sieht. Damit sollen die Zölle im SADC-Innenverhältnis weitgehend entfallen und nicht-tarifäre Handelshemmnisse mit dem Ziel abgebaut werden, den SADC-internen Handel weiter anzuregen. Des Weiteren erwartet die SADC von der Umsetzung des Handelsprotokolls und der damit einhergehenden Handelssteigerung auch neue Investitionen, neue Arbeitsplätze und eine höhere Nachfrage nach regionalen Produkten.

Eine Steigerung des regionalen Handelsaufkommens wird auch gesehen als Vehikel für:

9) Zuvor operierte die SADCC auf der Grundlage funktionaler Kooperation mit beschränkter Reichweite; vgl. u.a. Peters-Berries/Marx (1997): „Regionale Kooperation und Integration im südlichen Afrika (SADC)“, in: *KAS Auslandsinformationen* 11/1997.

I Tabelle 1: Entwicklung der intra-SADC(C) Exporte (in Prozent der Gesamtexporte)

Land	1979	1984	1990	1992	1994	1995	1996	Veränderung
Angola	n/a	0,2	0	n/a	0,3	0,4	0	n/a
Botswana	8,3	5,0	4,9	13,4	17,2	25,4	31,4	+ 281 Prozent
Lesotho	0	0	0,4	50,6	n/a	n/a	1,0	n/a
Malawi	2,8	5,8	0,5	13,0	20,1	18,7	17,2	+ 514 Prozent
Mauritius	n.a.	n.a.	0,03	1,0	0,9	0,8	1,6	+ 60 Prozent
Mosambik	2,5	10,4	0-1	22,9	23,7	64,9	26,2	+ 948 Prozent
Namibia	n.a.	n.a.	4,0	n/a	n/a	n/a	21,9	n/a
Südafrika	n.a.	n.a.	n.a.	19,8	22,4	20,1	21,1	- 1,9 Prozent
Swaziland	1,4*	3,0*	4,7	64,7	70,9	68,5	67,7	+ 23 Prozent *
Tansania	4,6	1,3	0,1	1,6	18,7	3,9	5,3	+ 15 Prozent
Sambia	1,6	3,9	0,1	2,9	4,8	5,4	1,5	- 6,7 Prozent
Simbabwe	2,8	9,8	4,2	30,9	32,8	30,5	21,3	+ 660 Prozent

Quellen: Weltbank (verschiedene Jahrgänge); Chr.Michelsen Institute 1986; SADC 1999, eigene Berechnungen.

Bemerkungen:

1. Namibia wurde 1990 Mitglied in der SADCC, Mauritius und Südafrika in 1994.

2. SACU (Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swaziland) publizierte bis 1998 keine länderspezifischen Handelsstatistiken.

* = außer SACU-Staaten

* = nur 1990 bis 1996

- eine ausgeprägtere regionale Arbeitsteilung und somit für eine stärkere Integration des Produktionsprozesses;
- eine verbesserte Integration der regionalen Transport- und Kommunikationssysteme, da sich Handel nur bei sicheren, verlässlichen und kosteneffizienten Transportrouten und Kommunikationskanälen entwickeln kann;
- eine intensivierte Harmonisierung der nationalen Gesetze und Verordnungen¹⁰⁾ unter den SADC-Staaten, die oft eine effektive Form von nicht-tarifären Handelshemmnissen darstellen;

Der intraregionale Handel nahm seit dem Beitritt Südafrikas zur SADC zu (vgl. Tabelle 1), obwohl die strukturelle Ähnlichkeit des Ausfuhrpotentials und des Importbedarfs in den meisten SADC-Ländern eigentlich keine größeren Steigerungsraten hatte erwarten lassen.¹¹⁾ Dabei sind die größten Wachstumsraten jedoch nicht im Handel mit Südafrika, sondern im Handel der übrigen Staaten untereinander zu verzeichnen sind (vgl. Tabelle 2).

Nichtsdestotrotz ist Südafrika natürlich die dominierende Handelsmacht in der Region, die einen gewaltigen Handelsüberschuss mit der Region zu verzeichnen hat. Für Südafrika sind die SADC-Staaten ein wichtiger Markt, weil dorthin rund 25 Prozent seiner Fertigwarenexporte gehen.

Land	1993	1994	1995	1996	Veränderung
Angola	n/a	0,1	0,1	0	0
Botswana	6,1	3,6	3,7	5,3	- 13
Lesotho	0,8	n/a	n/a	1,0*	+ 25
Malawi	1,8	7,0	7,7	8,3	+ 361
Mauritius	1,0	0,5	0,6	1,0	0
Mosambik	8,6	6,2	6,3	6,9	- 20
Namibia	21,3	n/a	n/a	1,1*	n/a
Südafrika	6,8	7,6	6,8	6,9	+ 1,5
Swaziland	8,1	13,4	10,2	7,8	- 4
Tansania	5,8	18,2	3,3	4,2	- 28
Sambia	3,9	3,4	3,7	11,0	+ 182
Simbabwe	10,4	19,5	18,0	13,2	+ 27

10) Die Harmonisierung von Gesetzen und Verordnungen ist besonders im Bereich des Straßenverkehrs (z.B. max. Ladung, Anzahl der Achsen, Fahrzeuglänge, Straßenbenutzungsgebühren, Versicherung), Modalitäten der Grenzüberquerung (z.B. Visagebühren), Qualität und Standards von Gütern, Investitionsvorschriften etc. dringend.

11) Die meisten SADC-Staaten exportieren Rohstoffe und importieren Fertigwaren.

I Tabelle 2: Entwicklung der intra-SADC Exporte ohne Südafrika (*) 1993-1996 (in Prozent der Gesamtexporte)

Quellen: Imani (1997); Weltbank 1997, 1998; eigene Berechnungen

Anmerkungen:

* = basierend auf unvollständigen Angaben

Die zur weiteren Handelsintensivierung notwendige Ratifizierung des Handelsprotokolls durch acht der SADC-Staaten ist bislang noch nicht geschehen. Ende 1999 hatten mit Botswana, Mauritius, Namibia, Tansania und Simbabwe erst fünf Staaten das Vertragswerk ratifiziert. In Malawi, Mosambik, Südafrika und Sambia war die Ratifizierung vorbereitet, aber noch nicht vollzogen worden. Die Gründe dafür waren einerseits langsame parlamentarische Verfahrensweisen und fehlender politischer Druck und andererseits die Befürchtung, dass einheimische produzierende Gewerbe zu gefährden. Bei Südafrika kam hinzu, dass einflußreiche Wirtschaftskreise gegen die Ratifizierung arbeiteten, ehe nicht in den Ausführungsbestimmungen (Annex) des Protokolls genau festgelegt ist, welche Ausnahmen von der Zollbefreiung pro Land erlaubt sein sollen, um strategische Industrien zu schützen. Besonders eifrig war die Lobbyarbeit gegen die Ratifizierung des Handelsprotokolls seitens der südafrikanischen Zucker-, Textil-, Leder- und Automobilindustrie, die alle die Konkurrenz billiger Produzenten und vor allem die Verlagerung ausländischer Direktinvestitionen in Länder wie Mosambik, Botswana, Simbabwe und Malawi fürchten. Sie befürworten daher eine Handelsintegration in Form einer Zollunion, die beim Wegfall der Binnenzölle einen gemeinsamen Außenzolltarif anwendet.

Die Verhandlungen kamen erst wieder voran, als die SADC das Handelsverhandlungsforum (Trade Negotiation Forum) unter Einschluss der Privatindustrie einrichtete. Zwar gab es auch hier heftige Auseinandersetzungen und die Simbabwe'sche Seite drohte durch ihren Verhandlungsführer Eddie Cross mehrfach mit Abbruch und Strafzöllen auf südafrikanische Produkte, doch wurde auch gegen Ende des Jahres 1999 noch weiter verhandelt. Dabei lag ein dreistufiges Modell auf dem Tisch, das große Chancen hat angenommen zu werden:

- Für einen Großteil aller Handelsgüter werden die Zölle mit sofortiger Wirkung gestrichen.
- Für einen kleineren Teil der Handelsgüter werden für eine Übergangsperiode Zölle beibehalten, aber stufenweise auf Null geführt.
- Für eine begrenzte Anzahl von sensiven Handelsgütern darf jedes Land für fünf Jahre seine

Zölle beibehalten, ehe sie graduell abgebaut werden.

Der Grad der Integration im für die weitere Entwicklung der SADC zentralen Handelssektor ist gegenwärtig als blockiert zu bezeichnen. Solange das Handelsprotokoll nicht ratifiziert ist, kann auch an eine Intensivierung der regionalen Handelsbeziehungen nicht gedacht werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die SADC bislang erst seit knapp vier Jahren versucht, eine gemeinsame Handelspolitik zu entwickeln, und solch ein Unterfangen normalerweise seine Zeit benötigt. Die gescheiterte Seattle-Konferenz im Rahmen der World Trade Organisation hat zudem den Entwicklungsländern und somit auch der SADC etwas Aufschub gegeben, die Protektion ihrer Industrien behutsam abzubauen.

Interessanterweise ist es Südafrika, das am weitesten industrialisierte Land und der größte regionale Exporteur in der SADC, das der weiteren Integration im Handelsbereich bislang entgegensteht. Partikulare Interessen einflussreicher, weil beschäftigungsintensiver Industriezweige konnten sich gegen die Export-Industrie behaupten. Wieweit dies nach der Unterzeichnung des Handelsabkommens mit der EU und unter dem Eindruck sich liberalisierender Weltmärkte auch weiterhin möglich sein wird, bleibt abzuwarten.

Fortschritte in der Handelsintegration der SADC müssen stärker politisch vorbereitet werden; dazu kann der Wechsel in Südafrika vom charismatischen Mandela zum pragmatischen Mbeki beitragen. Noch ist die SADC auf einem guten Weg zur Handelsintegration, nur müssen recht bald tragbare und umsetzbare Ergebnisse erzielt werden.

■ Monetäre und finanzielle Integration

Der Finanz- und Monetäarsektor wurde erst mit dem Beitritt Südafrikas zu einem der Kooperationssektoren erhoben. Die monetären Aspekte der regionalen Integration werden seitdem von einer Arbeitsgruppe der Zentralbank-Gouverneure koordiniert. Monetäre und finanzielle Aspekte der regionalen Integration wurden zu einem wichtigen Thema, nachdem die SADC beschloss, eine FHZ einzurichten, da dies eine Harmonisierung der Finanzsysteme erforderlich

macht. Dennoch hat die SADC bisher noch kein Sektorprotokoll für den Finanzbereich vorgelegt.

Wie das Beispiel des europäischen Einigungsprozesses gezeigt hat, ist die wichtigste Voraussetzung für regionale Integration makroökonomische Stabilität, die es erlaubt, nachhaltige regionale Finanzsysteme aufzubauen.

Die zentralen Voraussetzungen einer finanziellen und monetären Integration auf regionaler Ebene sind

- die Vereinheitlichung der Wechselkurse;
- eine Konvergenz der Inflations- und Zinsraten sowie

– die Integration der Geld- und Kapitalmärkte.

Die Vereinheitlichung der Wechselkurse – und letztlich die Einführung einer gemeinsamen Währung – ist eines der schwierigsten Ziele und benötigt, wie der europäische Einigungsprozess gezeigt, hat, ausreichend Zeit. In Europa hatten sich die meisten Währungen bereits längere Zeit in einem relativ stabilen Verhältnis im Europäischen Währungsverbund zueinander befunden, ehe 1999 der EURO als gemeinsame Währungseinheit eingeführt wurde. Die Mitgliedschaft in der EURO-Region war an die Einhaltung von zwei von drei strikten Konditionalitäten gebunden –

1. ein Budgetdefizit von weniger als drei Prozent des BIP,
2. nationale Schulden von weniger als 60 Prozent des BIP und

3. eine Inflationsrate unter drei Prozent.

Selbst wenn die unterschiedlichen Umstände und Entwicklungsniveaus berücksichtigt werden, ist die SADC noch weit davon entfernt, die Voraussetzungen für eine volle monetäre Integration mitzubringen. Lediglich Botswana hätte 1997 mit der Einhaltung von zwei der drei EURO-Konvergenzkriterien aufwarten können und hätte aufgenommen werden können (vgl. auch Tabelle 3). Bei der Bewertung darf jedoch nicht vergessen werden, dass der europäische Vereinheitlichungsprozess mehr als dreißig Jahre dauerte, während er im südlichen Afrika gerade erst begonnen hat.

Land	Budget Defizit in Prozent des BIP	Schulden in Prozent des BIP	Inflationsrate	Konkurrenz
Angola	- 330	128	1.664,0	keine
Botswana	+ 8,0	12	8,7	1 und 2
Lesotho	- 0,5	75	8,0	1
Malawi	- 5,9	124	9,2	keine
Mauritius	- 3,6	51	6,6	1
Mosambik	- 5,1*	271	5,8	keine
Namibia	- 4,6	11*	8,9	1
Südafrika	- 5,2	18	8,5	1
Swaziland	- 4,2	16	7,2	1
Tansania	- 2,0	111	16,1	1
Sambia	+ 0,7*	175	24,8	1
Simbabwe	- 12,2	63	24,8	keine

I Tabelle 3: EURO-Konvergenz-Kriterien und die SADC Länder in 1997

Quellen: SADC 1999, Weltbank 1997; EIU

Bemerkungen: * = 1996

Einige SADC-Staaten haben bereits erste Erfahrungen mit gemeinsamen Währungen gemacht. So sind Lesotho, Namibia und Swaziland zusammen mit Südafrika Mitglied in der Common Monetary Area,¹²⁾ deren Verrechnungswährung der südafrikanische Rand ist. Andere SADC-Staaten experimentierten eine Zeitlang (1985 bis 1996) mit einer Verrechnungseinheit für die unterschiedlichen Währungen im Rahmen der Preferential Trade Area (heute: Common Market of East and Southern Africa/COMESA). Der Versuch wurde 1996 abgebrochen, weil die Verrechnungsmöglichkeit zuletzt im wesentlichen nur von Kenya und Simbabwe genutzt wurde. Bis zum heutigen Datum sind USD und südafrikanischer Rand die beiden Hauptwährungen und werden sowohl als Verrechnungseinheit im Regionalhandel als auch als Reservewährung von den Zentralbanken gehalten. Kein SADC-Staat hält Währungsreserven eines anderen SADC-Mitglieds mit Ausnahme des südafrikanischen Rand.

Hinsichtlich der Inflationsrate wird von Fachleuten¹³⁾ eine durchschnittliche Rate von zehn Prozent für die Minimalanforderung einer weiteren Integration im monetären Bereich gehalten. Gegenwärtig ist in den meisten SADC-Staaten eine Tendenz zur Inflationsminderung sichtbar, wenngleich die Preisentwicklung in Simbabwe seit einem Jahr entgegen-

12) Botswana, which originally was a member of the then Rand Monetary Zone, left in 1976 when it introduced its' own currency, the Pula, which has since shown higher stability than the Rand.

13) Vgl. Muzorewa (2000): „Measurement of the deepening of economic integration: the case of SADC“; in: Peters-Berries/Marx (eds.), *Monitoring the process of regional integration in SADC*, Harare 2000.

**I Tabelle 4: Entwicklung
der jährlichen Inflationsra-
ten in der SADC-Region
1990-1998 (in Prozent)**

Land	1990*	1992*	1994*	1995*	1996*	1997*	1998*
Angola	10,8	402,0	1980,3	1914,7	1650,0	1664,0	1690,0
Botswana	5,8	4,8	16,9	9,2	10,1	8,7	6,9
Lesotho	15,6	16,4	5,7	2,9	9,3	8,0	7,5
Malawi	10,9	21,8	44,0	75,9	37,6	9,2	29,7
Mauritius	10,1	5,5	7,2	4,1	6,6	6,6	6,8
Mosambik	34,0	53,2	51,6	50,4	16,6	5,8	- 1,3
Namibia	4,6	10,6	16,6	6,1	10,4	8,9	6,2
Südafrika	15,3	12,9	9,4	9,2	7,4	8,5	
Swaziland	17,0	9,6	11,8	7,1	12,6	7,2	8,0
Tansania	35,4	19,0	22,9	34,0	19,7	16,1	13,5
Sambia	104,8	160,6	56,5	46,2	46,3	24,8	
Simbabwe	22,0	34,0	24,0	22,8	21,4	24,8	31,7

Quellen: Weltbank 1997, EIU
Erläuterungen:

* = basiert auf BIP Deflator
(local currency series) für 1990
bis 1995; Weltbank

⌘ = basiert auf EIU Country
Reports

gesetzt verläuft¹⁴⁾ und Angola seit Jahren unter einer Hyperinflation leidet. Wie Tabelle 4 zeigt, begannen in den meisten SADC-Ländern die Inflationsraten seit 1994/5 zu fallen, ohne indes ein Niveau erreicht zu haben, das eine engere monetäre Zusammenarbeit erlauben würde.

Am ungünstigsten ist die Entwicklung im Schuldensbereich. Generell liegt der Schuldenstand in den meisten SADC-Ländern über dem Niveau des BIP. Selbst in Ländern wie Sambia, die in den letzten Jahren in den Genuss von Schuldenerlässen gekommen sind, betrug die Außenschuld immer noch rund 200 Prozent des BIP. Lediglich in Mosambik führte ein großer Schuldenerlass zwischen 1996 und 1999 dazu, dass die Außenschuld von nahezu 300 Prozent des BIP auf rund 60 Prozent des BIP sinken konnte. In den meisten SADC-Ländern außerhalb der SACU beläuft sich der Schuldendienst auf mehr als 20 Prozent der Exporterlöse.

Makroökonomische Stabilität und Konvergenz unter den SADC-Staaten sind noch nicht so groß, dass eine weitergehende Zusammenarbeit auf monetärem Gebiet momentan möglich wäre. Beschleunigt sich die Integration im Handelsbereich, wird auch die monetäre Integration zwangsläufig beschleunigt werden.

Im finanziellen Bereich haben die Geschäftsbanken im SADC-Raum begonnen, in Nachbarländer vorzudringen. Dabei haben südafrikanische Banken eine Vorreiterrolle übernommen:

- Die südafrikanische ABSA-Bank hat die Mehrheit der Aktien der Commercial Bank of Zimbabwe (CBZ) erworben.
- Die südafrikanische Stanbic Bank hat mittlerweile Ableger in elf SADC-Staaten.
- Die Simbabweschen Ableger der britischen Standard Chartered Bank und der Barclays Bank haben Filialen in zehn bzw. drei weiteren SADC-Staaten.
- Die Simbabwesche First Bank Corporation hat Filialen in Namibia und Mosambik eröffnet.

Auf dem regionalen Versicherungsmarkt sind besonders Firmen aus Südafrika tätig. Außer Südafrika ist es lediglich Versicherungsgesellschaften und Pensionsfonds aus Lesotho, Mauritius, Namibia und

14) Im November 1999 hatte die Jahresinflation die 70-Prozent-Marke hinter sich gelassen und eine Entspannung war nicht sichtbar.

Swaziland erlaubt, im Ausland tätig zu werden; in Simbabwe und Sambia ist dies gesetzlich verboten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die regionale Integration auf dem Gebiet der monetären und finanziellen Zusammenarbeit noch am Anfang steht. Gesetzliche Bestimmungen stehen bislang einer weitergehenden Integration genauso entgegen wie die fehlende makroökonomische Stabilität und Konvergenz der meisten SADC-Staaten.

■ Integration im Transport- und Kommunikationsbereich

Ein weiteres Zusammenwachsen der Region und eine Steigerung des intraregionalen Handels bedarf einer verbesserten Transport- und Kommunikationsinfrastruktur in der SADC. Dies war bereits von den Gründungsvätern der SADCC erkannt worden, die damit zugleich die Abhängigkeit von Südafrika verringern wollten. Dies führte 1981 zur Einrichtung einer speziellen sektoralen Kommission für den Transport- und Kommunikationsbereich in Maputo. In der Folgezeit erhielt dieser Bereich auch bei weitem die höchsten Gebermittel.

Ein Großteil dieser Hilfe diente der Wiederherstellung zerstörter oder reparaturbedürftiger Transportsysteme (Eisenbahnlinien, Häfen, Straßen) und Kommunikationsmöglichkeiten.¹⁵⁾ Im Endeffekt schlug diese kostspielige Strategie fehl, weil Südafrika immer wieder viele dieser Einrichtungen sabotieren konnte oder die Managementkapazität der Eisenbahnen und Häfen nicht ausreichte, diese effizient zu betreiben.

Die südafrikanische Region erbte ein Eisenbahnnetz, das alle Staaten untereinander und mit einer Reihe von Häfen verband:

- in Südafrika: Kapstadt, Port Elizabeth, East London, Durban und Richard's Bay;
- in Mosambik: Maputo, Beira und Nacala;
- in Tansania: Dar-Es-Salaam,
- in Namibia: Walvisbay;
- in Angola: Lobito/Benguela, Luanda.

Trotz Apartheid nutzten viele Länder in erster Linie die südafrikanischen Transporteinrichtungen. Nach dem Beitritt Südafrikas zur SADC verstärkte sich dieser Trend noch weiter, weil die südafrikanischen Häfen die höchste Sicherheit und den schnellsten

15) Nahezu 75 Prozent aller finanziellen Hilfe an die SADC(C) erhielt der Transport- und Kommunikationsbereich; Peters-Berries/Marx 1997.

Umschlag boten und die südafrikanischen Transportwege die schnellsten in der Region waren. Südafrika wurde einmal mehr zum Fokus der Entwicklung im Transportbereich, was durch neue Investitionsstrategien der südafrikanischen Regierung unter Mandela an Dynamik gewann.

Zunächst ohne Abstimmung mit der SADC begann Südafrika auf einer bilateralen Ebene mit Mosambik und unter Einbeziehung des Privatsektors das Konzept des Maputo Development Corridors umzusetzen, der die industrielle Kernregion Südafrikas um Johannesburg mit dem nächsten Hafen im mosambikanischen Maputo verbindet.¹⁶⁾ Andere Spatial Development Initiatives (SDI) folgten seitdem auf dieses Pilotprojekt, wie etwa:

- der Lubombo Korridor, der Durban über Swaziland mit Maputo verbindet;
- der Cost-to-Coast-Korridor, der Walvisbay in Namibia an Botswana und den Maputo-Korridor anschließt;
- der Beira-Korridor, der den mosambikanischen Hafen von Beira mit der Simbabwe'schen Industrieregion um Harare verbindet und Anschlüsse nach Sambia und Malawi besitzt.

Momentan gibt es 19 solcher SDIs im SADC-Raum, von denen einige bereits halbwegs funktionsfähig sind und bereits größere Investitionen angezogen haben, wie der Maputo-Korridor, während andere noch in der Konzeptionsphase stecken. Obwohl einige dieser Korridor-Konzepte lediglich die Revitalisierung alter Transportrouten beinhalten und bereits von der SADCC in den achtziger Jahren als reine Transportstrecken ausgebaut werden sollten, sind sie bis heute nicht in das SADC-Aktionsprogramm aufgenommen worden.

SDIs sind von großer Wichtigkeit für die weitere Integration im südlichen Afrika, weil sie

- relativ rasch konkrete Ergebnisse und Verbesserungen der Transportsysteme erreichen;
- durch das Konzept des Public Private Partnership (PPP) den Privatsektor in den Bau, die Unterhaltung und das Management der Transportsysteme einbeziehen;
- aufgrund des PPP-Konzeptes viel leichter als staatliche Stellen oder Geber die immensen Inves-

16) Vgl. Arkwright/de Beer (1998): „Spatial Development Initiatives in South Africa – Progress Achieved and Future Objectives“. Paper presented to the ACTOSA Conference (mimeo).

- 17) Das ist im Falle des Maputo-Korridors durch ein sogenanntes „Built, Operate, Transfer“ (BOT)-Konzept geschehen, wobei ein privates Konsortium die Verkehrsstrecken des Korridors für 20 Jahre kommerziell (Maut-Gebühren) betreiben darf, ehe die Einrichtungen an die beteiligten Staaten fallen.
- 18) SADC (1999), *The official SADC Trade, Industry and Investment Review*, Gaborone 1999.

titionskosten für den Ausbau dieser Korridore aufbringen können;¹⁷⁾

- in der Lage sind, große Investitionen anzuregen wie im Falle des Maputo-Korridors, wo der Bau der 1,3 Milliarden US-Dollar teuren Mozal-Aluminiumhütte bei Maputo gut vorangeht.

Gegenwärtig hat das untereinander verbundene Eisenbahnnetz in der SADC-Region eine Länge von rund 33 500 km; weitere unverbundene Strecken von 4200 km existieren in Malawi, Mosambik und Tansania. Viele dieser Strecken dienen sowohl dem Personen- wie dem Frachtverkehr. Aufgrund von akuten Managementproblemen und mangelnden Reparaturen auf vielen dieser Strecken geht das Frachtaufkommen seit einigen Jahren jedoch kontinuierlich zurück. Das hat zu empfindlichen Verlusten bei vielen Bahnbehörden geführt. Laut einer SADC-Untersuchung¹⁸⁾ war 1997 keine der Bahnlinien in der Region kommerziell lebensfähig; in zwei Fällen – Malawi Railways und TaZaRa – deckten die Einnahmen nicht einmal die operativen Kosten.

Konsequenz und Ursache dieser Schienenprobleme ist die Verlagerung immer größerer Transportmengen auf die Straße. Im südlichen Afrika gibt es ein Straßennetz von etwa 900 000 km Länge, wovon rund 100 000 km als geteerte Hauptverkehrsadern gelten können und weitere 300 000 km zumindest ganzjährig befahrbar sind. Die Straßenverhältnisse sind in Angola, der DRK, Mosambik und Tansania am schlechtesten. Bereits 1995 hatte das Volumen des regionalen Frachtverkehrs auf der Straße mit 15,5 Millionen Tonnen beinahe das auf der Schiene (15,7 Millionen Tonnen) erreicht.

Neben dem Schienentransport stellen vor allem die Häfen ein Nadelöhr im regionalen Transportsystem dar. Während die Häfen in Südafrika und Mauritius eine relativ hohe Effizienz aufweisen, leiden die Häfen in Mosambik, Tansania und Angola unter immensen Managementproblemen. Dank umfangreicher Investitionen und intensivem Kapazitätsaufbau verbesserte sich die Kapazitätsauslastung in den mosambikanischen Häfen seit 1995 spürbar. Der wichtigste Hafen für die Binnenstaaten der SADC ist Durban, über das ein Hauptteil der Container läuft. Tabelle 5 verdeutlicht die Entwicklung in der Auslastung der SADC-Seehäfen.

I Tabelle 5: Fracht und Container Kapazität-Auslastung in SADC-Häfen

Hafen	1994		1995	
	Auslastung (in %)	Auslastung (in %)	Fracht	Container
Dar-Es-Salaam	46,6	72,2	50,2	78,6
Nacala	20,0	33,3	28,5	40,0
Beira	41,9	48,3	44,3	45,0
Maputo/Matola	23,2	53,6	30,5	46,4
Port Louis	69,3	94,0	70,6	93,0
Richard's Bay	87,9	...	97,3	...
Durban	50,0	77,7	53,3	86,9
East London	13,2	82,1	20,7	114,3
Port Elizabeth	23,6	29,7	33,6	40,0
Kapstadt	63,4	47,8	72,3	63,8
Saldanha Bay	65,1	...	74,3	...
Walvis Bay	...	...	...	...
Namibe	...	...	...	...
Lobito	11,9	...	11,5	...
Luanda	...	...	...	...
Gesamt-durchschnitt	65,0	61,7	72,5	71,7

Quelle: SATCC/SACG 1997:
Phase 1 Report, Vol. 4, Tables
PS 3A, 3B

Anmerkung: ... = keine Informationen verfügbar

Die Haupttransithäfen in der SADC-Region sind:

- Beira, das 1997 ein Transitfrachtaufkommen von 3,2 Millionen Tonnen zumeist für Simbabwe abwickelte;
- Maputo, das 1996 etwa 2,5 Millionen Tonnen und 1997 rund 2 Millionen Tonnen Transitgüter zumeist für Südafrika, Swaziland und Simbabwe abwickelte;
- Dar-es-Salaam, das 1997 etwa eine Million Tonnen Transitgütern für Sambia umschlug;
- Durban, das rund eine Million Tonnen Transfracht für Simbabwe, Sambia, Botswana und Lesotho abwickelte.

Im Transportbereich ist die SADC bereits erstaunlich gut integriert und weist eine Reihe von funktionierenden, wenngleich verbesserungsbedürftigen Transportsystemen auf, die die sechs Binnenstaaten mit Häfen verbinden. Die größten Probleme auf dem Weg zu einer weiteren Vertiefung der regionalen Transportintegration stellen die umständlichen und teuren Grenzüberquerungen dar. Nahezu jedes Land ist mehr auf Kontrolle denn auf die Anregung von

19) Schätzungen von Experten beziffern diese unnötigen Kosten allein für 1995 auf 140 Millionen US-Dollar; vgl. Mushauri (1997), „Opportunities and Problems of Regional Road Freight Transport“. KAF Occasional Paper, Harare.

grenzübergreifendem Handelsverkehr bedacht. Das führt zu

- Behinderungen des grenzübergreifenden Handels und damit zu einer Vertiefung der regionalen Integration im Hinblick auf die zu etablierende FHZ;
- zusätzlichen und unnötigen Transportkosten, die wiederum auch Güter und Dienstleistungen verteuern;¹⁹⁾
- einer Tendenz der Diversifizierung anstatt Harmonisierung von Handels- und Transportbestimmungen, da einige Länder rasch mit Gegenmaßnahmen antworten, wenn ihre Transportunternehmen in Nachbarländern behindert oder schikaniert werden.

Diese Probleme müssen gelöst und einheitliche Regelungen den Transportsektor betreffend eingeführt werden, wenn dieser Sektor seiner „Zug“-Rolle bei der regionalen Integration und seiner unterstützenden Funktion für die weitere Handelsintegration gerecht werden soll.

■ Zusammenfassende Bewertung

Zum Ende des Jahrtausends und nach 20 Jahren regionaler Zusammenarbeit befindet sich die SADC auf dem Weg zu einer tiefergehenden regionalen Integration. Auf diesem Weg sind noch etliche Hürden auszuräumen, doch zumindest konzeptionell hat die SADC den richtigen Kurs eingeschlagen.

Die größten Schwierigkeiten bestehen im politischen Bereich, wo zumindest eine Zeitlang wenig kompatible Persönlichkeiten nach konstruktiven Lösungen für politische Krisen suchen mussten. Solange die Politik nicht die Führungsrolle in der regionalen Integration übernimmt und die dafür entsprechenden Rahmenbedingungen in Form von Vereinbarungen, der Vereinheitlichung von Gesetzen und Bestimmungen sowie der Etablierung regionaler Körperschaften schafft, kann es mit der SADC nur langsam vorangehen. Wahrscheinlich ist ein Wechselspiel von politischem Druck seitens der Wirtschaft und der Verbände und politischer Aktion seitens der Regierungen. Die Rolle Südafrikas in der Region wird von vielen anderen SADC-Staaten mit Besorgnis gesehen. Die Einrichtung einer Schiedsstelle oder eines Tribunals für strittige Fragen würde die SADC weiterbringen.

Der Fortschritt der regionalen Integration im Handelsbereich hängt wesentlich von politischen Entscheidungen der regionalen Führungsmächte ab. Ratifiziert Südafrika das Handelsprotokoll, werden andere noch zögerliche Staaten wohl rasch folgen. Von der Umsetzung des Handelsprotokolls hängt im Wesentlichen die regionale Integration in anderen wichtigen Bereichen wie Investitionen, Transport, Energie und auch Geld- und Finanzwesen ab. In diesen Bereichen gibt es zwar vielversprechende Ansätze, aber oft auch wenig ökonomischen Druck, diese fortzuführen.

Insgesamt gesehen hat die SADC die ersten Hürden der regionalen Integration genommen, steht aber in vielerlei Hinsicht noch am Anfang des Prozesses. Eine weitere Beobachtung und Analyse in den nächsten Jahren wird Aufschluss geben können, wohin die Reise geht.