

Regionale Integration im südlichen Afrika: wohin steuert die SADC?

Soest, Christian von; Scheller, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Soest, C. v., & Scheller, J. (2006). *Regionale Integration im südlichen Afrika: wohin steuert die SADC?* (GIGA Focus Afrika, 10). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276800>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Regionale Integration im südlichen Afrika: Wohin steuert die SADC?

Christian von Soest und Julia Scheller

Auf ihrem Gipfeltreffen Mitte August in Lesotho konnten sich die Staats- und Regierungschefs der *Southern African Development Community* (SADC) nicht auf weitere konkrete Schritte zur Umsetzung politischer und wirtschaftlicher Integration im südlichen Afrika einigen.

Analyse:

Um den Prozess zu beschleunigen, trafen sich die Staats- und Regierungschefs der SADC am 23. Oktober erneut zu einem außerplanmäßigen Gipfel in Midrand (Südafrika). Hier wurde zwar das „Protocol on Finance and Investment“ verabschiedet, das die Finanzpolitik der Mitgliedsländer harmonisieren soll, weitere konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung der Integration sind allerdings nicht ersichtlich.

- Die SADC fungiert im Augenblick kaum als Motor vertiefter Zusammenarbeit ihrer 14 Mitgliedsstaaten.
- Wesentliche Gründe sind Doppelmitgliedschaften in anderen Regionalorganisationen, Vorbehalte gegenüber der Dominanz Südafrikas sowie die ungelöste Simbabwe-Krise.
- Die zügige Einrichtung einer Freihandelszone und einer Zollunion erscheint – vor allem im Falle der Zollunion – äußerst zweifelhaft.
- Die wahrscheinlichste Lösung ist die formale Ausrufung der Freihandelszone 2008 und der Zollunion 2010 mit erst später folgender tatsächlicher Integration.
- Auf politischer Ebene ist die Tiefe zukünftiger Integration bislang nicht abzusehen.

Key words: Südliches Afrika, Southern African Development Community (SADC), regionale Integration, wirtschaftliche Entwicklung

1. Geschichte und Struktur der SADC

Die *Southern African Development Community* (SADC) soll nach dem Willen ihrer Mitglieder für die politische Integration ihrer 14 Mitgliedsländer (siehe Tabelle 1) sorgen sowie einen gemeinsamen Markt und eine Zollunion schaffen. Allerdings ist das Hauptmerkmal der SADC seit jeher der massive Gegensatz zwischen ambitionierten Zielen und deren mangelnder Umsetzung.

Tabelle 1: Mitglieder der SADC

Angola
Botswana
Demokratische Republik Kongo
Lesotho
Madagaskar
Malawi
Mauritius
Mosambik
Namibia
Sambia
Simbabwe
Südafrika
Swasiland
Tansania

Gegründet 1980 durch die sogenannten Frontlinienstaaten, sollte die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) einen Gegenpol zum Apartheidstaat Südafrika bilden. Der Zusammenschluss blieb allerdings lose – bis auf Infrastrukturprojekte und Zusammenarbeit in einigen Wirtschaftssektoren gab es kaum gemeinsame Programme.

Die Neugründung als SADC im Jahr 1992 und die Aufnahme des demokratischen Südafrika änderten das Bild. Die Mitgliedsländer verfolgen seitdem ausdrücklich die wirtschaftliche und politische Integration als Kernziel der Organisation. Die Bürgerkriege in Angola und der Demokratischen Republik Kongo machten regionale Lösungen zur Verbesserung der Sicherheitslage nötig. Viele der SADC-Mitglieder verfügen außerdem nur über äußerst kleine Binnenmärkte. Vor diesem Hintergrund ist der Abbau von Zollschränken und der Aufbau eines gemeinsamen Marktes von 14 Ländern mit einer Bevölkerung von insgesamt über 230 Millionen Menschen von immenser Bedeutung.

Jedoch entschlossen sich die Staats- und Regierungschefs erst im Jahr 2001, die Organisation selbst substantiell zu stärken. Das Mandat des Sekretariats in Botswanas Hauptstadt Gaborone und dessen finanzielle Ausstattung wurden verbessert. Die vormals in nationalen Ministerien angesiedelten 21 Kooperationssektoren wurden in vier Direktorate am Hauptstandort zusammengefasst.

Das Sekretariat ist nun verantwortlich für die Planung und das Management der SADC-Programme. Damit wurden zumindest die strukturellen Grundlagen für die Umsetzung der ehrgeizigen Integrationsziele gelegt.

2. Ambitionierte Ziele der wirtschaftlichen und politischen Integration

Seit 2003 bzw. 2004 machen zwei Entwicklungspläne weit reichende und langfristige Vorgaben für die Regionalintegration durch die SADC. Der *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP)¹ betrifft Wirtschaft und Entwicklung des Bündnisses, während der *Strategic Indicative Plan for the Organ* (SIPO)² eine Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Region bieten soll. Im SIPO sind Ziele der Zusammenarbeit bei der gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung, der Lösung regionaler Konflikte, der Stärkung gemeinsamer Werte sowie einer abgestimmten Außen- und Sicherheitspolitik festgehalten.

Der RISDP hat die Integration der Märkte und die Bekämpfung der Armut in den SADC-Mitgliedsländern zum Ziel. Von besonderer Bedeutung sind die für 2008 geplante Freihandelszone sowie die Zollunion, die im Jahr 2010 umgesetzt sein soll. Danach sollen bis zum Jahr 2008 auf 85 % der innerhalb der SADC gehandelten Waren die gegenseitigen Zölle aufgehoben sein, für die übrigen 15 % sollen vier Jahre später die Zölle fallen (siehe weitere Ziele in Tabelle 2). Dadurch würde es innerhalb der SADC keine Zollschränken für den Handel mehr geben. Probleme drohen vor allem, wenn die wirtschaftlich schwächeren Mitglieder der SADC ihre Zölle senken. Dies wird nicht nur zu verstärktem Wettbewerb für die heimische Wirtschaft, sondern auch zu erheblichen Senkungen der für diese Länder so wichtigen Zolleinnahmen führen.

¹ <http://www.sadc.int/english/documents/risdip/index.php>.

² http://www.sadc.int/english/documents/sipo/sipo_en.pdf.

Tabelle 2: SADC-Ziele der wirtschaftlichen Integration

Gemeinsame Freihandelszone	2008
Zollunion	2010
Gemeinsamer Markt	2015
Währungsunion	2016
Gemeinsame Währung	2018

Quelle: SADC, www.sadc.int.

Die Umsetzung der Zollunion mit gemeinsamen Auenzollen für Importe aus Nichtmitgliedslandern erscheint ebenfalls problematisch. Denkbar wären Zollsätze von 20 %, 15 % und 10 % für verschiedene Produkte. De facto bedeuten diese gemeinsamen Auenzolle für viele der hoch verschuldeten SADC-Mitglieder ein zusätzliches Absenken der Staatseinnahmen durch Zölle.

Sowohl der RISDP als auch der SIPO verlangen von den Mitgliedsstaaten stärkere Orientierung an regionalen Vorgaben. So ist beispielsweise ein Monitoring-System vorgesehen, das die Umsetzung der vertraglich verankerten Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten kontrollieren soll. Konkrete Pläne zur Ausgestaltung dieses Systems und zu möglichen Sanktionsmöglichkeiten finden sich bisher allerdings nicht.

Die Regierungen im südlichen Afrika scheinen bisher vor dieser vertieften Integration zurückzuschrecken. Ein genauere Blick zeigt, dass die SADC im Augenblick weit weniger „brusselt“ (Die Zeit, Nr. 45, 3.11.2005), als ihre ambitionierten Ziele nahe legen.

3. Stockende Umsetzung – die Gründe

Der vorherrschende Eindruck ist, dass die Mitgliedsstaaten der SADC im Augenblick nur wenig für die Umsetzung der verbindlich verabredeten Integrationsziele tun. Nach dem Gipfel in Lesotho stellte eine südafrikanische Wirtschaftszeitung fest: „Die SADC ist ungeordnet und kämpft um ihr Überleben als Handels-, Verteidigungs- und Sicherheitsbundnis“ (Business Day, 19.8.2006). Nkululeko Khumalo vom South African Institute for International Affairs urteilte weniger dramatisch: „Die Ideen sind wunderbar, das Problem ist deren Umsetzung“ (Business Report, 15.8.2006). Ein Stolperstein ist zunächst das Sekretariat der SADC selbst.

3.1. Das Sekretariat der SADC

Lange Zeit waren die Mitarbeiter des SADC-Sekretariats Abgesandte der Mitgliedsländer, die sich im Zweifel weniger der Organisation als vielmehr ihren Regierungen verpflichtet fühlen.

Doch obwohl die 2001 beschlossene Reform mit der Schaffung von vier zentralen Direktoraten in Gaborone eine Stärkung des Sekretariats bringen sollte, waren diese bis Mitte 2005 nicht arbeitsfähig. Kritisiert wurden häufige Personalwechsel und vor allem die personelle Unterbesetzung.

Ein zweiter Nachteil besteht in der unzureichenden finanziellen Ausstattung der Organisation. Zwar verdoppelte sich der Haushalt auf 37,5 Mio. US\$ im Haushaltsjahr 2005/06 und beträgt 2006/07 insgesamt 46 Mio. US\$. Doch ist diese Summe zu gering für eine Organisation, die mehr als 230 Millionen Menschen dienen soll. Der Hauptanteil der Mittel für SADC-Entwicklungsprojekte wird von Gebern und nicht von ihren Mitgliedern selbst aufgebracht.

Positiv ist zu vermerken, dass nun die Führungspositionen im Sekretariat vergeben sind und dass der 2005 gewählte SADC-Exekutivsekretär, der Mosambikaner Tomaz Augusto Salomao, geschickt agiert und Ansehen bei den Regierungen der Mitgliedsstaaten genießt. Sein Vorgänger Prega Ramsamy aus Mauritius galt demgegenüber als wenig durchsetzungsfähig.

Aufgrund der mangelnden finanziellen und personellen Ausstattung kann das Sekretariat allerdings die wirtschaftliche und politische Integration des südlichen Afrika noch immer kaum eigenständig vorantreiben. Unklar bleibt, ob diese Schwäche des Sekretariats von den Staats- und Regierungschefs bewusst in Kauf genommen wird oder ob sie lediglich Abbild der finanziellen Probleme ist, in der sich viele SADC-Mitglieder befinden.

3.2. Wirtschaftliche Integration

Wie in anderen Regionalorganisationen auch bildet die Schaffung gemeinsamer Märkte die Grundlage der Zusammenarbeit im südlichen Afrika. „Die treibende Kraft für die Entwicklung und tiefere Integration der SADC innerhalb der nächsten 15 Jahre ist die Marktintegration“, erklärte Südafrikas stellvertretender Außenminister Aziz Pahad vor Beginn des diesjährigen Gipfeltreffens in Lesotho (Mail & Guardian online, 15.8.2006).

Doch hinkt die wirtschaftliche Integration bislang hinterher. Pahad forderte „drastische Maßnahmen“, andernfalls seien die Ziele nur schwer zu erreichen (Business Day, 16.8.2006). Lesothos Ministerpräsident Pakalitha Mosisili sah in seiner über die Homepage der SADC verbreiteten Abschlusserklärung zum Gipfel ebenfalls die Notwendigkeit, „die Umsetzung der SADC-Integrationsagenda zu beschleunigen“.

Auf dem Lesotho-Gipfel verständigten sich die Staats- und Regierungschefs jedoch nur darauf, dass eine Arbeitsgruppe der Handels- und Finanzminister einen Fahrplan zur Schaffung des gemeinsamen Marktes bis 2008 und der Zollunion bis 2010 vorlegen soll. Erste Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden auf einem außerordentlichen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 23. Oktober in Midrand bei Johannesburg diskutiert. Dieses stand unter dem Motto „Wirtschaftliche Integration der SADC“. Die Regierungen setzten bei diesem Anlass das „Protocol on Finance and Investment“ in Kraft, das die Finanz-, Investitions- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer harmonisieren und so für verstärkte Auslandsinvestitionen in der Region sorgen soll. Allerdings ist bisher nicht ersichtlich, welche konkreten Maßnahmen die Staats- und Regierungschefs in Midrand zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration beschlossen.

Noch immer behindern folgende grundsätzliche Probleme die zügige Integration in Zoll- und Handelsfragen:

Die Dominanz Südafrikas

Südafrika ist der bei weitem dominierende politische und wirtschaftliche Akteur der SADC. Die regionale Führungsmacht ist das einzige Mitgliedsland, das über einen signifikanten Industriesektor verfügt und dessen Konzerne (z. B. Anglo-American, SABMiller, Sasol) eine wichtige Rolle auf den Weltmärkten spielen. Südafrika erwirtschaftet einen Anteil von gut zwei Dritteln des gesamten Bruttoinlandsprodukts der SADC.

Bei den übrigen Mitgliedern besteht erhebliches Misstrauen, dass Südafrika den Abbau der Zollgrenzen einseitig zum Vorteil der eigenen Großkonzerne ausnutzen könnte. So schützt das Land seine heimische Textilindustrie nach wie vor über nichttarifäre Handelshemmnisse (Ursprungsregeln) gegenüber Importen aus anderen SADC-Ländern, zum Beispiel Malawi, während die Regierung gleichzeitig massiv

auf den Abbau der Zölle drängt. Dieses Verhalten und die grundlegende Vorsicht gegenüber Südafrikas Dominanz vermindert den Anreiz für die anderen Staaten, ihre Märkte weiter gegenüber dem südlichen Nachbarn zu öffnen.

Doppelmitgliedschaften und Freihandelsabkommen

Südafrika handelte bereits ein bilaterales Freihandelsabkommen (TDCA) mit der *Europäischen Union* (EU) aus, ohne auf ein gemeinsames SADC-Abkommen mit dem europäischen Wirtschaftsblock zu warten. Die Verhandlungen zu diesem sogenannten *Economic Partnership Agreement* (EPA) sollen 2007 abgeschlossen sein und dessen Regelungen sollen zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft treten. Obwohl zumindest die interne SADC-Freihandelszone unabdingbar für die gemeinschaftliche Umsetzung eines Freihandelsabkommens mit der EU wäre, drohen die Verhandlungen zu einer wirtschaftlichen Spaltung und nicht etwa zu einer Integration der Region beizutragen.

Das Hauptproblem besteht in der Doppelmitgliedschaft mehrerer Länder in anderen Wirtschaftsgemeinschaften. So sind allein acht SADC-Staaten gleichzeitig auch Mitglied im *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA, siehe Tabelle 3).

Einerseits verhandeln die Mitgliedsländer der *Southern African Customs Union* (SACU) (mit Ausnahme von Südafrika), sowie Angola, Mosambik und Tansania nun mit der EU über ein EPA der SADC. Andererseits planen Madagaskar, Malawi, Mauritius, Sambia und Simbabwe ein EU-Freihandelsabkommen gemeinsam mit anderen ostafrikanischen Ländern. In der Konsequenz wird dies dazu führen, dass es drei separate Abkommen von SADC-Mitgliedsländern mit der EU als deren wichtigstem Handelspartner geben wird.

Die SACU

Die *Southern African Customs Union* (SACU) ist die älteste Zollunion der Welt und besteht aus den SADC-Mitgliedsstaaten Botswana, Lesotho, Namibia, Südafrika und Swasiland. Paradoxerweise könnte sie entweder als Motor oder als Bremse auf dem Weg zu einer SADC-Zollunion wirken. Die fünf SACU-Staaten erheben einen gemeinsamen Außenzoll und führen Zolleinnahmen an einen ge-

Tabelle 3: Doppelmitgliedschaften der SADC-Mitgliedsstaaten

Organisation	Mitglieder aus der SADC
Southern African Customs Union (SACU)	Botswana Lesotho Namibia Südafrika Swasiland
Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)	Angola Demokratische Republik Kongo Madagaskar Malawi Mauritius Sambia Simbabwe Swasiland
East African Community (EAC)	Tansania

Quellen: Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa, <http://www.dfa.gov.za/foreign/Multilateral/africa/sacu.htm>; COMESA, <http://www.comesa.int/countries>; EAC, <http://www.eac.int/>.

meinsamen „Revenue Pool“ ab, aus dem dann nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel Gelder an die Mitglieder ausgeschüttet werden.

Die Frage ist, welches Modell die SADC wählt, um eine Zollunion zu verwirklichen: Die SACU könnte zum einen die Keimzelle für die Zollunion bilden und nach und nach um weitere Mitglieder aufgestockt werden. Zum anderen gäbe es die Möglichkeit, die SACU in der jetzigen Form aufzulösen und eine völlig neue Struktur auf SADC-Ebene zu schaffen. Bislang hat es innerhalb der Regionalorganisation keine Diskussion und schon gar keine Entscheidung gegeben, wie die SACU in die SADC-Zollunion eingebracht werden könnte.

Eine einfache Erweiterung der SACU erscheint unrealistisch. Vor zwei Jahren prüfte Mosambik intensiv die Vor- und Nachteile eines möglichen Beitritts. Ohne grundlegende Neuverhandlung der Formel für die Ausschüttung des „Revenue Pool“ hätte die Mitgliedschaft von Mosambik zu erheblichen Mindereinnahmen für die kleineren SACU-Länder geführt. Lesotho beispielsweise gewinnt mehr als 30 % der Staatseinnahmen durch SACU-Zölle.

Trotz der Neuordnung der SACU im Jahr 2004 wird diese noch immer stark von Südafrika dominiert, die Zölle werden de facto von Südafrikas Regierung unilateral festgelegt. Der Eindruck drängt sich daher auf, dass die anderen SACU-Mitglieder durchaus Interesse an einer neuen institutionellen Regelung mit einer größeren Zahl von Mitgliedern hätten, um die Dominanz Südafrikas abzufedern.

Gleichzeitig wollen die kleineren Länder allerdings weiter von dem für sie vorteilhaften SACU-Verteilungsschlüssel profitieren. Diese grundsätzlichen Fragen nach der Zukunft der SACU in einer SADC-Zollunion sind bisher ungelöst geblieben. Von der tatsächlichen Umsetzung der Zollunion ist die Regionalorganisation drei Jahre vor dem geplanten Start 2010 noch weit entfernt.

3.3. Politische Integration

Die Integration auf politischer Ebene verläuft ebenfalls stockend. Gründe dafür sind die Simbabwe-Krise und die fehlende Umsetzung klar formulierter Werte der politischen Zusammenarbeit. Dies zeigt sich vor allem darin, dass die SADC-Mitglieder in der Praxis innerstaatliche Aspekte der gemeinsamen Sicherheitsvorstellungen kaum anwenden.

Die Simbabwe-Krise

Die politischen und gesellschaftlichen Spannungen in Simbabwe bilden eine große Belastung für die SADC. Obwohl die Organisation dies erkennt, verhält sie sich nach außen weitgehend passiv gegenüber den dortigen Entwicklungen. Die bisher favorisierte Strategie von Südafrikas Präsident Thabo Mbeki und anderer Regierungschefs ist unter der Bezeichnung „quiet diplomacy“ bekannt gewor-

den, hat aber den autokratischen Tendenzen von Simbabwe Präsident Robert Mugabe nicht entgegenwirken können.

Der Gründungsvertrag der SADC benennt die Einhaltung der Menschenrechte und den Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Ziele der Organisation. Im Jahr 2004 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs zudem Richtlinien, die den pluralistischen Charakter von Wahlen und die Rechte der Opposition schützen sollen. Die Regierungen von Maputo bis Windhoek machten sich allerdings unglaublich, als sie offensichtliche Verstöße gegen eben jene Wahlrichtlinien bei der simbabwischen Parlamentswahl 2005 ignorierten.

Die im SADC-Gründungsvertrag vorgesehene Möglichkeit, ein Verfahren wegen Verletzung des festgeschriebenen Demokratieprinzips zu eröffnen, scheidet wegen der hohen Akzeptanz Mugabes als ehemaliger Freiheitskämpfer bei seinen älteren Kollegen und in der Bevölkerung vieler Mitgliedsländer praktisch aus. Zudem verhindert das Prinzip der Einstimmigkeit auf den SADC-Gipfeltreffen die Verabschiedung kritischer Beschlüsse. Faktisch übt Simbawwes Regierung damit ein Vetorecht in der Organisation aus.

Allerdings scheint Präsident Mugabe mehr und mehr den Rückhalt innerhalb der SADC zu verlieren. Mit Sam Nujoma (Namibia) und Joaquim Chissano (Mosambik) sind langjährige Weggefährten unter den Staats- und Regierungschefs nicht mehr im Amt. Beim diesjährigen Gipfeltreffen in Lesotho traf Mugabe verspätet ein und reiste bereits vor der Abschlusszeremonie wieder ab. Ein wichtiger Grund könnte gewesen sein, dass auch über die Vorgänge in Simbabwe diskutiert wurde. Die neue Generation von Politikern scheint – zumindest SADC-intern – weniger bereit zu sein, die durch Simbabwe verursachten Integrationshindernisse zu tolerieren.

Mangelnde Umsetzung gemeinsamer Sicherheitspolitik

Die Gründung des *Organ for Defence, Politics and Security* (ODPS) erfolgte 1996 aus der Einsicht heraus, dass die SADC eine Institution benötigt, die – vergleichbar mit der OSZE – Krisen in der Region überwacht und Lösungen fördert. Allerdings gab es schon im Hinblick auf dieses Instrument der Sicherheitspolitik grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten.

Simbawwes Präsident Mugabe, der erste Vorsitzende des Gremiums, sah das ODPS als unabhängiges Organ neben der SADC, das nur zur Konfliktbeseitigung, nicht aber zur Prävention gedacht sei. Die Mehrheit der Staaten jedoch wollte mit dem ODPS eine umfassende, in die SADC-Strukturen integrierte Institution schaffen. Das ODPS wurde etabliert, ohne diese unterschiedlichen Standpunkte aufgelöst zu haben. Bis zur Reform im Jahr 2001 war das Organ praktisch blockiert.

Dass militärische Sicherheitsfragen, Nachrichtendienste, Verbrechensvorbeugung und – vor allem – die Außenpolitik als gemeinsame Aufgaben aufgefasst werden, ist grundsätzlich ein wichtiger Schritt zu regionaler Integration. Auffällig ist jedoch, dass das *Defence Cooperation Committee* des ODPS eine starke Stellung ausübt, während das *Politics and Diplomacy Committee*, das sich vor allem auf die Sicherheitsprobleme innerhalb der Staaten selbst konzentrieren soll, nur schwach ausgebildet ist (Hammerstad, 2005, 81).

Die SADC konzentriert sich in der Praxis stark auf traditionelle militärische Sicherheit. Dazu passt, dass augenblicklich eine SADC-Brigade mit 6.000 Soldaten gebildet wird, die zusammen mit vier anderen regionalen Kontingenten als *African Standby Force* (ASF) bei Krisen auf dem Kontinent intervenieren soll.

Das *Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation* legt ein Hauptaugenmerk auf Bedrohungen von außen, während innerstaatlichen Angelegenheiten, zum Beispiel Good Governance, eine untergeordnetere Rolle spielen. Im Gegensatz dazu sind sich Beobachter einig, dass Bedrohungen der Sicherheit in der Region „sich hauptsächlich innerhalb der Länder finden und sensible Aspekte wie Regierungsführung, Menschenrechte und politische Legitimität beinhalten“ (Hammerstad, 2005, 70). Mit Ausnahme der unsicheren Situation in der Demokratischen Republik Kongo (mit ihren interventivistischen Nachbarn Angola, Ruanda und Uganda) besteht im Augenblick keine externe Gefahr für die SADC-Mitgliedstaaten.

Es drängt sich somit der Eindruck auf, dass die Mitgliedsländer nach dem Ende der Apartheid in Südafrika trotz umfassender Bekenntnisse zu gemeinsamen Werten in der Praxis eine Neudefinition von Sicherheit unterlassen haben. Vor dem Hintergrund der Simbabwe-Krise scheint es, dass einige Staats- und Regierungschefs der SADC eine stärkere Integration der Sicherheitspolitik als Gefahr für „ihre“ nationale Souveränität begreifen.

4. Ausblick

Seit mehr als zehn Jahren steht die vertiefte wirtschaftliche und politische Integration auf der Agenda der SADC. Getan hat sich allerdings wenig. Abgesehen von der Bildung einer Arbeitsgruppe der Handels- und Finanzminister, zur Umsetzung der Freihandelszone 2008 und der Zollunion 2010 sind kaum verstärkte Maßnahmen im Hinblick auf die wirtschaftliche Integration zu erkennen. Das außerordentliche Gipfeltreffen am 23. Oktober in Südafrika kann als Bekräftigung des Willens zur Integration verstanden werden. Obwohl das Protokoll zur Harmonisierung der Finanz- und Wirtschaftspolitik verabschiedet wurde, finden sich keine Ansätze dafür, die grundsätzlichen Fragen wie die der Doppelmitgliedschaften zahlreicher SADC-Staaten in anderen Regionalorganisationen zu lösen. Weitere prinzipielle Probleme des 14-Staaten-Bündnisses bleiben die Dominanz Südafrikas und die Simbabwe-Krise.

Was also ist ein realistisches Szenario für die weitere wirtschaftliche Integration der SADC? Am ehesten ist ein „südliches Afrika der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ denkbar. Die Kerngruppe werden wohl die von Botswana und Südafrika angeführten SACU-Staaten sowie Mosambik bilden. Deren Regierungen haben bislang stark auf die Regionalintegration hingearbeitet. Aufgrund der wiederholt artikulierten Verpflichtung der Staats- und Regierungschefs zu weiterer wirtschaftlicher Integration ist es unwahrscheinlich, dass der formale Start zumindest der Freihandelszone verschoben wird. Allerdings werden wohl großzügige Übergangsfristen eingeräumt werden und nicht alle SADC-Staaten werden sofort auch vollständige Mitglieder der Freihandelszone sein. Vor allem die Staaten, die ein separates *Economic Partnership Agreement* zusammen mit ostafrikanischen Ländern aushandeln, könnten zunächst außen vor bleiben.

Ein ähnliches Szenario ist für die Zollunion denkbar. Was in einer GTZ-Studie als „variable Geometrie“ (Jakobeit et al., 2005) bezeichnet wird, heißt nichts anderes, als dass einige Mitgliedsstaaten zu Beginn den Kern einer Union mit gemeinsamen Außenzöllen bilden und anderen SADC-Mitgliedern die Möglichkeit zum Beitritt lassen könnten. Hier bleibt offen, welchen Status die SACU innerhalb der Union haben wird. Trotz des zu erwartenden formalen Starts der Freihandelszone und der Zollunion ist somit ein Übergangsszenario wahrscheinlich: Eine Pro-forma-Hülle wird in den darauf folgenden

fünf bis zehn Jahren über weitere Schritte mit tatsächlicher Integration gefüllt werden müssen.

Tröstlich ist aus SADC-Sicht, dass andere Regionalorganisationen im subsaharischen Afrika wie der COMESA in der wirtschaftlichen Integration nicht schneller vorankommen. Aus einer internationalen Perspektive allerdings droht die SADC gegenüber anderen Regionalorganisationen ins Hintertreffen zu geraten.

Der weitere Weg der politischen Integration der SADC ist nur schwer vorherzusagen. Eine stärkere politische Rolle der SADC würde eine Überwachung von Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte implizieren. Bis zu welchem Grad die Staats- und Regierungschefs der SADC in der Zukunft tatsächlich zu einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht und zu einer Stärkung der Regionalorganisation in diesem Bereich bereit sind, bleibt offen.

Literaturhinweise

- Adelmann, Martin (2003), Regionale Integration im südlichen Afrika, Freiburg: Arnold-Bergstraesser-Institut.
- Gibb, Richard (2006), The New Southern African Customs Union Agreement: Dependence with Democracy, in: *Journal of Southern African Studies* 32, 3, 583-603.
- Hammerstad, Anne (2005), Domestic threats, regional solutions? The challenge of security integration in Southern Africa, in: *Review of International Studies* 31, 1, 69-87.
- Hentz, James J. (2005), South Africa and the political economy of regional cooperation in Southern Africa, in: *Journal of Modern African Studies* 43, 1, 21-51.
- Jakobeit, Cord/Hartzenberg, Trudi/Charalambides, Nick (2005), *Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC. Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

■ Die Autoren

Dipl.-Journ. Christian von Soest ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Kunde.
E-Mail: soest@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/soest>.

Julia Scheller ist Studentin der Ethnologie und Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt a.M.
E-Mail: schellerjulia@hotmail.com.

Die Autoren danken Martin Adelman und Regine Qualmann für wertvolle Anregungen und Informationen.

■ Gegenwärtige Forschung zum Thema im GIGA

Im Regionen übergreifenden Forschungsprojekt „Neue Regionale Führungsmächte“ wird die Rolle Südafrikas in seiner Bedeutung für den afrikanischen Kontinent (südlich der Sahara) am IAK untersucht.

■ GIGA-Publikation zum Thema

Melber, Henning (2006), *Southern Africa*, in: Mehler, Andreas/Melber, Henning/Walraven, Klaas van (Hrsg.), *Africa Yearbook 2005: Politics, Economy and Society South of the Sahara*, Leiden: Brill, 385-395.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Kunde redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Kunde

IMPRESSUM