



SADC vor dem Umbruch: Wird die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelingen?

Martin Adelman

Januar 2005

Für die Southern African Development Community (SADC) hat ein entscheidendes Jahr begonnen. Nachdem die Regionalorganisation sich lange Zeit beinahe ausschließlich mit ihrer eigenen Reform beschäftigt hat, muss die Gemeinschaft nun die politischen und wirtschaftlichen Weichen für eine tiefere Integration der Region stellen. Auf dem letzten Gipfel in Mauritius im August 2004 wurden kontroverse Themen noch einmal verhandelt. In diesem Jahr müssen die Probleme allerdings aktiv angegangen werden, sonst droht der Regionalorganisation ein schleichender Bedeutungsverlust.

Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsintegration, der lange einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit darstellte, zeichnen sich elementare Probleme ab. Die für 2008 geplante Freihandelszone ist ebenso ungewiss wie der Erfolg der EPA-Verhandlungen mit der EU, die im gleichen Jahr abgeschlossen werden sollen. Gerade wegen der absehbaren Schwierigkeiten bei der wirtschaftlichen Integration ist es für die Zukunft der SADC um so wichtiger, die Zusammenarbeit im politischen Bereich zu stärken. Die andauernde Krise in Simbabwe ist dabei Problem und Chance zugleich.

SADC: Krisen und Reformen

Die Geschichte der SADC ist eine Geschichte von Blockaden, Krisen und Reformen. Gegründet 1980 durch die *Frontline-States*, sollte die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) ein politisches und wirtschaftliches Gegengewicht zum Apartheidstaat Südafrika bilden. Dem rhetorischen Ruf nach Einheit und Solidarität folgten aber, ab-

gesehen von einigen geberfinanzierten Infrastrukturmaßnahmen, wenig Taten.

Mit der für das südliche Afrika doppelten Zeitenwende von 1989/90 schien auch die SADCC ihre Existenzberechtigung verloren zu haben. Doch in einem politischen Kraftakt erfindet die Organisation sich neu. Unter Einschluss des neuen Südafrikas wurde eine stärker inte-

grierte Regionalgemeinschaft (SADC) gegründet, die neben der Projekt-kooperation nun auch eine markt-wirtschaftliche Integration und eine Kooperation in Politik- und Sicherheitsfragen anstrebte.

Mit der formalen Neugründung der Organisation wurden die inneren Probleme aber noch nicht gelöst: Die dezentrale Kooperationsstruktur der SADC erwies sich in der Praxis der Zusammenarbeit als zu ineffektiv, die wirtschaftliche Kluft zwischen Südafrika und den Nachbarn als zu groß und die politische Rivalität, insbesondere zwischen Südafrika und Simbabwe, als zu ausgeprägt, um die Integration der Region erfolgreich voranzubringen. Ende der 90er Jahre stand die Regionalgemeinschaft deshalb erneut vor dem Aus.

Doch auch dieses Mal war der Wille zur Integration stärker als die damit verbundenen Probleme und so wurde 2001, nach mehreren gescheiterten Anläufen, schließlich eine große Strukturreform beschlossen. Kern der Reform war die Bündelung der ehemals 21 in den Mitgliedstaaten angesiedelten Koordinationssektoren in vier Direktorate und deren Ansiedlung beim SADC-Sekretariat in Gaborone. Neben einer Steigerung der Effektivität bedeutete dieser Schritt in der Praxis vor allem eine politische Aufwertung des Sekretariats. Statt einer rein administrativen Funktion soll das Sekretariat zukünftig die zentrale Koordinationsstelle für die Vorbereitung und Durchführung regionaler Maßnahmen sein. Der Einfluss der Mitgliedsstaaten beschränkt sich neben der politischen Entscheidungsfindung durch das *Summit* und den *Council of Ministers* nun auf ein neu geschaffenes *Integrated Committee of Ministers*, das die Arbeit der Direktorate überwacht und koordiniert, sowie auf die ebenfalls neu geschaffenen *National Committees* (NCs), die für die Umsetzung der Maßnahmen auf nationaler Ebene

zuständig sind und von dort unter Einschluss der Zivilgesellschaft ein Feedback nach Gaborone liefern sollen. Der zweite wichtige Reformschritt war die Eingliederung des regionalen Sicherheitsorgans (OPDS) in die SADC-Struktur. Nachdem das 1996 gegründete Organ durch die Weigerung des Vorsitzenden Robert Mugabe, sein Amt fristgerecht abzugeben und das OPDS politisch dem SADC-Gipfel zu unterstellen, zunächst jahrelang blockiert war, wurde im Zuge der Reform auch hierfür eine Einigung erzielt. Schließlich wurden die Beitragssätze neu festgelegt: Statt eines einheitlichen Beitrags tragen die Mitglieder nun je nach Leistungsfähigkeit einen prozentualen Anteil des Gesamthaushalts, wobei jeder Staat mindestens 5 Prozent und maximal 20 Prozent der Haushaltslast trägt.

Schleppende Umsetzung der Strukturreform

Die politische Durchsetzung der Reform war zunächst ein Befreiungsschlag für die Regionalgemeinschaft. Bei einer kritischen Betrachtung muss man aber feststellen, dass die Organisation bei der praktischen Umsetzung der beschlossenen Schritte erhebliche Probleme hat. Sowohl die institutionelle Umstrukturierung als auch die inhaltliche Ausgestaltung der reformierten SADC kommen nur schleppend voran. Ein weiteres Problem stellt die langfristige Finanzierung der neuen Struktur dar.

Die Zentralisierung der Kooperationssektoren wurde durch die Einrichtung der vier Direktorate am SADC-Sekretariat zunächst fahrplanmäßig umgesetzt, so dass die Reform 2003 für abgeschlossen erklärt werden konnte. Arbeitsfähig wurde die neue SADC dadurch jedoch noch nicht. Dies liegt vor allem daran, dass dem Sekretariat bisher das nötige Personal fehlt, um die vorgesehenen Aufgaben zu bewältigen. Nachdem zunächst die extern erstellte Studie zum Personal-

bedarf der Organisation erst mit Verzögerung fertig gestellt wurde, begann danach das langwierige politische Gerangel um die Besetzung der Führungspositionen im Sekretariat. Da auf Grund der bisher nicht vorhandenen Abteilungsleiter auch keine weiteren Mitarbeiter eingestellt werden können, besteht das Sekretariat zur Zeit neben der festgestellten Führungsspitze zumeist lediglich aus temporär abkommandierten Beamten nationaler Ministerien. Die personelle Unterbesetzung und die ungewisse Zukunft der momentan Beschäftigten verhindert ein effektives Arbeiten in vielen Bereichen. Das so wichtige Gebiet der Politik und Sicherheit wird zur Zeit beispielsweise nur von zwei Mitarbeitern betreut. Die Einstellung des neuen Personals wird wohl erst Ende 2005 abgeschlossen sein. Mit der deutlichen Zunahme des Personals in Gaborone reicht auch das bisherige SADC-Haus als Bürogebäude nicht mehr aus. Ein großer Teil der Mitarbeiter ist zur Zeit deshalb in provisorischen, über die ganze Stadt verteilten Büros untergebracht, was nicht nur die Arbeitsbedingungen der betroffenen Mitarbeiter, sondern auch die Kommunikation innerhalb der Institution erheblich erschwert.

Doch nicht allein im Sekretariat verzögert sich die Umsetzung der Reform. Auch die Bildung der Nationalen Komitees kommt nur schwer voran. Obwohl offiziell alle SADC-Staaten Komitees eingerichtet haben und die SADC bereits mehrere Workshops für Mitarbeiter dieser Komitees veranstaltet hat, sind sie noch weit davon entfernt, die ihnen zugedachte Rolle als Schnittstelle zwischen Mitgliedstaaten und SADC-Zentrale auszuüben. Viele Staaten haben die Bildung des NCs als Zusatzaufgabe einer Abteilung im Entwicklungs- oder Außenministerium übertragen, in anderen haben sie personell noch nicht die Sollstärke erreicht. Einen inhaltlichen Output kann bisher kaum ein NC vorweisen.

Neben der institutionellen Neugestaltung verzögerte sich als zweiter wichtiger Bereich auch die Erstellung und Umsetzung der Pläne für die inhaltliche Ausgestaltung der reformierten SADC. Die langfristigen Strategiepapiere für die Bereiche Wirtschaft und Entwicklung (*Regional Indicative Strategic Development Plan - RISDP*) sowie Politik und Sicherheit (*Strategic Indicative Plan for the Organ - SIPO*) wurden erst mit Verspätung 2003 fertiggestellt und im März bzw. August 2004 herausgegeben. Für den Wirtschafts- und Entwicklungsbereich werden inzwischen im Sekretariat konkrete Implementierungspläne ausgearbeitet, deren Zeit- und Zielvorgaben zukünftig auch durch ein entsprechendes Monitoring-System kontrolliert werden sollen. Für den Bereich der Politik und Sicherheit existiert ein solcher Implementierungsplan bisher allerdings noch nicht. Auch wenn die formale Verabschiedung der weitreichenden Pläne politisch ohne größere Debatte vollzogen wurde, sollte man dies nicht mit einem Einverständnis der Staaten darüber gleichsetzen, in welchem Maße sie tatsächlich bereit sind, nationale Entscheidungskompetenz und finanzielle Ressourcen nach Gaborone abzugeben. Zur Zeit sind erst 20 von 29 unterzeichneten Protokollen von den Mitgliedern ratifiziert worden. Der Weg von der Ausarbeitung und Unterzeichnung, hin zur Ratifikation und tatsächlichen Umsetzung in nationalem Rahmen kann in der SADC viele Jahre dauern. Nicht nur politisch brisante Fragen, wie beispielsweise Migration/Freizügigkeit, sondern auch weniger politisierte Themen, wie etwa regionale Univisa für Touristen, haben trotz jahrelanger Diskussion noch nicht den Stand der Umsetzung erreicht. Die im RISDP und SIPO anvisierten Ziele gehen weit über das bisherige Integrationsniveau heraus und werden den Staaten in Zukunft verstärkt eine Orientierung der nationalen Politiken an regionalen Vorgaben abverlangen.

Wer finanziert die Regionalintegration?

Neben nationalen Empfindlichkeiten, die bei gemeinsamen Vorhaben beinahe unausweichlich sind, kommt bei dem überaus weitreichenden Maßnahmenkatalog des RISDP und SIPO noch ein weiterer Aspekt hinzu: die Finanzierung. Der Finanzbedarf des Sekretariats soll weitgehend von den Mitgliedsstaaten selbst erbracht werden, um nicht weiter in Abhängigkeit von westlichen Gebern zu geraten. Mit der Vergrößerung des Aufgabenspektrums wird das zu erbringende Budget in Zukunft weiter anwachsen. Hinzu kommt die Finanzierung des geplanten neuen SADC-Hauses. Die auf dem Mauritius-Gipfel gemachten Zusagen von US\$ 500.000 pro Mitglied sind für viele der notorisch finanzschwachen Staaten schon jetzt kaum einzuhalten, dürften aber für die Errichtung eines Gebäudes mit ca. 300 Büros, Konferenzeinrichtungen und Geschäften kaum ausreichen. Zu den einmaligen und laufenden Kosten für das Sekretariat kommt die Finanzierung konkreter Kooperationsprojekte hinzu, von der Dürrevorsorge über die Vereinheitlichung der Zollformalitäten bis hin zu einer gemeinsamen Friedenstruppe sowie die geplante Einrichtung eines AIDS- und eines Entwicklungsfonds. Zur Verwirklichung dieser Projekte wird die SADC auch in Zukunft auf eine Finanzierung durch die Gebergemeinschaft angewiesen sein, die bisher ca. 80 Prozent der SADC-Aktivitäten trägt. Auf Grund mangelnder Erfolge und der politischen Haltung der SADC in der Simbabwe-Krise scheint ein Teil der Gebergemeinschaft ihren Enthusiasmus für die Regionalorganisation allerdings verloren zu haben und wendet sich verstärkt anderen Partnern, wie etwa der Afrikanischen Union oder der ostafrikanischen Regionalgemeinschaft COMESA, zu. Wenn die SADC sich auf der für den 25. – 27. April 2005 geplanten Geberkonferenz in Mauritius

als weiterhin förderungswürdig präsentieren will, muss sie bis dahin ein Budget vorlegen, aus dem hervorgeht, in welchem Umfang die Staaten selbst gewillt sind, für die Regionalintegration in die eigene Tasche zu greifen. Da viele Staaten auf Grund von Wirtschaftskrisen und (IMF-intendierten) Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen jetzt schon am Rande ihrer Zahlungsfähigkeit stehen, bleibt abzuwarten, ob sie in Zukunft in der Lage sein werden, mehr Geld als bisher für regionale Integrationsprojekte auszugeben. Ob die SADC ihre anvisierten Projekte verwirklichen kann oder es auch in Zukunft bei rhetorischen Statements belässt, ist nicht zuletzt eine Frage des Geldes. Der finanziell durch die von 9/11 ausgelöste Tourismuskrisen stark gebeutelte Kleinstaat Seychellen hat im letzten Jahr bereits die Konsequenzen gezogen und ist aus wirtschaftlichen Gründen aus der SADC ausgetreten.

Obwohl auf dem Mauritius-Summit 2004 bereits zum zweiten Mal der Abschluss der Reform gefeiert wurde, muss man bei kritischer Betrachtung feststellen, dass die Organisation den Reformbrocken bisher noch nicht vollständig verdaut hat. Zwar ist die jüngste Reform potentiell ein großer Schritt hin zu mehr Effektivität und bietet die Grundlage für eine tiefere Integration der Region, der Reform-Marathon hatte allerdings den unerwünschten Nebeneffekt, dass die SADC in den letzten Jahren hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt war. Der innerhalb und außerhalb der Region vorherrschende Eindruck: *“Probably the most notably thing about the Southern African Development Community (SADC) is that it is generally ineffective”* (Business Day 23.08.04), wurde dadurch zunächst sogar noch verstärkt.

Da die Probleme bei Personal, inhaltlicher Neuausrichtung und Finanzierung sich gegenseitig bedingen,

steht die SADC hier vor einem Dilemma: Ohne Geld und Personal ist die Ausarbeitung und Umsetzung von Strategiepapieren schwierig. Gleichzeitig kann man ohne klare inhaltliche Vorgaben weder eine langfristige Personalplanung betreiben, noch internationale Finanzhilfe einwerben. Dank finanzieller und personeller Unterstützung einiger Geber, Improvisation und einer Streckung des Zeitplans, wird die Reform aber voraussichtlich in diesem Jahr endgültig abgeschlossen sein. Dann kommt es für die SADC darauf an, inhaltliche Erfolge zu präsentieren. Hierzu müssen die integrationswilligeren Staaten, vor allem aber auch der neu zu wählende *Executive Secretary*, politische Führungsstärke zeigen und den Druck zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen auch auf die Nachzügler erhöhen.

Freier Handel – leere Staatskassen

Wirtschaftliche Vor- und Nachteile der Regionalintegration spielen vor allem bei der seit Mitte der 90er Jahre stark im Vordergrund stehenden Entwicklung einer Freihandelszone (FTA) eine große Rolle. Nach mehrjährigen Verhandlungen wurde 1996 in Einklang mit dem weltweiten Trend der Marktintegration die Gründung einer SADC-Freihandelszone beschlossen. Doch erst vier Jahre später, nach umfangreichen Nachverhandlungen, konnte das entsprechende Protokoll in Kraft treten. Das Protokoll sieht eine schrittweise Aufhebung der gegenseitigen Zölle bis 2008 vor, wobei 15 Prozent sogenannte *sensitive goods* erst ab 2012 frei gehandelt werden sollen. Bei der Umsetzung der Zollsenkungen entfiel ein Großteil der Lasten zunächst auf den wirtschaftlich stärkeren Block der Southern African Customs Union (SACU). Dieser hat seine Verpflichtungen bis heute auch weitgehend erfüllt. Probleme drohen aber nun in der zweiten und dritten Phase der Implementierung, wenn auch die wirtschaftlich schwächeren

Staaten ihre Zollschränken verstärkt aufheben müssen. Dies bedeutet für die Staaten nicht nur eine Wettbewerbsverschärfung für die einheimische Industrie, sondern vor allem einen nicht unerheblichen Rückgang der Zolleinnahmen. Diese machen in einigen SADC-Staaten bis zu 30 Prozent der Staatseinnahmen aus, der Anteil der Einnahmen aus SADC-internen Zöllen liegt dabei bei bis zu 9 Prozent (Tabelle 1). Neben diesen Einnahmeausfällen werden die Verpflichtungen aus WTO und Cotonou-Verhandlungen die Staaten weiter finanziell beuteln. Da die Verpflichtungen der Staaten gegenüber dem IMF kaum Spielraum für weitere Haushaltsdefizite zulässt, muss der Einnahmeausfall zunächst zu Hause kompensiert werden. Auf Grund der neo-patrimonialen Verhältnisse ist der Weg von finanziellen Einschnitten zur Staatskrise nicht weit. Simbabwe, Sambia und Malawi sind bereits jetzt mit ihren Zollsenkungsschritten in Verzug. Sambia hat wegen seiner Haushaltslage um ein Moratorium für weitere Zollsenkungen nachgesucht.

Die sich abzeichnende Verzögerung bei der Verwirklichung des bis 2012 angesetzten Zeitplans ist um so gravierender zu bewerten, als der vom SADC-Sekretariat ausgearbeitete RISDP ein *fasttracking* des bisherigen Integrationsplanes vorsieht. Laut RISDP soll die Implementierung der Freihandelszone bereits 2008 voll abgeschlossen sein, damit bis 2010 eine Zollunion verwirklicht werden kann. Dies bedeutet konkret, dass die Einschnitte bis 2008 größer ausfallen werden als bisher angenommen. Der jüngst erschienene *Mid-Term Report* weist erstmals auf die grundsätzliche Problematik hin, dass das politisch beschlossene *fasttracking* bisher noch nicht in neue Zollsenkungspläne umgesetzt worden ist. In vielen Ministerien der Region sind die neuen Pläne scheinbar noch nicht einmal bekannt. Ob es der Staatengemeinschaft gelingt, all ihre Mitglieder trotz

leerer Kassen auf die Einhaltung des beschlossenen Freihandelsabkommens zu verpflichten, wird ein entscheidender Test für die Zukunftsfähigkeit der Regionalintegration sein.

Wirtschaftliche Spaltung droht

Der Druck des Sekretariats und einiger Mitglieder, die wirtschaftliche Integration schneller voranzutreiben, ist vor allem mit dem sich ändernden Umfeld der SADC zu erklären: Während die SADC sich in Selbstblockade und Reform übt, bildete die ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft COMESA bereits 2000 eine Freihandelszone. Ursprünglich sollte schon im Jahr 2004 mit der Implementierung einer COMESA-Zollunion begonnen werden, dies wird nun für 2005 oder 2006 erwartet. Aufgrund der Doppelmitgliedschaft einiger Staaten in beiden Organisationen (Malawi, Mauritius, Sambia, Simbabwe und ab dem nächsten Jahr auch Madagaskar), stellt sich hier für die SADC ein elementares Problem: Sind einige Mitgliedstaaten erst einmal einer COMESA-Zollunion beigetreten, können sie nicht mehr gleichzeitig Mitglied der geplanten SADC-Zollunion werden, da ein Land nur einer Zollunion angehören kann. Der SADC droht in diesem Fall zumindest auf wirtschaftlichem Gebiet eine Spaltung.

Neben der Gefahr, von COMESA bei der Wirtschaftsintegration überholt zu werden, spielen die im Rahmen des Cotonou-Vertrags mit der EU begonnenen Verhandlungen über ein sogenanntes Economic Partnership Agreement (EPA) eine wichtige Rolle. Kern der EPAs ist die Schaffung reziproker Freihandelszonen zwischen der EU und ihren regionalen Partnern. Wenn 2008 mit der Implementierung einer SADC-EU Freihandelszone begonnen werden soll, ist eine vorherige Vollendung der SADC-FTA, besser noch einer Zollunion, unabdingbar, da man die Vereinbarungen mit der EU ansonsten nicht als Block umsetzen kann. Die Verhandlungen

mit der EU haben so einerseits zu einer Beschleunigung der Wirtschaftsintegration geführt, andererseits drohen sie gleichzeitig zu einem weiteren Spaltpilz in der SADC zu werden. Während der SACU-Block (mit Ausnahme Südafrikas, das bereits ein separates Freihandelsabkommen (TDCA) mit der EU besitzt), sowie Mosambik, Angola und Tansania sich entschieden haben, gemeinsam eine SADC-EPA mit der EU zu verhandeln, haben sich die Staaten Simbabwe, Sambia, Malawi, Mauritius sowie der SADC-Beitrittskandidat Madagaskar der ostafrikanischen EPA (ESA-EPA) angeschlossen. Im Ergebnis würde dies zwei unterschiedliche Handelsabkommen mit dem wichtigsten Handelspartner EU und damit eine Vertiefung der bereits oben angedeuteten wirtschaftlichen Spaltung der Region bedeuten. Da Tansania aufgrund seiner Verpflichtungen in der ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) und seiner wirtschaftlichen Interessen langfristig wohl in den COMESA-Block zurückkehren wird, und Angola und die DRC aufgrund ihrer innenpolitischen Lage momentan kein Interesse an regionaler Wirtschaftsintegration zeigen, verläuft die drohende wirtschaftliche Spaltung der Region entlang der Linie SACU plus Mozambique einerseits und den nordöstlichen Mitgliedsstaaten der SADC andererseits.

Doppelmitglieder vor richtungsweisender Entscheidung

Der Entschluss der SADC, den Zeitplan für die Wirtschaftsintegration zu beschleunigen, war ein erstes Signal, dass man in Gaborone die drohende Gefahr erkannt hat. Zur Überwindung der ökonomischen Spaltungstendenzen bedarf es aber vor allem eines klaren politischen Bekenntnisses der Mitgliedsstaaten zur SADC. Sowohl im Bereich der Wirtschaftsintegration als auch bei der Konfiguration der EPAs sind bis 2008 noch Änderungen möglich, doch spätestens dann steht eine Ent-

scheidung an. Prinzipiell sind drei Entwicklungen denkbar:

- Erstens, COMESA verwirklicht ihre Zollunion und EPA unter Einschluss einiger SADC-Mitglieder. Dies würde eine wirtschaftliche Spaltung der SADC entlang der Linie SACU plus Mozambique vs. COMESA bedeuten.
- Zweitens, unter dem politischen Druck der SADC-Kernstaaten Südafrika und Botswana schwenken die Doppelmitglieder auf die SADC-Zollunion und SADC-EPA um. Die COMESA-Zollunion und COMESA-EPA blieben auf Ostafrika beschränkt.
- Drittens, die vier involvierten Regionalorganisationen SADC, SACU, EAC und COMESA einigen sich auf ein gemeinsames Vorgehen bei der weiteren wirtschaftlichen Integration. Neben der Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone und einer gemeinsamen EPA müssten mittelfristig auch die Außenzölle auf einheitliche Sätze angleichen werden.

Die Entscheidung der Doppelmitglieder für die erste oder zweite Option würde eine richtungsweisende Stärkung bzw. Schwächung einer der beiden Organisationen bedeuten. Die Doppelmitglieder stehen vor einer schwierigen Entscheidung. Auf der einen Seite steht das wirtschaftlich dynamische und politisch mächtige Südafrika, dessen Investitionen man zwar benötigt, dessen Marktdominanz und politischer Macht man sich aber gerne entziehen möchte. Ein aus Apartheidzeiten stammender Anti-Südafrika-Reflex der Nachbarstaaten ist politisch unübersehbar. Auf der anderen Seite steht eine große Gemeinschaft schwacher ostafrikanischer Staaten, die politische Unabhängigkeit garantieren und auf deren Märkten die eigenen Produkte konkurrenzfähig sind, die aber langfristig wenig wirtschaftliche Dynamik bieten.

Beratende Studien über die wirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Entscheidung existieren nicht. Die Entscheidung ist deshalb vor allem politischer Natur. Simbabwe als führender Staat der Doppelmitglieder kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu. Auf Grund der unsicheren politischen Verhältnisse in diesem Land ist aber nicht absehbar, wohin sich Simbabwe in Zukunft politisch und wirtschaftlich orientieren wird.

Nicht nur wegen des Fehlens einer eindeutigen Entscheidungsgrundlage, sondern vor allem auf Grund des politisch vorherrschenden Konsensmodells gilt die Option eines gemeinsamen süd- und ostafrikanischen Wirtschaftsblocks schon seit langem als Königsweg aus dem Dilemma. Gerade für die Doppelmitglieder wäre dies die politisch eleganteste Option, den schwarzen Peter der Entweder-Oder Entscheidung loszuwerden. Diese bereits Anfang der 90er Jahre im Zuge der Gründung von SADC und COMESA und erneut im Zuge der EPA-Konfiguration vorgeschlagene Lösung fand bisher aber nicht die Zustimmung der SADC, insbesondere nicht der Kernländer Botswana und Südafrika, die sich durch die nicht abgestimmte, einseitige Vereinnahmung ihres Einflussbereichs durch die COMESA verprellt fühlten. Eine Ausdehnung der Regionalintegration nach Ostafrika böte zwar gerade der südafrikanischen Wirtschaft erhebliche Chancen, der politische Einfluss würde in einer größeren Gruppe aber zwangsläufig sinken. Unter welchen Vorzeichen ein gemeinsamer Wirtschaftsraum verwirklicht werden kann, ist bisher noch unklar. Ein Beitritt der SACU zum COMESA-Wirtschaftsraum oder eine Ausweitung der SADC nach Ostafrika gilt als eher unwahrscheinlich, wenn auch nicht als ausgeschlossen. Eine gleichberechtigte Zusammenarbeit beider Blöcke, zum Beispiel im bereits bestehenden *Inter-Regional Coordinating Committee* (IRCC), ist die

wahrscheinlichste Lösung, da mittelfristig beide Organisationen bestehen bleiben könnten, und diese Option deshalb den in der Region so gerne gewählten Weg des größtmöglichen Kompromisses darstellt. Welche Richtung die Staaten der Region einschlagen werden, muss auf einem der nächsten Gipfeltreffen entschieden werden.

Umsetzung politischer Ziele bleibt schwierig

Auch im politischen Bereich stehen für die SADC in naher Zukunft mehrere wichtige Entscheidungen an. Mit der Verabschiedung des *Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation* 2001 wurden die Stellung, Aufgaben und Ziele des OPDS und seiner zwei Unterkomitees (*Inter-State Defence and Security Committee; Inter-State Politics and Diplomacy Committee*) innerhalb der SADC zum ersten Mal näher definiert. 2003/2004 legte die SADC mit dem SIPO ein Dokument vor, das unter den vier Kernbereichen Politik, Verteidigung, Staatssicherheit und öffentliche Sicherheit die Ziele der Zusammenarbeit weiter spezifiziert. Die Bandbreite der Kooperation reicht dabei von der gemeinsamen Kriminalitätsbekämpfung über die Stärkung gemeinsamer Werte wie Demokratie und Menschenrechten bis hin zu einer abgestimmten Außen- und Sicherheitspolitik. Die Umsetzung der auf dem Papier beschlossenen Maßnahmen ist auf Grund der Sensibilität dieses Bereichs aber schwierig. Lediglich der im Politik- und Sicherheitsprotokoll festgeschriebene Grundkonsens „*to protect the people and safeguard the development of the region against instability arising from the breakdown of law and order, intra-state conflict, inter-state conflict and aggression*“ scheint von allen mitgetragen zu werden. Über die nähere Interpretation eines gemeinsamen Vorgehens herrscht Uneinigkeit. Während die autoritär regierten Staaten Angola, DRC,

Namibia, Simbabwe und Swasiland Stabilität als Regimesicherheit deuten und eine Einmischung der Nachbarn daher, wie im 2003 verabschiedeten Verteidigungspakt definiert, nur bei einem Angriff von innen oder außen auf ein Regime und nur auf dessen Einladung hin dulden, schwebt den demokratischen Staaten, allen voran Südafrika und Botswana, eine Wertegemeinschaft vor, in der die Nachbarn die demokratische Grundordnung und die menschliche Sicherheit durch präventives Eingreifen gemeinsam schützen.

Insbesondere die Fälle DRC und Simbabwe stehen bei SADC-Gipfeltreffen immer wieder auf der Tagesordnung. Nachdem in den 90er Jahren keine einheitliche Position zum Bürgerkrieg in der DRC gefunden wurde – Simbabwe, Angola und Namibia unterstützten die Regierung in Kinshasa militärisch, während Südafrika und einige andere Länder ein militärisches Eingreifen ablehnten – konnte die SADC 2002 mit der Friedensvereinbarung von Sun City (Südafrika) zumindest einen Teilerfolg erzielen, auch wenn sie sich seither politisch und militärisch nicht in der Lage zeigt, diese auch durchzusetzen. Während sich der Bürgerkrieg in der DRC als zu groß und die Konflikte in Lesotho und Swasiland (latent) als zu klein erwiesen, um als Maßstab der politischen Handlungsfähigkeit der Organisation dienen zu können, ist die wirtschaftliche und politische Krise im SADC-Kernstaat Simbabwe ein echter Test für die Gemeinschaft. Die Krise zieht die Region in mehrfacher Weise in Mitleidenschaft: Sie belastet die wirtschaftliche und politische Stabilität der direkten Nachbarstaaten; sie bremst nach innen die Umsetzung beschlossener Integrationschritte; und sie untergräbt nach außen die Glaubwürdigkeit der Organisation und damit auch das Verhältnis zur Gebergemeinschaft.

Begrenzter Handlungsspielraum in der Simbabwe-Krise

Doch gerade der Fall Simbabwe zeigt, wie schwierig die Umsetzung der gemeinsamen Krisenbekämpfung ist. Da Simbabwe den Standpunkt vertritt, es gäbe keine Krise, sondern lediglich einige Probleme bei der Umsetzung der Landreform bzw. einen bilateralen Konflikt zwischen Simbabwe und Großbritannien, ist der Handlungsspielraum der SADC von vorne herein auf die Rolle des politischen Moderators beschränkt. Gute Ratschläge, so scheint es, werden von Mugabe aber nicht angenommen. Das im OPDS und Summit herrschende Konsensprinzip gibt Simbabwe faktisch ein Vetorecht gegen alle Beschlüsse. Es ist für die SADC deshalb beinahe unmöglich, kritische Erklärungen zu Simbabwe abzugeben. Die durchaus vorhandenen internen kontroversen Diskussionen über die Krise in Simbabwe finden so keinen Niederschlag in offiziellen Erklärungen.

Die einzige Möglichkeit der Organisation, Mugabe zu verurteilen, wäre ein Sanktionsverfahren wegen Verletzung des im SADC-Vertrag festgeschriebenen Demokratieprinzips. Auf Grund der Unterstützung, die Mugabe wegen seines Status als Freiheitskämpfer und langjähriger Präsident Simbawwes zumindest bei einigen altgedienten Kollegen (Nujoma, Dos Santos) besitzt, war diese Möglichkeit bisher ausgeschlossen.

SADC befindet sich im Hinblick auf die Simbabwekrise in dem Dilemma, dass man einerseits eine Einmischung von außen (EU, UK) strikt zurückweist, andererseits politisch nicht in der Lage ist, die Krise selbst zu lösen. Nachdem das Thema Simbabwe nach den umstrittenen Wahlen 2002 beinahe von der Tagesordnung verschwunden war, wird es seit dem Mauritius Summit wieder heiß diskutiert. Grund sind zum einen die im Frühjahr 2005 anstehenden Parlamentswahlen in

Simbabwe und die damit zusammenhängende Zunahme von Repressionen und politischen Spannungen in Simbabwe, zum anderen verliert Mugabe mehr und mehr Rückhalt im Kreis der Staats- und Regierungschefs. Mit Nujoma und Chissano haben bereits zwei langjährige Weggefährten Mugabes die politische Bühne verlassen, auf dem kommenden Gipfel in Botswana könnte Mugabe einer der letzten Freiheitskämpfer sein. Gleichzeitig besetzen demokratische und reformorientierte Kräfte Schlüsselpositionen innerhalb der SADC. Die Organisation wird von Paul Bérenger (Mauritius) und darauf von Festus Mogae (Botswana) geführt. Das Sicherheitsorgan wird von Thabo Mbeki (Südafrika) geleitet. Mit der Verabschiedung SADC-einheitlicher Wahlstandards auf dem letzten Gipfel haben diese Führer erstmals einen verbindlichen Pflock der Demokratisierung der Region eingeschlagen. Zwar handelt es sich dabei in erster Linie um eine präventive Maßnahme, um nicht wieder schutzlos der Kritik der Wahlbeobachter der EU und des *SADC Parliamentary Forum* ausgeliefert zu sein, doch haben sowohl Bérenger als auch Mbeki klargemacht, dass sie von allen Staaten künftig die Einhaltung dieser Wahlstandards verlangen. Falls es in Simbabwe 2005 zu einem eklatanten Wahlbetrug kommt, steht die SADC unter Zugzwang. Sie müsste den offenen Bruch mit Simbabwe riskieren oder in Kauf nehmen, politisch nicht mehr ernst genommen zu werden. Um diese Situation zu vermeiden, wird die SADC alles daran setzen, friedliche und zumindest am Wahltag frei und fair verlaufende Wahlen in Simbabwe zu fördern.

Zukunft liegt in der politischen Integration

Die SADC war über 20 Jahre lang eine Allianz der Freiheitskämpfer. Nach dem Ende der Apartheid und dem Rücktritt der alten Garde muss sich die Regionalorganisation neu definieren.

Der Versuch, die Gemeinschaftsbildung vor allem über die wirtschaftliche Integration voranzutreiben, ist mit Blick auf 2008 ein äußerst unsicheres Unterfangen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die SADC im Zweifelsfall auch ohne einen gemeinsamen Markt eine Existenzberechtigung hat. Als eine politische Gemeinschaft mit dem Ziel, nach innen Stabilität, Demokratie und Good Governance zu fördern und nach außen politisch mit einer Stimme zu sprechen, hat die Organisation durchaus eine Zukunft. Die Verabschiedung demokratischer Wahlstandards und die geplante SADC-Friedenstruppe im Rahmen der AU sind erste Schritte auf dem Weg dorthin. Weitere Schritte müssen folgen. Ob die lange, gemeinsame Geschichte gerade auch als politische Gemeinschaft der SADC genug Orientierung geben kann, um die im politischen und wirtschaftlichen Bereich anstehenden kontroversen Auseinandersetzungen erfolgreich zu meistern, bleibt abzuwarten. Auf dem Mauritius-Gipfel wurde die Harmonie durch ein Vertagen der grundlegenden Auseinandersetzungen noch einmal gewahrt. Doch schon auf dem diesjährigen Gipfel in Gaborone könnte

das Klima am Verhandlungstisch erheblich rauer werden als zuletzt in der paradiesischen Insel-Atmosphäre von Mauritius.

Zum Autor:

Martin Adelman ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut, Freiburg.

Ansprechpartner:

Dr. Werner Puschra,
Tel.: 0228-883-576
Mail: Werner.Puschra@fes.de

Sabine Matambalya,
Tel.: 0228-883-577
Mail: Sabine.Matambalya@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Godesberger Allee 149
53170 Bonn
Fax: 0228-883-623

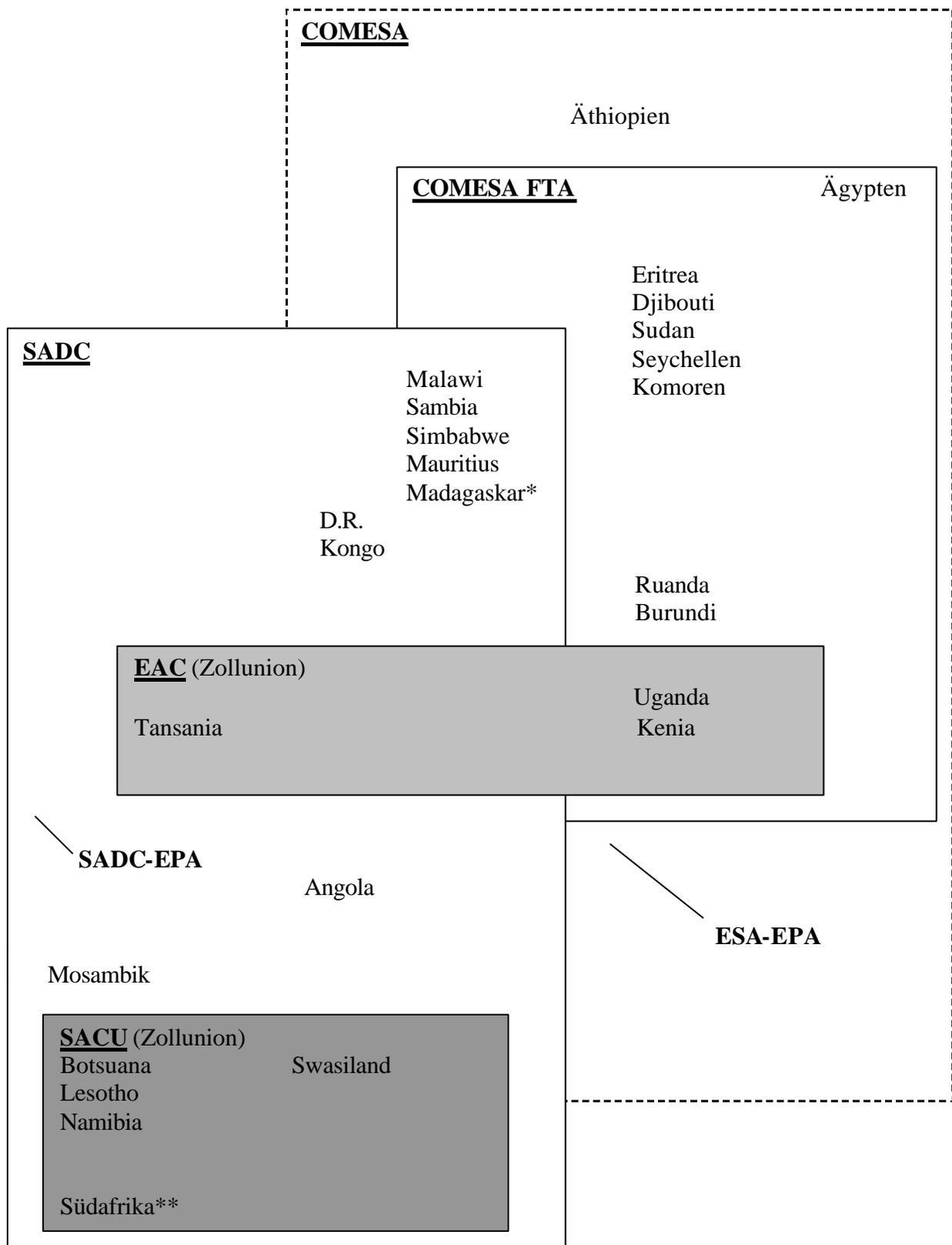


Tabelle 1: Abhängigkeit der SADC-Staaten von Zolleinnahmen

	% der Staatseinnahmen aus Einfuhrzöllen	% der Staatseinnahmen aus Zöllen von Importen aus dem SADC-Bereich
Malawi	15.9	8.0
Mauritius	31.9	5.8
Mosambik	15.9	5.4
SACU		0.4
Tansania	13.2	1.1
Sambia	14.0	9.2
Simbabwe	16.7	7.0

Quelle: Moses Tekere und Daniel Ndllela: Study of the Compatibility of Trade Policies in the Context of Current Regional Economic Integration Processes: The Case of SADC. Trades Centre, Harare, 2003.

Grafik 1: Überlappende Mitgliedschaft in Handelsblöcken 2004



* Madagaskar ist zur Zeit Aufnahmekandidat und wird der SADC voraussichtlich 2005 als Vollmitglied beitreten.

** Südafrika hat in der SADC-EPA lediglich Beobachterstatus, da es bereits ein Freihandelsabkommen mit der EU besitzt (TDCA).