

**Ansatzpunkte zur Förderung der
Regionalintegration in der Southern
African Development Community (SADC)**

Hartmut Brandt
Hans Gsänger
Uwe Otzen
Regine Qualmann
Gastautoren:
Henning Andresen
Heinz-Michael Stahl

**Ansatzpunkte zur Förderung der Regionalintegration in
der Southern African Development Community (SADC)**

Hartmut Brandt
Hans Gsänger
Uwe Otzen
Regine Qualmann
Gastautoren:
Henning Andresen
Heinz-Michael Stahl

Berichte und Gutachten 6/2000

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
I Von der funktionalen Zusammenarbeit zur regionalen Integration	2
1 Erwartungen an und Erfahrungen mit Vorhaben der Regionalintegration	2
1.1 Sichtweisen und Zielsetzung der 90er Jahre	2
1.2 Ältere Erfahrungen	3
1.3 Neuere Erfahrungen und Erwartungen	4
2 Heterogenität der Mitgliedstaaten	8
2.1 Allgemeines	8
2.2 Republik Südafrika	9
2.3 Simbabwe	10
2.4 Die Partner der RSA in der <i>Southern African Customs Union</i> (SACU)	10
2.5 Angola und Mosambik	11
2.6 Die Neumitglieder Demokratische Republik Kongo und Seychellen	12
2.7 Die übrigen SADC-Mitglieder	12
3 SADC – Erfolgsfall unter den subsaharischen Regionalorganisationen?	13
3.1 Überblick subsaharischer Regionalorganisationen	13
3.2 SACU als Schwerpunkt subsaharischen Binnenhandels	16
4 Bisherige SADC-Entwicklung: Auf dem Wege von der funktionalen Kooperation zur Freihandelszone	17
4.1 Organisation und Funktionsweise	17
4.2 Stand der Protokolle im Überblick	20
4.3 Wirtschafts- und sicherheitspolitische Zentralbereiche	22
4.3.1 Handelsprotokoll	22
4.3.2 Sicherheitsorgan	26
5 Entwicklungsperspektiven der SADC	27
5.1 Äußere Bedingungen	27

5.1.1	Handelsregime von GATT / WTO	27
5.1.2	Das Post-Lomé-Abkommen	28
5.1.3	EU/RSA-Freihandelsabkommen	31
5.2	Innere Antriebe und Hemmnisse	33
5.2.1	Handel	33
5.2.2	Politische Konflikte innerhalb der SADC	35
6	Reformprozeß der SADC	39
6.1	Organisatorische, institutionelle und konzeptionelle Schwachstellen	39
6.2	Aktueller Stand der SADC-Reform	42
6.3	Ansatzpunkte für die Förderung des Integrationsprozesses durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit	44
7	Kompensations- und Strukturausgleichsfonds zur Stärkung des Integrationsprozesses	47
7.1	Gefahr der Stagnation und Desintegration	47
7.2	Neue Antriebskräfte durch regionale Fondspolitik	48
II	Ausgewählte sektorale Schwerpunkte des Integrationsprozesses und ihre Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit	51
1	Die Infrastrukturbereiche Verkehr, Energiewirtschaft und Wasser	51
1.1	Infrastrukturverflechtungen	51
1.2	Verkehr	53
1.2.1	Stand, Hindernisse und Potentiale der Regionalkooperation	53
1.2.2	Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen	54
1.2.3	Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Geber	55
1.2.4	Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ	56
1.3	Elektrische Energie	56
1.3.1	Stand, Hindernisse und Potentiale der Regionalkooperation	56
1.3.2	Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen	57
1.3.3	Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Träger	58
1.3.4	Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ	58
1.4	Wasser	58
1.4.1	Stand, Hindernisse und Potentiale der Regionalkooperation	58
1.4.2	Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen	59
1.4.3	Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Geber	60
1.4.4	Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ	61
1.5	Integrationsorientierte Investitionsschwerpunkte bilateraler Förderung	62

2	Industrielle Entwicklung und Förderung der Privatwirtschaft in der SADC	64
2.1	Ausgangspunkte und Problemlage vor der Implementierung des Handelsprotokolls	64
2.2	Potentiale und Probleme einer vertieften Integration von Handel und Industrie in der SADC	66
2.2.1	Intraregionaler Handel	66
2.2.2	Potential zur Handelsschaffung	68
2.2.3	Dynamische Effekte	70
2.2.4	Gefahr einer zunehmenden Polarisierung?	72
2.3	Trends und Perspektiven für ausländische und regionale Direktinvestitionen in der SADC	73
2.4	Makroökonomische Konvergenz als notwendige Bedingung für die regionale Integration?	77
2.5	Privatwirtschaft als Motor der regionalen Integration? Anforderungen an Unternehmen und Politik	79
2.5.1	Anforderungen an die Unternehmen	80
2.5.2	Anforderungen an die Politik der SADC	82
2.6	Praxis der Förderung von industrieller Entwicklung und Privatwirtschaft in der SADC	84
2.7	Ansatzpunkte zur Stärkung der Privatwirtschaft in der SADC und Schlußfolgerungen für die EZ	88
3	Förderung einer regional abgestimmten nachhaltigen Agrarentwicklung, Ernährungssicherung und Ressourcennutzung	92
3.1	Problemlage, Ressourcen-, Agrar- und Ernährungsbasis	92
3.1.1	Agrarstrukturen und Entwicklungshemmnisse	92
3.1.2	Potentiale, Anfälligkeiten und Engpässe	93
3.1.3	Unsichere Ernährungsbasis	94
3.1.4	Ansätze zur regionalen Agrarentwicklung und Ernährungssicherung	95
3.2	Stand der laufenden regionalen Programme	97
3.2.1	SADC-Programm zur regionalen Agrarentwicklung und Ernährungssicherung	97
3.2.2	SADC-Programm zum Schutz der Umwelt und zur nachhaltigen Nutzung von Landressourcen	102
3.2.3	SADC-Programm zur gemeinsamen Nutzung von Wassereinzugsgebieten	105
3.2.4	SADC-Programm zur Entwicklung der Viehwirtschaft und zur Tierseuchenkontrolle	108
3.2.5	SADC-Programm zur Entwicklung der Wald- und Wildressourcen	111
3.2.6	SADC-Programm zur Agrarforschung und Ausbildung	115
3.3	Internationaler Referenzrahmen und regionale Integration	118
3.3.1	Deklaration zur Ernährungssicherung und FAO-Aktionsplan	118
3.3.2	Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung	119
3.3.3	Desertifikationskonvention	120

3.4	Gesamteinschätzung der regionalen Kooperationsanstrengungen	121
3.4.1	Koordinierungskompetenz	121
3.4.2	Integrationsstiefe	124
3.4.3	Entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung	125
3.5	Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ	126
4	Stärkung der sozialen Sektoren in der SADC	128
4.1	Prekäre soziale Lage in den SADC-Ländern	128
4.2	Kennzeichnung der integrationsrelevanten sozialen Probleme und ihre Bearbeitung im Rahmen von SADC	130
4.3	Stand, Hindernisse und Potentiale der regionalen Zusammenarbeit bei der Förderung der Sozialentwicklung	132
4.3.1	Humankapitalbildung / <i>Human Resources Development Sector</i> (HRD)	133
4.3.2	Beschäftigung und Arbeitsmarkt / <i>Employment and Labour Sector</i> (ELS)	134
4.3.3	Gesundheit / <i>Health Sector</i>	136
4.3.4	Reformerfordernis und Zukunftsfähigkeit der SADC	138
4.4	Perspektiven für die bilaterale deutsche EZ	139
	Anhang	151
	Literaturverzeichnis	142
	Abbildungen, Kästen, Tabellen, Übersichten im Text	
Abbildung 1	Überlappende Handelsabkommen in Ost- und Südafrika	15
-2	Wachsende bilaterale Handelsbilanzungleichgewichte zwischen der SACU und SADC, 1993 – 1997	16
-3	Organisationsstruktur der SADC	21
Kasten 1	Stufenschema zunehmender Regionalintegration	6
-2	Vertragliche Grundlage der SADC	18
-3	Doppelmitgliedschaften der SADC-Länder	25
-4	Ergebnisse des Chipeta-Berichtes - Schwächen der SADC-Institutionen und Empfehlungen zu deren Überwindung	43
-5	Förderung eines Partnerschaftsprogramms in Namibia	122
Tabelle 1	Zollbelastungen der Intra-SADC-Importe, 1995, Importanteile in % des Importwerts	34
-2	RSA-Handel mit Afrika und der Welt 1996, in Mrd. US \$ und in %	34
-3	Intra-SADC-Importe, 1995	36
Übersicht 1	Sector Organisations of SADC	20
-2	Zeitplan zur Umsetzung des Nachfolgeabkommens zu Lomé IV	29

Abbildungen, Karten, Tabellen, Übersichten im Anhang

Abbildung A 1	Anteil verschiedener SADC-Häfen am Transitverkehr der SADC, 1997 und 1998	153
-A 2	Durchschnittlicher täglicher Pro-Kopf-Kalorienverbrauch im südlichen Afrika, 1991/92 und 2020	154
Karte A 1	Regionale Verkehrsinfrastruktur	155
-A 2	Die SADC-Staaten mit den wichtigsten Bahnlinien und Häfen	156
-A 3	Elektrizitätsnetz im südlichen Afrika	157
-A 4	Internationale Flußsysteme der SADC-Länder	158
-A 5	Ackerflächenpotential im südlichen Afrika	159
-A 6	Klima- und Vegetationszonen der SADC-Länder	160
-A 7	Verbreitung und Ausmaß der Ressourcendegradation im SADC-Raum	161
Tabelle A 1	Demographische Daten der SADC-Länder	162
-A 2	Bruttoinlandsprodukt und Sektoranteile der SADC-Länder	163
-A 3	Verwendung des BIP, Auslandsverschuldung und EZ-Leistungen in den SADC-Ländern, 1998	164
-A 4	Landwirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Indikatoren der SADC-Länder	165
-A 5	Mitgliedschaften subsaharischer Staaten in zwischenstaatlichen Regionalorganisationen, 1998	166
-A 6	Wirtschaftliche und politische Bedingungen regionaler Integration und Kooperation	167
-A 7	Außenhandel der RSA mit anderen SADC-Mitgliedstaaten und der Welt, 1994 – 1998	168
-A 8	Wachsende Handelsbilanzungleichgewichte zwischen der SACU und SADC-7, 1993 – 1997	169
-A 9	Struktur des Außenhandels der SACU mit Subsahara-Afrika, 1995	169
-A 10	Finanzieller Status der SADC-Projektliste, 1999	170
-A 11	Streckenlänge der Eisenbahnen im südlichen Afrika	171
-A 12	SADC-Eisenbahnenfrachtverkehr, 1996 – 1998	172
-A 13	Hafenumschlag in der Region, 1996 – 1998	173
-A 14	Kapazitätsauslastung von SADC-Häfen, 1997 und 1998	174
-A 15	Kapazitätsauslastung der Containerfazilitäten der SADC-Häfen, 1997 und 1998	175
-A 16	Kenndaten der Energiewirtschaft der SADC	176
-A 17	Internationale Flußsysteme der SADC-Länder	177

Tabelle A 18	SADC-Anteile der Länder am kombinierten BIP (real) absolut und in Prozent, 1997	178
-A 19	Anteil des verarb. Gewerbes am BIP und durchschn. jährl. Wachstum, 1993 – 1998	178
-A 20	Struktur der Exporte verarbeiteter Güter aus Südafrika nach Faktorintensität, 1972 – 1993	179
-A 21	Textilindustrie: Vergleich Konstenindices ausgewählter Produktionsfaktoren, 1995 (Deutschland = 100)	179
-A 22	Textilindustrie: Stundenlöhne für ungelernete Arbeitskräfte 1995	180
-A 23	Investitionsentwicklung in der SADC	180
-A 24	Indikatoren zur makroökonomischen Konvergenz in der SADC-Region	181
-A 25	Rolle und Bedeutung des Agrarsektors in den SADC-Ländern	182
-A 26	Ackerflächen unter verschiedenen Regenfeldbaubedingungen in SADC-Ländern	183
-A 27	Wirtschafts- und Agrarwachstum im südlichen Afrika, 1980 – 1993	184
-A 28	Durchschnittlicher täglicher Pro-Kopf-Kalorienverbrauch im südlichen Afrika	184
-A 29	SADC Programme of Action: Food Security	185
-A 30	SADC Programme of Action: Environment and Land Management	187
-A 31	SADC Programme of Action: Livestock Production and Animal Disease Control	188
-A 32	SADC Programme of Action: Forestry	190
-A 33	SADC Programme of Action: Wildlife	192
-A 34	Regional Programmes, Projects and Networks coordinated by SACCAR	193
-A 35	SADC Programme of Action: Agricultural Research and Training	194
-A 36	Projekte der SCU HRD	196
-A 37	Projekte der SCU ELS	197
Übersicht A 1	Liste der SADC-Projekte im Elektrizitätsbereich	198
-A 2	Hauptprobleme eines integrierten Ansatzes bei Entwicklung und Management der Wasserressourcen der SADC	199
-A 3	Strategische Ziele und angestrebte Zwischenergebnisse in der Wasserwirtschaft der SADC	202

Abkürzungen

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AfDB	African Development Bank
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
ASCCI	Association of SADC Chambers of Commerce and Industry
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BLNS	Botsuana, Lesotho, Namibia, Swasiland
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
CBD	Convention of Biological Diversity
CBI	Cross-Border Initiative
CCC	Convention on Climate and Change
CCD	Convention to Combat Desertification (Internationale Wüstenkonvention)
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique Occidental
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Central
CIAT	International Centre for Tropical Agriculture
CILSS	Ständiger Zwischenstaatlicher Ausschuß zur Bekämpfung der Dürre im Sahel
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Centre
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna
CMA	Common Monetary Area
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa
CSD	UN Commission for Sustainable Development
CTA	Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DFID	Department for International Development (in the British Foreign Office)
EAC	East African Community
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
ECOWAS	Economic Community of Western African States
EFTA	European Free Trade Area
ESCOM	Electricity Supply Commission (of South Africa)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FANR DU	Food Agriculture and Natural Resources Development Unit
FISCU	Finance and Investment Sector Co-ordination Unit
FSRDH	Food Security and Rural Development Hub
FSTAU	Food Security Technical and Administrative Unit (heute: FANR)

GEF	Global Environment Facility
GSP	General Scheme of Preferences (GATT/CITO)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HPI	Human Poverty Index
HRD	Human Resources Development
IAP-WASAD	International Action Programme on Water and Sustainable Agricultural Development
IARC	International Agricultural Research Centre
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICRAF	International Council for Research in Agroforestry
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
ICWE	International Conference on Water and the Environment
IDC	Industrial Development Corporation
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFF	UN Intergovernmental Forum on Forest
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
ILCA	International Livestock Centre for Africa
ILO	International Labour Organization
IRRN	Interconnected Regional Rail Network
ISNAR	International Service for National Agricultural Research
ITFF	Interagency Task Force on Forest der FAO
ITTO	International Tropical Timber Organization
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
JICA	Japanese International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KKMU	Kleinste, kleine und mittlere Unternehmen
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NAFTA	North American Free Trade Area
NARS	National Agricultural Research System
NEAP	National Environmental Action Plan
NFP	National Forest Programme
NGO	Non-Governmental Organization
NORAD	Norwegian Agency for Development
NUAP	Nationales Umweltaktionsprogramm
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development

OSS	Sahara-Sahel-Observatorium
PANESA	Pasture Network for Eastern and Southern Africa
PTA	Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States
RI	Regionale Integration
RIARB	Regional Inventory of Agricultural Resource Base in Southern Africa
RSA	Republic of South Africa
SACCAR	Southern African Centre for Co-operation in Agricultural Research
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SADCC	Southern African Development Coordination Conference
SADC-FSP	SADC Food Security Programme
SAEN	Southern African Enterprise Network
SAPP	Southern African Power Pool
SATCC	Southern African Transport Co-ordinating Commission
SCU	Sector Co-ordinating Unit
SCU (ANRRT)	Sector Co-ordinating Unit: Agricultural and Natural Resources Research and Training
SCU (ELMS)	Sector Co-ordinating Unit: Environment and Land Management Sector
SCU (FANR)	Sector Co-ordinating Unit: Food, Agriculture and Natural Resources
SCU (IFWF)	Sector Co-ordinating Unit: Inland Fisheries, Wildlife and Forestry
SCU (LPADC)	Sector Co-ordinating Unit: Livestock Production and Animal Disease Control
SDI	Spatial Development Initiative
SEPAC	Small Enterprise Promotion Agencies Council
SIDA	Swedish International Development Agency
SITCD	SADC Industry and Trade Co-ordination Division
SKE	Sektorkoordinierungseinheit (Sector Co-ordinating Unit, SCU)
SMME	Small, Micro and Medium-sized Enterprises
SSA	Subsahara-Afrika
STD	Sexually Transmitted Disease
TFAP	Tropical Forest Action Plan (Tropenwaldaktionsplan)
TRIMs	Trade-Related Investment Measures
TRIPs	Trade-Related Intellectual Property Rights
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCOD	United Nations Conference on Desertification
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environment Program

USAID	U.S. Agency for International Development
WCED	World Commission on Environment and Development
WHC	World Heritage Convention
WSCU	Water Sector Co-ordinating Unit
WTO	World Trade Organization
WWF	World-Wide Fund for Nature
ZACPLAN	Zambesi River System Action Plan

Vorwort

Die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in Sub-Sahara Afrika ist das Hauptziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit der Region. Zusätzlich zur Unterstützung der Länder Sub-Sahara Afrikas bei der Armutsminderung, dem Umwelt- und Ressourcenschutz sowie der Bildung und Ausbildung durch bilaterale Vorhaben, sieht das BMZ in der Förderung der Regionalkooperation und –integration eine geeignete Strategie, um durch Überwindung von engen nationalen Grenzen für Waren, Kapital und Arbeitskräfte neue Produktions- und Handelsmöglichkeiten zu schaffen, die zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beitragen. In der Förderung der regionalen Zusammenarbeit und regionaler Zusammenschlüsse sieht das BMZ darüber hinaus auch einen erfolgversprechenden Weg zur Krisenprävention und Konfliktbewältigung.

Der Integrationsansatz im südlichen Afrika zeigt, welche positiven Impulse von regionaler Zusammenarbeit ausgehen können und welche Beiträge die deutsche EZ dabei zu leisten vermag. In der Absicht, die Zusammenarbeit mit der SADC weiter zu optimieren, hat das BMZ eine Studie angeregt, Stand und Perspektiven der SADC sowie weiterführende Ansätze zu ihrer Unterstützung zu untersuchen.

An der vorliegenden Studie haben neben den Mitgliedern der Afrika-Abteilung des DIE auch Mitarbeiter der KfW und der deutsche Berater für Handelsintegration des SADC-Sekretariats mitgewirkt. Die externen Autoren haben insbesondere zu den Kapiteln 2 und 6 im Teil I und zum Kapitel 1 im Teil II beigetragen. Ihrer Mitarbeit gilt unser besonderer Dank.

Berlin, Juni 2000

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht Stand und Entwicklungsperspektiven der *Southern African Development Community* (SADC) und zeigt Ansatzpunkte für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit auf. Dabei knüpft sie an die bestehende Zusammenarbeit an und entwickelt daraus weiterführende Vorstellungen.

Die entwicklungspolitischen Herausforderungen im südlichen Afrika sind aufgrund der anhaltenden kriegesischen Auseinandersetzungen in der Region, der Massenarmut, der AIDS-Pandemie und dem technologischen Rückstand so gewaltig, daß die Förderung des Integrationsprozesses der SADC zwar eine notwendige, doch keineswegs eine hinreichende Grundlage für eine wirksame Armutsminderung in der Region ist. Allerdings ist eine gezielte Förderung des SADC-Integrationsprozesses unverzichtbar, da nur so die wirtschaftliche und technologische Lokomotivfunktion Südafrikas für eine beschleunigte Mobilisierung der Potentiale der Mitgliedsländer effizient nutzbar gemacht werden kann.

Der nachfolgende Überblick ist zweigeteilt. Der *Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse*, die der Struktur der beiden Hauptteile entspricht, folgen *Schlußfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche EZ*.

I Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse

Regionale Kooperation und Integration sind für die Länder des südlichen Afrikas wichtige Voraussetzungen für eine beschleunigte Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Unter den Bedingungen globalisierter Technologieentwicklungen und Finanzmärkte haben die überwiegend agrarisch strukturierten, rohstoffexportierenden, industriell rückständigen Volkswirtschaften allein kaum eine Chance, die für den Aufholprozeß erforderlichen Technologie- und Finanztransfers auf sich zu ziehen. Dieser Prozeß kann erleichtert werden, wenn sie sich für einen größeren Wirtschaftsraum öffnen (Handelsintegration) und wenn sie wirt-

schafts- und sozialpolitische Voraussetzungen für eine strukturelle Modernisierung (marktwirtschaftliche und institutionelle Reformen, Infrastrukturausbau, Humankapitalbildung und Stärkung des Sozialkapitals) schaffen.

Die 1980 begründete und 1992 im Vertrag von Windhoek neu konzipierte Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (*Southern African Development Community, SADC*) steht im weltweiten Vergleich als Regionalorganisation relativ erfolgreich da. Sie befindet sich erst im Anfangsstadium einer regionalen Integration, nämlich der Entwicklung zur Freihandelszone von Staaten, die bislang noch in unterschiedlichen Regionalorganisationen integriert sind (SACU, COMESA, EAC u.a.). Der bisherige Erfolg ist folgenden Faktoren zuzuschreiben: Bei Gründung der *Southern African Development Co-ordination Conference, SADCC*, stand der pragmatische Ansatz einer funktionalen und arbeitsteiligen Entwicklungszusammenarbeit der sogenannten Frontstaaten im Vordergrund, die ein politisches und wirtschaftliches Gegengewicht zum Südafrika der Apartheid bildeten. Die meisten Länder der SADCC vollzogen in den 80er und 90er Jahren einen demokratischen Wandel. Die strukturell bedingten Entwicklungsprobleme in den Mitgliedstaaten waren ähnlich gelagert und erforderten in weiten Bereichen (Infrastruktur, Migration, Dürren, Ernährungssicherung) gemeinsame Entwicklungsansätze. Mit Erweiterung auf die SADC der vierzehn Mitgliedstaaten¹ und dem Eintritt in die Phase der Schaffung einer Freihandelszone ist der Integrationsprozeß anspruchsvoller und schwieriger geworden. Die Heterogenität unter den Mitgliedsländern hat mit dem Beitritt Südafrikas und der DR Kongo zugenommen, die politische Lage ist instabil, und die Zwänge einer erst beginnenden Weltmarktintegration der fortgeschrittenen Mitgliedsländer wirken eher differenzierend als integrierend. Die SADC müßte unter diesen Vorzeichen mutige Schritte der politischen Stabilisie-

1 Die derzeitigen 14 Mitgliedstaaten in alphabetischer Reihenfolge sind: Angola, Botswana, DR Kongo, Lesotho, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Republik Südafrika, Sambia, Seychellen, Simbabwe, Swasiland und Tansania.

rung, der ausgeglicheneren Verteilung von Nutzen und Kosten der Integration und damit auch überfällige Organisationsreformen vornehmen.

1 Erfahrungen mit Vorhaben der Regionalintegration

Unter dem Eindruck des schnellen Verfalls der realen Rohstoffpreise an den Weltmärkten verfolgten in den 60er und 70er Jahren afrikanische und lateinamerikanische Länder eine Entwicklungsstrategie importsubstituierender Industrialisierung, die durch Vorhaben der Regional Kooperation ergänzt wurden. Ausreichender Außenschutz und genügend umfangreiche inländische Kaufkraft wurden als die wichtigsten Voraussetzungen der Industrieentwicklung angesehen. Die Mindestgröße des Binnenmarktes, die erforderlich war, um ein Mindestmaß an Kostendegression und industrieller Arbeitsteilung zu gewährleisten, versuchte man auf dem Wege regionaler Integration zu erreichen.

In den 70er Jahren scheiterten die regionalen Integrationsvorhaben durchweg, von der EU und EFTA einmal abgesehen, und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- Die Mitgliedstaaten konnten bezüglich der Verteilung von Nutzen und Kosten integrationsfördernder Maßnahmen keine Einigung erzielen.
- Die Angleichung der nationalen Handelsregime erwies sich administrativ-technisch als außerordentlich schwierig.
- Die politischen und wirtschaftlichen Eliten wollten die fiskalischen und privatwirtschaftlichen Vorteile, die ihnen die nationalstaatlichen Handelsprotektionismen geboten hatten, nicht missen.
- Die vor Importkonkurrenz geschützten, in der Regel hochsubventionierten Industrier Vorhaben einzelner Mitgliedstaaten hätten von Grund auf umstrukturiert werden müssen, um im Wettbewerb in einem gemeinsamen Markt

bestehen zu können. Dazu wollten sich die nationalen Entwicklungspolitiken nicht verständigen.

In den 90er Jahren kommt es angesichts des Erfolgsfalls fortschreitender Integration der EU und im Zuge der globalen Liberalisierung, insbesondere des GATT/WTO-Prozesses, zu einer neuen Gründungswelle zwischenstaatlicher Organisationen der Regionalintegration, die durch multi- und bilaterale EZ gefördert wird. Die Regionalintegration wird ganz im Gegensatz zur Politik der importsubstituierenden Industrialisierung der 60er Jahre heute als ein Weg zur schrittweisen Handelsliberalisierung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft angesehen. Das auf den Abschluß von Handelspräferenzabkommen mit regionalen Freihandelszonen von AKP-Staaten zielende Lomé V-Verhandlungsmandat der EU-Kommission unterstützt diese Einschätzung. Auch Art. 130u des Maastricht-Vertrags fordert u.a. die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft.

Die neuere Diskussion betont, Vorhaben der Regionalintegration können Standortverhältnisse derart verändern, daß sie sowohl attraktiv für ausländische Direktinvestitionen werden als auch nationale Investitionen fördern. Ausländische Firmen bringen ihrerseits das entscheidende Paket von Voraussetzungen internationaler Wettbewerbsfähigkeit mit sich: moderne Technologien und Managementmethoden, Exportnetzwerke und Marktkenntnisse sowie Zugang zu langfristigem Kredit. Allerdings weist die neue, empirisch fundierte Literatur auch auf eine Reihe regionalpolitischer Voraussetzungen hin, die erfüllt sein müssen, damit diese Möglichkeiten realisiert werden können:

1. Regionale Konzentrationsprozesse im Handel und bei den Investitionen müssen strukturpolitisch ausgeglichen, und die in einer ersten Integrationsrunde benachteiligten Staaten für eine Übergangsphase kompensiert werden. Dies erfordert ausreichende und nachhaltige Finanzierung entsprechender Maßnahmen.

2. Erziehungszölle sind im Kontext subsaharischer Regionalvorhaben unverzichtbar, weil die gravierenden Defizite systemischer Wettbewerbsfähigkeit nur unter dieser Voraussetzung abgebaut werden können und ein moderates Schutzzollregime ein zusätzlicher Anreiz für ausländische Direktinvestitionen ist.
3. Eine zügige Realisierung intraregionaler Handelspräferenzen erfordert den schnellen Übergang von einer Freihandelszone zur Zollunion.
4. Damit dieser Prozeß nicht an volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten und politischen Konflikten scheitert, sind viertens o.a. finanzielle Ausgleichsmechanismen sowie soziale und strukturelle Ausgleichsfonds zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich.
5. Wo die Herstellung des regionalen Zollregimes substantielle Importliberalisierung impliziert, muß zwecks Vermeidung von Ungleichgewichten fünftens eine wirksame Exportförderung betrieben werden.
6. Die Handelsintegration muß zügig erfolgen, sonst wird sie wegen der voranschreitenden weltweiten Integration im WTO-System und wegen der Implementierung des Freihandelsabkommens Südafrikas mit der EU und Brasilien in ihrer Wirkung verpuffen.

2 Heterogenität der SADC-Länder

Die SADC-Länder bieten hinsichtlich Fläche und Bevölkerungszahl, Größe des heimischen Marktes, Stand volkswirtschaftlicher Arbeitsteilung und Pro-Kopf-Einkommens sowie ihrer sozialen und politischen Situation ein sehr heterogenes Bild. Allein der Anteil Südafrikas am regionalen BIP liegt bei über 70 %. Während das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den letzten zehn Jahren in der RSA stagnierte und in Angola und der DR Kongo um ca. 9 % p.a. zurückging, ist es z.B. in Botsuana und Mauritius um 3 – 4 % jährlich gestiegen. Die durchschnittliche Inflationsrate liegt deutlich im zweistelligen Bereich,

während sie für die SACU-Länder² weniger als 10 % beträgt. Auch die Unterschiede bei den Budget- und Leistungsbilanzunterschüssen, den Spar- und Investitionsquoten, der Auslandsverschuldung und der Abhängigkeit von externen Transfers sind beträchtlich. Während die Landwirtschaft in der DR Kongo und in Tansania mehr als die Hälfte zur Wertschöpfung beiträgt, beträgt der Vergleichswert für Botsuana, die Seychellen und die RSA weniger als 5 %. Nur die RSA, Mauritius und Simbabwe verfügen über einen relativ bedeutenden Industriesektor.

Insgesamt leben 40 % der Menschen in der SADC unterhalb der Armutsgrenze. Die Pro-Kopf-Einkommen sind innerhalb der SADC-Länder sehr ungleich verteilt. Einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 110 US \$ in der DR Kongo steht ein Maximalwert von fast 6.500 US \$ auf den Seychellen gegenüber. Während Sambia, Tansania, Malawi, Angola und Mosambik Plätze im unteren Bereich des *Human Development Index* einnehmen, liegen Mauritius und die Seychellen um etwa 100 Rangplätze besser. Selbst die politisch-wirtschaftliche Vormacht RSA ist von extremer Dualität zwischen modernem und traditionellem Segment der Volkswirtschaft gekennzeichnet. Etwa 5 Mio. Menschen von insgesamt 39 Mio. sind voll in den modernen Sektor integriert. Die gewaltige Doppelaufgabe von Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum sowie wirtschaftlich-sozialer Integration der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten wird die Kräfte der RSA noch lange binden. Sie kann daher eine Lokomotivfunktion nur in begrenztem Maße wahrnehmen und die SADC nur komplementär/supplementär zur eigenen Entwicklungsagenda fördern. Die kleineren Mitgliedstaaten hingegen sind ihrerseits darum besorgt und bemüht, ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen im Zuge des Integrationsprozesses zu wahren.

Auch die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen ist sehr unterschiedlich. Länder mit reichen Was-

2 Die *Southern African Customs Union* (SACU) umfaßt neben Südafrika die Länder Botsuana, Lesotho, Namibia und Swasiland.

servorkommen sind insbesondere die DR Kongo, Lesotho, Mosambik und Angola, während die RSA Hauptimporteur von Wasser ist. Gute Voraussetzungen für kostengünstige Energieerzeugung bestehen vor allem in Mosambik, der DR Kongo, Sambia, Angola sowie Simbabwe. Nach Auslastung der derzeitigen eigenen noch umfangreichen Kapazitätsreserven für die Erzeugung elektrischer Energie könnte die RSA längerfristig auch auf diesem Gebiet ein wichtiger Importeur werden. Das Land ist auch auf den Rückgriff auf Arbeitskräfte aus Nachbarländern angewiesen. Reiche Rohstoffvorräte gibt es in der RSA, Botsuana, Namibia, Simbabwe, Angola und Mosambik, während die diesbezügliche Ausstattung Lesothos, Swasilands, Malawis und der Inselstaaten der SADC gering ist. Die natürlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft sind vor allem in Angola, Sambia, der DR Kongo, Tansania und Simbabwe günstig, während die Agrarsektoren in Botsuana, Lesotho und Namibia durch die ariden Boden-Klima-Verhältnisse wirtschaftlich submarginal sind. Sechs Länder haben keinen eigenen Zugang zum Meer und sind auf Transporte durch andere SADC-Staaten angewiesen. Dies ermöglicht letzteren – derzeit vor allem Mosambik – mit der Bereitstellung der Transitleistungen entsprechende zusätzliche wirtschaftliche Aktivität und Deviseneinnahmen. Die Potentiale der einzelnen SADC-Länder bieten also durchaus Möglichkeiten für Austausch, weitergehende Kooperation und Integration. Allerdings sind die Ausgangsbedingungen hierfür und die sich hierdurch bietenden Chancen für die einzelnen Länder unterschiedlich.

3 Mittelfristige Perspektiven des Integrationsvorhabens SADC

Angesichts der oben dargestellten strukturellen Heterogenität ist an eine substantielle wirtschaftliche Konvergenz der SADC-Länder in einem überschaubaren Zeitraum nicht zu denken. Die SADC als Gemeinsamer Markt mit Niederlassungsfreiheit der Menschen und Unternehmen ist noch ferne Zukunftsmusik. Selbst die anstehende Imple-

mentierung des Freihandelsabkommens wird schwierig genug werden angesichts der Blockierungsmöglichkeiten, welche die Wechselkurspolitik, die Gestaltung und Handhabung der Ursprungsregeln des grenzüberschreitenden Handels sowie die Subventionierung einzelner Branchen den einzelnen Mitgliedstaaten bieten, wenn sie so wollen. Die Umsetzung des Handelsprotokolls, die schrittweise Bewältigung der überfälligen organisatorischen SADC-Reform und die Verbesserung sektorübergreifender Rahmenbedingungen werden insofern die SADC-Agenda in der nächsten Dekade bestimmen. Ein gemeinsamer Arbeitsmarkt und eine gemeinsame Währung können angesichts der heterogenen Wirtschaftsstruktur und der erforderlichen Vorlaufzeiten der Transformation bzw. volkswirtschaftlichen Konvergenzprozesse erst auf sehr lange Sicht geschaffen werden.

In dieser Lage hängen die Entwicklungsperspektiven der SADC in hohem Maße von Potential und Interessenlage der RSA als stärkstem Wirtschaftspartner der Region ab. Die RSA kann sich angesichts ihrer inneren Entwicklungsaufgaben in bezug auf die SADC weder finanziell, noch integrationspolitisch übernehmen – und das gilt auf lange Sicht. Andererseits erfordert der Integrationsprozeß auch von der RSA erhebliche Kompromißbereitschaft. Folgender Ablauf erscheint realistisch: (a) Implementierung der SADC-Freizone in einem Zeitraum von 10 bis 15 Jahren, (b) kontinuierlicher Ausbau der funktionssektoralen Kooperation und (c) allmähliche Stärkung der SADC als Organisation nach Maßgabe der ihr von den Mitgliedstaaten Schritt für Schritt übertragenen politischen Kompetenzen sowie ihrer Finanz- und Verwaltungskapazitäten. Ähnliches gilt für die Entwicklung der sicherheitspolitischen Regional Kooperation der SADC. Eine gemeinsame Sicherheitspolitik ist ohne angemessene Berücksichtigung der Interessenlage der RSA, des zentralen Stabilitätsfaktors der Region, nicht vorstellbar.

Die Förderung der SADC durch die Industrieländer muß deshalb mit Geduld und Kontinuität betrieben werden. Die Entwicklung von Vorhaben zwischenstaatlicher Regionalintegration ist ein

nicht prognostizier- und planbarer historischer Prozeß. Die EZ-Administrationen sind wichtige Mitspieler, nicht aber Herren des Prozesses. Entscheidend ist der politische Wille der SADC-Staaten und ihrer Zivilgesellschaften. Überzeugungsarbeit und Fördermaßnahmen der EZ können die regionale Vertrauensbasis und mögliche konzeptionelle Ansätze jedoch stützen und stärken.

Eine wesentliche Rechtfertigung für eine EZ zugunsten von SADC besteht darin, integrationswirksame Investitionen und Vorhaben zu ermöglichen, die aufgrund ihres spezifischen Charakters über die bilaterale EZ in einzelnen Ländern der Region nicht zu leisten sind. Dabei sollte bedacht werden, daß bestimmte Vorhaben, insbesondere integrationswirksame Infrastrukturmaßnahmen, auch unabhängig vom Fortschritt des politischen Integrationsprozesses erfolgreich durchgeführt werden können.

4 Geringe Leistungsfähigkeit der SADC-Institutionen

Auf der Grundlage des SADC-Vertrags von 1992 und der bisherigen Integrationsentwicklung sind folgende regionale Organe entstanden:

- regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs, Gipfeltreffen (*Summit of Heads of State*),
- Ministerrat (*Council of Ministers*),
- ständiger Ausschuß der SADC-Beamten (*Standing Committee of Senior Officials*),
- SADC-Sekretariat (*Secretariat*),
- Fachministerratsausschüsse (*Sectoral Committees of Ministers*),
- Sektorkommissionen / Sektorkoordinierungseinheiten (*Sector Commissions / Sector Coordination Units, SCUs*),
- Gerichtshof (*Tribunal*), (existiert noch nicht),

- Politik-, Verteidigungs- und Sicherheitsorgan (*Organ on Politics, Defence and Security*).

Die exekutive Steuerungskompetenz des Integrationsprozesses durch das SADC-Sekretariat ist zwar im Gründungsvertrag verankert, wird in der Praxis jedoch sowohl von den Mitgliedstaaten als auch den nachgeordneten Sektorkoordinierungseinheiten in Frage gestellt. Sektorkommissionen bzw. -koordinierungseinheiten sind die ausführenden Organe der SADC. Ihre Zuständigkeiten und Agenden werden auf der Grundlage von Sektorprotokollen definiert. Diese werden vom Gipfeltreffen beschlossen und müssen von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten ratifiziert werden, bevor sie rechtswirksam werden. Zur Zeit existieren zehn Sektor- bzw. sektorübergreifende Protokolle, die sich in unterschiedlichem Stand ihrer Ratifizierung befinden.

Bisher gibt es eine Sektorkommission für Transport und Kommunikationswesen und eine weitere für genetische Ressourcen. Sie werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert, sind damit echte Regionalorgane. Die Sektorkoordinierungseinheiten hingegen sind den jeweils zuständigen nationalen Fachministerien und auch den jeweiligen Fachminister-Treffen (*SADC sector ministers meetings*) sowie dem Ministerrat gegenüber verantwortlich. Als Organisation werden sie national finanziert. Ihre Politiken und Programme werden maßgeblich von den jeweiligen Fachministerratsausschüssen gesteuert, deren Vorsitz von dem Minister des jeweils zuständigen Mitgliedslandes wahrgenommen wird. Zur Zeit bestehen 19 Sektorkoordinierungsbüros, deren Maßnahmen untereinander allerdings noch kaum koordiniert sind. Alle Vorhaben des SADC-Aktionsprogramms (Gesamtheit der von den Sektorkoordinierungseinheiten und -kommissionen durchgeführten Projekte) sind nicht nur mit der durchführenden Sektorkoordinierungseinheit, sondern auch mit den Fachministerien der jeweils beteiligten Staaten abzustimmen und zu kontrahieren. Außerdem muß ihnen der SADC-Ministerrat zustimmen.

Die Sektorkoordinierungseinheiten verfügen – bei erheblichen Unterschieden ihrer Performance – bisher weder über die politische Kompetenz, regi-

onale Projektpolitik zu gestalten, noch sind sie ausreichend mit Personal und technischen Hilfsmitteln für eine solche Aufgabe ausgestattet. Unter den Schwachstellen bzw. Engpässen der weiteren Integration sind insbesondere die folgenden hervorzuheben:

- unklare Kompetenzenabgrenzungen zwischen den Sektorkoordinierungseinheiten und dem SADC-Sekretariat;
- sehr unterschiedliche und in vielen Fällen unzureichende Ausstattung der Sektorkoordinierungseinheiten mit Mitteln und Fachkräften;
- eine unklare Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Sektorkoordinierungseinheiten sowohl gegenüber den jeweiligen nationalen Fachressorts als auch gegenüber der SADC;
- eine große Zahl von Sektorkoordinierungseinheiten, die kaum koordiniert bzw. koordinierbar sind;
- zu viele SADC-Treffen, die erhebliche Personal- und Finanzressourcen binden;
- eine bisher fehlende Gesamtsteuerung und Übersichtlichkeit des Mitteleinsatzes des SADC-Aktionsprogrammes als auch der nationalen Beiträge auf Sekretariatsbene.

Eine fortlaufende Diskussion darüber, ob das Sekretariat nicht auf ein reines Administrationsorgan reduziert werden sollte, zeigt, daß die Mitgliedstaaten nur sehr zögerlich bereit sind, auf nationale Hoheitsrechte zugunsten von SADC zu verzichten. Das Sekretariat ist auch aufgrund unzureichender Personalkapazität z.Zt. noch nicht darauf eingerichtet, eine aktive, d.h. politikgestaltende Rolle zur weiteren Entwicklung der SADC, insbesondere der technischen Ausgestaltung und Implementation des Handelsprotokolls, zu spielen.

Die Mitgliedstaaten haben sich im Rahmenvertragswerk der SADC und den bisher von den Staatschefs unterzeichneten Sektorprotokollen stets zur SADC und ihrer Entwicklung bekannt, solange dies nicht die Übertragung politischer Kompetenzen an die Organe der SADC bedeutete. Zu mehr waren die Mitgliedstaaten bisher aber

nicht bereit. Alle SADC-Mitgliedstaaten zahlen unabhängig von Bevölkerungszahl und Bruttonationalprodukt den gleichen Beitrag zum SADC-Budget. Für Lesotho ist das also derselbe Betrag, obwohl das BSP des Landes nur 0,7 % desjenigen der RSA beträgt. Die generelle Unterfinanzierung der SADC als Organisation aus Mitteln der Mitgliedstaaten zieht Geberabhängigkeit nach sich. Das SADC-Aktionsprogramm wird zu über 90 % aus Gebermitteln finanziert; zu den größten Gebern zählen die EU und Deutschland.

Trotz der geringen Leistungsfähigkeit der SADC-Institutionen gibt es keinen überzeugenden Grund, an der Zukunftsfähigkeit der SADC zu zweifeln. Die „inneren“ Entwicklungsperspektiven der SADC weisen zwar substantielle wirtschaftliche und politische Engpässe auf, aber insgesamt bestehen gute Aussichten, daß das Freihandelsabkommen im Verlauf der nächsten Dekade implementiert werden kann. Die EU hat immerhin drei Dekaden bis zur Stufe der Wirtschaftsunion gebraucht, und die SADC ist nach ihrer Neukonzipierung erst acht Jahre alt. Ihre bisherigen Erfolge sind sowohl für sich allein genommen als auch im internationalen Vergleich beachtlich. Allein schon auf dem Felde der Bereitstellung von Infrastruktur und sonstiger übernationaler öffentlicher Güter sowie sektoraler Normierungen und Vereinheitlichungen eröffnet sich ein breites, entwicklungspolitisch fruchtbares Feld noch weit vor dem Zwang zur Aufgabe wesentlicher Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten. Schließlich muß gesehen werden, daß die Vertreter der Mitgliedsländerverwaltungen stolz auf das bisher Erreichte sind und sich durchaus mit der SADC identifizieren.

5 Reformansätze der SADC

Die SADC versteht sich gemäß Vertrag von Windhoek als *development integration community*, d.h. ihre Zielsetzung geht über die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen der Handelsintegration hinaus. Die politischen und wirtschaftlichen Interessengegensätze der Mitgliedstaaten haben sich bisher jedoch als so schwer-

wiegend erwiesen, daß die Verwirklichung einer Freihandelszone und darüber hinaus natürlich auch die weiteren Schritte zur Zollunion und zu einem gemeinsamen Markt von Rückschlägen nicht frei sein werden.

Der SADC-interne fachlich-technische Diskussionsprozeß hat die organisatorischen Schwachpunkte offengelegt und zu folgenden Reform- bzw. Veränderungsvorschlägen geführt, deren politische Umsetzung bisher allerdings noch nicht absehbar ist:

- die Zahl der Projekte des SADC-Aktionsprogramms auf solche mit nachweisbar regionalem Charakter zu verringern;
- den Anteil des Finanzierungsbeitrags der SADC-Mitgliedstaaten am SADC-Aktionsprogramm anzuheben;
- die Sektorkoordinierungseinheiten zu größeren Einheiten zusammenzufassen, die folgende Entwicklungsschwerpunkte (*cluster*) abdecken: Landwirtschaft, Schutz der natürlichen Ressourcen und Umwelt; Entwicklung der Humanressourcen, Wissenschaft und Technologie; Infrastruktur, Kommunikation und Informationstechnologie; Handel, Industrie, Finanzierung und Investitionen; Gemeinwesenentwicklung (*community development*), Kultur und Information;
- die Rolle des SADC-Sekretariats als Instrument der Politikkoordinierung und -harmonisierung bzw. ihrer Vorbereitung zu stärken.

Kurz- bis mittelfristig zeichnen sich folgende Perspektiven einer SADC-Reform ab:

- Die SADC wird möglicherweise trotz erheblicher Widerstände bereits 2000/2001 einen ersten Schritt zur Zusammenfassung der Sektorkoordinierungseinheiten unternehmen. Dabei könnte es zunächst um die Schaffung einer Kommission für die eng verknüpften Sektoren Handel und Industrie sowie Finanzierung und Investitionen gehen.
- Des weiteren sind Veränderungen des Sekretariats in Organisation und Kompetenzen zu

erwarten. Es wäre für die SADC ein Gebot der Klugheit, vor allem auch zur Einbindung der EZ in den regionalen Entwicklungsprozeß, die Kompetenzen des Sekretariats bei der Koordinierung von EZ und Projektpolitik zu stärken.

- Dem Ministerrat wird ein Vorschlag zur Finanzierung der SADC-Institutionen über eine Steuer auf Privattransaktionen oder -konsum (z.B. Mehrwertsteuer) gemacht werden. Dies würde einerseits die Staatshaushalte nicht belasten, andererseits die Beiträge der Mitgliedsländer entsprechend dem jeweiligen BSP sicherstellen.

6 Innere und äußere Antriebe und Hemmnisse der Integration

Regionale Konflikte

Ein wesentliches Hemmnis für eine vertiefte Integration der SADC sind die offenen und latenten Konflikte in der Region, in die mehrere Mitgliedsländer verwickelt sind. Das *Sicherheitsorgan* hat hier bislang versagt, Simbabwe und Namibia haben sich ohne seinen Beschluß militärisch sowohl in Angola als auch in der DR Kongo engagiert. Die tiefe innenpolitische Krise in Simbabwe ist zum neuerlichen Testfall für die Region und die stabilitätspolitische Führerschaft der RSA geworden. Bislang hat Staatspräsident Mbeki mit Geschick agiert und Südafrika und andere SADC-Staaten aus den Konflikten heraus gehalten. Angesichts des hohen Konfliktpotentials in der Region (unvollendete Nationalstaatenbildung, Land-, Wasser- und Rohstoffkonflikte) erscheint eine Stärkung der Mechanismen zur Konfliktregelung dringend erforderlich. Bislang hat sich aber nur in wenigen Ländern neben Südafrika das Bewußtsein durchgesetzt, daß wirtschaftliche Prosperität ohne Frieden nicht zu haben ist.

Handelsverflechtungen und überlappende Handelsabkommen

Der Rohstoffboom von 1995/97 hat sich außerordentlich günstig auf die Exporte der RSA in die SADC ausgewirkt, allerdings kaum auf ihre entsprechenden Importe. Die entsprechenden bilateralen Handelsbilanzüberschüsse der RSA können aus den Devisenaufkommen der SADC-Partner nicht nachhaltig finanziert werden. Der Wirtschaft der RSA muß also mit Blick auf die eigene Entwicklung sehr daran gelegen sein, daß sich die Transfers und Auslandsinvestitionen in die Partnerländer stabilisieren und dort die Exportleistungen kräftig zunehmen. Dies wäre eine gute Voraussetzung für die Implementation des Freihandelsabkommens vor allem auch aus der Interessenlage des Privatsektors gesehen. Tatsächlich sehen südafrikanische Unternehmen und Gewerkschaften dies jedoch anders und wollen bestimmte Branchen wie Textil und Bekleidung gegen die SADC-Konkurrenz geschützt wissen.

Fast alle Länder der Region sind neben der SADC noch Partnerstaaten anderer Handelsabkommen. Die Zollunion SACU umfaßt fünf SADC-Mitglieder, neun der Staaten sind gleichzeitig Mitglieder der COMESA und Tansania Mitglied der EAC, die RSA hat Freihandelsabkommen mit der EU und Brasilien unterzeichnet usw. Diese überlappenden Mitgliedschaften ziehen zum einen handelstechnische Probleme wie unterschiedliche Ursprungsregeln, widersprüchliche Außenzölle bei Mitgliedschaft in mehr als einer Zollunion, Mehrfachbelastung durch Mitgliedsbeiträge etc. nach sich; zum anderen fehlt es an einer klaren Identifizierung mit einem Integrationsprojekt.

Das EU/RSA-Abkommen bringt tiefgreifende Budgetprobleme für die SACU-Partner der RSA mit sich. Der Mechanismus zum *revenue sharing* wird derzeit neu verhandelt, während die EU bereits ihre Bereitschaft bekundet hat, zur Kompensation der Folgen in den schwächeren Ländern beizutragen. Festzuhalten ist, daß die Umsetzung des Freihandelsabkommens über die budgetären, steuerpolitischen und wettbewerblichen Konsequenzen auch die SADC in eine Krise führen könnte, die es ggf. durch Ausgleichszahlungen

abzuwenden gilt. Ein regionales Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und der SADC gemäß dem Post-Lomé Verhandlungsmandat wird frühestens ab 2008 zustande kommen.

Neue Antriebskräfte durch regionale Fonds

Die Erfahrungen der EU zeigen, daß die negativen Effekte wirtschaftlicher Integration auf benachteiligte, strukturschwache Regionen bzw. Gruppen durch eine gezielte Förderpolitik mit Hilfe von regionalen Fonds kompensiert werden können. Positive Effekte und Integrationspotentiale können besser nutzbar gemacht und wohlfahrtssteigernde Wirkungen besser verteilt werden. Zwar ist die SADC nicht mit der EU zu vergleichen, was die Ausgangsbedingungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur sowie in der (im)materiellen Infrastruktur betrifft, doch dies spricht nicht grundsätzlich gegen den Versuch, auch im Fall der SADC eine Politik regionaler Ausgleichs- und Strukturfonds auf den Weg zu bringen.

7 Entwicklung in ausgewählten Sektoren

7.1 Physische Infrastruktur

Infrastrukturverflechtungen in der SADC

Die SADC-Länder sind durch ein weites Schienen- und Straßennetz, die gemeinsame Nutzung von Seehäfen, ein elektrisches Verbundsystem sowie die gemeinsame Nutzung von Flußsystemen relativ eng miteinander verbunden. So gibt es eine Reihe wichtiger Verkehrskorridore, die vor allem zwischen den zentral gelegenen SADC-Ländern Sambia und Simbabwe mit hohem wirtschaftlichem Potential und den Häfen anderer Mitgliedstaaten verlaufen. Den größten Beitrag zum Transitverkehr innerhalb der Gemeinschaft leisten bisher mit jeweils rund einem Drittel des Aufkommens die beiden mosambikanischen Häfen Maputo und Beira. Nach inzwischen getätigten Investitionen könnte in Zukunft ein größerer

Anteil des Regionalverkehrs auch über Namibia erfolgen. Das sehr ausgedehnte Hochspannungsnetz der RSA ist direkt oder indirekt mit fast allen anderen SADC-Ländern verbunden. Die SADC-Region wird von fünfzehn grenzüberschreitenden Flußeinzugsgebieten entwässert, von denen die meisten viele Anrainerstaaten haben. Die wichtigsten Infrastrukturanlagen von regionaler Bedeutung im Wasserbereich bestehen zwischen Lesotho und der RSA im Rahmen des „*Lesotho Highlands Water Project*“. Das Potential einer Verbesserung der regionalen Infrastruktur und der Rahmenbedingungen ist sehr groß. Allerdings ist es erforderlich, für einzelne Sektoren entsprechend der relativen Bedeutung von Investitionen Prioritäten zu setzen. Weiterhin ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen angebracht.

Große Vorhaben der regionalen Infrastruktur wie die Verkehrskorridore standen als sinnvolle Maßnahmen nicht nur am Anfang der Integrationsanstrengungen; geeignete Infrastrukturvorhaben werden auch in Zukunft von ausschlaggebender Bedeutung für die weitere Integration der Volkswirtschaften und diesbezügliche Wohlstandsgewinne sein.

Verkehr

Eine Reihe von Problemen behindern einen effizienten und für die Nutzer kostengünstigen Transitverkehr. Zu diesen gehören für den Transitverkehr insgesamt eine unzureichende Verknüpfung zwischen Straße, Schiene und Wasser, teils unzureichende Standardisierung, Unterhaltungsrückstände sowie Managementschwächen. Im Straßenverkehr sind erhebliche, für den Straßenzustand sehr schädliche Überladungen verbreitet, der Marktzugang für Transportunternehmen ist beschränkt, und bei der Grenzabfertigung kommt es meist zu langen Verzögerungen. Kapazitätsengpässe bestehen u.a. auch bei der Hafenumschlagkapazität für Container.

Das Potential einer verbesserten Integration der SADC im Verkehrsbereich ist beträchtlich, denn die derzeitigen Transportkosten liegen wesentlich über denen in anderen Entwicklungsregionen.

Dies führt zu höheren Produktions- und Vermarktungskosten und behindert den grenzüberschreitenden Warenaustausch. Somit stellen die derzeitigen Defizite im Verkehrsbereich, zu deren Überwindung die SADC beitragen kann, ein gewichtiges Hemmnis für die bessere Nutzung des hohen Potentials einer Reihe von SADC-Ländern dar. Dies gilt nicht nur für Rohstoffexporte in Drittländer, sondern vor allem auch für den für die Ernährungssicherung wichtigen Agrarsektor und -handel innerhalb der Gemeinschaft.

Der Entwicklung und Integration des regionalen Verkehrs widmet sich neben einer Reihe anderer Regionalorganisationen und Assoziationen des Verkehrsgewerbes vor allem die *Southern African Transport and Communications Commission* (SATCC) der SADC mit Sitz in Maputo. Ihre Tätigkeit beruht auf dem „*Protocol on Transport, Communications and Meteorology*“ von 1996. Inzwischen gibt es einige Fortschritte bei der Umsetzung von Strukturreformen insbesondere im Straßensektor, z.B. durch Schaffung zweckgebundener Straßenfonds und rechtlich selbständiger *road authorities* sowie eine größere Rolle des Privatsektors (z.B. Managementausschuß, zweckgebundener Straßenfonds, Zuständigkeit für Unterhaltungsarbeiten). Im Eisenbahn- und Hafenbereich sind bereits Verbesserungen bei Rechts- und Organisationsformen und eine zunehmende Zuständigkeit Privater vor allem für den Betrieb festzustellen. Die Nutzung des Entwicklungspotentials wichtiger Verkehrskorridore soll durch mehrere Raumentwicklungsinitiativen (*Spatial Development Initiatives*, SDIs) gefördert werden, die von der Regierung der RSA ausgehen, bei denen aber auch private Investoren eine wichtige Rolle spielen. Die SDIs arbeiten bisher jedoch kaum mit den SADC-Strukturen zusammen.

In den Konzepten praktisch aller großen Geber für den Transportbereich, wie auch in denen für die anderen Sektoren, spielt die Verbesserung der Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle. Hauptgeber für individuelle Empfängerländer im Transportsektor sind neben zahlreichen bilateralen Gebern, unter denen Deutschland zu den größten gehört, vor allem die EU und die Weltbank. Die SADC selbst wird von der EU, der Weltbank und

diversen weiteren bilateralen Gebern (u.a. Deutschland über die GTZ für die Eisenbahn) gefördert. Da eine Investitionsfinanzierung auch über IDA nur als Kredit möglich ist, Kredite aber für die SADC als Organisation nicht in Frage kommen, beschränkten sich die Beiträge der Weltbank hier wie auch bei ihrer sonstigen Zusammenarbeit mit der SADC im Wesentlichen auf Technische Zusammenarbeit und Sektorstudien.

Elektrische Energie

Der Anteil der international gehandelten elektrischen Energie an der Gesamtzeugung der SADC insgesamt ist bisher bescheiden, auch wenn dieser Handel für einige Länder, insbesondere für Namibia, Lesotho und Mosambik große Bedeutung hat. Zwar konnten in den letzten Jahren einige zusätzliche Verknüpfungen nationaler Elektrizitätsnetze erreicht werden, doch wird eine stärkere Integration bisher durch das Festhalten der meisten Länder an einer weitgehenden Energieautarkie behindert. Verstärktes privates Engagement bei Investitionen wurde bisher – trotz diesbezüglicher Verbesserungen – durch häufig noch unzureichende sektorale Rahmenbedingungen behindert. Angesichts der sehr unterschiedlichen Ausstattung der verschiedenen Länder mit Energieressourcen könnten durch verstärkte Integration vor allem Kostenvorteile und/oder teilweise auch eine Verbesserung der Versorgungssicherheit erreicht werden.

Die Sektorkoordinierungseinheit Energie in Lunda/Angola ist Träger der Integrationsbemühungen der SADC auf der Grundlage des inzwischen in Kraft getretenen Energieprotokolls. Ihre Tätigkeit wird durch die des „*Southern African Power Pool*“ (SAPP) ergänzt, dem die Elektrizitätsversorgungsunternehmen aller auf dem Festland liegenden SADC-Länder angehören. SAPP und SCU konsultieren sich regelmäßig. Hierbei geht es um gegenseitige Informationen, aber auch um Anregungen zur Politikgestaltung. In technischen Fragen entscheidet SAPP ohne politische Einflüsse. Auch im Elektrizitätsbereich sind die Weltbank und die EU neben einer Reihe bilateraler Geber die Hauptförderer in der Zusammenarbeit mit den einzelnen SADC-Ländern. Zu den

Gebern der SADC gehören neben der Weltbank u.a. Norwegen, Schweden und Portugal.

Wasser

Eine ausreichende Wasserversorgung ist von entscheidender Bedeutung für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Industrialisierung, Stadtentwicklung und das Wohlbefinden der Menschen im SADC-Raum. Wegen der sehr unterschiedlichen regionalen und zeitlichen Verteilung von Regenfällen besteht teilweise ein hohes Risiko von Dürrekatastrophen und Überschwemmungen. In einzelnen Ländern mit Wasserdefiziten ist die Landwirtschaft, gefördert durch stark subventionierte Wassertarife, der größte Wasserverbraucher. Dies wirft die Frage nach einer anderen regionalen Agrarproduktion entsprechend den komparativen Kostenvorteilen auf. Ein großer Teil der Bevölkerung des SADC-Raums hat keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Da die Flußsysteme im SADC-Raum durch mehrere Anliegerstaaten genutzt werden, ist das internationale Konfliktpotential hoch. Zunehmende Bevölkerung und wirtschaftliche Entwicklung werden die Wasserknappheit in einer Reihe von Ländern noch verschärfen. Davon sind vor allem Namibia, Botswana, die RSA und Malawi betroffen. Durch vermehrte Zusammenarbeit und Integration könnten Versorgungsdefizite ausgeglichen, Kostenersparnisse erzielt und das Risiko von Konflikten um Wasser verringert werden.

Die Kooperation im Wassersektor wird durch eine Reihe von Problemen behindert. Hierzu gehören – außer unzureichender Ausstattung mit regionaler Infrastruktur – eine zu geringe Abstimmung der nationalen Wassergesetze, institutionelle Schwächen sowie eine unzureichende Datenbasis und zu geringer Datenaustausch bezüglich Wassernutzung und –ressourcen.

Die Sektorkoordinierungseinheit Wasser mit Sitz in Maseru/Lesotho ist für die gemeinsame Wasserpolitik zuständig. Das *Protocol on Shared Water Course Systems* verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Nutzung der Wasserressourcen die legitimen Interessen der anderen Staaten sowie

den Schutz der Umwelt zu beachten. Es ist zwar in Kraft getreten, aber bisher noch nicht von allen Mitgliedern der SADC ratifiziert. Für jedes grenzüberschreitende Flußsystem soll eine Kommission oder Behörde geschaffen werden. Im Jahre 1998 wurde der *Regionale Strategische Aktionsplan* für den Sektor beschlossen. Eines seiner größeren laufenden Programme ist der *Zambezi River Action Plan*, in dessen aktueller Phase ein Managementplan für die Wassernutzung des gesamten Flußsystems entwickelt wird.

Die Gestaltung der nationalen Wassertarife für die Bewässerungslandwirtschaft sind für deren wirtschaftliche Effizienz und ökologische Nachhaltigkeit von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der Harmonisierung der landwirtschaftlichen Bewässerungspolitik sollte auf eine staatliche Subventionierung von Bewässerungswasser dort, wo sie wettbewerbsverzerrend und ressourcendestabilisierend ist, verzichtet werden.

In der Zusammenarbeit mit einzelnen SADC-Ländern spielt unter den multilateralen Institutionen neben Weltbank und EU auch die AfDB eine wichtige Rolle. Außer diesen sind viele bilaterale Geber tätig, unter denen Deutschland der bedeutendste ist. Zu den Förderern der SADC gehören zahlreiche multilaterale Institutionen (EU, UNEP, UNDP, Weltbank / GEF, AfDB). Zu den diversen bilateralen Gebern der SADC zählt auch Deutschland über die GTZ, die mehrere Vorhaben fördert.

7.2 Handelsintegration, industrielle Entwicklung und Rolle der Privatwirtschaft

Implementierung des Handelsprotokolls

Nach monatelangen, intensiven Verhandlungen zu den technischen Modalitäten der Umsetzung des Handelsprotokolls beginnt im September 2000 seine Implementierung. Nicht nur für die Unternehmen ist die zügige Handelsliberalisierung von zentraler Bedeutung: Ihr Erfolg oder Mißerfolg ist ein wichtiger Test für die Funktionsfähigkeit und die Perspektiven der vertieften Regionalintegration in der SADC schlechthin. Die Diskussionen

führten zwar letztlich zu einer Einigung unter den Mitgliedstaaten, haben aber auch noch einmal die politischen und wirtschaftlichen Interessengegensätze in der Region vor Augen geführt.

So setzte einerseits die RSA zum Schutz ihrer Industrien komplizierte Ursprungslandregeln durch, die aller Voraussicht nach erhebliche Probleme bei der Zolladministration verursachen werden und die Exportaussichten der Unternehmen aus den anderen SADC-Ländern auf dem lukrativen südafrikanischen Markt deutlich einschränken. Die weniger entwickelten Mitgliedsländer erreichten andererseits Zugeständnisse bei Übergangsfristen für die Liberalisierung, insbesondere für Textilien und Bekleidung. Dies entspricht zwar insgesamt dem vereinbarten Asymmetrieprinzip, weicht jedoch die ursprünglich geplante Liberalisierung stark auf und droht dem ganzen Vorhaben die Dynamik zu nehmen. Durch eine Koppelung der weiteren Liberalisierung ab 2006 an die Erfahrungen der ersten Phase wurde der für die Privatwirtschaft besonders wichtige *locking-in*-Effekt der Handelsintegration faktisch aufgehoben.

Potentiale und Probleme der industriellen Entwicklung

Der Anteil des intraregionalen Handels an den gesamten Exporten der SADC-Länder lag zum Ende der 90er Jahre bei rund 20 %. Diese im Entwicklungsländervergleich recht hohe Quote erklärt sich durch den Beitritt Südafrikas und die Einrechnung des sehr hohen Intra-SACU-Handels. Die Handelsanteile der anderen SADC-Länder mit der SACU kommen dagegen weiter nur auf etwa 10 %. Innerhalb der Region wachsen die SACU-Exporte deutlich schneller als die der restlichen Länder. Ob sich in der SADC ein breiter und dynamischer Prozeß der Handelsausweitung und Industrialisierung anbahnt, ist schwer absehbar, geschweige denn quantifizierbar. Insgesamt ist dies mit Skepsis zu beurteilen, denn dazu wäre es erforderlich, daß über die bessere Nutzung unausgeschöpfter Handelspotentiale hinaus die Industrialisierung auch in den strukturschwachen Ländern der Region angeregt und der intra-industrielle Austausch deutlich verbreitert wird.

Zu Beginn der Implementierung des Handelsprotokolls ist die SADC auch hinsichtlich der industriellen Entwicklung von großen Disparitäten gekennzeichnet. Das eine Extrem bildet Südafrika mit einem diversifizierten Industriesektor, der in technologisch anspruchsvollen Branchen wie der Automobilproduktion und dem Bergbau um seine internationale Wettbewerbsposition kämpft; am anderen Ende steht eine Reihe überwiegend agrarisch geprägter Länder, in denen der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am BIP kaum 15 % erreicht und wo sich unter den Exporten nur ein sehr geringer Anteil einfacher verarbeiteter Konsumgüter wie Nahrungsmittel und Textilien befindet.

Handelsintegration allein kann nicht die vielfältigen Probleme lösen, die die rückständige industrielle Entwicklung in der SADC kennzeichnen. Die Ursachen liegen nicht nur in den makroökonomischen Rahmenbedingungen, sondern auch auf der Unternehmensebene und im sozialpolitischen Bereich. Eine komplementäre Industriepolitik ist notwendig, um die in allen Ländern bestehenden Angebotsengpässe abzubauen und damit zu vermeiden, daß die neu entstehenden Potentiale nur von wenigen Unternehmen genutzt werden können. Regionale Industriepolitik sollte sich dabei auf diejenigen Ziele und Probleme konzentrieren, für die sie potentiell die besseren Lösungen anzubieten hat als nationale Politikansätze:

- auf die Schaffung von Skaleneffekten und auf Spezialisierungseffekte durch regionale Arbeitsteilung;
- auf Kostendegression und Verminderung von unternehmerischen Risiken durch verbesserte Kommunikations- und Transportinfrastruktur;
- auf dynamische Lerneffekte durch intraregionalen Wissens- und Technologietransfer zwischen Unternehmen und Institutionen;
- auf Anziehung ausländischer Direktinvestitionen und die Nutzung von *spill-over*-Effekten.

Die Handelsintegration wird zwar zu Wohlfahrtsgewinnen für die Region als Ganzes führen, aufgrund der bestehenden Disparitäten ist aber mit

einer ungleichen Verteilung der Gewinne zu rechnen. Die Länder mit einem reifen Industriesektor werden von der reinen Handelsschaffung am meisten profitieren. Daneben entstehen Chancen für solche Länder und Branchen, die bereits ein gewisses technologisches Niveau erreicht haben und denen es im Rahmen der Integration gelingt, Skalen- und Spezialisierungsvorteile auszubauen und sich an Wachstumsbranchen mit internationalen Wettbewerbsvorteilen anzuhängen. Dies kann in erster Linie den kleineren Mitgliedern der SACU sowie Mauritius gelingen. Bei einem Großteil der anderen Länder ist hingegen zu befürchten, daß mit der Handelsintegration eine regionale Konzentration der Industrieansiedlung innerhalb der SADC zu ihren Ungunsten einhergehen wird und auch die inländischen Potentiale im Bereich Verarbeitung und Export von Agrarprodukten nicht genutzt werden können. Ausländische Direktinvestitionen verstärken diesen Trend bislang zwar nicht, fließen jedoch größtenteils in den Bergbau-sektor und tragen insofern nur begrenzt zu positiven *spill-over*-Effekten bei.

Die Wettbewerbsvorteile der kleineren SADC-Mitglieder bestehen im Vergleich mit Südafrika insbesondere in niedrigeren Lohnkosten, die sie allerdings nur in Kombination mit der Einfuhr günstiger extraregionaler Vorprodukte voll nutzen können. Das größte Potential zur Handelsschaffung und regionalen Spezialisierung gemäß komparativer Kostenvorteile liegt in den Branchen Textilien, Bekleidung und Nahrungsmittelverarbeitung. Für Simbabwe, das nach Südafrika über den am stärksten diversifizierten Industriesektor in der Region verfügt, wären darüber hinaus auch andere verarbeitete Produkte für regionale Exporte relevant, darunter Güter der Metallverarbeitung und Automobilzubehör. Gerade diese Produkte sind aber von Südafrika im Zuge der Verhandlungen zum Handelsprotokoll mit Rücksicht auf die eigene innenpolitische Lage und die weiterhin steigende Arbeitslosigkeit großenteils als sensibel eingestuft worden und sollen noch auf längere Sicht von tarifären und nichttarifären Handelsbarrieren, etwa durch südafrikanische Vorprodukte begünstigende Ursprungsregeln, geschützt werden.

Das vorhandene Potential zur Handelsschaffung und Industrialisierung im Zuge der Regionalintegration wird infolge instabiler Rahmenbedingungen, hoher Risikokosten und der niedrigen Produktivität vieler Unternehmen nicht voll genutzt werden können. Wichtige Ursachen geringer Produktivität sind die mangelnden technischen und unternehmerischen Fertigkeiten des Managements sowie die schlechte Ausbildung der Arbeitskräfte, Faktoren, die es oft nicht erlauben, importierte Technologien schnell zu assimilieren und an den lokalen Bedarf anzupassen. In einigen Ländern muß sich privatwirtschaftliches Denken erst noch etablieren (z.B. in Sambia und Tansania), überall ist das weitgehende Fehlen dynamischer Klein- und Mittelunternehmen, die im Zuge der Liberalisierung neu entstehende Nischen besetzen und Spezialisierungspotentiale etwa als lokale Zulieferer nutzen könnten, eklatant. Infolge ihrer eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten reagieren viele Unternehmen defensiv auf Veränderungen – vor allem mit Entlassungen.

Die Strukturanpassungspolitik der 80er und 90er Jahre hat – bei unterschiedlichem wirtschaftlichen Erfolg und sozialer Belastung für bestimmte Bevölkerungsgruppen - zu einer Liberalisierung der Region sowohl nach innen als auch nach außen beigetragen. Diese Außenöffnung, die den Produktivitätsdruck im industriellen Sektor bereits erhöht hat, müßte mit einer Ausbildungsoffensive einhergehen, aber die wenigsten Länder und Unternehmen der Region gehen dies bislang konsequent an. Im Gegenteil: anhaltend geringe Investitionen in die notwendigen gesellschaftlichen Vorleistungen wie Ausbildung und Forschung sowie unternehmensnahe Mesoinstitutionen kennzeichnen die Region. Auf Unternehmensebene führt zudem das hohe Aids-Risiko zu Kürzungen bei den Investitionen in die Qualifizierung der Arbeitskräfte und wird künftig die Präferenz für arbeitsparende Technologien wohl noch verstärken.

Praxis industrieller und privatwirtschaftlicher Förderung

Die Sektorkoordinierungseinheit SITCD mit Sitz in Daressalam hat in der Vergangenheit viel Kritik

auf sich gezogen und gilt als eine schwache SCU, insbesondere gemessen an ihrer Aufgabe, mit Industrie und Handel zwei Kernbereiche der Regionalintegration zu koordinieren. Es muß im Nachhinein als Fehlentscheidung der beteiligten Regierungen angesehen werden, zwei so zentrale Integrationsbereiche in Tansania anzusiedeln, das zum einen institutionell und personell besonders schwach ausgestattet ist, und das zum anderen in diesen Politikbereichen selbst ein geringes Interesse an einem zügigen Voranschreiten besitzt. SITCD ist formal dem nationalen tansanischen Industrie- und Handelsministerium zugeordnet. Die wirtschaftspolitische Grundausrichtung Tansanias ist eher als etatistisch und protektionistisch einzuschätzen. Hinsichtlich der Industriekoordination erweist sich als problematisch, daß Tansania selbst nur über einen sehr schmalen und darüber hinaus noch sehr staatslastigen industriellen Sektor verfügt. Die nationalen Erfahrungen mit moderner Industriepolitik sind entsprechend gering bis nicht vorhanden. Angesichts der Personalrekrutierungs- und Entlohnungspolitik in den Sektorkoordinierungseinheiten ist es andererseits derzeit nicht möglich, externes Know-how nach Daressalam zu holen.

Die für Investitionen und Finanzierung zuständige Sektorkoordinierungseinheit FISCO mit Sitz in Pretoria nimmt angesichts der mangelnden ökonomischen Konvergenz und der zunehmenden industriellen Konzentration in der SADC eine Schlüsselfunktion ein. Bislang agiert FISCO ohne Protokoll, was u.a. Ausdruck von Widerständen gegen die Abtretung von wirtschafts- und währungspolitischen Hoheitsrechten der einzelnen Mitgliedsländer ist. In fachlich-funktionaler Hinsicht sind die FISCO formal nachgeordneten Organe wie der Rat der Zentralbankpräsidenten sowie die Unterkomitees der regionalen Entwicklungsbanken und Investitionsförderagenturen von einiger Relevanz. In allen Gremien ist die RSA führend. FISCO ist stark von marktwirtschaftlichen Prinzipien geleitet, wird sich jedoch faktisch daran messen lassen müssen, inwieweit die großen Disparitäten in der Region durch den Integrationsprozeß verschärft oder abgebaut werden. FISCO erhält umfangreiche technische und finan-

zielle Geberunterstützung, insbesondere durch die EU.

Die vier von SITCD sowie von FISCO koordinierten Bereiche, also Handel, Industrie, Investitionen und Finanzen, sind Kernbereiche der Privatsektorentwicklung und sollten daher in enger Abstimmung gestaltet werden. Einen horizontalen Kooperationsmechanismus gibt es bisher nicht, jedoch ist die Schaffung einer gemeinsamen Kommission in der Diskussion. Die Handelsintegration droht ohne komplementäre, auf die Überwindung der wichtigsten Angebotsengpässe abzielende Industrialisierungsstrategie die Polarisierung in der Region noch zu verstärken. Auch makroökonomische Harmonisierung, Finanzsystementwicklung und Investitionsförderung – die Kompetenzbereiche von FISCO – müßten parallel vorangetrieben werden, insbesondere in den Nicht-SACU-Ländern, um ein weiteres Anwachsen der Disparitäten zu verhindern. Eine Zusammenlegung dieser Koordinierungsbereiche und Ausstattung mit Mandat und Kompetenz gemäß vorliegender Reformvorschläge, ggf. unter Hinzunahme eines Querschnittsbereichs „Förderung der Privatwirtschaft“, wären insofern ratsam.

Das Handelsprotokoll der SADC sieht vor, daß die Liberalisierung des regionalen Handels durch eine Politik zur regionalen Industrieentwicklung ergänzt wird. Ein entsprechender Entwurf liegt vor, muß aber noch vom Ministerrat und von den Mitgliedsländern angenommen werden. Das einzige regionale Programm, das im Industriesektor bislang angelaufen ist, ist ein Standardisierungsprogramm. Alle anderen Programme befinden sich erst im Planungsstadium und haben eher den Charakter einer Wunschliste, als daß sie abgestimmte Elemente einer Gesamtstrategie darstellen.

Die SADC bekennt sich zwar zu einer marktgeleiteten Industrialisierung, die im wesentlichen von der Privatwirtschaft selbst vorangetrieben wird und bei der öffentliche Instanzen die Rolle des *facilitators* übernehmen. Die bisherige Praxis der SADC wie auch die vieler Mitgliedsländer weicht aber noch deutlich von dieser Rollenverteilung ab.

Wenn die Privatwirtschaft eine dynamische Kraft der Regionalintegration werden soll, müßte(n)

- ihre Rolle und Organisationsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten gestärkt werden,
- übergreifende Aufgaben wie gemeinsame Interessenvertretung und Erfahrungsaustausch durch regionale Netzwerke zwischen den nationalen Organisationen wahrgenommen werden,
- geeignete Kooperationsmechanismen zwischen Vertretern der verfaßten Wirtschaft und den SADC-Institutionen etabliert werden, und
- die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen verbessert sowie die Rolle des Finanzsektors gestärkt werden.

7.3 Ernährung, Landwirtschaft und Ressourcenmanagement

Rolle der Agrarwirtschaft im Integrationsprozeß

Der Agrar- und Ernährungssektor mit seinen vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen ist als integrierender und multiplizierender Faktor für die zukünftige Entwicklung der SADC-Region von großer Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die Länder des sogenannten Agrargürtels im südlichen Afrika (die Hochpotentialländer Angola, Sambia, Mosambik und Tansania), in abgeschwächter Form aber auch für die Niedrigpotentialländer der arideren Zonen; aus dem Blickwinkel des Schutzes und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen betrachtet gilt dies gleichermaßen für alle SADC-Mitgliedsländer. Aus Sicht ihrer integrativen Funktion für die regionale Ernährungssicherung, aber auch aus einkommens-, beschäftigungs- und umweltpolitischer Sicht, wird daher eine agrarbasierte ländliche Breitenentwicklung für die SADC-Mitgliedsländer insgesamt einen hohen Stellenwert einnehmen. Von ihr wird zudem ein entscheidender direkter Beitrag zur Minderung der Armut erwartet.

Diese Sichtweise gewinnt vor dem Hintergrund des Bemühens um Vertiefung der regionalen In-

tegration eine neue Dynamik; sie zielt auf einen allmählichen Übergang von einer *nationalsektoralen* zu einer *regional-sektorintegrierenden* Entwicklung. Dies wird allerdings einen langen Zeitraum beanspruchen; erste zaghafte Ansätze in diese Richtung sind bereits zu erkennen. Auf der Grundlage eines Reformpaketes zur Rationalisierung des SADC-Aktionsprogramms wurde die Schaffung des regionalen Entwicklungsschwerpunktes (*cluster*) Landwirtschaft, Ernährungssicherung und Schutz der natürlichen Ressourcen vorgeschlagen. Bislang agieren unter diesem Dach allerdings noch sechs Sektorkoordinierungseinheiten mehr oder weniger unabhängig voneinander, nämlich: Landwirtschaft und Ernährungssicherung, Agrarforschung und -ausbildung, Tierhaltung und Tiergesundheit, Umwelt und Landmanagement, Wald- und Wildressourcen sowie der Wassersektor.

Von großer Bedeutung für die Agrarentwicklung im SADC-Raum ist die Frage nach der Rollenverteilung von staatlicher Förderung und marktwirtschaftlicher Regulierung. Vor dem Hintergrund der sehr stark differenzierten Agrarentwicklungsräume empfiehlt sich folgende Strategie: Dort, wo eine hochproduktive und arbeitsteilige Agrarwirtschaft entstanden ist (z.B. die kommerzielle Landwirtschaft in RSA, Namibia, Simbabwe, Mauritius), sollte diese in der Lage sein, wichtige Agrardienstleistungen (Beratung, Veterinärdienste, Ausbildung, Forschung) auf dem Markt einzukaufen; dort, wo kleinbäuerliche Landwirtschaft unter suboptimalen wirtschaftlichen und infrastrukturellen, aber durchaus günstigen natürlichen Standortbedingungen dominiert, ist staatliche Förderung bis zum Stadium einer selbsttragenden Entwicklung erforderlich. Mit dieser ordnungspolitischen Frage werden sich die Agrarminister der SADC-Mitgliedsländer im Rahmen einer regional abgestimmten Agrarentwicklungspolitik befassen müssen.

Die bislang subsektoral organisierten Koordinierungseinheiten versuchen zwar sektorübergreifende Ansätze zu fördern, verfügen aber noch nicht über Kompetenzen zur Entwicklung einer regional abgestimmten Agrar-, Ernährungs- und Ressourcenschutzpolitik. Mit der Unterzeichnung des

Handelsprotokolls, des Protokolls zur gemeinsamen Nutzung von Wassereinzugsgebieten, des Protokolls zum Wildschutz sowie mit der Vorbereitung des Agrarprotokolls sind aber wichtige Schritte zur regionalen Integration unternommen bzw. eingeleitet worden.

Inwieweit es gelingt, die Potentiale insbesondere des Agrargürtels der SADC zu mobilisieren, hängt allerdings von folgenden Kernbedingungen ab:

- der Erreichung des Friedens in Angola und der DR Kongo,
- der weiteren Liberalisierung der Weltagrarmärkte und damit der Beseitigung der internationalen Preisverzerrungen,
- der konsequenten Umsetzung des SADC-Handelsprotokolls und einer integrationsorientierten landwirtschaftlichen Preis-, Markt- und Handelspolitik,
- dem sukzessiven Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Senkung der Transport- und Transaktionskosten für Agrarprodukte,
- der Harmonisierung der veterinär- und phytosanitären Maßnahmen sowie der Übernahme internationaler Standards und Normen im Agrarhandel.

Sollte dies nicht im Laufe der nächsten Dekade gelingen, werden die Niedrigpotential- und Nahrungsmitteldefizitregionen wahrscheinlich preisgünstiger von außerhalb der SADC beliefert werden können.

Ernährung und Landwirtschaft

Auf Beschluß des Ministerrats von 1986 wurde der Sektorkoordinierungseinheit Ernährung, Landwirtschaft und Naturressourcen in Harare die Aufgabe übertragen, alle regionalen Belange und Programme der Ernährungssicherung in enger Zusammenarbeit mit den Agrarministern der SADC-Mitgliedstaaten zu koordinieren. Dabei blieb die Koordinierungsverantwortung für die Subsektoren Tierproduktion und -gesundheit, Agrarforschung und -ausbildung sowie für umweltverträgliches Landmanagement bei den entspre-

chenden Sektorkoordinierungseinheiten in Gaborone bzw. Maseru.

Aus entwicklungsstrategischen Gründen und unter Einbeziehung von Umweltgesichtspunkten sollten nunmehr alle Subsektoren unter einem funktionalen Entwicklungsschwerpunkt gesehen werden, so wie er von der Reformkommission vorgeschlagen worden ist (*agriculture, natural resources and environment*). Für seine konzeptionelle Weiterentwicklung sind zwei regionale Strategien, die Ernährungssicherungs- und die Umweltstrategie bindend. Ein Agrarprotokoll zur gemeinsamen Weiterentwicklung der Agrarsektoren ist in Vorbereitung. Jüngste Bestrebungen der SCU zielen auf eine Initiative ab, die regionalen Maßnahmen zur Ernährungssicherung mit denen zur ländlichen Breitenentwicklung stärker zu verbinden. Diese als *Food Security and Rural Development Hub* bezeichnete Initiative wurde inzwischen von den SADC-Agrarministern verabschiedet und wird seitens der internationalen Gebergemeinschaft unterstützt.

Die Finanzierung der Einzelvorhaben des SADC-Aktionsprogramms für Ernährung und Landwirtschaft erfolgt zu über 90 % aus internationalen Gebermitteln, insbesondere der EU, Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande. Auf Drängen des Ministerrats wurde die Zahl der Einzelvorhaben von ursprünglich 30 auf 11 reduziert. Diese Straffung kommt der vorgeschlagenen Schwerpunktentwicklung entgegen.

Schutz und Management der natürlichen Ressourcen

Um den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Land- und Bodenwasserressourcen der Region zu gewährleisten, wurde bereits 1985 auf Beschluß des Ministerrats die Sektorkoordinierungseinheit Umwelt und Landmanagement mit Sitz in Maseru/Lesotho gegründet. Sie hat bislang eine breite Informations- und Datengrundlage über den Zustand und die Gefährdung der Boden- und Wasserressourcen in der Region geschaffen. Sie hat ferner die regionale Umweltstrategie entworfen, die konzeptionelle Grundlage für das regionale

Aktionsprogramm zur Wüstenbekämpfung gelegt und eine Fülle von Konferenzen und Workshops zum Thema Ressourcenschutz und nachhaltiges Ressourcenmanagement durchgeführt.

Die Sektorkoordinierungseinheit sieht ihren regionalen Wirkungsbereich über die Agenda 21 und die internationale Wüstenkonvention verklammert. Dies hat die Koordinierungsaufgabe verbindlicher aber nicht einfacher gemacht. Seit dem Versuch der Umsetzung der regionalen Umweltstrategie gibt es eine Fülle von Abstimmungsproblemen, Kompetenzfragen und Finanzierungsengepässen. Die Finanzierung des Aktionsprogramms erfolgt zu über 80 % aus internationalen Gebermitteln (SIDA, GTZ, IUCN). Im Rahmen der Umsetzung der Wüstenkonvention wird ein Aktionsplan für die Kalahari-Namib-Region vorbereitet. Hierbei wird die Lösung grenzüberschreitender Aufgaben sowie die Verteilung von Kosten und Nutzen des Aktionsplans einen wichtigen Gesichtspunkt darstellen.

Tierproduktion und –gesundheit

Die Koordinierungsaktivitäten der Sektorkoordinierungseinheit Tierproduktion und –gesundheit sind zwar SADC-weit ausgerichtet, gründen aber noch nicht auf einer regionalen Entwicklungsstrategie. Diese sollte die Förderung der nachhaltigen Tierproduktion mit der Förderung von Tiergesundheit und der Koordinierung der Veterinärkontrolle verbinden. Bisher überwiegen spezielle Maßnahmen zur Tierseuchenkontrolle, Immunisationsprogramme und Veterinärkontrollen sowie Trainingsvorhaben für Veterinärpersonal. Die Finanzierung der laufenden Aktivitäten erfolgt zum überwiegenden Teil über Fördermittel der internationalen Gebergemeinschaft (Dänemark, Niederlande, Belgien, Schweden, Japan, USAID, UNDP, EU).

Aufgrund der großen Bedeutung des Subsektors für die regionale Ernährungssicherung, Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung sowie für die ökologische Stabilität der Weidewasserressourcen in den Trockengebieten des südlichen Afrika, werden die organisatorischen und konzeptionellen

Anforderungen an die Sektorkoordinierungseinheit zunehmen. Darüber hinaus werden die Anforderungen an die regionale Veterinärkontrolle steigen. Im Zuge der Implementation des Handelsprotokolls werden bei zunehmendem freien Warenverkehr für Lebendvieh und Rindfleisch innerhalb der Region, aber auch gegenüber Drittländern international festgelegte Standards eingehalten werden müssen. Alles zusammengekommen erfordert eine deutliche personelle und finanzielle Stärkung der Sektorkoordinierungseinheit.

Wald- und Wildressourcen

Die Aktivitäten zur Koordinierung und gemeinsamen Weiterentwicklung dieser Ressourcenbereiche werden von der Sektorkoordinierungseinheit Binnenfischerei, Wald- und Wildressourcen in Lilongwe wahrgenommen. Der Sektorbereich Forst wird im Rahmen des *SADC-Forestry Programme of Action*, der Sektorbereich Wildressourcen wird im Rahmen des *SADC Wildlife Sector Programmes of Action* jeweils überwiegend mit Mitteln der internationalen Gebergemeinschaft unterstützt. Das inzwischen von allen Mitgliedsländern unterzeichnete, aber noch nicht ratifizierte *Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement* fordert die Harmonisierung und Umsetzung der Wildschutzgesetze, die Unterstützung nationaler und regionaler Einrichtungen, ein verbessertes Management zum Schutz der Wildbestände sowie den Aufbau leistungsfähiger regionaler Informations- und Kommunikationssysteme zwischen den einzelnen staatlichen Behörden.

Die Entwicklungsbereiche Wald- und Wildressourcen besitzen eine hohe Eignung für eine regionale Integration. Die Gründe hierfür liegen in ihrem grenzüberschreitenden Charakter sowie der damit verbundenen Notwendigkeit zur Bildung von transnationalen Verantwortungsgemeinschaften (*transfrontier conservation area management*). Diesen regionalen Entwicklungsansatz zur gemeinsamen Wildparkbewirtschaftung sollte die EZ insbesondere im Ausbildungsbereich, bei der Erstellung der nötigen Basisinfrastruktur und auf

institutionell-organisatorischer Ebene weiterhin unterstützen.

Agrarforschung und –ausbildung

Das SADC-Programm zur Agrarforschung und –ausbildung wird von allen Mitgliedsländern als eine wichtige Komponente des sektoralen Entwicklungsschwerpunktes Ernährung, Landwirtschaft und Naturressourcen gesehen. Die Koordinierungsverantwortung liegt beim *Southern African Centre for Co-operation in Agricultural and Natural Resources Research and Training (SACCAR)* in Gaborone, das auf Beschluß des Ministerrats 1998 von einer Kommission in eine Sektorkoordinierungseinheit umgewandelt worden ist. Die Hauptaufgaben von SACCAR lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen: (a) Koordinierung der regionalen Agrarforschungsvorhaben, (b) Vermittlung und Organisation von Ausbildungs- und Trainingskursen sowie (c) Dokumentation und Austausch von Forschungs- und Ausbildungsinformationen. SACCAR koordiniert z.Zt. 14 regionale Agrarforschungs- und Ausbildungsvorhaben. Diese werden in enger Zusammenarbeit mit den nationalen und internationalen landwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen abgestimmt; letztere sind in der *Consultative Group of International Agricultural Research (CGIAR)* weltweit zusammengefaßt.

Das von SACCAR koordinierte Aktionsprogramm wird zu etwa einem Viertel aus Mitteln der SADC-Mitgliedsländer und zu drei Vierteln aus Zuflüssen der internationalen Gebergemeinschaft finanziert. Die bedeutendsten Geberländer sind Deutschland, USA, die nordischen Staaten, Kanada und die EU. Insgesamt wurde der Sektorkoordinierung aus Sicht der SADC und verschiedener Geberorganisationen ein befriedigendes Zeugnis ausgestellt. Allerdings sollten die Forschungs- und Ausbildungsvorhaben noch stärker als bisher unter Beteiligung der Zielgruppen durchgeführt werden, um ihre Ergebnisse bestmöglich für die bäuerlichen Betriebe nutzbar zu machen.

7.4 Aufgaben der Sozialentwicklung

Prekäre soziale Lage im südlichen Afrika

Etwa 40 % der 190 Mio. Menschen in den 14 SADC-Ländern leben in absoluter Armut, 30 – 40 % sind arbeitslos bzw. fristen ihr Auskommen in einer Subsistenzlandwirtschaft, die von wiederkehrenden Trockenheiten bzw. Fluten bedroht ist. Die Mehrheit der Mitgliedsländer sind agrarisch strukturiert, und zwei Drittel der SADC-Bevölkerung lebt auf dem Lande mit beschränktem bzw. fehlendem Zugang zu sozialen Grunddiensten. Die Einkommensungleichheiten sind enorm, der Gini-Koeffizient liegt durchschnittlich bei über 0,5. Massenarmut und hohe Arbeitslosigkeit sowie die großen inner- und zwischenstaatlichen sozialen Disparitäten stellen also eine große Herausforderung für die soziale Entwicklung der SADC-Länder dar. Die AIDS-Pandemie bedroht überdies die soziale und menschliche Entwicklung im südlichen Afrika in ähnlicher Weise wie kriegerische Auseinandersetzungen.

Obwohl die SADC weit mehr als eine *Integration über den Markt* anstrebt, nämlich regionalen Wohlstand, Frieden und Einheit als ihren politischen Auftrag begreift, steht eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung durch Schaffung von Freihandel weit oben auf der Integrationsagenda. SADC folgt dabei der Überzeugung, daß angesichts der großen intraregionalen Disparitäten und des insgesamt hohen Armutsdrucks dauerhafter sozialer Fortschritt nicht ohne hohes wirtschaftliches Wachstum möglich ist. Andererseits sind einer Integration über den Markt gerade wegen der sehr großen intraregionalen Entwicklungsunterschiede relativ enge Grenzen gesetzt. Folgende soziale Trends behindern den Integrationsprozeß:

- der hohe Verlust an ausgebildeten Arbeitskräften durch Krankheit und vorzeitigen Tod aufgrund von HIV/AIDS verbunden mit einem starken Kostenanstieg für die sozialen Dienste;
- der zunehmende Wanderungsdruck (insbesondere auf das wirtschaftlich vergleichsweise starke Südafrika mit der Folge zunehmender sozialer Konflikte in Südafrika) sowie

- unangepaßte Bildungs- und Ausbildungssysteme, die weitgehend am Bedarf vorbei produzieren und falsche Leitbilder vermitteln.

Der wirtschaftliche Integrationsprozeß wird ins Stocken geraten, wenn sich die Befürchtungen insbesondere der LDCs unter den Mitgliedsländern bestätigen, daß sich die Integrationsvorteile sehr ungleich verteilen und die stärkeren Ökonomien übermäßig begünstigt werden. Eine beschleunigte Sozialentwicklung zugunsten der schwachen Ökonomien, durch regionale Strukturfonds finanziert – gespeist aus Transfers der leistungsstarken Mitglieder und Geber –, könnte die politisch erforderliche und strukturell erwünschte Kompensation für eine zügige Handelsintegration sein.

Die Förderung der Humankapitalbildung (*Human Resources Development* – HRD) durch Verbesserung von Bildung und Ausbildung sowie der Aufbau von Sozialkapital durch die Stärkung der Arbeitsmärkte und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen, den Aufbau eines leistungsfähigen Gesundheitswesens und die Frauenförderung werden von der SADC als integrationsrelevante soziale Aufgaben verstanden, wobei Harmonisierung, Standardisierung sowie eine Verbesserung der regionalen Arbeitsteilung im Vordergrund stehen.

Die Praxis der regionalen Zusammenarbeit zur Förderung der Sozialentwicklung

Der Sektorkoordinierungseinheit *Human Resources Development* mit Sitz in Swasiland ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, die Themenführerschaft innerhalb von SADC für Fragen von Bildung und Ausbildung zu erlangen. Zwar sind in einzelnen Bereichen konkrete Fortschritte in der Zusammenarbeit der SADC-Länder erreicht worden, doch ist die Sektorkoordinierungseinheit personell und organisatorisch überfordert, die regionale Agenda zu bestimmen. Die Bildungs- und Ausbildungssysteme der meisten Mitgliedsländer werden derzeit mit Hilfe verschiedener Geber, darunter Deutschland, reformiert. Der Großteil der Geber hat sich entschieden, vorrangig nationale Reformanstrengungen zu unterstützen; sie messen

der Unterstützung von gemeinschaftsorientierten Vorhaben über die SCU im gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine nachrangige Bedeutung bei.

Zwei Gemeinschaftsaufgaben sollten durch die SCU zukünftig mit Vorrang betrieben werden: die integrationsnotwendige Normierung und Standardisierung im Bildungs- und Ausbildungswesen und die Aktivierung von Sparpotentialen bei tertiären Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen einschließlich Forschung und Entwicklung, vor allem in den kostenintensiven technischen, naturwissenschaftlichen und medizinischen Disziplinen. Denn nicht alle Mitgliedsländer können sich leistungsfähige, voll ausgebaute tertiäre Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen leisten. Andererseits dürfen sie den Anschluß an die technologische Entwicklung nicht verpassen. Um diese komplexen Aufgaben angemessen bearbeiten zu können, muß die SCU politisch, personell und finanziell gestärkt werden. Im Rahmen der derzeitigen SADC-Verfassung wird dies kaum gelingen.

Der *Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsektor* wird vom Arbeits- und Sozialministerium Sambias verwaltet und koordiniert. Er entstand zunächst als Subsektor innerhalb der Sektorkoordinierungseinheit *Human Resources Development* und erhielt den vollen Status im Jahr 1997/98. Der Sektor wird politisch von einem um Gewerkschaften und Unternehmer ergänzten Ministerrat sozialpartnerschaftlich gesteuert. Die personelle und finanzielle Ausstattung der SCU ist ungenügend. Auch drei Jahre nach ihrer Gründung ist ihre Aufbauphase noch nicht abgeschlossen. Nach wie vor kämpft sie um ausreichende Ressourcen. Die SCU wird vom wichtigsten Partner, der ILO, und anderen wichtigen Gebern als schwach und wenig entwicklungsfähig gekennzeichnet. Die strukturellen Probleme dezentral gesteuerter Sektoreinheiten werden in diesem Fall noch durch die Einbeziehung der Sozialpartner erheblich verstärkt.

Für den Sektor gibt es noch kein Protokoll. Dieses ist in Vorbereitung und so konzentrieren sich die laufenden Aktivitäten u.a. auf eine Verständigung der Mitgliedsländer über international vereinbarte Grundsätze, Leitlinien und Konventionen, darunter die internationalen Kernarbeitsnormen zur Ko-

alitionsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierungsverbot, Mindestlöhne, etc. Der Ministerrat hat eine Reihe von regionalen Vorhaben identifiziert, die den Gebern mit der Bitte um Unterstützung vorgelegt wurden. Diese betreffen u.a. die institutionelle und organisatorische Stärkung der Sektorkoordinierungseinheit, Studien zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik im südlichen Afrika, Unterstützung bei der Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen und Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der ILO, den Aufbau einer Datenbank sowie die Unterstützung des Arbeitsschutzes.

Die *Sektorkoordinierungseinheit Gesundheit* wurde 1997 als selbständiger SADC-Sektor unter der Verantwortung des Gesundheitsministeriums der RSA gegründet und nahm 1998 in Pretoria ihre Arbeit auf. Die personelle Ausstattung ist mit derzeit zwei leitenden Fachkräften und zwei Verwaltungskräften völlig unzureichend, um ein anspruchsvolles regionales Programm zu steuern. Die Mitgliedstaaten sind dem Primary-Health-Care Ansatz verpflichtet und teilen die Überzeugung, daß die Patienten so nah wie möglich an ihrem Wohnort behandelt werden sollen. Auf dem SADC-Gipfeltreffen im August 1999 wurde das Gesundheitsprotokoll unterzeichnet und der Ratifikationsprozeß eingeleitet.

Für das laufende Programm der Sektorkoordinierungseinheit in den Jahren 2000 – 2001 wurden fünf Schwerpunktbereiche für die regionale Zusammenarbeit vereinbart: Entwicklung eines regionalen Programms gegen HIV/AIDS und STDs; Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten insbesondere TBC und Malaria; Förderung der reproduktiven Gesundheit; Standardisierung von Gesundheitsinformationen; und Mobilisierung personeller und finanzieller Ressourcen. Die von der SCU Gesundheit festgelegten Schwerpunkte sind strategisch richtig gewählt. Sie greifen die dringendsten regionalen Problemen des Gesundheitswesens auf und stellen integrationsrelevante und grenzübergreifende Aufgaben in den Vordergrund.

Das herausragende regionale Gesundheitsproblem ist die schnelle Ausbreitung von HIV/ AIDS mit

seinen dramatischen Folgen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der SADC-Länder. HIV/AIDS erfordert entschlossenes und abgestimmtes Handeln über die engen Sektorgrenzen hinaus. Die SCU Gesundheit hat in Zusammenarbeit mit den Sektoren Beschäftigung und Arbeit, Humankapitalbildung, Bergbau, Tourismus, Transport und Verkehr sowie Kultur, Information und Sport eine regionale Strategie zum Kampf gegen HIV/AIDS vorgelegt, die die Grundlage für das regionale AIDS-Programm bilden soll, das dem sektoralen Ministerrat zur Entscheidung vorgelegt werden wird.

Um die erforderliche internationale Unterstützung für das regionale AIDS-Programm zu mobilisieren, führt die SCU Gesundheit einen Dialog mit internationalen Geberorganisationen wie UNAIDS, DFID, USAID, EU und dem BMZ. Die Mehrzahl der relevanten Geber wie EU, DFID und USAID, die alle der SCU erhebliche Unterstützung für ein regionales AIDS-Programm angeboten haben, sind allerdings zunehmend enttäuscht über die zögerliche und schwerfällige Haltung der SADC-Gesundheitsinstitutionen.

II **Schlußfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche EZ**

1 **Strategische Überlegungen zur künftigen EZ mit der SADC**

Die Förderung der Regionalintegration durch die deutsche EZ ist ein Mittel zur Erreichung der entwicklungspolitischen Hauptziele der Bundesregierung. Dem liegt die Vorstellung eines engen Zusammenhangs zwischen politischer Stabilisierung bzw. Krisenprävention, sozio-ökonomischer Entwicklung, Ressourcenstabilisierung, Demokratisierung sowie Wahrung der Menschenrechte zugrunde.

Bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der SADC sollte die **strategische Rolle der deutschen EZ** darin bestehen, SADC bei der Identifizierung, Konzipierung sowie schließlich der Finanzierung und Umsetzung solcher Projekte zu unterstützen, die stark integrationsfördernd sind und der Harmonisierung der Volkswirtschaften des SADC-Raumes dienen. Dabei sollten Beiträge zur weiteren **Stärkung der Sektorpolitiken** eine zentrale Rolle spielen. Da eine Mehrzahl der SADC-Mitgliedsländer die Notwendigkeit einer solchen Verbesserung anerkennen und SADC-Institutionen hierzu beitragen, sind die Chancen der EZ gestiegen, gerade bei einer Förderung der SADC bedeutsame Beiträge zum Integrationsprozeß zu leisten.

Die deutsche EZ fördert die Entwicklung in den SADC-Ländern bislang – nur unzureichend abgestimmt – auf unterschiedlichen Ebenen: der Ebene der Mitgliedsländer, der Sektorkoordinierungseinheiten, der Sektor-Kommissionen und des SADC-Sekretariats. Die deutsche EZ sollte dahingehend optimiert werden, daß ihre integrationsfördernde Wirkung durch **eine verbesserte Abstimmung** im BMZ und im Konzert mit anderen Gebern, insbesondere der EU, erhöht wird. Die verschiedenen Länderkonzepte sollten jeweils klare Aussagen über die Beiträge einzelner Vorhaben und Programme zur Regionalentwicklung enthalten. Sie sollten darüber hinaus durch einen SADC-Förderansatz strategisch verknüpft werden. Allerdings kann nur von einer reformierten und schlag-

kräftigeren SADC erwartet werden, daß sie die Rolle eines strategischen Partners für die deutsche EZ im südlichen Afrika spielen kann.

Nach dem Ergebnisstand der Konsultationen vom Herbst 1999 mit dem SADC-Sekretariat sind die **Schwerpunkte** Handelsentwicklung und Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft und Management natürlicher Ressourcen sowie für den Infrastruktur- und Ressourcenbereich Wasser vorgesehen. Als ergänzende Querschnittsaufgaben wurden außerdem der Aufbau von Implementationskapazität bei den SADC-Organen (Sekretariat, Sektorkoordinierungseinheiten, Sektorkommissionen) und die Förderung der technischen und Managementfähigkeiten der Mitarbeiter genannt.

Die Ergebnisse dieser Studie bestätigen die Bedeutung dieser Bereiche und ihre grundsätzliche Eignung für die deutsche EZ. Allerdings müßte dies im Lichte der neuen Konzeption der Bundesregierung, die EZ zu konzentrieren, noch überprüft werden. Sollte die SADC wie ein **Schwerpunktspartnerland** eingestuft werden, sind die drei gewählten Schwerpunkte angemessen. Für eine solche Einstufung spricht das politische Gewicht der Region und die Tatsache, daß von den vorgesehenen 15 subsaharischen Schwerpunkt-partnerländern sechs Mitglieder der SADC sind.

Bei geeigneten Voraussetzungen sollte die Förderung der Sozialentwicklung in der Zusammenarbeit mit der SADC und den Mitgliedsländern in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Die Region und damit auch die SADC sind kaum zukunftsfähig, wenn die großen sozialen Herausforderungen wie die **HIV/AIDS-Pandemie**, Armut, Arbeitslosigkeit, Arbeitswanderung und Ausbildung nicht mit höchstem politischen Vorrang behandelt werden. Die SADC-Strukturen können einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung, Standardisierung und zur Entwicklung arbeitsteiliger Strategien und Programme leisten. Gerade bei der Bekämpfung von AIDS und der Schaffung leistungsfähiger Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ist eine verbesserte und intensiviertere regionale Zusammenarbeit dringend erforderlich.

Angesichts der noch geringen Leistungsfähigkeit der SADC-Institutionen ist die Unterstützung im institutionell-organisatorischen Bereich sehr sinnvoll. Sie wird aber nur erfolgreich sein können, wenn die angemahnten **Organisationsreformen** sowie die Verbesserung bei den sektorübergreifenden Rahmenbedingungen eingeleitet und schrittweise umgesetzt werden. Organisatorisch-technische Unterstützung und SADC-Reformen werden also Hand in Hand gehen müssen.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen darüber hinaus, daß es für eine zügige und erfolgreiche **Umsetzung des Handelsprotokolls** erforderlich wäre, daß die SADC finanzielle Kompensationsmechanismen und entsprechende Organisationskapazität sowie politische Entscheidungsverfahren entwickelt. Kompensationsmechanismen könnten in Form von regionalen Strukturfonds für den Sozial-, Agrar- und Industriebereich eingerichtet werden. Diesbezügliche politische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse erfordern aber wenigstens einen mittelfristigen Zeithorizont. Sie könnten und sollten durch einen *leading donor* im politisch-technischen Dialog und bei entsprechend konditionierter Bereitstellung finanzieller Mittel gefördert werden.

Vor einem Einsatz von EZ-Mitteln stellt sich jeweils die Frage, ob eine **Förderung im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit** mit einem oder mehreren Empfängerländern oder über SADC erfolgen soll. Letzteres sollte u.a. für solche Vorhaben der Fall sein, die nur mit Schwierigkeiten über eine länderbezogene Finanzierung darstellbar sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die Verteilung des Nutzens eines Projekts auf einzelne Länder deutlich von der Verteilung der Kosten abweicht. Dies ist gerade für regionale Infrastrukturmaßnahmen häufig gegeben. Ferner wäre die Unterstützung über SADC in solchen Bereichen wichtig, die auf der Agenda der nationalen Regierungen bisher noch unzureichend berücksichtigt wurden, aber für die Zukunft der Region von großer Bedeutung sind. Darüber hinaus ist natürlich dort die regionale Kooperation einer Finanzierung über nationale Programme vorzuziehen, wo es um die Nutzung gemeinsamer knapper Ressourcen geht und wo im Falle eines einseitigen nationalen

Vorgehens nicht nur die Summe der Nutzen der nationalen Projekte geringer wäre, als der Nutzen bei konzertiertem Vorgehen, sondern wo auch noch volkswirtschaftliche Schäden für ein Nachbarland die Folge wären (z.B. Umweltschäden am Unterlauf eines Flußsystems bei zu starker Wasserentnahme oder Verschmutzung durch Oberlieger).

Regionale Unterstützung ist auch dann sinnvoll und erfolgversprechender als nationale Ansätze, wenn es auf diesem Wege gelingt, wichtige Themen voranzubringen, die auf nationaler Ebene bisher nicht ausreichend politisch verankert sind.

Da der **Einsatz von FZ-Mitteln** schwerpunktmäßig für die Finanzierung von Investitionen erfolgt, ergeben sich – im Gegensatz zur TZ – nur beschränkte Ansatzmöglichkeiten, SADC als Struktur direkt zu unterstützen (Ausnahme: Begleitmaßnahmen von Investitionsprojekten, die auch zur Stärkung der Kapazitäten einzelner SCUs genutzt werden könnten). FZ-Mittel sollten vielmehr hauptsächlich für solche Investitionen der grenzüberschreitenden Infrastruktur eingesetzt werden, die sich, wie oben dargelegt, besser über die SADC als bilateral fördern lassen. Ein begrenzender Faktor für eine regionale Förderung durch FZ-Mittel und damit ebenfalls ein Kriterium für die Auswahl von Vorhaben könnte die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit einer Darlehensaufnahme durch die SADC sein. Auf kurze bis mittlere Sicht dürften nur Zuschußzusagen problemlos umsetzbar sein. Dies wäre in Sektoren möglich, in denen im Rahmen der FZ Sonderkonditionen gewährt werden sowie in den Fällen, in denen die Kosten bzw. Wirkungen eines Projektes eindeutig SADC-Mitgliedsländern zuzuordnen sind, die als LDC-Länder generell FZ-Zuschüsse erhalten können (Lesotho, Mosambik, DR Kongo, Tansania, Malawi und Sambia).

2 Zukünftige Maßnahmen in den gegenwärtigen Schwerpunkten

2.1 Handelsentwicklung und Wirtschaftsförderung

Die deutsche EZ hat der Bedeutung der regionalen Sichtweise im südlichen Afrika frühzeitig Rechnung getragen und ist mit zwei **Projekten zur Förderung von Handel und Privatwirtschaft** bereits seit einiger Zeit an zentraler Stelle aktiv. Dem Beratungsprojekt für die Handelsintegration am Sekretariat sowie dem Beratungsdienst für die Privatwirtschaft in der SADC ist es gelungen, durch eine Verankerung der Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen (von der Kammer- und Verbandsebene über die nationale bis zur SADC-Ebene) sowie durch die Vernetzung untereinander und die Kooperation mit anderen regional ausgerichteten Programmen, z.B. der politischen Stiftungen, einen signifikanten Beitrag zur Förderung der Regionalintegration und der Privatwirtschaft in der SADC zu leisten. Mit Beginn der Implementierung des Handelsprotokolls sollten diese Ansätze weiter genutzt und ausgebaut werden.

Für die privaten Unternehmen sind in erster Linie die zügige **Implementierung des Handelsprotokolls** und nach entsprechenden Erfolgen die Weiterentwicklung der Freihandelszone zur Zollunion von Bedeutung. Überlappende Abkommen mit unterschiedlichen zolltechnischen Bestimmungen schaffen hingegen Unsicherheit, erhöhen die Kosten des Handels und behindern die Vertiefung der Regionalintegration. Um weitreichende handelsumlenkende Effekte zu verhindern, besteht Beratungsbedarf hinsichtlich der Auswirkungen der Handelsliberalisierung insbesondere in den schwächeren Ländern der Region sowie im privaten Sektor selbst.

Darüber hinaus sollte das vorhandene **EZ-Instrumentarium** insgesamt auf seine Anwendungsmöglichkeiten im Sinne der Förderung der regionalen Integration geprüft werden. Hierzu zählen im Bereich der Wirtschaftsförderung etwa Schulungen der DSE (Beispiel: Zolladministration) und der CDG (Kammerwesen, Verbände), grenzüberschreitende Investitionsförderung durch

die DEG, Unterstützung regionaler Institutionennetzwerke durch die politischen Stiftungen etc.

Schwerpunkte der künftigen Förderung von Handel und Privatwirtschaft sollten sein:

- die Stärkung schwächerer Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur proaktiven Nutzung der Effekte der Handelsintegration; dies kann u.a. über Beratung der Handels- und Industrieministerien oder Förderung nationaler Task Forces für die Implementierung geschehen;
- die Fortsetzung des *capacity-building* am Sekretariat in der Phase der Implementierung;
- die Förderung der Kooperation zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren und Institutionen auf nationaler und auf SADC-Ebene;
- die Stärkung der privatwirtschaftlichen Akteure selbst hinsichtlich ihrer Organisationsfähigkeit und der besseren Wahrnehmung von Dienstleistungs- und Lobbyfunktionen.

Bestehende **bilaterale Programme und Projekte** im Bereich der Privatwirtschaftsförderung wären darauf zu prüfen, ob eine stärkere regionale Vernetzung und die Aufnahme von Projektkomponenten mit regionalem Bezug zweckmäßig erscheint, etwa hinsichtlich der Förderung exportfähiger KKMU, der Unterstützung weiterer Mesoinstitutionen bei einer stärker regionalen Ausrichtung oder dem institutionellen *capacity-building* (z.B. Kammern / lokale Wirtschaftsförderung) im Rahmen regionaler Austauschprogramme. Im Bereich Finanzsystementwicklung einschließlich Mikrofinanzierung – bislang eher auf bilateraler Ebene relevant – bieten sich künftig über FISCO stärker auch regionale Vernetzungsmöglichkeiten an.

Die **SADC-Organe**, die neben dem Sekretariat speziell mit der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft betraut sind, also die Sektorkoordinierungseinheiten SITCD und FISCO, sind suboptimal organisiert und daher bislang wenig förderlich für die Formulierung und Implementierung geeigneter Strategien in der Re-

gion. Eine durchgreifende Strukturreform ist im Verhandlungsstadium aber noch nicht implementierungsreif. Auch wehren sich die national zuständigen Ministerien gegen Einschnitte bei ihren Zuständigkeiten.

Der deutschen EZ bieten sich angesichts dieser Ausgangssituation folgende **Ansatzpunkte**:

- alle von den SADC-Mitgliedern selbst getragenen Ansätze zu einer Bündelung von Kompetenzen im Bereich Handel, Industrie, Finanzierung, Investitionen und Förderung der Privatwirtschaft zu unterstützen;
- die Beratung auf der Ebene des Sekretariats mit Beginn der Implementierung fortzusetzen und dabei weiterhin insbesondere die Belange der Privatwirtschaft sowie der Wirkungen auf die schwächeren Mitgliedstaaten einzubringen; die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Fragen der Privatwirtschaftsförderung am Sekretariat ist bei entsprechender Ausgestaltung zu unterstützen;
- eher auf die Stärkung staatlicher und privater Institutionen der Wirtschaftsförderung in schwachen Mitgliedstaaten zu setzen statt reformresistente SADC-Strukturen wie SITCD durch externe Unterstützung zu festigen.

Die SADC-Strukturen öffnen sich in jüngerer Zeit der **Kooperation mit der Privatwirtschaft**. Die sich daraus bietenden Chancen sollten durch die EZ unterstützt werden:

- indem die Einbeziehung privatwirtschaftlicher und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure in den Integrationsprozeß im politischen Dialog explizit begrüßt und weiter gefordert wird;
- indem die Institutionalisierung der Kooperation über geeignete Mechanismen und Schnittstellen zwischen SADC-Strukturen und Privatsektorvertretern unterstützt und die Dialogbereitschaft und Verhandlungsfähigkeit auf beiden Seiten gefördert wird;
- indem die horizontale Kooperation von Vertretern der Privatwirtschaft aus verschiedenen Ländern auf regionaler Ebene gefördert wird,

wenn das Mandat, der Bedarf und ein erkennbarer Mehrwert, etwa durch die eindeutige Rückkopplung zu nationalen Instanzen und Mitgliedern des Privatsektors, geklärt sind.

Die deutsche Privatwirtschaft wirbt durch den Afrikaverein und SAFRI selbst bereits sehr aktiv für ein stärkeres Engagement im südlichen Afrika. Die EZ kann diese Initiativen in Kooperation mit dem BMWi und anderen Gebern am besten über das Einwirken auf verbesserte Investitionsbedingungen in der SADC unterstützen.

Gerade angesichts der institutionell-organisatorischen Schwächen auf seiten der SADC ist es auch im Bereich der Wirtschaftsförderung um so wichtiger, **Geberkoordination** sicherzustellen. Dies gilt insbesondere gegenüber der EU, der Weltbank und USAID, aber auch anderen, die in der Privatsektorförderung bzw. Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Die Konkurrenz der Geber um einige Partnerinstitutionen im Privatsektorbereich ist bereits absehbar und sollte dringend vermieden werden.

2.2 Infrastrukturentwicklung

Das Entwicklungspotential für eine weitere Integration **im Verkehrsbereich** ist sehr hoch. Die Rahmenbedingungen verbessern sich merklich. Ansätze für die TZ liegen grundsätzlich in der weiteren Verbesserung der sektoralen Rahmenbedingungen. Angesichts der schon bestehenden, ebenfalls wichtigen anderen Schwerpunkte der deutschen TZ in der Zusammenarbeit mit der SADC sollte das derzeitige Engagement mittelfristig allerdings auslaufen, es sei denn, daß eine positive Entscheidung über die Bereitstellung deutscher FZ-Mittel für diesen Sektor getroffen wird.

Das Investitionsprogramm der SADC im Transportsektor (einschließlich eines kleineren Teils für den Fernmeldebereich) nennt 94 Projekte, für welche die Finanzierung noch nicht sichergestellt ist. Deren Gesamtkosten betragen ca. 1 Mrd.

US \$. Davon entfallen knapp drei Viertel auf den Abbau von Unterhaltungsrückständen, die Rehabilitierung und einen teilweise verbesserten Ausbaustandard von Regionalstraßen. Etwa ein Viertel des Betrags ist für die Rehabilitierung des Eisenbahnsystems, Hafententwicklung und Fernmeldeprojekte vorgesehen.

Bei Häfen und Eisenbahnen sind schon durch die Zuständigkeit privater Akteure für den Betrieb erhebliche Effizienzsteigerungen zu erwarten. In Einzelfällen kommen auch private Investitionen in Frage, doch gibt es hier nach wie vor grundsätzlich eine wichtige Rolle für die FZ. Im Eisenbahnsektor sollte die FZ ggf. die Konzessionierung des Bahnbetriebes unterstützen. Ein geeigneter Ansatzpunkt wäre insbesondere die Finanzierung der Infrastruktur, die dem Konzessionär zur Nutzung überlassen wird.

Im Straßenbereich gibt es zunehmend private Transportunternehmen, und der Privatsektor spielt auch bei der Planung und Durchführung von Unterhaltungsarbeiten eine wachsende Rolle. Die private Finanzierung von Investitionen scheidet wegen des meist beschränkten Verkehrsaufkommens jedoch in der Regel aus. Es bestehen also auch hier grundsätzlich sinnvolle Ansätze für die FZ. Vor einer Konkretisierung der Ansatzpunkte der FZ müßten noch genauere Informationen über die vorgesehenen Vorhaben und über die Aktivitäten anderer Geber eingeholt werden. Dabei müßte auch die Priorität von Straße bzw. Schiene näher geprüft werden.

Für eine Förderung des Transportsektors über die SADC durch FZ sprechen, außer der bereits erwähnten großen Bedeutung dieses Sektors für die Integration, daß bei Verkehrswegen von regionaler Bedeutung häufig eine Finanzierung durch die bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern nicht möglich ist, und daß die deutsche FZ im Verkehrsbereich im südlichen Afrika große Erfahrungen hat. Wegen der erwähnten Schwierigkeit oder Unmöglichkeit der Darlehensaufnahme durch die SADC setzt eine diesbezügliche FZ-Finanzierung (wie auch eine Finanzierung in den meisten anderen Sektoren) allerdings voraus, daß der Hauptnutzen eines Projekts Ländern zugute

kommt, die als LDC-Länder generell Zuschüsse erhalten können. Mit dieser Einschränkung halten wir die Förderung des Verkehrssektors über die SADC durch deutsche FZ-Mittel dann für einen geeigneten Ansatz, wenn die für SADC in Zukunft verfügbaren FZ-Mittel in einem Maß erhöht werden, daß die Ausdehnung der FZ über den bisher geförderten Ressourcenschutz hinaus auf einen zweiten Sektor gerechtfertigt ist. Dies wäre bei durchschnittlichen jährlichen FZ-Zusagen von über 10 Mio. DM grundsätzlich sinnvoll. Die konkrete Durchführung von Investitionsvorhaben mit SADC im Verkehrsbereich – wie auch in anderen Sektoren – würde dann in Zusammenarbeit mit den Fachministerien der betroffenen Mitgliedsländer erfolgen.

Auch der **Elektrizitätssektor** bietet Ansätze zur verbesserten Kooperation und Integration, von denen insbesondere Kosteneinsparungen zu erwarten sind. Allerdings wird hier – anders als etwa im Transportsektor – die Integration bisher durch das ausgeprägte Autarkiestreben vieler Mitgliedsländer behindert. Außerdem kommt der Elektrizität eine geringere Bedeutung für die Integration der Volkswirtschaften zu als dem Transportsystem. Die Einbeziehung dieses Sektors in die FZ könnte bei Vorliegen geeigneter Vorhaben dann erwogen werden, wenn die jährlichen FZ-Zusagen 20 Mio. DM übersteigen.

Die nachhaltige Nutzung der **Wasserressourcen** ist für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der SADC-Länder von erheblicher Bedeutung und es besteht hier ein erhebliches Potential der verstärkten Kooperation und Integration. Das schließt die Vermeidung oder Verringerung von Konflikten um Wasser ein.

Ansatzpunkte für weitere deutsche TZ bieten vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wassersektors und die Förderung einer effizienteren Nutzung von Wasser einschließlich der Einführung kostendeckender Tarife für alle Nutzer. Im Zentrum stehen hierbei die Kommerzialisierung, Privatisierung und Liberalisierung des Sektors sowie die Förderung kompetenter Regulierungsbehörden unter Beteiligung der verschiedenen betroffenen Parteien. Hierzu gehören vor

allem auch die Flußgebietskommissionen, die grenzüberschreitend den Schutz und die Nutzung der Gewässer regulieren und zur Harmonisierung der Rahmenbedingungen beitragen. Weitere Ansatzpunkte für TZ liegen in der Harmonisierung der Politiken und Strategien zur Abwasser- und Abfallentsorgung.

Investitionsprojekte von regionaler Bedeutung, die für eine SADC-Finanzierung durch die FZ grundsätzlich in Frage kommen, sind vor allem Fernleitungen und Entnahmebauwerke (einschl. Schutzmaßnahmen für Einzugsgebiete von Stau-becken), mit denen das Wasser aus den Flußsystemen den Hauptverbrauchsgebieten zugeführt wird. Auch für derartige Vorhaben ist oft eine Finanzierung über die Regionalorganisation SADC leichter möglich als durch die Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern. Bis das Stadium der Konkretisierung von derartigen Projekten, die den Anforderungen der internationalen Gebergemeinschaft genügen, erreicht ist, werden aber noch einige Jahre vergehen. So müßten ein genauer Abgleich von akzeptablen Bedarfsgrößen und vorhandenen Ressourcen einschließlich der noch wenig bekannten Grundwasservorkommen und in vielen Ländern auch eine grundlegende Veränderung der nationalen verbrauchsseitigen Rahmenbedingungen in der Wasserwirtschaft und des Verbrauchsverhaltens erfolgen (*demand-side management*). Ferner müßten auf zwischenstaatlicher Ebene Abmachungen über die Zuteilung der Wasserressourcen und die verbleibenden Mindestwassermengen getroffen werden.

Die obige Einschätzung der zeitlichen Abfolge der verschiedenen Maßnahmen deckt sich im wesentlichen mit dem Programm der Sektorkoordinierungseinheit, das zunächst ganz überwiegend Studien und Absprachen, aber noch kaum Investitionen vorsieht. Eine Unterstützung der SCU und ihrer Arbeit über die TZ sollte also zunächst Priorität haben. Ein Einsatz von FZ-Mitteln für die SADC sollte in diesem Bereich nicht vorgesehen werden. Das bedeutet allerdings nicht, daß die FZ bei einer in einigen Jahren absehbaren Schwerpunktbildung der regionalen Förderung im Wassersektor nicht schon frühzeitig die weitere Arbeit von SADC beobachten und begleiten sollte.

2.3 Landwirtschaft und Management natürlicher Ressourcen

Zur Förderung der SADC-Integration im Rahmen dieser Sektorgruppe werden langfristig eine Reihe von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen bereitgestellt bzw. verbessert werden müssen, die vorzugsweise auf regionaler Ebene angesiedelt sind. Zu ihnen gehören (a) die grenzüberschreitende ländliche Infrastruktur einschließlich Fernstraßen, Energieversorgung, Trink- und Wirtschaftswasser, (b) regionale Veterinärdienste, (c) Frühwarnsysteme zur Ernährungssicherung und Ressourcenstabilisierung, (d) Agrarforschung und -ausbildung. Ihre gemeinsame Weiterentwicklung als jeweils integrierende Komponente einer agrarbasierten ländlichen Breitenentwicklung erfordert neben der politisch-konzeptionellen Schwerpunktbildung auch eine organisatorisch-technische Stärkung. Beides verlangt fortlaufende personelle und finanzielle Anstrengungen sowohl der Mitgliedsländer, der betreffenden SADC-Organisationen als auch der internationalen EZ.

Um eine regional abgestimmte Agrarentwicklungs-, Ernährungssicherungs- und Ressourcenschutzpolitik wirksam unterstützen zu können, bedarf es sowohl auf seiten der SADC als auch auf seiten der internationalen Gebergemeinschaft der Verständigung über ein zumindest in Grundzügen vorliegendes **Regionalkonzept**; dieses sollte die Konzeption der oben entwicklungspolitisch begründeten Schwerpunktbildung aufgreifen.

Der **Schwerpunkt** *Food, Agriculture and Natural Resources Development* könnte den Kern eines regional integrierten Entwicklungsansatzes im Rahmen eines Regionalkonzepts bilden; ihm liegt die plausible entwicklungspolitische Zielvorstellung einer agrarbasierten, breitenwirksamen und armutsreduzierenden ländlichen Wirtschaftsentwicklung zugrunde; in abgestufter Form, entsprechend der regionalen Differenzierung in Hoch- und Niedrigpotentialländer sowie Nahrungsmitteldefizitländer (Marginalzonen), wird dieses Ziel unterschiedlich ausgeformt werden müssen. Dieser abgestufte Ansatz hätte Implikationen für die internationale EZ; die weitreichendste wäre, daß sich die klassische Agrarentwicklungsförderung

nur noch auf die Länder der Potentialzone konzentrieren sollte; aus den Marginalzonen sollte sie sich mittelfristig zurückziehen bzw. dort einen ressourcenstabilisierenden Zuschnitt bekommen; dieser sollte im Kontext der Wüstenkonvention und der Agenda 21 ausgestaltet und im Rahmen subregionaler Ressourcensicherungsprogramme umgesetzt werden. Auf dieser Grundlage sollte die deutsche EZ anbieten, diesen Entwicklungsschwerpunkt nach Verabschiedung des in der politischen Vorbereitung befindlichen Agrarprotokolls durch konzeptionelle Beratung zu unterstützen.

Die **organisatorisch-technische Unterstützung** dieses Entwicklungsschwerpunktes sollte im Rahmen eines **integrierten Programmansatzes** erfolgen. In den Potentialländern sollte dies weiterhin im Rahmen der seit 1996 angelaufenen Sektorinvestitionsprogramme (SIP) erfolgen, um sicherzustellen, daß Entwicklungsanstrengungen verschiedener Geber in diesem Sektor eines Mitgliedslandes nicht unkoordiniert nebeneinander herlaufen, sondern zu höherer Effizienz gebündelt werden. Die Beratung sollte sich auf den schwierigen Fragenkomplex konzentrieren, wie sich der in der Regel hohe konzeptionelle Anspruch und die schwierige institutionelle Einbindung unter meist schwachen Verwaltungsstrukturen und Mittelknappheit der Mitgliedsländer realisieren lassen; die TZ könnte hier einen Beitrag zur Stärkung der Planungs- und Steuerungskapazität und zur Institutionenentwicklung leisten; sie sollte dabei allerdings auf schlanke Koordinierungsstrukturen achten.

Die von der Sektorkoordinierungseinheit FANR eingebrachte Initiative der *Food Security and Rural Development Hub* sollte unter den Vorzeichen des o.g. integrierten Programmansatzes gesehen werden; sie könnte möglicherweise als Einstieg in eine SADC-weite Initiative für eine regional abgestimmte Politik der agrarbasierten ländlichen Entwicklung dienen; auf keinen Fall sollte die Initiative zu einem separaten Entwicklungsvorhaben mit aufwendigen parallelen Verwaltungsstrukturen führen.

Da Agrarentwicklung in den Potentialländern ohne ein leistungsfähiges Straßennetz nicht möglich ist, sollte die **Verkehrsinfrastruktur** im Rahmen von SIP weiter ausgebaut und an die transnationalen Verbindungsstraßen angebunden werden. Dies würde den zu erwartenden wachsenden intraregionalen Agrarhandel befördern. Auf der Grundlage eines (sub)regionalen Gesamtkonzeptes könnte die FZ einen gezielten und mit anderen Gebern abgestimmten Beitrag leisten.

Im Falle des SADC-Programms zur Entwicklung der **Viehwirtschaft** und zur Tierseuchenkontrolle sollte die deutsche EZ darauf drängen, daß eine regionale Entwicklungsstrategie im Sinne einer regional differenzierten Sichtweise entworfen und ein entsprechendes Protokoll zügig vorbereitet wird. Erst unter diesen Voraussetzungen lassen sich finanzielle und technische Unterstützungsmaßnahmen sinnvoll einordnen. Unabhängig davon können die laufenden Veterinärkontrolldienste weiterhin unterstützt werden.

Das SADC-Programm zur Entwicklung der **Wald- und Wildressourcen** hat eine starke Integrationswirkung. Es sollte in Zukunft von der dafür zuständigen Sektorkoordinierungseinheit unterstützt werden, auch wenn die administrativen Strukturen noch schwach entwickelt sind. Damit könnte ein klares Zeichen in Richtung Förderung der regionalen Integration gesetzt werden, welche in Form der entstehenden *Transfrontier Conservation Areas* ihren konkreten Niederschlag findet. Technische und finanzielle Zusammenarbeit können zusammen mit der Privatwirtschaft einen signifikanten Beitrag leisten.

Die SADC-koordinierte **Agrarforschung und Ausbildung** ist inhaltlich breit angelegt, dezentral organisiert, multilateral über CGIAR gestützt und infrastrukturell vergleichsweise weit entwickelt; der Übergang von koordinierten Einzelforschungsvorhaben zu einem integrierten Forschungsverbund mit stärkerer Schwerpunktausrichtung sollte (und wird bereits) von der deutschen und internationalen EZ unterstützt werden; in diesem Verbund sollte zukünftig die private Agrarforschung stärker einbezogen werden. Die deutsche EZ sollte die Agrarforschung und

-ausbildung für die SADC-Länder nur noch über SACCAR fördern, um somit zur stärkeren Integration in diesem wichtigen Teilbereich des Entwicklungsschwerpunktes beizutragen. Dabei sollte immer wieder auf die Nähe zu den Kleinbauern und -bäuerinnen geachtet werden.

Auf der Grundlage eines schwerpunktgerichteten Regionalkonzepts könnte die bisher weitgefächerte EZ mit der SADC und ihren Mitgliedsländern neu ausgerichtet werden. Insgesamt knapper werdende Finanzressourcen sollten auf prioritäre Bereiche konzentriert werden, wie sie nunmehr unter regionalem Blickwinkel gesehen werden (z.B. regional differenzierte Agrarförderung). Durch Maßnahmenbündelung, Mittelkonzentration und das Verfolgen von regional differenzierten Entwicklungsprioritäten könnten **positive Integrationseffekte** auf drei Ebenen erreicht werden: (a) der Ebene der SADC-Mitgliedsländer mit der langfristigen Perspektive der Nutzung komparativer Agrarstandortvorteile; (b) der Ebene der SADC-Organisation mit der Perspektive der politischen Stärkung durch konzeptionelle Kompetenz sowie des Zugewinns an entwicklungspolitischer Macht; (c) der Ebene der internationalen EZ mit der Perspektive der Verfahrensvereinfachung, der Mittelkonzentration sowie einer sinnvollen internationalen Arbeitsteilung.

Die deutsche EZ sollte in enger **Abstimmung mit der EU** prüfen, ob und wie im Zuge der Implementierung des SADC-Freihandelsabkommens sowie einer Organisationsreform der SADC TZ zur Entwicklung einer gemeinsamen Agrarmarktpolitik der SADC geleistet werden kann.

3 Verstärkte Anstrengungen in den sozialen Sektoren

Die Kluft zwischen Erfordernis einer integrationsfördernden Sozialentwicklung in den SADC-Ländern und tatsächlichem Handeln ist sehr groß. Die **regionale Sozialentwicklung** kann angesichts der großen Disparitäten nicht nur Schmiermittel für die wirtschaftliche Integration sein, sondern muß dazu beitragen, daß arme Mitgliedstaaten

bzw. Regionen auf mittlere Sicht wirtschaftlich und politisch integrationsfähig werden. Der Gemeinschaft fehlt eine umfassende Sozialagenda, die der Lösung der sozialen Fragen einen ähnlichen Rang beimißt wie den wirtschaftlichen und handelspolitischen. SADC ist kaum zukunftsfähig, wenn es als Gemeinschaft die großen sozialen Herausforderungen nicht mit höchstem politischen Vorrang behandelt: HIV/AIDS-Epidemie, Armut und Arbeitslosigkeit, Arbeitswanderung und Freizügigkeit. Die deutsche EZ sollte diese Einschätzung bei allen Gelegenheiten des einschlägigen Dialogs mit Nachdruck vertreten.

Obwohl die Anstrengungen der einzelnen Mitgliedsländer gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auch bei der Lösung sozialer Probleme im Vordergrund stehen müssen, könnte der SADC wegen der weit auseinanderklaffenden institutionellen Leistungsfähigkeit ihrer Mitglieder eine fazitätierende und katalytische Rolle zufallen. Sie könnte zur Bündelung der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kräfte beizutragen und dafür sorgen, daß die erfolgreichen und erfolgversprechenden Lösungsansätze unter Nutzung regionaler Skalenerparnisse möglichst zügig flächendeckend umgesetzt werden. Für die Geber bedeutete dies, daß sie ihrerseits die einzelstaatliche **Förderung aufeinander und mit der SADC abstimmen**.

Die deutsche EZ hat sich entschieden, die soziale Entwicklung nicht als expliziten Förderschwerpunkt in ihr Kooperationsprogramm mit der SADC aufzunehmen, sondern soziale Fragen im Rahmen der bilateralen Länderprogramme zu bearbeiten. Da die sektorale **Empfangsstruktur der SADC** gegenwärtig gerade in den sozialen Sektoren sehr schwach ist, sollte diese Entscheidung solange nicht revidiert werden bis effizientere und integrationsfördernde Strukturen entstehen. Dann allerdings sollte SADC auch im Bereich sozialer Entwicklung durch die bilaterale EZ unterstützt werden.

Die TZ sollte sich ggf. in den sozialen Sektoren vor allem auf die Organisationsentwicklung konzentrieren, um zum Aufbau leistungsfähiger Gemeinschaftsstrukturen beizutragen und die Implementierungskapazitäten zu stärken. Sollte sich

SADC entscheiden, einen (kompensatorischen) **Sozialfonds** einzurichten, der sich als machbar erweist, Vorhaben in den schwachen Mitgliedsländern zu finanzieren, sollte eine Beteiligung durch deutsche FZ ins Auge gefaßt werden.

4 Beiträge zur Verbesserung sektorübergreifender Rahmenbedingungen

Die Möglichkeit zur Schaffung eines regionalen **Kompensationsfonds**, aus dem schwache Mitgliedsländer, die in Folge der SADC Handelsintegration mit schwerwiegenden Zolleinnahmeausfällen zu rechnen haben (insbesondere Malawi, Mosambik und Sambia, aber auch Simbabwe), Überbrückungskredite oder Budgethilfe erhalten könnten, sollte geprüft werden. Eine derartige Initiative wäre geeignet, die schwierigsten politischen Hürden für eine rasche und effektive Handelsintegration aus dem Weg zu räumen.

Die SADC Handelsintegration per se ist kaum in der Lage, zur Verringerung der Armut durch Beschäftigungssteigerung in den schwachen Mitgliedsländern beizutragen. Die Förderung der Handelsintegration muß durch Maßnahmen zum Abbau der Angebotsengpässe ergänzt werden, damit schwache Mitgliedsländer in die Lage versetzt werden, die Produktion handelbarer Güter auszubauen. Nur so können sie aus dem durch Handelsintegration geschaffenen Potential gesteigerten intraregionalen Handelsaustauschs Nutzen ziehen. Diesem Ziel können aus einem **regionalen Strukturfonds** finanzierte Maßnahmen zur Stärkung der Landwirtschaft in den Potentialländern und des Industrialisierungsprozesses der schwachen Mitgliedsländer dienen; allerdings stellt die Frage der Mittelbereitstellung sowie die der Vergabe- und Entscheidungsmodalitäten eines solchen Fonds Probleme dar. Die Verwaltung müßte durch eine regionale Entwicklungsbank ähnlich der DBSA, aber mit besonderem Mandat für die SADC, übernommen werden. Die deutsche EZ sollte nach konzeptioneller Vorarbeit den Kompensationsgedanken im SADC-bezogenen Politikdialog vertreten.

Die deutsche EZ sollte sich nach konzeptionellen Vorüberlegungen (mit der SADC, den SADC-Mitgliedstaaten, der EU) für die Einrichtung eines **sozialen Regionalfonds** einsetzen. Dieser Fonds sollte der Stärkung sozialer Einrichtungen und der Sozialpolitik schwerpunktmäßig in den ärmsten Mitgliedstaaten dienen. Die EU könnte dabei als *leading donor* auf die einschlägige eigene Erfahrung zurückgreifen. Zur Stärkung von regionaler Solidarität und *ownership* wäre von Anfang an auf substantielle Refinanzierungsanteile der SADC-Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu dringen. Der soziale Regionalfonds wäre von der SCU Gesundheit zu verwalten, die ihrerseits dem SADC-Sekretariat als Projektträger verantwortlich wäre. Das impliziert allerdings eine entsprechende Organisationsreform.

Die **deutsche Kooperation** mit der SADC kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern muß bestmöglich mit der anderer Geber koordiniert werden. Dies gilt insbesondere für die EU-Kooperation mit der SADC, zumal die EU den wichtigsten Finanzierungsbeitrag der Geber zum *SADC Programme of Action* stellt. Die Konzeption der deutschen Kooperation mit der SADC sollte also mit der Konzeption der EU weitestgehend übereinstimmen und entsprechend arbeitsteilig vorgehen. Es sollte sichergestellt werden, daß BMZ, KfW und GTZ bei den Sitzungen zur Festlegung der EU-SADC Kooperation vertreten sind (im Februar 2000 fand in Swasiland eine zweitägige Konferenz zu diesem Zweck im Anschluß an die SADC-Konsultativkonferenz statt). Ein substantieller Eigenbeitrag und *ownership* des SADC-Integrationsprozesses durch die SADC Mitgliedsländer, ohne den effektive SADC-Integration sich als unmöglich erweisen dürfte, kann nur sichergestellt werden, wenn die Geber nicht untereinander bei der Finanzierung von Projekten konkurrieren. Die jetzt vorherrschende Konkurrenz der Geber hinsichtlich der Finanzierung von SADC-Projekten und -Aktivitäten ist der SADC Integration abträglich, da sie bei der SADC eine „Selbstbedienungshaltung“ nährt. Das BMZ sollte den größeren Gebern vorschlagen, auf einer jährlichen Abstimmungstagung (etwa im Anschluß an die SADC-Konsultativkonferenz) die großen Li-

nien der Kooperation mit SADC abzustimmen und festzulegen.

Die deutsche EZ sollte mit der EU und ihren Mitgliedstaaten prüfen, ob eine **gemeinsame Initiative bei der SADC zwecks Unterstützung einer SADC-Reform** und Einrichtung einer Kommission für Handel, Industrie, Finanzierung und Investitionen erfolgversprechend erscheint.

Die deutsche EZ sollte neben Sekretariat und neu zu schaffenden Sektorkommissionen die Bereitstellung von **Integrationsberatern auch für die schwachen Mitgliedsländer** der SADC in Betracht ziehen. Der SADC-Integrationsprozeß sollte auf regionaler Ebene und auf der Ebene der Mitgliedsländer gleichzeitig unterstützt werden.

Die SADC ist historisch als eine Regierungsinitiative geprägt. Tatsächlich wird Integration aber nur in dem Maße soziale und wirtschaftliche Realität, in dem sie von der Bevölkerung getragen wird. Die Verankerung des SADC-Integrationsgedankens ist aber in der Zivilgesellschaft noch sehr schwach. Daher sollte die SADC-Integration in der Form der deutschen Regierungskooperation mit der SADC durch einen **Maßnahmenkatalog** ergänzt werden, der über **NROs**, kirchliche Organisationen, politische Parteien und Berufsverbände implementiert wird. Die deutsche Entwicklungskooperation kann sich dafür die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in den SADC-Ländern zu Nutze machen. Eine Auswertung der bereits bestehenden Arbeit der deutschen politischen Stiftungen sowie von USAID könnte sich als nützlich erweisen.

Einleitung

Regionale Kooperation und Integration sind für die Länder des südlichen Afrikas wichtige Voraussetzungen für eine beschleunigte Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Unter den Bedingungen globalisierter Technologieentwicklung und Finanzmärkte haben die überwiegend agrarisch strukturierten, rohstoffexportierenden, industriell rückständigen Volkswirtschaften kaum Chancen, die für den Aufholprozeß erforderlichen Technologie- und Finanztransfers auf sich zu ziehen. Um die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen herzustellen, müssen sie sich für einen größeren Wirtschaftsraum öffnen (Handelsintegration) und die wirtschafts- und sozialpolitischen Voraussetzungen für eine strukturelle Modernisierung (marktwirtschaftliche und institutionelle Reformen, Infrastrukturausbau, Humankapitalbildung und Stärkung des Sozialkapitals) schaffen.

Die Entwicklungsgemeinschaft SADC strebt beides an: Handelsintegration und regionale Kooperation zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur und Institutionen. Hervorgegangen aus der SADCC, einem Zusammenschluß der sogenannten *Frontstaaten* als Gegengewicht zum Südafrika der Apartheid, hat die SADC nun die historische Chance, als Gemeinschaft unter Einschuß des nunmehr demokratischen Südafrikas, Armut und Rückständigkeit abzubauen und zu einer friedlichen Entwicklung der Region beizutragen.

Die vorliegende Untersuchung hat sich zum Ziel gesetzt, den Entwicklungsstand der SADC darzustellen sowie die Potentiale und Probleme der weitergehenden Kooperation und Integration zu untersuchen, um daraus Ansatzpunkte für die deutsche EZ einschließlich weiterführender Fragestellungen abzuleiten. Die Arbeit gliedert sich in zwei Hauptteile:

- *Teil I Von der funktionalen Zusammenarbeit zur regionalen Integration.* Der Stand der Zusammenarbeit, die Rahmenbedingungen, die Dynamik und die Hemmnisse der weiteren Entwicklung der SADC bilden den Kern dieses ersten Hauptteils. Er schließt mit einer Diskussion der Reformfordernisse.

- *Teil II Sektorale Schwerpunkte des Integrationsprozesses und ihre Förderung durch die EZ.* Die sektoralen Komplexe Infrastruktur, Handel und Industrie, Landwirtschaft sowie Sozialentwicklung werden mit dem Ziel dargestellt und analysiert, Ansatzpunkte zur Optimierung einer integrationsorientierten EZ zu identifizieren. Die ausgewählten Schwerpunktbereiche sind für die SADC und ihre Mitgliedsländer von hoher entwicklungspolitischer Bedeutung und beanspruchen den allergrößten Teil der für das SADC-Aktionsprogramm zur Verfügung stehenden Ressourcen.

Teil I Von der funktionalen Zusammenarbeit zur regionalen Integration

1 Erwartungen an und Erfahrungen mit Vorhaben der Regionalintegration

1.1 Sichtweisen und Zielsetzung der 90er Jahre

In den 90er Jahren kommt es angesichts des Erfolgsfalls fortschreitender Integration der EU und im Zuge der globalen Liberalisierung, insbesondere des GATT/WTO-Prozesses, zu einer neuen Gründungswelle zwischenstaatlicher Organisationen der Regionalintegration, die durch multi- und bilaterale EZ gefördert wird. So fordert z.B. der Bundestag die Bundesregierung im Januar 1992 auf, „... ihre Außen-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik im Rahmen der gemeinsamen Politik der europäischen Mitgliedstaaten stärker auf die Förderung der regionalen Integration Afrikas und insbesondere der zukünftigen Integration des sich wandelnden südlichen Afrikas auszurichten.“¹ Folgende Ziele bzw. Erwartungen werden dabei angesprochen:

- Regionalintegration festigt pluralistische Strukturen von Staaten und Zivilgesellschaften; sie kann zum Abbau politischer Dominanz in den zwischenstaatlichen Beziehungen beitragen.
- Ein gemeinsamer Markt konsolidiert die Wirtschaft aller beteiligten Länder und eröffnet sozialökonomische Entwicklungschancen.
- Regionalintegration kann der Heranführung an eine weltwirtschaftliche Integration der Partnerstaaten dienen.

- Sie begünstigt die Konzentrationsbemühungen der EZ und fördert die Zielgerichtetheit und Effizienz von EZ-Mitteln.

In der Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik am 19. Mai 2000 betonte die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: „Wir stärken die positiven Kräfte Afrikas – in unseren Partnerländern arbeiten wir mit reform- und entwicklungsorientierten Kräften. Darüber hinaus unterstützen wir die regionale Integration z.B. in der *Southern African Development Community* (SADC), der *East African Co-operation* (EAC) oder der ostafrikanischen *Intergovernmental Authority on Development* (IGAT). Krisen machen an Grenzen nicht Halt – deshalb ermutigen wir unsere Partner, die regionale Integration zu stärken und mit den Nachbarländern eng zu kooperieren.“ Der enge Zusammenhang zwischen Krisenprävention, sozio-ökonomischer Entwicklung, Ressourcenstabilisierung, Demokratisierung sowie Wahrung der Menschenrechte sind Kernaspekte dieser Regierungserklärung.

Ganz im Gegensatz zur Politik der Unterstützung importsubstituierender Industrialisierung der 60er Jahre wird Regionalintegration heute als Mittel zur politischen Stabilisierung und vor allem auch als ein Weg zur schrittweisen Handelsliberalisierung und Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft angesehen. Das auf den Abschluß von Handelspräferenzabkommen mit regionalen Freihandelszonen von AKP-Staaten zielende Lomé V-Verhandlungsmandat der EU-Kommission unterstützt diese Einschätzung.² Auch Art. 130u des Maastricht-Vertrags fordert u.a. die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Damit ist die Zielsetzung zur Förderung zwischenstaatlicher Regionalintegration (im weiteren: RI) heute wesentlich politischer und komplexer angelegt als vor dreißig Jahren.

1 Deutscher Bundestag (1992).

2 McQueen (1998).

1.2 Ältere Erfahrungen

Im Kontext einer Strategie importsubstituierender Industrialisierung war bereits in den 60er Jahren vor allem in Afrika und Lateinamerika eine Vielzahl regionaler zwischenstaatlicher Integrationsvorhaben ins Leben gerufen worden. Hauptmotiv für diese Versuche war die Erfahrung des schnellen Verfalls der realen Rohstoffpreise an den Weltmärkten und die dementsprechend negative Entwicklung der *barter terms of trade* der Entwicklungsländer seit der Korea-Hausse.

Die Theorie des „ungleichen Tauschs“ suchte die Ursache für diese Entwicklung vor allem angebotsseitig in der schnellen Zunahme ungelerner Arbeit niedrigster Produktivität bzw. Nutzungskosten,³ die aus dem Vorherrschen traditionaler bzw. unentwickelter Landwirtschaft und dem Bevölkerungswachstum resultierte. Der spätere Nobelpreisträger Arthur W. Lewis brachte das zentrale Argument wie folgt auf den Punkt: *„The terms of trade are bad only for tropical products ... because the market pays tropical unskilled labour ... a wage that is based on an unlimited reservoir of low productivity food producers“*.⁴

Die konzeptionelle Lösung bestand in dieser Sicht vor allem in einer Steigerung der Arbeitsproduktivität. Dies erforderte importsubstituierende Industrialisierung und landwirtschaftliche Modernisierung. Ausreichender Außenschutz und genügend umfangreiche inländische Kaufkraft wurden als die wichtigsten Voraussetzungen der Industrieentwicklung angesehen. Die Mindestgröße des Binnenmarktes, die erforderlich war, um ein Mindestmaß an Kostendegression und industrieller Arbeitsteilung zu gewährleisten, versuchte man auf dem Wege regionaler Integrationsvorhaben zu erreichen.

In den 70er Jahren scheiterten die regionalen Integrationsvorhaben durchweg, von der EU und

EFTA einmal abgesehen,⁵ und zwar vor allem aus folgenden Gründen:

- Die Mitgliedstaaten konnten bezüglich der Verteilung von Nutzen und Kosten integrationsfördernder Maßnahmen keine Einigung erzielen.
- Die Angleichung der nationalen Handelsregime erwies sich administrativ-technisch als außerordentlich schwierig.
- Die politischen und wirtschaftlichen Eliten wollten die fiskalischen und privatwirtschaftlichen Vorteile, die ihnen die nationalstaatlichen Handelsprotektionismen geboten hatten, nicht missen.
- Die vor Importkonkurrenz geschützten, in der Regel hochsubventionierten Industrievorhaben einzelner Mitgliedstaaten hätten von Grund auf umstrukturiert werden müssen, um im Wettbewerb an einem gemeinsamen Markt bestehen zu können. Dazu wollten sich die nationalen Entwicklungspolitiken in der Regel nicht hergeben.

Zentraler Zweck der regionalen Integrationswelle der 60er Jahre war es also, durch Schaffung geschützter Regionalmärkte die Voraussetzung importsubstituierender Industrialisierung zu schaffen, aber der Anlauf blieb erfolglos. Quer über das Spektrum ordnungspolitischer Vorlieben der Autoren kommt die empirische Literatur zu den älteren RI-Vorhaben übereinstimmend zu sehr zurückhaltender bis negativer Bewertung. Langhammer und Hiemenz urteilen: *“The bottomline of the experience is ... that economic integration in the traditional sense (customs unions, common markets, joint investment planning) has proven not to be viable. ... What remains are scattered examples of regional cooperation in specific areas of common interest among partner countries. Such common interests were found in the dealing with actual or perceived external threats or in the*

3 Vgl. Prebisch (1959).

4 Lewis (1978), S. 37.

5 Ng'ong'ola (1999); Bhagwati (1992); Devlin / Ffrench-Davis (1999).

joint production of public goods (education, research and development, infrastructure, environment)“.⁶ Skandinavische Autoren kommen zu einer ganz ähnlichen Beurteilung:^{7,8} „... *regionalism had virtually died by the end of the decade, except for the original European Community and EFTA*“.⁹

Und in der Tat, die negativen Erfahrungen protektionistischer Versuche der Regional Kooperation unter Entwicklungsländern werden durch das erfolgreiche Beispiel der EU nicht bestätigt. Hier wurde nach dem Beitritt Portugals, Spaniens und Griechenlands durch aktive Regionalpolitik und Transferzahlungen der industrialisierten Mitgliedsländer an die peripheren Staaten deren weiterer Marginalisierung erfolgreich entgegen gewirkt. Dies schaffte einen Mindestinteressenausgleich, der nach mehr als dreißig Jahren die Errichtung einer Wirtschaftsunion ermöglichte.

1.3 Neuere Erfahrungen und Erwartungen

Auch neueste Veröffentlichungen, die bereits die Entwicklungen und ersten Erfahrungen der Integrationswelle der 90er Jahre berücksichtigen, kommen bisher sowohl weltweit als auch in bezug auf Subsahara Afrika zu keinem wesentlich revidierten Urteil – soweit sie nicht vorausschauend Möglichkeiten in Betracht ziehen, wie sie die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen heute bieten; aber sie stellen immerhin eine genaue Diagnose der Engpässe und beleuchten grundsätzlich neue Möglichkeiten.¹⁰ Oyejide nennt vor dem Hintergrund neuerer Erfahrungen im subsaharischen Afrika folgende Hemmfaktoren der Handelsintegration:

- Konflikte unter den Mitgliedstaaten aufgrund von Mitgliedschaften in mehreren Organisationen der Regionalintegration,
- Verhinderung von Entscheidungen durch konsensuelle Entscheidungsverfahren,
- fehlende Überprüfung der Umsetzung von Entscheidungen regionaler Gremien in den Mitgliedstaaten,
- fehlender Wille der Regierungen zur Abtretung von hoheitlichen Funktionen und Rechten an eine Regionalorganisation,
- dementsprechende Machtlosigkeit der Sekretariate der Regionalorganisationen,
- fehlende Vorkehrungen zur Kompensation einseitiger Integrationsvorteile bezüglich Handel und Investitionen,
- Weigerung der Regierungen, das handelspolitische Instrumentarium (als Mittel der Makro stabilisierung) aus der Hand zu geben.

Es überrascht deshalb nicht, daß die erhofften handelsschaffenden Effekte regionaler Integrationsvorhaben bisher ausgeblieben sind. *“Despite the proliferation of regional groupings in Africa it appears from the growth of intra-regional trade shares that in most instances they have achieved little by the way of promoting regional trade integration.”*¹¹ Diese Einschätzung wurde kürzlich durch Yeats in einer Studie, die auf der breitesten verfügbaren Datenbasis beruht, unter handelspolitischem Gesichtspunkt bestätigt und vertieft.¹² Mangelnde Komplementarität des Außenhandels afrikanischer Staaten untereinander und komparative Kostenvorteile bei nur ganz wenigen weiterverarbeiteten Produkten begrenzen die Möglichkeiten von Handelsschaffung durch präferentiellen Regionalhandel. Yeats schätzt, daß bei Nichterdölprodukten komparative Kostenvorteile bzw. Wettbewerbsvorteile subsaharischer Länder nur bezüglich 5 % des gesamten subsaharischen Im-

6 Langhammer / Hiemenz (1990), S. 74.

7 Blomquist et al. (1993), S. 67.

8 Oestergard (1993), S. 37 ff.

9 Bhagwati (1992).

10 Ng'ong'ola (1999).

11 Foroutan (1998), S. 15.

12 Yeats (1999).

ports vorliegen. Dabei handelt es sich im wesentlichen um agrarische und mineralische Rohstoffe. Entsprechend konzentriert sich der subsaharische Export auf nur wenige Produkte, für die kaum Importnachfrage subsaharischer Länder besteht. Eine hervortretende Ausnahme ist der Außenhandel der RSA/SACU: *“Its regional exports contain a disproportionately high share of machinery and transport equipment while its imports are concentrated in foodstuffs and labor intensive manufactures.”*¹³ Dementsprechend ist die Komplementarität der Produkte im intraregionalen Handel der SADC seit Beitritt der RSA wesentlich höher als zwischen anderen subsaharischen Ländern.

Mair und Kopfmüller heben in einer vergleichenden Studie subsaharischer Regionalorganisationen zwei Engpässe hervor, nämlich erstens die organisatorische Schwäche, die den anspruchsvollen Zielsetzungen nicht gerecht werden kann, und zweitens die Furcht der schwächeren Länder vor Handelsumlenkung und Konzentration der Auslandsinvestitionen zugunsten der jeweiligen wirtschaftlich-politisch stärksten Länder. Positive Entwicklungen auf der funktionalen Kooperationssebene werden jedoch bestätigt: „Kaum meßbaren Fortschritten bei der Vertiefung wirtschaftlicher Integration in afrikanischen Regionalorganisationen stehen durchaus positive Entwicklungen beim Ausbau sektorpolitischer Kooperation gegenüber. Die Einsicht, daß zentrale Entwicklungshemmnisse nur mit Hilfe grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu überwinden sind ... und das beruhigende Gefühl, daß mit derartiger Kooperation nicht die Aufgabe nationaler Souveränität verbunden ist, wirkten sich positiv aus.“¹⁴

Den o.a. Beurteilungen subsaharischer Regionalinitiativen während der letzten Dekade ist natürlich entgegenzuhalten, daß angesichts der anspruchsvollen Zielsetzungen und komplexen politischen Aufgabe der Regionalkooperation auf so kurze Sicht ein sicheres Urteil nicht getroffen

werden kann. Außerdem kommen im Zuge der Globalisierung in Zukunft dynamische Nutzenaspekte der Regionalintegration hinzu, die in den 80er Jahren und zu Beginn der 90er noch nicht gegeben bzw. abzusehen waren (s. Kap. II, 2).

Die neuere, insbesondere auf Lateinamerika bezogene Literatur betont diesbezüglich, Vorhaben der Regionalintegration könnten Standortverhältnisse derart verändern, daß sie attraktiv für ausländische Direktinvestitionen werden. Diese Überlegungen gelten à priori auch für subsaharische Regionalintegrationsvorhaben, sobald sie das Stadium der Freihandelszone erreicht haben. Ausländische Firmen bringen das entscheidende Paket von Voraussetzungen internationaler Wettbewerbsfähigkeit mit sich: moderne Technologien und Managementmethoden, Exportnetzwerke und Marktkenntnisse sowie Zugang zu langfristigem Kredit.¹⁵ Ist dieser Prozeß erst einmal in Gang gekommen, kann er Eigendynamik entwickeln und sich beschleunigen; denn Investoren neigen dazu, zwecks Schaffung und Nutzung systemischer Wettbewerbsvorteile *“... to cluster and locate together.”* Angesichts der bisherigen strukturellen Wettbewerbsschwäche subsaharischer Länder und der Begrenztheit ihrer Märkte ist diese Möglichkeit, mit der Regionalintegration ernst zu machen (zur idealtypischen Stufenabfolge des Integrationsprozesses s. Kasten 1) in der Tat ein starkes Argument. Die Direktinvestoren werden aber angesichts der Wettbewerbsschwächen, die eine kaum differenzierte Wirtschaftsstruktur mit sich bringt, auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Stabilität nicht verzichten wollen bzw. können.

Die neue empirisch fundierte Literatur weist auf eine Reihe regionalpolitischer Voraussetzungen hin, die erfüllt sein müßten, damit die Integration erfolgreich realisiert werden kann:

- Erstens sind regionale Konzentrationsprozesse im Handel und bei den Investitionen strukturell-politisch abzumildern und benachteiligte Staa-

13 Yeats (1999), S. 54.

14 Mair / Kopfmüller (1998), S. 7.

15 Devlin / Ffrench-Davis (1999), S. 277.

Kasten 1: Stufenschema zunehmender Regionalintegration

Der RI-Prozeß verläuft idealtypisch über folgende fünf Stufen zunehmender wirtschaftlicher und politischer Integration der Mitgliedstaaten einer Regionalorganisation:

- Freihandelszone: nach Abbau tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse der Mitgliedstaaten untereinander;
- Zollunion: fügt der Freihandelszone einen gemeinsamen handelspolitischen Außenschutz hinzu;
- Gemeinsamer Markt: liberalisiert auch die Arbeits- und Kapitalwanderung zwischen den Mitgliedstaaten;
- Wirtschaftsunion: mit gemeinsamer Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten bis hin zu einer gemeinsamen Währung;
- Politische Union: mit gemeinsamer Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik.

Die USA sind ein Beispiel für die fünfte Stufe, und die EU ist dabei, die vierte Stufe zu bewältigen. Die RI-Beispiele im subsaharischen Afrika sind bisher über (weithin stagnierende bzw. gescheiterte) Versuche zu einer Freihandelszone nicht hinausgekommen. Allerdings hält sich die Praxis nicht strikt an dieses Stufenschema. So hat die SADC den ersten Schritt noch nicht getan, gleichwohl werden Vorstellungen sicherheitspolitischer Kooperation verfolgt. Die Schwierigkeiten bei Abbau und Harmonisierung innerregionaler Handelshemmnisse legen in der Praxis der entsprechenden Verhandlungen nahe, daß es leichter sein könnte, als erstes die Zollunion anzustreben und danach den innerregionalen Handel zu liberalisieren.

Die für die Stufen der Freihandelszone und Zollunion erwarteten Vorteile sind bis auf den heutigen Tag heftig umstritten. Die Literatur und die älteren Erfahrungen beziehen sich freilich durchweg auf Kooperationsansätze, die ein ausgesprochen protektionistisches Verhältnis zum Weltmarkt hatten. Ob neuere, relativ weltmarktoffene Initiativen wie z.B. G3 (Mexiko, Venezuela, Kolumbien) und MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay) am Ende erfolgreicher sein werden, bleibt abzuwarten. Schematische Analogieschlüsse aus den Erfahrungen von NAFTA, EU, MERCOSUR auf die Perspektiven von SADC oder anderer subsaharischer Regionalorganisationen sind wegen der grundverschiedenen polit-ökonomischen Voraussetzungen problematisch.

ten zu kompensieren bzw. beim Aufbau eigener Standortvorteile zu unterstützen. Dies erfordert geeignete organisatorische und rechtliche Voraussetzungen der Regionalpolitik sowie ausreichende und nachhaltige Finanzierung entsprechender Maßnahmen.

- Zweitens dürften moderate und zeitlich klar befristete Erziehungszölle im Kontext subsaharischer Regionalvorhaben letzten Endes unverzichtbar sein, weil die gravierenden Defizite systemischer Wettbewerbsfähigkeit nur unter dieser Voraussetzung abgebaut werden können und sie ein zusätzlicher Anreiz für ausländische Direktinvestitionen sein können. *“...liberalization should not be construed as complete lack of trade controls. Some degree of protection is necessary as part of the proactive measures aimed at encouraging the ex-*

pansion of the region's manufacturing sector.”¹⁶

- Das erfordert drittens zügige Realisierung innerregionaler Handelspräferenzen und zur Vermeidung komplizierter Ursprungsregeln und zusätzlicher Zollbürokratie zwischen den Mitgliedstaaten auch den schnellen Übergang zur Zollunion.
- Damit dieser Prozeß nicht an Handelsbilanzungleichgewichten oder Budgetdefiziten scheitert, sind viertens finanzielle Ausgleichsmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich, zu denen vor allem auch die multilateralen Geber beitragen müßten.
- Wo die Herstellung des regionalen Zollregimes substantielle Importliberalisierung impliziert, muß zwecks Vermeidung von strukturellen Ungleichgewichten fünftens eine wirk-

16 Oyejide (1996), S. 5.

same Exportförderung einschließlich des Abbaus von Angebotsengpässen betrieben werden. Je erfolgreicher die Exportförderung ist, um so zügiger können jedenfalls die Importe liberalisiert werden.¹⁷

- Angesichts des strukturellen makroökonomischen Ungleichgewichts vieler subsaharischer Länder ist sechstens zu fragen, ob nicht überhaupt vor allem anderen eine erfolgreiche Phase der Förderung traditioneller Exporte stehen müßte. Ist der hierfür erforderliche Zeitvorlauf nicht vorgesehen, sind der Handelsliberalisierung durch drohende makroökonomische Ungleichgewichte enge Grenzen gesetzt.
- Schließlich sollte die relativ geringe Bedeutung der EZ für den Erfolg des Integrationsprozesses nicht aus den Augen verloren werden. Bei der Entwicklung von Vorhaben zwischenstaatlicher Regionalintegration im subsaharischen Afrika (oder in anderen Weltgegenden) handelt es sich um einen offenen, d.h. nicht prognostizier- und planbaren historischen Prozeß. Die EZ der EU, und erst recht die der Bundesrepublik für sich allein genommen, ist hier von zweitrangiger Bedeutung. Die EZ-Administrationen sind nicht Herren des Prozesses. Auf lange Sicht entscheidend ist der kollektive politische Wille der subsaharischen Staaten und ihrer Zivilgesellschaften selbst. Nachhaltiger Überzeugungsarbeit kommt allerdings zusammen mit Fördermaßnahmen der Regionalintegration eine hohe Priorität zu.

Als weiterer Vorteil/Nutzen der regionalen Integrationsvorhaben wird in der neuen Literatur der Einraste-Effekt (*locking-in*-Effekt) genannt. Aufgrund der eingegangenen handels- und zollpolitischen Verpflichtungen könnten die Mitgliedstaaten einer Regionalorganisation nicht mehr Handels- und Zollpolitik nach Belieben zur Makrostaibilisierung einsetzen. Dies würde zur Verstetigung

und damit größeren Berechenbarkeit der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen führen. Besonders stark müsse dieser *locking-in*-Effekt sein, wenn ein Nord-Süd-Handelspräferenzabkommen hinzukäme. Ob jedoch präferentielle Freihandelsabkommen zwischen der EU und subsaharischen Freihandelszonen, wie sie das Verhandlungsmandat der EU-Kommission für Lomé V ins Auge faßt (s. Kap. I, 5.1), einen positiven Einraste-Effekt haben werden, ist noch nicht absehbar. Schließlich bleibt die alte grundsätzliche Frage, ob die Eliten der einzelnen Staaten sich mit Blick auf ihre Interessenlage werden „einrasten“ lassen. Insbesondere divergierende Geld- und Währungspolitiken können die handelsschaffende Wirkung des Freihandels unterbinden und integrationshinderlich wirken, wie sich z.B. im MERCOSUR, der zum Jahr 2000 intendierten Freihandelszone zwischen Argentinien, Brasilien und Uruguay, im Herbst 1999 zeigt.¹⁸ Nach der Abwertung des brasilianischen Real im Januar 1999 hat die finanzielle Wettbewerbskraft der argentinischen Unternehmen wegen der Dollarbindung des Pesos und angesichts der Real-Abwertung stark abgenommen. Prompt werden nichttarifäre Handelshemmnisse auf argentinischer Seite aktiviert, und die Brasilianer treffen Gegenmaßnahmen. Die weitere Entwicklung dieses Musterfalles neuer Regional Kooperation wird von erheblicher Bedeutung für die Einschätzung der Erfolgsaussichten anderer Initiativen sowie ihrer Organisation und Integrationspolitik sein.

Ein weiteres Problem, das in der Literatur noch kaum gewürdigt wird, ist der Dauerstreit zwischen Nettozahlern und -empfängern einer Regionalorganisation über die Höhe der Ausgleichszahlungen. Es ist keineswegs ausgemacht, daß er überall so glatt ablaufen wird wie bisher in der EU.

17 Ebenda, S. 6.

18 Handelsblatt (1999), S. 10.

2 Heterogenität der Mitgliedstaaten

2.1 Allgemeines

Die Mitglieder der *Southern African Development Community* (SADC) bieten hinsichtlich Fläche und Bevölkerungszahl sowie der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Situation ein sehr heterogenes Bild (s. Kenndaten Tab. A 1 – A 4). So macht die Landfläche der DR Kongo 25 % der Gesamtfläche der SADC aus, gegenüber lediglich 0,02 % für Mauritius. Die Gemeinschaft umfaßt große Volkswirtschaften, wie insbesondere die RSA, und sehr kleine, wie die Seychellen, Lesotho, Swasiland und Malawi. Das BIP der RSA beträgt rund 70 % des gesamten BIP aller SADC-Mitglieder. Die Ausstattung mit natürlichen Ressourcen ist sehr unterschiedlich. Das Land mit dem größten Anteil des Agrarsektors am BIP ist die DR Kongo (55 %), während in der RSA, Botswana und auf den Seychellen jeweils unter 5 % der Wertschöpfung auf diesen Bereich entfallen. Der Landwirtschaftssektor ist in einigen Ländern, insbesondere der RSA, Simbabwe und Namibia dualistisch strukturiert. RSA und Simbabwe haben eine nach ihrer absoluten Größe relativ bedeutende verarbeitende Industrie. Die Dienstleistungssektoren sind meist groß, mit einer Spannweite des Anteils am BIP von 72 % für die Seychellen bis zu 28 % für die DR Kongo.

Der Handel innerhalb der Region macht rund ein Fünftel des gesamten Außenhandels der Gemeinschaft aus, geht aber in erster Linie auf den Handel innerhalb der SACU zurück, während die Nicht-SACU-Mitgliedsländer im Durchschnitt nur mit knapp 10 % am innerregionalen Handel beteiligt sind. Insgesamt ist die Region also bisher viel stärker in den Weltmarkt integriert als untereinander. In den meisten Ländern dominieren ein oder zwei Exportprodukte, im allgemeinen Rohstoffe. Dadurch besteht eine große Abhängigkeit von Schwankungen der Weltmarktpreise. Die Produktions- und Handelssituation der meisten SADC-Mitglieder ist nicht komplementär zueinander. Der Außenhandel wird mit einem Anteil an den Gesamtexporten der SADC-Länder von ca. zwei Dritteln stark von der RSA dominiert. Viele SADC-Mitglieder sind gegenüber dem Ausland

hoch verschuldet, und einige haben schon von der HIPC-Entschuldungsinitiative profitiert oder sind Kandidaten hierfür. Ausländische Direktinvestitionen konzentrieren sich auf wenige Länder, insbesondere die RSA. Die meisten Staaten benötigen noch auf lange Zeit umfangreiche ausländische Finanzierung zu günstigen Konditionen.

40 % der Menschen des SADC-Raums gelten als arm. Sambia, Tansania, Malawi, Angola und Mosambik liegen mit Rangplätzen zwischen 151 und 169 im hinteren Bereich des 174 Länder umfassenden *Human Development Index*. Die besten Positionen nehmen hier Mauritius (Platz 59) und die Seychellen (Platz 66) ein. Zur insgesamt verbreiteten Armut und den häufig schlechten sozioökonomischen Indikatoren trägt auch die in den meisten Ländern sehr ungleiche Einkommensverteilung bei, mit extrem ungünstigen Werten für Namibia, die RSA und Simbabwe.

Zwar besitzen inzwischen fast alle SADC-Mitglieder mehr oder weniger demokratisch gewählte Regierungen und ein Mehrparteiensystem, doch zeigt der *Democratic Index of Governance*, nach dem unter den SADC-Mitgliedern Namibia den ersten und Malawi den letzten Rang einnehmen, auch hier große Unterschiede.

Insgesamt hat die Region bei der Strukturanpassung deutliche Fortschritte gemacht, mit allerdings ebenfalls großen Differenzen zwischen den einzelnen Ländern.

Während sechs Länder keinen eigenen Zugang zum Meer haben und auf Transporte durch andere SADC-Staaten angewiesen sind, ermöglicht letzteren – vor allem Mosambik – die Bereitstellung der Transitleistungen entsprechende zusätzliche wirtschaftliche Aktivität. Auch auf anderen Gebieten können sich die SADC-Mitglieder gegenseitig ergänzen. Die Potentiale der einzelnen SADC-Länder bieten also durchaus Möglichkeiten für weitergehende Kooperation und Integration, jedoch sind die Ausgangsbedingungen hierfür und die sich hierdurch bietenden Chancen für die einzelnen Länder recht unterschiedlich. So ist insbesondere eine weitere Polarisierung zugunsten der RSA zu erwarten.

2.2 Republik Südafrika

Die RSA nimmt bei einer Bevölkerung von ca. 39 Mio. und vor allem durch ihre Wirtschaftskraft eine herausragende Stellung innerhalb der SADC ein. Sie trägt, wie erwähnt, fast drei Viertel zum BIP der Gemeinschaft bei. Ihr Anteil am intraregionalen Fertigwarenhandel beträgt 60 %. Die RSA hat erhebliche natürliche Ressourcen in der Landwirtschaft, dem Bergbau (u.a. Gold, Diamanten, Eisenerz, Platin, Kupfer und Kohle) und im Tourismus. Sie verfügt über eine gute Infrastruktur, eine diversifizierte Industrie und einen entwickelten Finanzsektor. Die derzeitigen erheblichen strukturellen Probleme der RSA sind Folgen der früheren Apartheid- und der in diesem Zusammenhang verfolgten Importsubstitutionspolitik. Große strukturelle Verzerrungen bei Produktion und Exporten sind bislang nicht überwundene Folgen dieser Politik, die eine suboptimale Mittelallokation bedeuten. Oligopole sind weit verbreitet und der Staatsanteil am BIP ist noch immer hoch. Klein- und Mittelbetriebe und der informelle Sektor wurden von der Politik dagegen vernachlässigt bzw. von der Apartheid-Gesetzgebung unterdrückt. Erst seit 1995 wird das private Unternehmertum innerhalb der schwarzen Bevölkerungsmehrheit systematisch gefördert.

Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen war in den 90er Jahren leicht rückläufig. Es bestehen erhebliche Entwicklungsunterschiede zwischen Sektoren und Regionen und ein sehr großes Einkommensgefälle zwischen den städtischen Zentren und dem ländlichen Raum. Auch die personelle Einkommensverteilung ist extrem ungleich und Armut ist – trotz eines durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens von 2.880 US \$ p.a. – weit verbreitet. Die Investitionsquote und die Faktorproduktivitäten sind in den letzten Jahren zwar leicht gestiegen, doch sind sie – ebenso wie die Sparquote – für das angestrebte höhere Wirtschaftswachstum nach wie vor zu niedrig. Ein weiterer gewichtiger Entwicklungsengpaß sind die großen Ausbildungsdefizite. Im Vergleich zu 1994/95 ist die politisch bzw. ethnisch begründete Gewalt deutlich zurückgegangen. Beunruhigend ist jedoch die nach wie vor hohe Gewaltkriminalität (z.T. Gesetzlosigkeit in den Städten, Gewalt

auf den Farmen), die das größte Investitionshindernis darstellt.

Der Regierungswechsel von Mandela zu Thabo Mbeki erfolgte problemlos. Die Regierung setzt in den letzten Jahren zunehmend auf marktwirtschaftliche Prinzipien, hat erste Fortschritte gemacht und insgesamt – u.a. mit einer stabilen Makropolitik und mit ihrer stärkeren Förderung der Bildung – die Weichen grundsätzlich richtig gestellt. Die hohe (und bisher noch steigende) Arbeitslosigkeit und die starken Wohlstandsunterschiede dürften sich allerdings in absehbarer Zeit kaum deutlich reduzieren lassen.

Die RSA ist für andere SADC-Länder ein wichtiges Transitland. Sie ist darüber hinaus für andere SADC-Mitglieder eine Quelle von Know-how und Investitionen. Außerdem konzentriert sich die Kaufkraft insbesondere in der RSA und den anderen SACU-Ländern, die damit nachfrageseitig den Schlüssel für die SADC-interne Handelsausweitung in der Hand halten. Südafrikanische Direktinvestitionen in der Region verzeichnen einen starken Zuwachs. Umgekehrt kann ihre weitere wirtschaftliche Entwicklung von Import von Arbeitskräften, Energie und Wasser aus dem SADC-Raum profitieren. Die RSA hat großes Interesse an vermehrten Exporten in andere SADC-Länder, zumal sie außerhalb Afrikas bisher nur wenig wettbewerbsfähig ist. Angesichts der Entwicklung und Diversifizierung ihrer verarbeitenden Industrie und der starken Konzentration der Ausfuhren der meisten anderen SADC-Mitglieder auf Rohstoffe hat die RSA gute Chancen auf einen steigenden Anteil am Regionalhandel. Dem steht das Risiko einer verlangsamten Industrialisierung in anderen SADC-Ländern gegenüber (s. Kap. II, 2). Wegen ihrer erheblichen Arbeitslosigkeit und der politischen Brisanz dieses Problems hat die RSA kein Interesse an einer völligen Öffnung der Arbeits- und Produktmärkte. Aufgrund der eigenen Probleme in der Landwirtschaft und der verbreiteten Armut gerade im ländlichen Raum dürfte es in der RSA auch Widerstände geben, in absehbarer Zeit den Freihandel für Agrarprodukte oder auch für Textilien und Bekleidung zuzulassen.

Polarisierungstendenzen innerhalb der SADC zugunsten der RSA sind nicht nur durch die Überlegenheit ihrer Volkswirtschaft auf vielen Gebieten, sondern auch durch das politische Gewicht des Landes bei Verhandlungen innerhalb der Gemeinschaft sowie gegenüber Drittländern oder multilateralen Organisationen (OAU, WTO, EU etc.) zu erwarten.

2.3 Simbabwe

Das Land mit einer Bevölkerung von 11,6 Mio. verfügt über grundsätzlich gutes Agrarpotential, das allerdings durch wiederkehrende Trockenheit beeinträchtigt wird, über reiche Bodenschätze und Wasserkraft. Es gibt einen gut entwickelten modernen Sektor (kommerzielle Landwirtschaft, Bergbau und verarbeitendes Gewerbe). Die Industriebasis ist breit und differenziert, aber der Kapitalstock ist veraltet. Etwa die Hälfte der Exporte besteht aus Agrarprodukten, ein Drittel aus Industriegütern und 17 % aus mineralischen Rohstoffen. Ein großer Teil der Ausfuhren unterliegt starken Schwankungen der Weltmarktpreise. Schuldendienstquote und Auslandsverschuldung sind sehr hoch. Die Landwirtschaft ist extrem dualistisch. Die wirtschaftliche und soziale Problemlage Simbabwes weist Ähnlichkeiten mit der der RSA auf. Auch Simbabwe benötigt - bei rascher Zunahme der Zahl der Arbeitsuchenden - hohe Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Auch Simbabwe hat grundsätzlich das Potential, ein industrielles Wachstumszentrum in der Region zu werden. Dies könnte durch einen größeren Markt gefördert werden. Die Ausschöpfung des Wachstumspotentials erfordert jedoch eine deutliche Verbesserung der Ordnungs- und Wirtschaftspolitik. Die bisherigen diesbezüglichen Ergebnisse sind unbefriedigend, da zwar einige strukturelle Reformen eingeleitet, diese aber teilweise wieder zurückgenommen wurden und die Fortschritte überdies durch unbefriedigende Budget- und Stabilitätspolitik sowie schlechte Regierungsführung konterkariert wurden. Die aktuelle Wirtschafts- und Zahlungsbilanzkrise ist nach dem Urteil fast aller Beobachter in erster Linie dem militärischen Engagement Simbabwes im Kongo zuzuschreiben. Außerdem hat die wahltak-

tisch motivierte Eskalation der Bodenfrage in Simbabwe die ausländischen Direktinvestoren für lange Zeit abgeschreckt.

Als Staat ohne eigenen Zugang zum Meer ist Simbabwe für seine Ein- und Ausfuhren auf die Verkehrsinfrastruktur anderer SADC-Mitglieder angewiesen. Trotz der erwähnten eigenen Wasserkraftressourcen bezieht Simbabwe nach dem Neubau einer 500 kV-Übertragungsleitung von Cabora Bassa nach Harare seit etwa zwei Jahren auch Strom aus Mosambik und hat Interesse an einer Beteiligung an Wasserkraftvorhaben am Sambesi bekundet.

2.4 Die Partner der RSA in der *Southern African Customs Union (SACU)*

Auf diese Gruppe, zu der Botsuana, Lesotho, Namibia und Swasiland gehören, entfallen ca. 3,4 % der Bevölkerung und 5,7 % des gemeinsamen BIP der SADC. Der heimische Markt dieser Länder ist demnach extrem begrenzt. Botsuana und Namibia verfügen über erhebliche Bodenschätze mit einer entsprechend stärkeren Ausrichtung ihrer Volkswirtschaften hierauf. Die Ausstattung Lesothos und Swasilands mit natürlichen Ressourcen ist demgegenüber wesentlich geringer. Die Agrarsektoren aller vier Länder sind durch die ariden Boden-Klima-Verhältnisse wirtschaftlich submarginal und weisen eine ausgeprägte dualistische Struktur auf. Innerhalb der Landwirtschaft spielt die Viehhaltung eine wichtige Rolle. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Ländern sind sehr unterschiedlich mit einem Gefälle von Botsuana (3.600 US \$), über Namibia (1.940 US \$), und Swasiland (1.400 US \$), zu Lesotho (570 US \$).

Wichtigster Rohstoff Botsuanas sind Diamanten, deren Ausbeutung ca. ein Drittel zur Wertschöpfung und fast 90 % zu den Exporteinnahmen beiträgt und dem Land eine positive Handelsbilanz ermöglicht. Botsuana hat in den letzten Jahren mit Erfolg vor allem in der Kfz-Montage und der Kfz-Zulieferung große Anstrengungen der Industrieansiedlung unternommen. Haupteinfuhrprodukte sind Konsumgüter und Maschinen vor allem aus

der RSA. Die Wachstumsraten Botsuanas gehören zu den höchsten der Region. In Namibia entfallen ca. 80 % der Exporteinnahmen auf Rohstoffe. Diamanten sind auch hier das wichtigste Bergbauprodukt. Der Agrarsektor trägt nur etwa ein Zehntel zum BIP bei, doch hängen ca. 70 % der Bevölkerung direkt oder indirekt von ihm ab.

Das Königreich Lesotho ist einer der kleinsten Staaten Afrikas. Seine geographische Lage inmitten der RSA bestimmt maßgeblich die Struktur des Landes. Die RSA ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner, und Lesotho – ebenso wie Botsuana und Swasiland – stellt der RSA Arbeitskräfte zur Verfügung. Es besitzt außer Diamanten kaum Rohstoffe, jedoch Wasser, das es im Rahmen des umstrittenen Projekts *Highland Water-carrier* nach Südafrika exportiert. Das Projekt wird in der Zukunft der wichtigste Devisenbringer Lesothos sein. In der Volkswirtschaft Swasilands spielen die Agrar- und Textilindustrie eine wesentliche Rolle. Verarbeitete Güter tragen etwa ein Drittel zum BIP des Landes bei. Sie sind angesichts des sehr begrenzten Inlandsmarktes stark exportorientiert und vergleichsweise diversifiziert. Größter Abnehmer ist die RSA (55 %).

Wegen der bestehenden Zollunion können die Partner keine eigenständige Handelspolitik betreiben. Die Abhängigkeit dieser Länder von Zolleinnahmen ist hoch und beträgt bis zu 50 % der Staatseinnahmen. Die sehr niedrige Bevölkerungszahl und geringe inländische Kaufkraft erschweren eine eigenständige industrielle Entwicklung. Von einem erweiterten gemeinsamen Markt könnte Swasiland, das, wie erwähnt, bereits eine relativ bedeutende verarbeitende Industrie hat, am meisten profitieren. Keines der Länder außer Namibia, das seinerseits Transitleistungen bereitstellt, hat einen eigenen Zugang zur See.

2.5 Angola und Mosambik

Die beiden früheren portugiesischen Kolonien weisen zwar eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf, doch war die jüngste Entwicklung sehr unterschiedlich. Zu den Gemeinsamkeiten gehören die lange Kolonialgeschichte und die darauf folgen-

den Bürgerkriege, eine dünne Besiedelung und eine sehr gute Ausstattung mit natürlichen Ressourcen: reiche Mineral- und Fischereivorkommen, Wald, Boden in guter Klimlage, viel Oberflächenwasser sowie eine gute Energieausstattung, die auch Exporte in andere SADC-Staaten ermöglicht. Die Transitverkehrsinfrastruktur der beiden Länder kann eine Schlüsselrolle für die Weltmarktanbindung der Binnenländer der SADC spielen.

Die Volkswirtschaft Angolas wird relativ stark von der Erdölgewinnung und –verarbeitung und dem Abbau von Diamanten geprägt. Das Erdöl wird von der Regierung, die Diamanten werden zu einem großen Teil von der Rebellenbewegung UNITA exportiert. Die Deviseneinnahmen werden von beiden zu einem großen Teil für Waffenkäufe verwendet. Das Thema der *illegal diamonds* wird in der SADC immer wieder diskutiert, doch konnten die Verkäufe durch UNITA bisher nicht unterbunden werden. Bei einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 340 US \$, sehr ungleichmäßiger Einkommensverteilung und aufgrund des Bürgerkriegs ist Armut sehr weit verbreitet. Mosambik hat zwar auch Bergbauaktivitäten (u.a. Gold, Marmor, Eisenerz und Phosphate) und bedeutende Wasserkrafterzeugung, ist aber gegenüber Angola stärker landwirtschaftlich geprägt. Nur ein geringer Teil seines hohen Landwirtschaftspotentials wird bisher genutzt.

Die Erfolge bei der internen Befriedung und beim Wiederaufbau waren in beiden Ländern sehr unterschiedlich. In Angola ist der Frieden noch immer nicht gesichert, die materielle Infrastruktur und ein Teil der Industrieanlagen sind zerstört oder verfallen und die Funktionsfähigkeit des Staates ist eingeschränkt. Krieg und Flucht erschweren eine geregelte Landwirtschaft; insbesondere die große Zahl von Flüchtlingen leidet unter der schlechten Ernährungssituation. Hinzu kommt die Minenproblematik, die das landwirtschaftliche Potential auf Generationen beeinträchtigt – ganz abgesehen von der damit verbundenen menschlichen Tragödie. Wegen der schwierigen Lage kann Angola derzeit keine wesentliche Transitfunktion für seine Nachbarländer wahrnehmen.

In Mosambik konnten demgegenüber der Bürgerkrieg beendet, die Flüchtlinge wieder angesiedelt und große Fortschritte bei der Versöhnung der früheren Konfliktparteien erzielt werden. Auch die Infrastruktur wurde nach Beendigung des Bürgerkriegs zu einem großen Teil wieder instand gesetzt und erweitert. Das Land führt seit Anfang der 90er Jahre, zur Beseitigung seiner früheren ausgeprägten Zentralverwaltungswirtschaft, eine sehr positiv zu wertende Wirtschafts- und Ordnungspolitik einschließlich eines ehrgeizigen Privatisierungsprogramms durch und unternimmt die Demokratisierung seiner Gesellschaft. Diese Politik trug dazu bei, daß Mosambik – wenn auch von einer sehr niedrigen Basis aus – seit Jahren die am schnellsten wachsende Volkswirtschaft Afrikas ist und eine niedrige Inflation, eine stabile Währung und einen Boom ausländischer Direktinvestitionen aufweist. Das Land ist zwar noch sehr von weiterer günstiger Auslandshilfe abhängig, doch hat es mit seiner nachhaltigen Reformpolitik und Erreichen weitgehender Entschuldung unter der multilateralen Entschuldungsinitiative (HIPC) grundsätzlich gute Chancen auf eine weitere positive wirtschaftliche Entwicklung. Die Auswirkungen der kürzlichen großen Überschwemmungen auf die Volkswirtschaft und Infrastruktur sind derzeit noch nicht genau abzuschätzen. Die Regierung schätzt allerdings, daß die Flutkatastrophe das Land um drei Jahre in seiner Entwicklung zurückgeworfen hat. Es besteht ohne Zweifel Bedarf an der Förderung von rasch wirkenden Maßnahmen durch die Gebergemeinschaft.

2.6 Die Neumitglieder Demokratische Republik Kongo und Seychellen

Die große Fläche der DR Kongo – 25 % der Gesamtfläche der Gemeinschaft – wurde bereits erwähnt. Ihr BIP macht dagegen nur knapp 4 % des gesamten BIP der SADC aus. Die DR Kongo verfügt über beachtliche Rohstoffvorräte, u.a. Diamanten, Kupfer, Kobalt, Gold und Erdöl. Sie hat sehr große Wasserressourcen mit Potential u.a. für Wasserkraftgewinnung auch für andere SADC-Mitglieder. Landwirtschaft und Bergbau sind die bedeutendsten Wirtschaftssektoren. Deren Möglichkeiten sind bei weitem noch nicht voll genutzt.

Das mit Abstand wichtigste Exportprodukt ist Kupfer. Der Anteil der Industrie am BSP ist gering und sogar rückläufig. Die Mobutu-Diktatur hat das Land abgewirtschaftet; seit 1998 herrscht erneut Krieg um die reichen Ressourcen des Landes.

Die Entwicklung der DR Kongo wird durch den anhaltenden Bürgerkrieg und das Fehlen einer einheitlichen Verwaltungsstruktur erheblich beeinträchtigt. Das Volkseinkommen ist seit Jahren rückläufig und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen ist mit 111 US \$ (1997) das mit Abstand niedrigste der Region; es wird derzeit auf nurmehr 90 US \$ geschätzt. Die DR Kongo ist Partner des regionalen Elektrizitätsverbunds und es bestehen einige Verkehrsverbindungen und Kommunikationslinien mit anderen SADC-Ländern, doch sind diese Verbindungen bisher relativ wenig ausgebaut. In der derzeitigen Bürgerkriegssituation des Landes bestehen denkbar schlechte Voraussetzungen für eine verstärkte regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Vielmehr entstehen den bisherigen SADC-Mitgliedern im Zusammenhang mit der DR Kongo zunächst hohe wirtschaftliche und politische Kosten (Meinungsverschiedenheiten zwischen der RSA und Simbabwe über die SADC-Position zum Bürgerkrieg in der DR Kongo und Beteiligung von SADC-Mitgliedsländern an diesem Bürgerkrieg).

Die nach ihrer Landfläche sehr kleinen Seychellen haben eine ausgeprägte Inselwirtschaft mit einem hohen Anteil des Tourismus an den Deviseneinnahmen und am BIP. Mit 6.450 US \$ ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen das höchste innerhalb der SADC. Es bestehen nur wenige infrastrukturelle Verbindungen mit den anderen Ländern der Gemeinschaft und die Chancen einer baldigen weitgehenden funktionalen Integration sind beschränkt.

2.7 Die übrigen SADC-Mitglieder

Die übrigen Mitglieder Mauritius, Tansania, Malawi und Sambia bilden nach ihrer Ressourcenausstattung, ihrer Wirtschaftsstruktur und nach den sozio-ökonomischen Gegebenheiten noch-

mals eine heterogene Gruppe. Die natürlichen Ressourcen des kleinen Inselstaates Mauritius sind – außer dem Tourismuspotential – begrenzt. Grundlage seiner positiven Entwicklung ist eine liberale, stark exportorientierte Politik in einer funktionierenden Demokratie mit einer fortschrittsorientierten, überwiegend gut ausgebildeten Bevölkerung mit hohem unternehmerischen Potential. Dadurch konnten in Mauritius mit ca. 3.700 US \$ p.a. ein vergleichsweise hohes durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen und gute Sozialindikatoren erreicht werden. Hierzu hat auch die von der Exportproduktion ausgehende erfolgreiche Diversifizierungspolitik des früher stark vom Zuckerexport abhängigen Landes beigetragen. Das wichtigste Ausfuhrprodukt sind heute Textilien, Haupthandelspartner ist die EU. Mauritius betreibt konsequent eine Modernisierung seiner Wirtschaft und lagert arbeitsintensive Produktionszweige in Niedriglohnländer der SADC aus, v.a. nach Mosambik, was dort zu umfangreichen ausländischen Direktinvestitionen beiträgt.

Die übrigen hier betrachteten drei Länder gehören zu den ärmsten der Welt. Tansania zählt 33 Mio. Einwohner. Das Land besitzt nur wenige erschlossene Bodenschätze, doch gibt es derzeit intensive Bemühungen um weitere Erschließungen und Explorationen. Die Landwirtschaft ist – mit einem Anteil von ca. 80 % an den Exporteinnahmen und fast 50 % an der Wertschöpfung – der mit Abstand wichtigste Wirtschaftssektor. Der dynamischste Sektor ist der Tourismus, der inzwischen über ein Drittel des BIP ausmacht. Eine schleppende Bürokratie und mangelndes Interesse ausländischer Investoren haben die Umsetzung des umfangreichen Privatisierungsprogramms stark verzögert. Insbesondere für Sambia übt Tansania neben Namibia eine Transitfunktion aus. Natürliche Handelspartner in der Region sind eher Kenia und Uganda als die Mitglieder der SADC. Die Integration Tansanias in die SADC wird u.a. infolge seiner Randlage begrenzt bleiben.

Malawi zählt knapp 11 Mio. Einwohner und ist stark landwirtschaftlich geprägt. Die klimatischen Verhältnisse sind günstig für die Landwirtschaft, die auch hier der mit Abstand bedeutendste Wirtschaftssektor ist, doch bestehen erhebliche Land-

knappheit und Probleme der Bodenerosion, die bei hohem Bevölkerungswachstum noch zunehmen. Wichtigstes Exportgut ist Tabak. Malawi hat nur wenige Bodenschätze. Die Erschließung der geringen Mineralvorkommen ist technisch schwierig und meist unwirtschaftlich. Das Binnenland ist – ebenso wie Sambia – auf Transporte durch andere SADC-Länder angewiesen. Für die wenigen verarbeiteten Güter ist Südafrika der Hauptmarkt.

Sambia hat reiche Bodenschätze (u.a. Kupfer, Kobalt, Zink), Wasserkraftpotential und gute natürliche Voraussetzungen für die Landwirtschaft. Die Industrieerzeugung leistet mit ca. 32 % einen hohen Beitrag zum BIP. Die Exporte bestehen vor allem aus Kupfer und sonstigen Mineralprodukten. Trotz der Durchführung zahlreicher Strukturformen seit Anfang der 90er Jahre konnte ein zufriedenstellendes nachhaltiges Wirtschaftswachstum bisher nicht erreicht werden und das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen ist seitdem zurückgegangen. Hierzu haben u.a. die unbefriedigende Kupferproduktion, sinkende Kupferpreise und mehrere Dürrejahre beigetragen. Sambia verfügt jedoch grundsätzlich über ein hohes Potential, das nach der kürzlichen Übernahme der staatlichen Kupfergesellschaft durch das südafrikanische Konglomerat Anglo-American nun besser genutzt werden kann. Weitere Privatisierungen stehen im Energie-, Transport- und Kommunikationssektor an. Mit Abstand wichtigster Handelspartner (60 %) ist die RSA.

3 SADC – Erfolgsfall unter den subsaharischen Regionalorganisationen?

3.1 Überblick subsaharischer Regionalorganisationen

Eine breite Literatur über subsaharische Regionalorganisationen, über ihre Fortschritte, Hemmfaktoren und Wirkungen wird in einer Reihe neuer Monographien ausgewertet und zusammenge-

faßt.¹⁹ Hier werden lediglich die beiden wichtigsten Ergebnisse auch der subsaharischen Erfahrung eingehender dargestellt und diskutiert, daß nämlich die Initiativen der 60er Jahre vor allem aufgrund politischer Divergenzen und mangelnder Handelskomplementarität zwischen den Mitgliedstaaten gescheitert bzw. wirkungslos geblieben sind und daß die zweite Integrationswelle der 90er Jahre über einige Vorhaben funktionaler Kooperation hinaus bei den entscheidenden Punkten der Handelsliberalisierung und eines gemeinsamen Außenschutzes außer Absichtserklärungen auch noch keine greifbaren Fortschritte gebracht hat. Hinzu kommt, daß mit Ausnahme der SADC mangelnde Komplementarität des Außenhandels afrikanischer Staaten und komparative Kostenvorteile bei nur ganz wenigen weiterverarbeiteten Produkten die Möglichkeiten von Handelsschaffung durch präferentiellen Regionalhandel begrenzen. Lediglich die SADC hat mit Unterzeichnung des Handelsprotokolls im Januar 2000 durch die RSA einen ersten, substantiellen Schritt zur Errichtung einer Freihandelszone unternommen.

Vor allem der SADC werden unter den subsaharischen Regionalorganisationen zukünftige Erfolgchancen eingeräumt: „Angesichts der Diversität der in ihr zusammengeschlossenen Ökonomien, der Ressourcenausstattung, der Größe des regionalen Marktes ... sowie aufgrund der demokratischen Verfaßtheit und Kooperationsbereitschaft der Führungsmacht Südafrika könnte die SADC eine große wirtschaftliche und politische Dynamik entfalten.“²⁰ Die ist alle Anstrengungen der Mitgliedstaaten und der Gebergemeinschaft wert, aber die Erfolgsaussichten bleiben selbst in diesem Ausnahmefall nicht zuletzt aufgrund der politischen Gesamtentwicklung unsicher, vor allem wegen großer politischer und wirtschaftlicher Ungleichgewichte und struktureller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (s. Kap. I, 2). Diese Ungleichgewichte bzw. Divergenzen tendieren

dazu, organisatorische, funktionale, personelle und finanzielle Engpässe der SADC zu perpetuieren (s. Kap. I, 6.1).

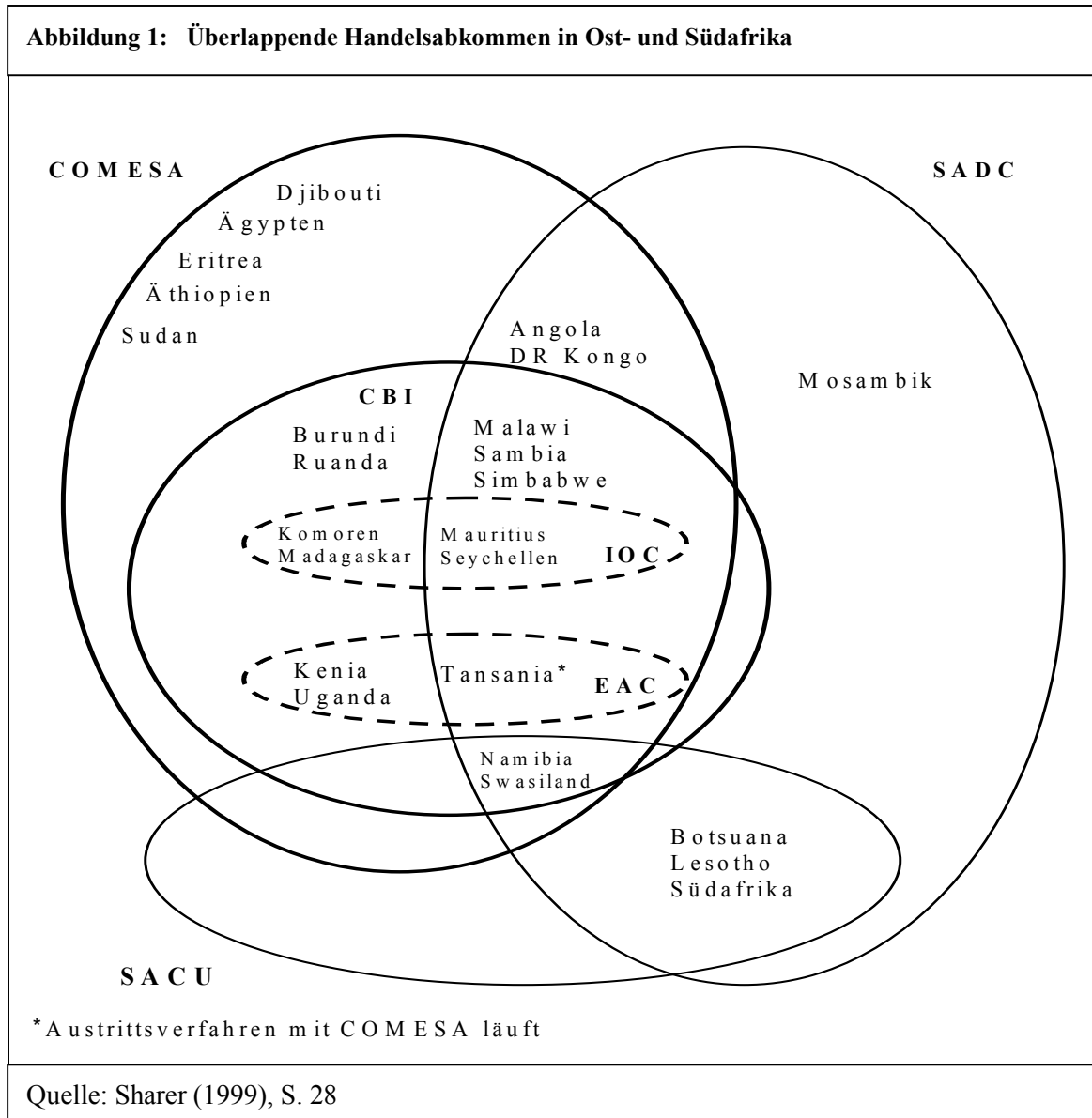
Viele subsaharische Staaten sind Mitglied in mehreren Regionalorganisationen zugleich (s. Tab. A 5), was übrigens wegen unterschiedlicher Integrationsprogramme der einzelnen Organisationen ein technisches Integrationshemmnis ist, solange die multiple Mitgliedschaft fort dauert. Erinnert sei nur daran, daß unterschiedliche Ursprungslandregeln praktisch ein handelspolitisches Chaos bedeuten. Angesichts schwacher Zollverwaltungen gleicht die Wirkung quasi der von Importstops bzw. rigider NTBs. Dementsprechend stellt die Afrikanische Entwicklungsbank fest: „*There is a pressing need to rationalise the plethora of regional institutions especially the various overlapping arrangements*“.²¹ Auch fast alle Mitglieder der SADC gehören einem oder mehreren weiteren regionalen Handelsabkommen an (s. Abb. 1). Die wichtigsten Regionalorganisationen in Subsahara-Afrika sind:

- ECOWAS (*Economic Community of Western African States*), gegründet 1975.
- UEMOA (*Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine*) / CEAO (*Communauté Economique de l'Afrique Occidentale*), 1994 in der UEMOA aufgegangen.
- CEMAC (*Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*), bildet mit der UEMOA und den Komoren die Franc-Zone.
- COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) / PTA (*Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States*). PTA wurde 1981 gegründet. 1993 kamen Madagaskar und Mauritius hinzu und die Organisation wurde auf neuer vertraglicher Grundlage zur Nachfolgeorganisation COMESA.

19 Mair / Kopfmüller (1998); Oyejide (1996); Aryeetey et al. (1996); Asante (1997); Igbal / Khan (1998).

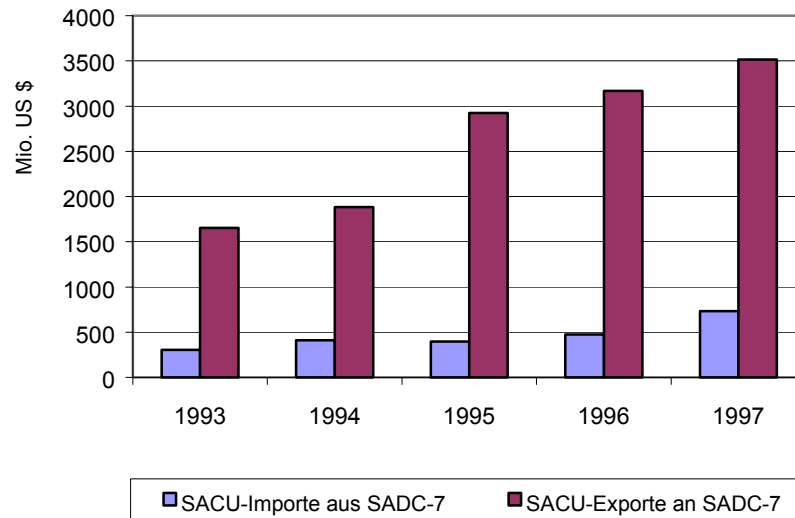
20 Mair / Kopfmüller (1998), a.a.O., S. 8.

21 African Development Bank (1999), S. 6.



- SADC (*Southern African Development Community*) / SADCC (*Southern African Development Coordination Conference*). Die SADCC wurde 1980 von den damaligen Frontstaaten zur Verringerung der Abhängigkeit vom damaligen Apartheidregime der RSA gegründet. Die SADC wurde 1992 die Nachfolgeorganisation. Die RSA trat nach Beseitigung des Apartheidregimes 1994 bei.
- SACU (*Southern African Customs Union*). Die Ursprünge der SACU gehen bis 1889 zurück; das heute geltende Abkommen wurde 1969 unterzeichnet. Ihr gehören neben der RSA die sogenannten BLNS-Staaten an (Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland). Die SACU hat den regionalen Freihandel und die Zollunion in vollem Umfang verwirklicht und die Währungsunion teilweise.
- CBI (*Cross Border Initiative*). Diese Initiative verfolgt den weitgehenden Abbau der Zölle gegen Drittländer und den Freihandel innerhalb der Gruppe. AfDB, IMF, Weltbank und EU stützen den Prozeß durch finanzielle Zuwendungen.
- IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*). Die IGAD wurde 1996 in Erneuerung einer Vorläuferorganisation gegründet. Die Organi-

Abbildung 2: Wachsende bilaterale Handelsbilanzungleichgewichte zwischen der SACU und SADC, 1993 – 1997



Quelle: von Kirchbach / Roelofsen (1998), S. 7 und IMF (1998)

sation ist aufgrund von Kriegen und Bürgerkriegen nicht operativ.

- EAC (*East African Community*). Diese Regionalorganisation wurde 1993 zwischen Kenia, Uganda und Tansania neu gegründet. Eine Vorläuferorganisation der gleichen Mitgliedstaaten war 1979 gescheitert.

Mair und Kopfmüller haben für die genannten Regionalorganisationen eine detaillierte politisch-ökonomische Analyse der Integrationswirksamkeit bzw. *performance* nach politischen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Kriterien vorgelegt, deren Ergebnis hier in leicht abgewandelter Form übernommen wird. Die zusammenfassende Auswertung zeigt sehr deutlich, daß die SACU/ SADC z.Z. diejenige Regionalorganisation ist, der von vielen Beobachtern die besten Erfolgsaussichten zugeschrieben werden (s. Tab. A 6). Daß selbst in diesem Fall erhebliche, vor allem politisch bedingte Unsicherheiten bzw. Gefährdungen des Erfolgs bestehen, wird weiter unten ausgeführt.

3.2 SACU als Schwerpunkt subsaharischen Binnenhandels

Entsprechend der Wirtschaftskraft und politischen Bedeutung bilden die SACU-Länder den Schwerpunkt der SADC. Neuere handels- und wettbewerbsstrukturelle Daten bestätigen die Ausnahmestellung von SACU/SADC. Die SACU (einschließlich RSA) ist nach dem *revealed comparative advantage index*²² international wettbewerbsfähig bei über 80 Industrieproduktgruppen.²³ Es folgen Simbabwe mit 40 Produktgruppen und Kenia sowie Madagaskar mit jeweils 26. Die weiteren subsaharischen Länder verfügen faßt aus-

22 $RCA_{ij} = (X_i / X_{tj}) \div (X_{iw} / X_{tw})$

mit: X_{ij} = Exportwert des Landes i bei Produktgruppen j,

X_{tw} = Weltexportwert bei Produktgruppe j,

X_{iw} = Gesamtexportwert des Landes i,

X_{tw} = Gesamtexportwert der Welt.

23 Yeats (1999).

nahmslos über weit weniger als 20 Produktgruppen mit komparativen Wettbewerbsvorteilen. Dementsprechend betrug der SACU-Anteil an den subsaharischen Binnenexporten im Mittel der Jahre 1993/95 etwa 35 %. Der Anteil der SACU-Exporte nach SSA stieg von 8,4 % im Jahre 1992 auf 12,6 % im Jahre 1995 an. Die RSA / SACU weist außerdem ein vergleichsweise komplementäres Exportprofil zu den anderen subsaharischen Ländern auf. Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die Importe der SACU aus den restlichen SADC-Ländern absolut wesentlich langsamer wachsen als die Exporte der SACU in diese Länder (s. Tab. A 7 – A 8 und Abb. 2).

Schwerpunkt des innerafrikanischen Handels der RSA sowie entsprechender Direktinvestitionen war seit der Unabhängigkeit die SADC. Innerhalb des SADC-Handels der RSA entfielen etwa 85 % auf Simbabwe. Dabei stiegen die Exporte der RSA nach Simbabwe von 535 Mio. US \$ (1993) auf 1,2 Mrd. US \$ (1996) und etwa 1,1 Mrd. US \$ (1998) an, während die Importe in denselben Jahren mit 203 Mio. US \$ bzw. 275 und etwa 260 Mio. US \$ quasi stagnierten.

Hier deutet sich ein Kernproblem der weiteren Handelsintegration der SADC an, nämlich die Gefahr substantieller Handelsumlenkung zu Gunsten der RSA / SACU und zu Lasten der peripheren SADC-Länder. Diese Gefahr müßte durch Industrieförderung in den kleineren SADC-Ländern abgebaut und übergangsweise durch Finanztransfers kompensiert werden. Wenn das eine wie das andere nicht in ausreichendem Maße geschähe, dürfte eine funktionierende Handelsintegration der SADC nachhaltig kaum zu erreichen sein.

4 Bisherige SADC-Entwicklung: Auf dem Wege von der funktionalen Kooperation zur Freihandelszone²⁴

4.1 Organisation und Funktionsweise

1980 gründeten die damaligen Frontstaaten (Angola, Botsuana, Lesotho, Swasiland, Malawi, Mosambik, Tansania, Sambia, Simbabwe) die SADCC mit dem Ziel, durch regionale Zusammenarbeit die destabilisierenden Politiken des damaligen Apartheidstaats RSA abzufangen bzw. deren Auswirkungen abzumildern. Funktionale Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Projekten der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur bildete den inhaltlichen Schwerpunkt.

1985 wurde jedem der neun o.g. Mitgliedstaaten die Verantwortung für eine Sektorkoordinierungseinheit bzw. -kommission zugeordnet. 1987 wurde der *SADCC Business Council* gegründet, als Versuch, die Privatsektoren der Mitgliedstaaten an der weiteren Ausgestaltung der Regionalpolitik zu beteiligen. Beides zeigt, daß die etwa 500 Projektmaßnahmen über den Rahmen eines Vereins zur Förderung der gemeinsamen Infrastruktur damals bereits weit hinausgingen.

Nach Erlangung seiner Unabhängigkeit trat Namibia 1990 der SADCC bei und übernahm die SCU für Fischerei. Im August 1992 gründeten die nunmehr zehn Mitgliedstaaten mit der Unterzeichnung des Vertrages von Windhoek die Nachfolgeorganisation SADC. Diese wurde zwar mit weitreichenden Zielvorgaben versehen, hatte aber keine wesentlichen Veränderungen in der Organisation der Finanzierungsmodalitäten und der Überantwortung sektoraler Kooperationsfelder an nationale Fachministerien der Mitgliedstaaten erfahren. 1994 trat die RSA der SADC bei, 1995 folgte Mauritius und 1997 kamen die Seychellen

24 Kapitel 4 fußt im wesentlichen auf folgenden Quellen: Marx / Peters-Berries (1998), S. 16 ff.; Igbal / Khan (1998), S. 436 ff.; Marx / Peters-Berries (1999), S. 50 ff.; Dieter (1998); Stahl (1998a); SADC-Sekretariat (1998); Stahl (1998b).

Kasten 2: Vertragliche Grundlage der SADC

Die **Erklärung der Staatsoberhäupter** beinhaltet eine allgemein gehaltene unverbindliche Zweckbeschreibung der SADC. Sie umfaßt nicht nur wirtschaftliche, sondern auch außen- und sicherheitspolitische Ziele. Im einzelnen werden genannt:

- Vertiefung wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration,
- Förderung gemeinsamer Wert- und Systemvorstellungen bezüglich Wirtschaft, Politik und Sozialstruktur,
- Stärkung von Solidarität, Frieden und Sicherheit in der SADC.

Das Bemerkenswerte daran ist die umfassende, langfristige Sichtweise, die natürlich über die reine Absichtserklärung hinaus nicht an Zeit- und Verfahrensvorgaben gebunden sein kann.

Das **Protokoll** gewährt den Organen der SADC und ihren Mitarbeitern diplomatischen Status mit den üblichen rechtlichen Sonderregelungen und finanziellen Vorteilen.

Im wesentlichen konkretisiert der **Vertrag** als das rechtliche Kernstück die Zielsetzung wie folgt:

- Errichtung eines regionalen Binnenmarktes,
- Errichtung einer Währungsunion,
- Angleichung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Mitgliedstaaten,
- Einrichtung einer regionalen Außen- und Sicherheitspolitik,
- Ausbau eines gemeinsamen Infrastruktur-, Transport- und Energiesystems,
- Einrichtung eines gemeinsamen Parlaments und einer Unionsregierung.

Es geht also auf sehr lange Sicht um die politische Union der Mitgliedstaaten, allerdings ohne daß verbindliche Zeitvorgaben und Verfahrensweisen genannt werden.

Der Vertrag schreibt im wesentlichen die von der SADCC überkommene Organisationsstruktur fort. Er sieht folgende Organe vor:

- *Summit of Heads of State of Government,*
- *Council of Ministers,*
- *Standing Committee of Officials,*
- *Secretariat,*
- *Sector Commissions / Co-ordinating Units,*
- *Tribunal,*
- *Organ on Politics, Defence and Security.*

und die DR Kongo hinzu. Die nunmehr auf 14 Mitgliedstaaten angewachsene SADC umfaßt etwa 60 % des subsaharischen Sozialprodukts und 25 % der Bevölkerung.

Drei Dokumente definieren Ziele, Organisation und Arbeitsweise der SADC sowie Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten (s. Kasten 2):

- die Erklärung der Staatsoberhäupter,
- der Vertrag,
- das Protokoll.

Das **Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter** ist das oberste Entscheidungsgremium der SADC. Es bestimmt die politische und organisatorische Entwicklung der Gemeinschaft. Es bestellt den Sekretär und seinen Stellvertreter. Das jährlich abgehaltene Gipfeltreffen wählt einen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter für einen jeweils vereinbarten Zeitraum.

Der **Ministerrat** als de facto wichtigstes Entscheidungsorgan überwacht Funktionsweise und Entwicklung der SADC sowie die Implementierung von Programmen und Politiken. Er berät den

Gipfel bezüglich der übergeordneten Politik und entscheidet über Strategien und Arbeitsprogramme der SADC. Der Ministerrat entscheidet ferner über die Zuordnung von Sektorkoordinierungseinheiten an Fachministerien der Mitgliedstaaten, die die Projektpolitik der SADC bisher umsetzen. Hinzu kommt die Aufgabe der Koordinierung aller sektoralen Aktivitäten. Vorsitzender und Stellvertreter werden von den Mitgliedstaaten benannt, die Vorsitz und Vizevorsitz der SADC innehaben. Der Ministerrat tritt mindestens einmal jährlich zusammen.

Sektorkommissionen (*Sector Commissions*) implementieren die Sektor- und Programmpolitik in wenigen ausgewählten Sektoren. Sie werden im Gegensatz zu den **Sektorkoordinierungseinheiten** (*Sector Co-ordinating Units, SCUs*) von den Mitgliedstaaten gemeinschaftlich finanziert, sind also bereits echte Regionalorganisationen und deshalb Fokus der zukünftigen Entwicklung einer übernationalen Gemeinschaftspolitik. Zur Zeit existiert lediglich die Kommission für Transport und Kommunikationswesen, die in Mosambik angesiedelt ist. Die Kommission für Agrarforschung (SACCAR) wurde 1997 in eine SCU umgewandelt und der Koordination Botsuanas unterstellt. Das 1996 vom Gipfeltreffen beschlossene Energieprotokoll sieht die Schaffung einer Energiekommission mit Sitz in Angola vor. Es ist mittlerweile zwar durch die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert worden, aber noch nicht bis zur Arbeitsfähigkeit installiert. Somit verfügt die SADC zur Zeit über nur eine sektorale Regionalorganisation, die gemeinsam finanziert wird.

Während also die sektoralen Kommissionen Regionalorganisationen sind bzw. sein werden, verbleiben die Sektorkoordinierungseinheiten der Koordination der nationalen Regierungen unterstellt, für die sie die laufenden Kosten über das nationale Budget finanzieren. Neben der o.g. Sektorkommission für Transport und Kommunikation bestehen z.Zt. 19 SCUs (s. Übersicht 1). In der derzeitigen Organisationsstruktur und Kompetenzordnung können die SCUs kaum genuin regionalpolitische Sektoraufgaben in eigener Initiative übernehmen, seien es Sektorpolitiken oder grenzüberschreitende Projekte. Die SCUs sind

auch nicht autorisiert, Kredite im Namen der SADC aufzunehmen und zu garantieren bzw. einer Regionalbank zur Garantie vorzulegen.

Der ständige Ausschuß der höheren Beamten der Mitgliedstaaten ist das technische Beratungsgremium des Ministerrats, das ebenso wie der Ministerrat zweimal jährlich zusammentritt.

Das **Sekretariat** ist oberstes ausführendes Organ der SADC. Der Exekutivsekretär wird vom Gipfeltreffen ernannt. Das Sekretariat hat nach dem SADC-Vertrag folgende Aufgaben:

- strategische Planung und Management der Programme,
- Implementierung der Beschlüsse von Gipfel und Rat,
- Organisation und Durchführung von Gipfel- und Ratstreffen,
- finanzielle und allgemeine Verwaltung,
- Repräsentation der SADC und Werbung für ihre Interessen.

Die Planungs-, Management- und Implementierungsfunktion kann vom Sekretariat (de facto) bisher nicht wahrgenommen werden, weil es gegenüber den SCUs keine Weisungs- und Kontrollbefugnis hat. Auch die Politik der Regionalkommission für Transport und Kommunikation wird auf direktem Wege von den Mitgliedstaaten gesteuert. Weder das SADC-Sekretariat noch SCUs sind bisher vom Gipfeltreffen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten autorisiert worden, Darlehen aufzunehmen. Hierzu wäre beispielsweise die Gründung einer SADC-Bank mit entsprechenden Rückgarantien der Mitgliedstaaten erforderlich. Damit beschränkt sich für den „Normalgeber“ der Einsatz von FZ-Mitteln für/über die SADC auf Fälle der reinen Zuschußgewährung sowie auf TZ-Maßnahmen. Zuschußgewährung ist im Falle der deutschen EZ in der Regel lediglich für LLDCs (Angola, DR Kongo, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Tansania) und für Projekte, die Kriterien für die Bezuschussung erfüllen (z.B. Armutsbekämpfung, soziale Infrastruktur, Umweltschutz) möglich.

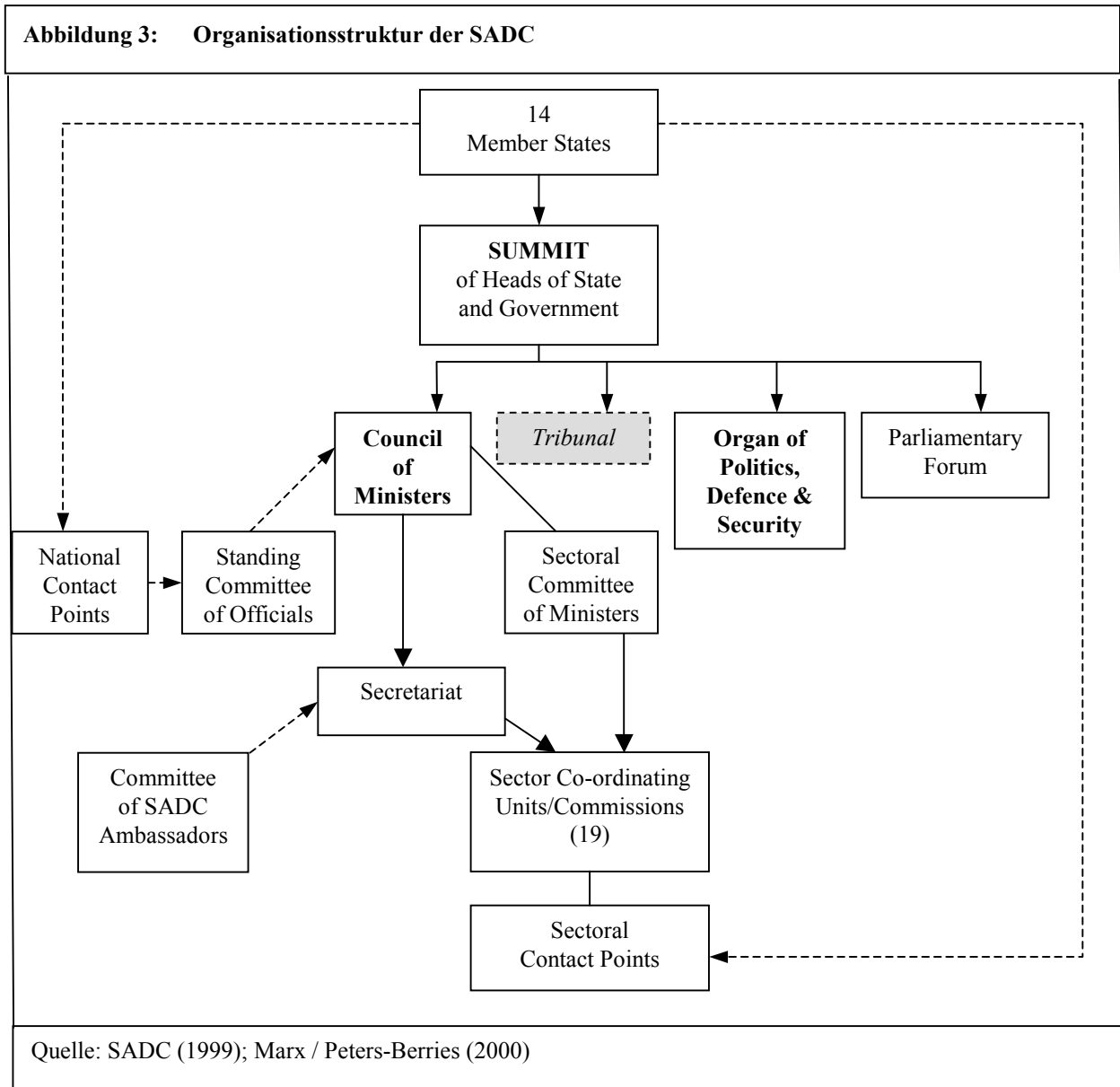
Übersicht 1: Sector Organizations of SADC			
	Sectoral Focus	Status	Residence
1.	Energy	(RSC) ^{a,b}	Angola
2.	Agricultural Research / Genetic Plant Research Centre (SGPRC)	SCU ^c	Botswana
3.	Livestock Production, Animal Disease Control	SCU	
	Sector not yet allocated	SCU	DR Congo
4.	Water	SCU	Lesotho
5.	Environment and Land Management	SCU	
6.	Inland Fisheries, Forestry and Wildlife	SCU	Malawi
7.	Tourism	SCU	Mauritius
8.	Culture, Information, Sport	SCU	Mozambique
9.	Transport, Communications and Meteorology	RSC	
10.	Marine Fisheries and Resources	SCU	Namibia
11.	Legal Affairs	SCU	
	Sector not yet allocated		Seychelles
12.	Finance and Investment	SCU	South Africa
13.	Health	SCU	
14.	Human Resources Development	SCU	Swaziland
15.	Industry and Trade	SCU	Tanzania
16.	Mining	SCU	Zambia
17.	Employment and Labour	SCU	
18.	Food, Agriculture and Natural Resources	SCU	Zimbabwe
19.	Crop Production	SCU	
a) Regional Sector Commission; b) The energy protocol provides for a sector commission. c) Sector Co-ordinating Unit Source: SADC Summit (1999)			

Das **SADC-Tribunal** ist für die Auslegung des Vertrages und Streitschlichtung zuständig, existiert aber noch nicht.

Das **Sicherheitsorgan**, das weiter unten abgehandelt wird (s. Kap. I, 4.3), ist dem Gipfeltreffen direkt zugeordnet und arbeitet unabhängig von den anderen SADC-Organen. Eine Übersicht der Organisationsstruktur der SADC zeigt Abb. 3.

4.2 Stand der Protokolle im Überblick

Die SADC-Gipfelkonferenz faßte im Januar 1993 in Harare u.a. einen grundlegenden Beschluß zur formalen Vorgehensweise bei der Verwirklichung der Ziele der Regionalintegration. Zum Hauptinstrument wurde die Aushandlung und Annahme von Protokollen durch den Gipfel bestimmt, in denen jeweils die sektoralen Ziele und Politiken der Regionalintegration festgelegt werden sollen. Diesem schrittweisen Verfahren, Sektor nach Sektor, wurden jedoch keinerlei Zeitplan noch politische Implementationskompetenzen beigegeben.



ben, was zur Folge hatte, daß die Mitgliedstaaten sich weder inhaltlich noch zeitlich unter Erfolgszwang gesetzt sahen.

Die Delegationen der Mitgliedstaaten erschienen deshalb häufig kaum vorbereitet auf den Gipfel- und Ministerratstreffen, dergestalt daß sie ihre jeweiligen Interessenlagen bezüglich der zur Diskussion stehenden Vorschläge zuvor nur ungenügend abgewogen hatten. Die notwendigen bzw. gewollten Folgen waren Entschlußunfähigkeit, unkonstruktive Verhandlungsführung und Verzögerung der Entscheidungsprozesse. Eine weitere Folge dieses Verfahrensdefizits war natürlich auch, daß die aktuelle wirtschaftliche und politi-

sche Lage in den Mitgliedstaaten und in der Region konkrete Fortschritte bezüglich sektoraler Integrationspolitik mehr und mehr behinderte bzw. nach Belieben oder taktischem Kalkül einzelner Mitgliedstaaten behindern konnte.

Bisher wurden acht Protokolle von den Staatsoberhäuptern unterzeichnet. Lediglich sieben Protokolle (fettgedruckt) wurden bisher von der zur regionalen Rechtsgültigkeit erforderlichen Zweidrittelmehrheit der Parlamente der Mitgliedstaaten ratifiziert:

- **trade,**
- **immunities and privileges,**
- **shared watercourse systems,**

- *energy,*
- *transport, communications and meteorology,*
- *combating of illicit drug trafficking,*
- *mining,*
- *education and training,*
- *development of tourism,*
- *health,*
- *wildlife conservation and law enforcement.*

Das Handelsprotokoll wurde im Dezember 1999 vom Parlament der RSA als bisher letztem der Mitgliedstaaten ratifiziert. Als einziger Signatarstaat hat Sambia das Protokoll noch nicht ratifiziert; Sambia will das Handelsprotokoll zusammen mit den Durchführungsbestimmungen dem Parlament vorlegen.

Gegenwärtig gibt es nur eine Regionalkommission für Verkehr in Maputo. Eine weitere Regionalkommission für Energie soll möglicherweise in Luanda, Angola entstehen. Da es noch kein Sektorprotokoll Industrieentwicklung gibt, zwischen Handel und Industrieentwicklung aber starke wirtschaftliche Wechselwirkungen und politische Zusammenhänge bestehen, wäre die Aushandlung und Ratifizierung eines Sektorprotokolls Industrie erforderlich, um eine wirksame regionale Handels- und Industrieentwicklungspolitik betreiben zu können.

Des weiteren bleibt festzuhalten, daß regionale Sektorpolitiken und Projekte nur dann wirksam implementiert werden können, wenn die einschlägigen nationalen Gesetze, Durchführungsbestimmungen, Grenzwerte und Standards angeglichen werden. Das kann lange Fristen in Anspruch nehmen, insbesondere wo aus der Implementierung des regionalen Politikrahmens der Protokolle ernsthafte innenpolitische Konflikte in einzelnen Mitgliedstaaten resultieren würden. Auch sollte man die objektiv gegebenen finanziellen, personellen und administrativen Engpässe der Regierungen vieler Mitgliedstaaten in ihren hemmenden Rückwirkungen auf einzelne regionale Sektorpolitiken nicht unterschätzen.

Ferner fehlt es dem SADC-Sekretariat und den SCU bisher an politischen Durchführungskompe-

tenzen und den erforderlichen personellen und finanziellen Mitteln für eine sektorale Regionalpolitik. Daran dürfte sich auf mittlere Sicht nichts Wesentliches ändern, denn fundamentale politische Interessen stehen dem entgegen. Ein Beleg hierfür ist die fortdauernde Vakanz des höchsten technischen Beamten, des Exekutivsekretärs des SADC-Sekretarats. Genannt seien hier lediglich die wichtigsten Gegensätze, die an anderer Stelle eingehender behandelt werden (s. Kap. I, 6.1):

- Die Nicht-SACU-Mitgliedstaaten fürchten die politische und wirtschaftliche Dominanz der RSA.
- Auf dem Gebiet der Handels- und Industriepolitik fürchten Länder wie Simbabwe und Malawi, daß der regionale Freihandel die eigenen, meist noch wenig wettbewerbsfähigen Industrieansätze ruinieren könnte.²⁵
- Die RSA ist ihrerseits angesichts der labilen wirtschaftlichen und politischen Lage in den Mitgliedstaaten außerhalb der SACU auf Abgrenzung bedacht. Das wirkt sich aus bis hin zu einer wenig großzügigen Ausgestaltung der Importbedingungen der RSA/SACU im SADC-Handelsprotokoll, dort wo eigene Branchen (Textilien, Bekleidung, Agrarprodukte) wettbewerbsschwach sind.

4.3 Wirtschafts- und sicherheitspolitische Zentralbereiche

4.3.1 Handelsprotokoll

Das Handelsprotokoll wurde im August 1996 von elf Mitgliedstaaten der SADC unterzeichnet. Es geht dabei um ein Rahmenabkommen, das Zielsetzung und die generelle Vorgehensweise bei der

25 Andererseits hat Simbabwe der RSA schnelle und vollständige Liberalisierung bei Bekleidung und Textilien angeboten – sofern dies auf Gegenseitigkeit beruht; Furcht vor Dominanz bezieht sich also wesentlich auf einseitigen Protektionismus sowie Exportsubventionen der RSA.

Liberalisierung des Intra-SADC-Handels festlegt. Einzelheiten der Liberalisierung und ihre zeitliche Abfolge sowie die von der Liberalisierung auszunehmenden Produkte werden in Durchführungsabkommen festgelegt. Diese werden integraler Bestandteil des Handelsprotokolls sein und sollen noch vor September 2000 ausgehandelt werden.

Die vorgesehenen Durchführungsabkommen sind:

- Produktspezifische Ursprungsregeln (*Product-specific Rules of Origin*): Der konsolidierte Text legt Ursprungsregeln für jede Produkt- und Zollgruppe (*tariff line*) fest. Dieses Abkommen ersetzt die Ursprungsregeln, wie sie im Anhang 1 des Handelsprotokolls stehen. Diese Änderung kommt einer Änderung des SADC-Vertrags gleich, was eines besonderen Verfahrens bedarf.
- Festlegung des Zeitablaufs der Zollsenkungen für jede Produktgruppe und jede Zollgruppe sowie für jedes Mitgliedsland.
- Abkommen über den Handel mit Textilien und Bekleidung: Die LDCs unter den Nicht-SACU-Mitgliedsländern erhalten zunächst beschränkt auf drei Jahre die Möglichkeit, im Rahmen von Quoten auch solche Waren, die nur einen Verarbeitungsschritt (*one-step processing*) erfahren haben, in die SACU zu exportieren. Simbabwe und Mauritius erhalten eine ähnliche Regelung für einige wenige ausgesuchte Synthetik-Bekleidungsprodukte. Ansonsten gilt grundsätzlich "*two-step processing*" als Voraussetzung für die SADC-Präferenzen (RoO) bei Textilien und Bekleidung.
- Zucker-Abkommen.
- Schlichtungsabkommen.
- Abkommen über den Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse (NTBs).
- Rahmenabkommen über die veterinär- und pflanzensanitären Schutzabkommen (*Technical Barriers to Trade / TBT*).

Das SADC-Handelsprotokoll trat am 25.1.2000 in Kraft, nachdem es zehn der elf Signatarstaaten ratifiziert hatten. Sambia wird erst ratifizieren,

wenn alle Durchführungsabkommen ausgehandelt sind. Die RSA sah sich zunächst nicht in der Lage, das Handelsprotokoll ohne den endgültig ausformulierten Anhang zu unterzeichnen. Sie konnte bei dieser Gelegenheit mit Hartnäckigkeit verhandeln, da ihre handelspolitischen Interessen durch den Freihandel in der SACU und in bezug auf die Nicht-SACU SADC-Mitglieder durch niedrige Zölle in den Nicht-SACU-Staaten infolge von Strukturanpassungsprogrammen bereits aufs Beste akkommodiert waren. Die RSA ratifizierte das Handelsprotokoll erst im Dezember 1999.

Im August 1997 legten die Handelsminister die Herangehensweise an die Intra-SADC-Zollsenkungen fest. Danach sollen die beschlossenen Zollreduktion in prozentual gleichen Sätzen, aber nach unterschiedlichem Zeittakt von allen Mitgliedstaaten schrittweise vorgenommen werden. Unterschiedliche Verfahren für drei Produktgruppen sind dabei vorgesehen.

- Warengruppe A: umfaßt Waren, die zollfrei oder mit niedrigen Zöllen belegt sind. Hierunter fallen in erster Linie unverarbeitete oder aufbereitete Agrarprodukte und sonstige Rohstoffe. Für diese Gruppe sollen die Zölle sofort fortfallen.
- Warengruppe B: umfaßt Waren mit mittleren Zollsätzen. Sie sollen über einen Zeitraum von acht Jahren schrittweise zollfrei gestellt werden.
- Warengruppe C: umfaßt vor allem die o.a. Gruppe sensibler, da arbeitsintensiver Produkte. Hier soll der Zollabbau im Falle der Nicht-SACU-Länder im Zeitraum 8 –12 Jahre erfolgen, im Falle der SACU aber schon vor Jahr 8.

Besonders schwierig gestaltet sich, wie bei allen internationalen Handelsvereinbarungen, der Abbau von NTBs. Hauptproblem ist, daß mit Liberalisierung der regioninternen Tarife Quasi-NTBs in Form von Ursprungsregelungen (RoO) paradoxerweise neu aufgebaut werden, solange ein gemeinsamer Außentarif gegenüber Drittländern nicht schrittweise implementiert wird. Erst nach Festlegung der produktspezifischen Ursprungsregeln im Juli 2000 kann das Handelsprotokoll imp-

lementiert werden. Ob es noch im Jahre 2000 zu einem Entschluß des Ministerrats über die Einrichtung einer Technischen Einheit zur Implementierung des SADC-Handelsprotokolls am SADC-Sekretariat kommen wird, ist ebenfalls fraglich, denn dies setzt u.a. eine klare Kompetenzabgrenzung zur SCU Handel und Industrie in Daressalam voraus. Organisation, Entscheidungsverfahren, Verantwortlichkeit und Kompetenzen der Technischen Einheit werden noch diskutiert. Gegenwärtig ist die Einsetzung einer Kommission für die Bereiche Industrie, Handel, Investitionen und Finanzierung im Gespräch.

Die zügige Umsetzung des Handelsprotokolls wird u.a. durch Mehrfachmitgliedschaften und bilaterale Verträge untereinander sowie durch Abkommen mit Drittländern behindert. Die Mehrzahl der SADC-Mitgliedstaaten sind gleichzeitig Mitglieder in jeweils bis zu drei weiteren Regionalorganisationen. Zu nennen sind die SACU, COMESA, CBI und mit Bezug auf Tansania auch die EAC. Hinzu kommt ein Netz bilateraler Handelsverträge der SADC-Mitgliedstaaten untereinander und der bilaterale Freihandelsvertrag der RSA mit der EU und Brasilien. Die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren Regionalorganisationen schafft erstens zusätzliche Quasi-Handelschranken, indem sie Verwirrung bezüglich der Zollmodalitäten schafft, zu Verzögerungen in der Handelsabwicklung führt und zusätzliche Handelskosten erzeugt. Zweitens schränken der Freihandel innerhalb der SACU, der weitgehende Freihandel der COMESA/CBI²⁶ und der RSA/EU-Freihandel die Ausgestaltungsmöglichkeiten der SADC ein. Die Implementierung des Freihandelsabkommens EU-RSA wird die Handelspräferenzen, die die RSA und SACU den Nicht-SACU-Ländern im Rahmen des SADC-Freihandelsabkommens einräumen können, erodieren. Die RSA verfügt infolge der niedrigen Zölle der Nicht-SACU-Länder (mit Ausnahme von Simbabwe und Mauritius) bereits über sehr günstige

Zugangsmöglichkeiten zu den Märkten der liberalen Partner. Damit werden drittens zusätzlich mögliche Kooperationsgewinne durch eine liberale Ausgestaltung der SADC nach innen und zugleich die Kompromißbereitschaft der SADC-Mitgliedstaaten untereinander geschmälert. Faktisch spielen gegenwärtig jedoch allein die befürchteten Budgeteinnahmeausfälle eine Rolle. In statischer Sicht vermag der Freihandel in der SADC ihr deshalb nur wenige zusätzliche Vorteile zu bieten. Eine etwas eingehendere Darstellung der Konkurrenzorganisationen der SADC ist also angebracht (s. Kasten 3).

Im Ergebnis ist der Handel zwischen den Nicht-SACU SADC-Staaten im Jahre 2000 weitgehend liberalisiert. Allerdings ist abzuwarten, ob die COMESA-Staaten die Freihandelsbeschlüsse wirklich einhalten; die COMESA hat in dieser Beziehung bislang keine gute Reputation. Gegenüber Drittländern verbleiben bei einigen wenigen Warengruppen mäßige Zölle. Soweit es sich nicht um *safeguard measures* handelt, schließt das Handelsprotokoll im Gegensatz zur WTO eine erneute Anhebung von Zöllen gegenüber SADC-Mitgliedstaaten aus (Art. 4, Abs. 4).

Ein zentrales Problem für die Aushandlung der Zugangsbedingungen zur SACU innerhalb der SADC sind die wesentlich höheren Außenzölle der SACU gegenüber Drittländern. Eine Liberalisierung der SACU gegenüber den anderen SADC-Mitgliedstaaten wird also die Einführung entsprechender Ursprungsregeln erfordern, deren Implementierung den Handel erheblich erschweren werden. Der RSA/EU-Freihandelsvertrag allerdings wird auf lange Sicht möglicherweise bei einigen Warengruppen auch für die SADC-Partner der SACU Erleichterungen zulassen.

Abschließend soll noch auf folgende wesentliche Aspekte hingewiesen werden:

- Die ausgehandelte Handelsliberalisierung erfolgt asymmetrisch. Demnach liberalisiert SACU die Zölle rascher als die Nicht-SACU-

26 COMESA will im Oktober 2000 den freien Warenverkehr innerhalb der Mitgliedsländer verwirklichen.

Kasten 3: Doppelmitgliedschaften der SADC-Länder

Die SACU wurde im Dezember 1969 von der RSA, Botsuana, Lesotho und Swasiland gegründet. 1990 kam Namibia hinzu. Hinzu kam die CMA, welche die fünf Länder in einer Währungsunion (Randzone) verband. Botsuana mit seinem exportorientierten Bergbausektor verließ 1975 die CMA. 1993 folgte Namibia dem Beispiel.

Die wichtigsten Maßnahmen der SACU sind volle Handelsfreiheit im Innern, gemeinsamer Außenschutz und Verteilung der gemeinsamen Zolleinnahmen gemäß einer *revenue sharing formula*, welche die Partner der RSA auf fiskalischer Rechnungsebene bisher begünstigte. Die Begünstigung betrug 42 % des jeweiligen Länderanteils an den gemeinsamen Zolleinnahmen der SACU aus Drittländerimporten. Die RSA zahlte den Aufschlag, um die Partnerländer für Nachteile zu kompensieren, die diese u.a. durch *trade diversion* erleiden. Weitere Maßnahmen sind Transportfreiheit und Nichtdiskriminierung bei öffentlichen Frachttarifen sowie gleiche Umsatz- und Verbrauchssteuersätze. Hinzu kam ein de facto weitgehend freier Arbeitsmarkt.

Aber die jüngste Entwicklung hat Rückschläge gebracht. Die RSA handhabt die Wanderarbeiterkontingente der SACU-Partner restriktiver, sie hält sich nicht mehr durchgehend an die gemeinsamen Umsatz- und Verbrauchssteuersätze und sie hat die Neuverhandlung der *revenue sharing formula* in Gang gebracht, welche die SACU-Partner um wesentliche Teile impliziter Kompensationszahlungen bringen könnte – zu schweigen von einer Kompensation der Ausfälle bei den Zolleinnahmen, die sich infolge der Anwendung des EU/RSA-Feihandelsvertrags auf die SACU-Partner der RSA für letztere ergeben werden. Hinzu kommen als exogene Momente der in der Uruguay-Runde vereinbarte Abbau des gemeinsamen Außenschutzes der SACU und der Freihandelsvertrag RSA/EU, der de facto auch auf die SACU-Partner der RSA Anwendung findet. Es verringern sich also auch die zur Verteilung stehenden gemeinsamen Zolleinnahmen fortlaufend. In den SACU-Partnerländern stärkt der Zwang, neue Quellen der Staatseinnahmen zu erschließen, nicht sonderlich die Kompromißbereitschaft in bezug auf weiteren Abbau der Importschranken gegenüber Drittländern. Aber die Organisation und ihre wirtschaftlichen und politischen Fundamente sind bis auf weiteres stabil genug, als daß solche Anfechtungen sie gefährden könnten.

Die PTA wurde 1983 gegründet. Sie hat sich 1994 mit 23 Mitgliedstaaten in die COMESA umgewandelt. Hauptziel ist Abbau und Harmonisierung der Handelsschranken untereinander und gegenüber Drittländern. Bis zum Jahre 2000 soll der Freihandel zwischen den COMESA-Mitgliedstaaten realisiert sein. Mitgliedstaaten der SADC (Malawi, Mauritius, Tansania, Sambia, Simbabwe, Angola, Mosambik, Namibia, Swasiland) waren 1994 ebenfalls Mitglieder der COMESA. Die SADC-Regierungschefs beschlossen am 29.8.1995, daß die SADC-Staaten, die bis dahin gleichzeitig Mitglieder der COMESA waren, diese Mitgliedschaft aufkündigen sollten. Sie sollten entweder der einen oder der anderen regionalen Gruppierung angehören. Ein Vollzugstermin wurde jedoch nicht festgelegt. Daraufhin traten lediglich Mosambik und Lesotho aus der COMESA aus. Tansania bereitet z.Zt. den Austritt vor. Die anderen angesprochenen Staaten (sowie die DR Kongo und die Seychellen) behielten bis heute ihre Mitgliedschaft in beiden Regionalorganisationen bei, vermutlich um eine Rückfallposition zu haben für den Fall, daß das SADC-Handelsregime für sie „unerträglich“ werden sollte.

Parallel intervenierten die Weltbank und die EU mit der Propagation der CBI, AfDB und IWF unterstützen diese Initiative. Dabei ging es in einem vertragsfreien Diskussionsprozeß darum, die Liberalisierungserfolge der COMESA und die nationalen Strukturanpassungsprogramme zu harmonisieren, zu stützen und weiterzuführen. Auf dem CBI-Ministertreffen im März 1995 auf Mauritius wurde beschlossen, bis 1998 den intraregionalen Handel der CBI-Mitgliedstaaten völlig zu liberalisieren und „... converge ... to an external tariff structure of no more than 2 – 3 non-zero rates with an average trade weighted tariff of 15 percent and a maximum rate of 20 – 25 percent.“ Die multilateralen Sponsoren der CBI haben den teilnehmenden Staaten im Durchschnitt etwa 30 Mio. US \$ zum Ausgleich von Anpassungskosten gezahlt.

Mitgliedsländer. Da dies aber die BLNS-Länder²⁷ benachteiligt, die z.T. selbst unterentwickelt sind (z.B. Lesotho), wurde eine

Differenzierung der Zollsenkungen der Nicht-SACU SADC Länder vereinbart. Sie haben eine relativ liberale Zollsenkungssequenz für BLNS-Exporte eingeführt und eine weniger liberale für RSA-Exporte.

- Das SADC-Protokoll ist in der Praxis primär für den Handel zwischen SACU und Nicht-SACU relevant, weil die COMESA bereits ab Oktober 2000 den Freihandel einführen will

27 Die BLNS-Länder sind Botsuana, Lesotho, Namibia und Swasiland.

und sehr einfache Ursprungsregeln besitzt. Innerhalb der SACU ist das Handelsprotokoll ohnehin irrelevant. Außerdem sind die Exporte der RSA in die Nicht-SACU SADC Länder weitgehend liberalisiert. Verbleibt also der Export der Nicht-SACU-Länder in die SACU bzw. in die RSA sowie der Export Mosambiks in alle SADC-Länder. Mosambik hat durch seinen Rückzug aus COMESA auf den Vorzug verzichtet, unter der COMESA-Freistellung in die COMESA-Länder der SADC zu exportieren, ein Schritt, der sich insofern heute als negativ erweist.

4.3.2 Sicherheitsorgan

Nach mehrjährigen Vorverhandlungen wurde am 28. Juni 1996 in Gaborone die Einrichtung des „Gremiums für Politik, Verteidigung und Sicherheit“ vom Gipfeltreffen der SADC beschlossen. Das Sicherheitsorgan ist dem Gipfeltreffen direkt zugeordnet und arbeitet unabhängig von den sonstigen Organen der SADC. Folgende Prinzipien wurden der Arbeit des Sicherheitsorgans zugrunde gelegt:

- a *sovereign equality of all member states;*
- b *respect for the sovereignty and territorial integrity of each state and for its inalienable rights to independent existence;*
- c *achievement of solidarity, peace and security in the region;*
- d *observance of human rights, democracy and the rule of law;*
- e *promotion of economic development in the SADC region in order to achieve, for all member states: equity, balance and mutual benefit;*
- f *peaceful settlement of disputes by negotiation, mediation and arbitration;*
- g *military intervention of whatever nature shall be decided upon only after all possible politi-*

*cal remedies share been exhausted in accordance with the Charter of the OAU and the United Nations.*²⁸

Die militärischen Konflikte in Lesotho und der DR Kongo, die seither stattgefunden haben, haben in ihrem Verlauf den SADC-Staaten – ob direkt beteiligt oder indirekt bemüht – deutlich vor Augen geführt, welche hohen politischen und finanziellen Kosten militärische Interventionen einerseits nach sich ziehen und wie begrenzt andererseits die Reichweite der verfügbaren Machtmittel ist. „Während der ersten Lesotho-Krise (1995) genügte die Androhung eines militärischen Eingreifens durch Botsuana, Südafrika und Simbabwe, um in dem kleinen Bergkönigreich die demokratischen Verhältnisse wiederherzustellen. Dieser Erfolg verführte die SADC-Regierungschefs dazu, einen hohen Anspruch für die Formalisierung der politischen Zusammenarbeit zu entwickeln.“²⁹ Weder in der jüngsten Lesotho-Krise noch im Kongo-Krieg konnte dieser Anspruch jedoch eingelöst werden. Der Kongo-Konflikt schwelt trotz des Friedensvertrags von Lusaka (1999) und der im Februar 2000 UN-vermittelten Friedensregelung weiter. Umfangreiche angolische und simbabwische Truppen stehen (im Frühjahr 2000) immer noch in der DR Kongo. Ein Ende der Spannungen, geschweige eine Stabilisierung der Verhältnisse ist nicht abzusehen.

Zum Jahreswechsel 1999/2000 griffen namibische und simbabwische Truppen auf seiten der Regierung in den angolischen Bürgerkrieg ein. Simbabwe zahlt mit einem wirtschaftlich destabilisierenden Zahlungsbilanzdefizit einen hohen Preis für seine Interventionspolitik. Auch Namibia scheint in eine schwierige budgetäre und volkswirtschaftliche Schieflage zu geraten.

Die RSA hingegen hat sich bisher – abgesehen von der Lesotho-Intervention – aus allen kriegeri-

28 Unv. SADC-Dokument zitiert bei: Meyers (1998), S. 191.

29 Marx / Peters-Berries (1999), S. 51.

schen Konflikten herausgehalten und sich bemüht, die Rolle der regionalen Vormacht nicht überstrapazieren, sondern eher der eines Moderators gerecht zu werden.

So könnte sich das Sicherheitsorgan in der politischen Praxis der kommenden Jahre möglicherweise auf zwei deutlicher artikulierte Ansprüche hin entwickeln:

- eine von der RSA betriebene Nichteinmischungspolitik in bezug auf die Partnerländer der SACU;
- den Ausbau der Vermittlungsdiplomatie (ohne militärische Interventionen) im weiteren SADC-Bereich und seinem Vorfeld.

Beides würde zur Sicherung und Stabilisierung der SADC-Region wesentlich beitragen. Allerdings könnte es in naher Zukunft auch zu existentiellen Diskussionen in der SADC über die Frage kommen, ob die DR Kongo weiterhin Mitglied bleiben könne oder auszuschließen sei.

Grundsätzlich ist aber festzustellen, daß das SADC Sicherheitsorgan de facto paralysiert ist. Dieses wurde durch Präsident Mandelas Intervention ausgelöst, daß das Organ, ähnlich wie andere regulär an die SADC berichtet. Präsident Mugabe bestand dagegen darauf, daß das Organ allein gegenüber dem SADC-Gipfeltreffen rechenschaftspflichtig sein sollte.

5 Entwicklungsperspektiven der SADC

5.1 Äußere Bedingungen

5.1.1 Handelsregime von GATT / WTO

Das Gebot der Meistbegünstigung im internationalen Handel unter Mitgliedstaaten ist der Kern des gesamten GATT-Regelwerkes (GATT, Art.

I).³⁰ Dies ist gleichbedeutend mit Nichtdiskriminierung aller durch alle Mitgliedstaaten der WTO im internationalen Handel. Ergänzt wird das Diskriminierungsverbot durch das Gebot der Reziprozität bei Zollreduktionen (GATT, Art. XXVIII). Es wird in diesem Artikel an den Normalfall von Verhandlungen erinnert: *do ut des*.

Andererseits wurden Tatbestände der Nichtreziprozität und der Differenzierung bzw. (zulässigen) Diskriminierung unter entwicklungspolitischer Begründung später ins GATT-Regelwerk aufgenommen, zum einen die Aufhebung des Reziprozitätsgebots für alle Entwicklungsländer (GATT, Art. XXXVI), die GATT / WTO beigetreten sind, zum anderen aber mit der *Enabling Clause* vom November 1979, welche die Zulässigkeit von diskriminierenden Handelspräferenzen für Entwicklungsländer durch andere Entwicklungsländer beinhaltet, allerdings begrenzt auf wenige Tatbestände. Darunter fallen auch zwischenstaatliche Handelsverträge von Entwicklungsländern untereinander: *Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and ... for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another* (*Enabling Clause*, Para. 2c).

Allerdings verzichteten die Vertragsparteien bisher auf eine Definition von „Entwicklungsland“. Unter den WTO-Mitgliedern gelten vielmehr diejenigen, die sich selbst zu Entwicklungsländern erklärt haben, bis auf weiteres als solche. In diesem Sinne bestehen Israel, Hongkong, Korea, Taiwan, Singapur, Chile u.a. in der WTO auf ihrem formalen Entwicklungsländerstatus. Bisher fehlen im GATT-Regelwerk Kriterien der Graduierung vom Entwicklungs- zum Industrieländerstatus. Sollte es in der anstehenden WTO-Runde zu substantieller Weiterentwicklung des Vertragswerks kommen, dürfte ein entsprechendes,

30 Vgl. Page et al. (1999), S. 29 ff.; Thomas (1997); Sotignac Lecomte (1998).

ausreichend präzisiertes Graduierungsschema zu den neuen Errungenschaften zählen.

Das GATT-Regime eröffnet neben der *Enabling Clause* noch einen weiteren Weg zu regionalen, dritte Parteien diskriminierenden Handelsverträgen (GATT, Art. XXIV). Zugelassen sind Süd/Süd-, Nord/Nord- und Süd/Nord-Regionalzusammenschlüsse. Diese können die Vertragsform einer Zollunion, einer Freihandelszone oder eines Übergangsarrangements zu diesen beiden Formen als Grundlage haben. Die Übergangsphase darf zehn Jahre nicht überschreiten, kann allerdings mit ausreichender Begründung verlängert werden – und an denen wird es in der Regel und objektiv-erweise nicht fehlen, soweit Entwicklungsländer die Übergangsfrist verlängern müssen bzw. wollen.

Im Verhältnis der SADC zur WTO müssen u.a. noch folgende offene Fragen geklärt werden:

- Wie kann man die WTO-Politik der SADC-Mitgliedsländer harmonisieren und kohärent gestalten?
- Wie und auf welchen Feldern soll sich die SADC in der WTO-Agenda engagieren? Es fehlt nicht nur das Geld und das nötige Personal (Botschafter in Genf), um an den intensiven und häufigen WTO-Debatten aktiv teilzunehmen; die WTO-Agenda ist außerdem extrem komplex.

Ist aber für die SADC die in der WTO debattierte Frage der Liberalisierung des Dienstleistungshandels für ihre eigene Entwicklung nicht viel wichtiger als die der Liberalisierung des Warenhandels? Dies wird deshalb besonders relevant, da die SADC-Länder als WTO-Mitglieder alle Verpflichtungen hinsichtlich der Liberalisierung ihrer Dienstleistungsmärkte eingegangen sind, diese Fragen jedoch **innerhalb der SADC** noch gar nicht diskutiert wurden.

5.1.2 Das Post-Lomé-Abkommen

Die Lomé-IV-Konvention lief am 21.2.2000 aus und wurde durch einen neuen Vertrag ersetzt, der Ende Juni 2000 in Cotonou/Benin unterzeichnet wurde.³¹ Er sieht für 33 AKP-Länder mit höheren Einkommen *Regional Economic Partnership Agreements* (REPAs) vor. Die Vorbereitungsphase soll acht Jahre, die Übergangsfrist zwölf Jahre betragen (s. Übersicht 2). Die anderen AKP-Länder können sich bis 2004 noch frei entscheiden, ob sie den REPAs beitreten oder nicht. Die Verhandlungen werden 2002 beginnen und sollen nach Vorstellung der EU und AKP-Staaten bis 2008 abgeschlossen und vor 2020 in den Ergebnissen implementiert sein. Sollte im Jahre 2020 der bilaterale Freihandel zwischen der EU und den Regionalgruppen der AKP-Staaten jedoch unter der Voraussetzung implementiert sein, daß die EU wesentliche Erzeuger- und Exportsubventionen auf dem Agrarsektor beibehalten hätte, bedeutete dies das Ende der konkurrierenden Produktion in den AKP-Ländern. Welche Regierung könnte dem zustimmen? Das Verhandlungsmandat der EU-Kommission ist im sogenannten *Green Paper* festgehalten.³² Das Mandat fußt im Gefolge des Abkommens von Marrakesch und im Lichte strikterer GATT-Schlichtungsverfahren auf folgenden drei Prinzipien:

1. Die bisherigen nichtreziproken Handelspräferenzen für die AKP-Länder (Stand: Lomé IV) sollen durch eine Reihe reziproker Präferenzabkommen der EU mit Regionalgruppen der AKP-Länder abgelöst werden. AKP-Ländern, die einem solchen Regionalabkommen nicht beitreten wollen, sollen für ihre Exporte in die EU GSP-Bedingungen bzw. Vorzugsbehandlung der (L)LDC eingeräumt werden.

31 Die geplante Unterzeichnung des Vertrages in der Hauptstadt der Fidschi-Inseln, Suva, mußte wegen eines Militärputsches kurzfristig nach Cotonou verlegt werden.

32 EU Council (1998).

Übersicht 2: Zeitplan zur Umsetzung des Nachfolgeabkommens zu Lomé IV		
Date	Negotiations	Trade regime
Until September 2002 April 2000	Parties prepare for negotiations EU requests waiver from other WTO members allowing it to continue its Lomé preferences until 2008. A decision is expected around July/August	
September 2002 until 31 December 2007 2004 2006	EU negotiates 'Economic Partnership Agreements' (free trade agreements) with ACP countries, as regional groups or individually EU and ACP review possible alternative arrangements for non-LDCs who "decide they are not in a position" to sign free trade agreements EU and ACP review planned arrangements for all countries "to ensure that no further time is needed for preparations or negotiations"	Current non-reciprocal tariff preferences – the all-ACP Lomé regime – maintained for 70 ACP countries other than South Africa (assuming a WTO waiver is obtained)
1 January 2008 until 2018/2020	Implementation of new Economic Partnership Agreements (EPAs)	<ul style="list-style-type: none"> – All-ACP Lomé regime ends – ACP signatories to EPAs gradually open "substantially all" their trade to imports from the EU – LDCs who opted out of EPAs keep non-reciprocal tariff preferences – Non-LDCs who opted out of EPAs get a (yet undefined) alternative treatment
From 2018/2020		Free trade agreements in place between EU and ACP signatories to EPAs
Quelle: ecdpm; Lomé 2000, Briefing Paper, Juni 2000		

2. EZ soll die Anpassungskosten der Handelsintegration mit der EU auf seiten der AKP-Länder im Rahmen indikativer regionaler Programme kompensieren.
3. LDC sollen die derzeitigen Präferenzen erhalten bleiben, auch wenn sie einem Regionalabkommen mit der EU beitreten. Die Regional-

abkommen sollten "... *at least maintain the current market access for the ACPs.*"³³

Die Politik der Regionalabkommen setzt u.a. voraus, daß die EU mit funktionsfähigen Organisationen regionaler Handelsintegration auf seiten der AKP-Staaten kooperieren könnte. Als potentielle Partner gelten auf dem afrikanischen Kontinent

33 EU Council (1998), S. 18.

derzeit insbesondere die EAC, die UEMOA und die SADC. Die westafrikanische UEMOA hat im Januar 2000 einen gemeinsamen Außenzoll eingeführt und erfüllt insofern als bislang einzige Regionalorganisation neben der SACU die Bedingungen einer Zollunion.³⁴ Darüber hinaus schafft sie Präzedenzen hinsichtlich eines harmonisierten Wirtschafts- und Steuerrechts und kann mit der BOAD auf eine funktionsfähige regionale Förderbank verweisen.

Im Falle der SADC werden mögliche Verhandlungen um ein REPA in mehrfacher Hinsicht kompliziert:

- Die RSA besitzt als Schwellenland nur den Status eines „qualifizierten“ Mitglieds des Lomé-Abkommens und hat mit der EU bereits ein Freihandelsabkommen abgeschlossen, dessen Liberalisierungssequenz völlig unabhängig von etwaigen SADC/EU-Verhandlungen über ein REPA festgelegt wurde.
- Die SACU besitzt als Zollunion einen gemeinsamen Außenzoll; damit sind de facto die vier kleineren Länder in das Freihandelsabkommen zwischen RSA und EU bereits integriert, was den Marktzugang für EU-Produkte anbetrifft. Für diese Länder ist neben Zolleinnahmeausfällen auch mit erheblichen handelsumlenkenden Effekten zu rechnen.
- Solange die SADC keine Zollunion ist, implizieren Freihandelsabkommen mit Drittländern die Einführung zusätzlicher Ursprungsregeln. Eine Synchronisierung der Liberalisierung der Außenzölle aller SADC-Länder gegenüber der EU im Rahmen eines REPAs ist derzeit nicht absehbar, ebenso wenig die Schaffung der Zollunion. Nach der RSA ist Mauritius das nächste Land, das offenbar bilaterale Verhandlungen mit der EU anstrebt.

Als Alternative für den Fall der Nichtmachbarkeit regionaler Freihandelsabkommen zwischen der EU und Gruppen von AKP-Ländern sieht die Kommission die Herauslösung des Handelsteils und seine Berücksichtigung im zukünftigen GSP vor. Dies stellt aus Sicht der Kommission eine zweitbeste Lösung dar, u.a. weil damit entwicklungspolitische Vorteile der Regionalintegration nicht zum Tragen kämen. Beim derzeitigen GSP-Profil der EU allerdings würde dies bei lediglich statischer Betrachtung (d.h. Annahme unveränderter Handelsmengen) für die SADC ohne die RSA bereits geschätzte Umsatzverluste im Export von über 370 Mio. ECU verursachen.³⁵

Schließlich haben auch die AKP-Staaten in den Verhandlungen um REPAs als Alternative zu GSP ein Wort mitzureden, und ihnen wird nicht verborgen bleiben, daß o.a. Verhandlungsmandat der Kommission im Vergleich mit den Konditionen von Lomé IV weder den Marktzugang zur EU noch den Mitteltransfer aus der EU erhöht. Da aber der Marktzugang der EU-Unternehmen zu den AKP-Staaten wegen der vorgesehenen Reziprozität substantiell verbessert würde, müßten die AKP-Länder fürchten, daß derartige Abkommen einerseits kaum handelsschaffende Effekte, andererseits starke handelsumlenkende Wirkung hätten – bis hin zur Beseitigung ihrer bescheidenen Ansätze zur Industrialisierung.

Die AKP-Staaten werden also um die Aufrechterhaltung ihres Außenschutzes auch gegenüber der EU hart verhandeln. In der anstehenden WTO-Runde werden sie in dieser Haltung starke Verbündete unter jenen Industrieländern finden, die Drittländer diskriminierende Präferenzen für AKP-Staaten im EU-Handel nicht hinnehmen wollen. Dabei werden vor allem die GATT-Gebote der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung sowie der Berücksichtigung von *substantially all trade* in regionalen Freihandelsabkommen ins Feld geführt werden.

34 Vgl. Le Monde, 8.2.2000, S. 6.

35 Kennan / Stevens (1997), S. 11 ff.

Art. XXIV GATT sieht volle Reziprozität und Nichtdiskriminierung unter den Teilnehmern für den Endzustand des regionalen Freihandels vor, der in einem vertretbaren Zeitraum (zehn Jahre plus nach Vertragsabschluß) erreicht sein muß. Liberalisiert sein bzw. werden muß dabei *substantially all trade*. Allerdings sagen weder Art. XXIV noch an anderer Stelle das GATT-Regelwerk, welcher Prozentsatz des innerregionalen Handels als „substantiell“ zu gelten hat. Nach Ratifizierung des SADC-Handelsprotokolls nebst Anhang durch die erforderliche Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten (mit der Ratifizierung durch die RSA zu Beginn des Jahres 2000 wurde dies erreicht), ist die SADC rechtlich bereits als Freihandelszone etabliert, auch wenn die Herstellung weitgehenden Freihandels danach noch wenigstens zehn Jahre erfordern wird. Die SADC-Freihandelszone muß nach ihrer rechtlichen Begründung bei der WTO notifiziert werden. Dies muß entweder nach Artikel XXIV oder kann nach der *Enabling Clause* geschehen.

Welcher der beiden Wege beschritten wird, liegt zunächst in der Entscheidung der RSA, nämlich ob sie sich in der WTO zum Industrieland erklären oder den Status eines Entwicklungslandes beibehalten wird. Erklärt sie sich zum Industrieland, kann die SADC-Freihandelszone nur nach Artikel XXIV ratifiziert werden. Bleibt sie beim Entwicklungslanderstatus, kann die Notifizierung auch nach der *Enabling Clause* stattfinden. Notifizierung nach Artikel XXIV zöge zwangsläufig die Überprüfung des SADC-Handelsprotokolls durch die WTO nach sich. Dabei wäre insbesondere zweifelhaft, ob die vom Freihandel ausgenommenen sensitiven Warengruppen der RSA, Mauritius und Simbabwe in bezug auf die Bedingung *substantially all trade* akzeptiert würden – da es sich dabei um wenigstens 10 % des gesamten Binnenhandels der SADC handeln würde. Notifizierung nach der *Enabling Clause* hingegen ließe der SADC alle Freiheiten der Diskriminierung und Differenzierung dritter Parteien und außerdem im Binnenverhältnis volle Flexibilität des Liberalisierungsprofils. Die Überprüfung durch die WTO wäre in diesem Fall fakultativ und eine reine Formalität, voraussichtlich ohne substantielle Auflagen.

Aber wird die RSA sich für den Weg der Selbsterklärung als Entwicklungsland und die SADC sich für GATT-Notifizierung nach der *Enabling Clause* entscheiden? Hier stellt sich die weitere Frage, ob die WTO-Mitgliedstaaten den RSA/EU-Freihandelsvertrag nicht in einem rechtschöpfenden Akt als Begründung des Industrieländerstatus der RSA auslegen und so die Notifizierung unter der *Enabling Clause* blockieren würden. Aber auch wenn die RSA nach der nächsten WTO-Runde im Lichte veränderter GATT-Regeln zum Status eines Industrielandes aufrücken sollte, wäre die Notifizierung der SADC-Freihandelszone nach der *Enabling Clause* hinfällig und müßte im Lichte von Artikel XXIV überprüft werden. Allerdings könnte die EU als Industrieland mit der SADC wohl kein Abkommen über regionalen Freihandel auf Grundlage der *Enabling Clause* schließen, das dritte Entwicklungsländerparteien diskriminiert.

5.1.3 EU/RSA-Freihandelsabkommen

Im Oktober 1999 unterzeichneten die RSA und die EU ein Freihandelsabkommen, das im Februar 2000 in Kraft getreten ist. Nach voller Anwendung des Abkommens werden 86 % der EU-Exporte in die RSA zollfrei gestellt sein und 95 % RSA-Exporte in die EU.³⁶ Die Übergangsfristen betragen drei Jahre für die Importe der EU und zwölf Jahre für die Importe der RSA. Der RSA-Industrie bleibt also ein beträchtlicher Zeitraum, sich auf den schärferen Wettbewerb mit der EU-Industrie einzustellen.

Wegen ihres Schwellenländerstatus billigt die EU der RSA nur eine „qualifizierte“ Lomé-Mitgliedschaft zu. Damit ist Südafrika von den speziellen Handelskonzessionen ausgeschlossen. Das nun reziprok gestaltete Handelsabkommen wird allerdings um umfangreiche EZ-Mittel ergänzt, die im Zuge des *European Programme for Reconstruction and Development* (EPRD) bereitgestellt wer-

36 Vgl. FAZ, 12.10.1999, S. 18; Irving (1999), S. 19 ff.

den. Schwerpunkte sind neben der Armutsbekämpfung und Demokratisierung die Privatsektorförderung und die Unterstützung der regionalen Integration.³⁷ Seit September 1994 importierte die EU südafrikanische Güter unter dem GSP.

Im Endeffekt werden 97 % der bisherigen RSA-Exporte in die EU zollfrei gestellt und immerhin etwa 75 % der Agrarexporte, wenn man alle Importquoten in Rechnung stellt. Ausgenommen bleiben Textilien, die etwa 3 % der derzeitigen RSA-Exporte in die EU ausmachen. Allerdings werden im Gegenzug 95 % der EU-Agrarexporte in die RSA zollfrei gestellt. Die wichtigsten Ausnahmen sind Schaf- und Rindfleisch, die weiterhin mit einem Zoll von 40 % belegt bleiben.³⁸ Dies war unumgänglich, da die extensive Fleischerzeugung für den südafrikanischen Absatzmarkt das Rückgrat der botsuanischen und namibischen Landwirtschaft bilden und übrigens auch großer klimatischer Marginalzonen in Simbabwe und in der RSA selbst, in denen nur extensive Weidewirtschaft betrieben werden kann.

Im Jahre 1997 wickelte die SACU etwa 35 % ihres Außenhandels (ohne Dienstleistungen) mit der EU ab.³⁹ Über 50 % der ADI in der SACU stammen aus der EU. Das Saldo des Güterhandels mit der EU war negativ (42 % der Import, 29 % der Export). Bei den Importen der SACU aus der EU handelte es sich im wesentlichen um Investitionsgüter, Industrierohstoffe und verarbeitete Konsumgüter. 63 % der Güterexporte in die EU waren Bergbauprodukte, Edelsteine und -metalle sowie Agrarprodukte. Demgegenüber exportiert die SACU ihrerseits überwiegend Industriegüter nach Afrika, darunter vor allem Maschinen und Ausrüstungen sowie Fahrzeuge und Transportgeräte (s. Kap. II, 2 und Tab. A 9).

Den großen Exportchancen, die das Abkommen der südafrikanischen Wirtschaft eröffnet, stehen einige substantielle Befürchtungen gegenüber, insbesondere die, daß Importe aus der EU Inlandserzeugnisse der RSA substituieren und so Arbeitsplätze vernichten könnten, und zwar sowohl in der Industrie als auch in der Landwirtschaft. Ein akuter Fall sind Gemüsekonserven und – trotz hohen Zollschatzes – Fleischimporte. Die gesamten Fleischimporte der RSA sind von 11.200 t (1992) auf 84.000 t (1996) angestiegen. Im gleichen Zeitraum sank die inländische Fleischerzeugung von 49.000 t (1992) auf 32.000 t (1996). Jedoch ist diese Entwicklung auch in erheblichem Maße auf den Abbau der Input-Subventionen und Erzeugerpreisstützung in der RSA, die regional gezielten Exporterstattungen der EU sowie den real steigenden Wechselkurs des Rand gegenüber dem US \$ während der letzten Jahre zurückzuführen. Wie immer der genaue Verursachungszusammenhang sein mag, z.Z. kommen bereits 70 bis 80 % der Rohware für die Fleischkonservenindustrie der RSA stark subventioniert aus der EU. Allerdings hofft die RSA bei Agrarprodukten mit Blick auf die EU: *“The twin pressures of the WTO regulations and internal dissent could thus work in favour of South African agricultural products, both within the EU and, importantly, in third markets.”*⁴⁰ Dies erscheint auf längere Sicht nicht unrealistisch, wenn man auf die anstehende WTO-Runde und die Probleme der EU-Osterweiterung schaut.

Eine modellgestützte statische Analyse deutet je nach Parameterannahmen darauf hin, daß es auf kurze bis mittlere Sicht zu erheblichen staatlichen Einnahmeausfällen (von 1.500 bis 5.700 Mio. Rand) und einer Leistungsbilanzverschlechterung (von 550 bis 5.650 Mio. Rand) kommen könnte.⁴¹ Aber damit ist in keiner Weise eine Aussage für die dynamischen, langfristigen Möglichkeiten getroffen, die das Abkommen eröffnet. Zu mittelfristigen Anpassungsproblemen der Zahlungsbi-

37 Vgl. European Commission (1999), S. 6 ff.

38 Vgl. Simbi (1998).

39 Vgl. South Africa Foundation (1999).

40 South Africa Foundation (1999), S. 14.

41 Vgl. Jachia / Teljeur (1999), S. 3.

lanz und des Staatshaushalts allerdings könnte es kommen. Bei Existenzgefährdung einer Branche kann allerdings eine *safeguard clause* zur Anwendung kommen.

Das SACU-Abkommen untersagt den zollfreien Reexport präferierter Importe der RSA in die anderen SACU-Länder. Diese wären berechtigt, die Differenz zu den Zöllen auf Importe aus Drittländern abzuschöpfen. Der zolltechnische und administrative Aufwand einer solchen Maßnahme wäre allerdings so hoch, daß die SACU-Partner der RSA gezwungenermaßen die Zolltarife der RSA gegenüber der EU übernehmen werden. Das zieht Mindereinnahmen des Staates nach sich, die für Botsuana, Lesotho, Swasiland und Namibia jeweils zwischen 400 und 800 Mio. US \$ p.a. betragen werden. Die Ausfälle betragen das Siebenfache der jährlichen EZ-Leistungen an diese Länder. Wie weit die RSA ihre SACU-Partner im Rahmen einer z.Z. verhandelten neuen *revenue sharing formula* kompensieren wird, bleibt abzuwarten. Allerdings hat sich die RSA verpflichtet, 10 % der von der EU bereitgestellten Fördermittel für (Regional)Vorhaben in den anderen SACU-Ländern einzusetzen. Dabei geht es u.a. um Maßnahmen zur Verbesserung der Steuereinnahmen und Verbreiterung der Steuerbasis, um auf mittlere Sicht die Abhängigkeit von Zolleinnahmen abzubauen.

Die SACU-Staaten können verbleibende, vermutlich relativ zum jeweiligen Budget sehr hohe Lücken durch steigende Umsatz-, Einkommens- und Gewinnsteuern nur teilweise decken, denn diese Maßnahmen würden die Kosten der Produktion steigern und die Leistungsbilanzen Botsuanas, Lesothos, Namibias und Swasilands belasten. Ähnliches gilt in relativ geringerem Maße natürlich auch für die RSA. Es deutet sich an, daß die Implementation der RSA/EU-Freihandelsabkommens über die budgetären, steuerpolitischen und wettbewerbsmäßigen Folgen SACU und SADC schwer belasten werden. Dann dürften auf die EU substantielle Nachforderungen zukommen.

Das EU/RSA-Handelsabkommen wird bei der Notifizierung auf Kompatibilität mit dem GATT überprüft werden. Auch ist nicht ausgeschlossen, daß andere WTO-Mitglieder das Abkommen vor

das WTO-Schiedsgericht ziehen werden mit der Begründung, es verstoße gegen Artikel XXIV GATT. Angesichts der Aussparung wesentlicher Teile der EU-Agrarimporte aus der RSA bzw. der durchgehend an den gegenwärtigen Daten orientierten Importquotierung „sensitiver“ Produkte wäre es durchaus möglich, daß einer solchen Klage stattgegeben würde.

5.2 Innere Antriebe und Hemmnisse

5.2.1 Handel

Der intraregionale Handel der SADC schneidet zwar im Vergleich mit anderen Süd-Süd-Kooperationen recht gut ab, weist aber eine Reihe spezifischer Hemmnisse auf:

- es besteht eine „einseitige“ Komplementarität des Handels zwischen der RSA/SACU und den übrigen Ländern der SADC;
- dies drückt sich u.a. in wachsenden Handelsbilanzungleichgewichten zwischen der SACU und den übrigen SADC-Ländern aus;
- der kaufkräftigste Markt der Region, nämlich die SACU bzw. die RSA, weist derzeit mit die höchsten Außenzölle auf, d.h. selbst bei Umsetzung der asymmetrischen Liberalisierung wird in der Übergangsfrist ein relativ hoher Teil des Importwertes der SACU gegenüber der restlichen SADC zollbelastet sein.

Bei genauerer Betrachtung der Intra-Importe der SACU und anderen SADC-Länder zeigt sich, daß die am weitesten industrialisierten Volkswirtschaften unter ihnen die höchsten Importzölle aufweisen. Zollsätze über 20 % galten für 24 % der Importe der SACU, 38 % im Falle Mauritius und 37 % für Simbabwe (s. Tab. 1). Etwa 70 % der SADC-Importe aus Mitgliedstaaten wurden 1995 zu Importzöllen unter 5 % getätigt und dementsprechend 30 % zu Importzöllen über 5 %. Nur 15 % der Intra-SADC-Importe hatten Importzölle über 10 % zu tragen.

Importzoll	SACU	Malawi	Mauritius	Mosambik	Sambia	Simbabwe
	(Importanteile in %)					
< 10 %	66	53	45	77	56	30
10 – 20%	10	42	17	12	36	33
20 – 30 %	5	4	23	10	8	35
30 – 40 %	7	1	10	1	0	1,6
> 40 %	12	0	5	0	0	0,4

Quelle: Stahl (1997)

Auffallend ist der unbedeutende Handel der Nicht-SACU-Mitgliedstaaten untereinander. Es entfielen folgende Anteile der Intra-SADC-Importe auf:

- Importe der Nicht-SACU untereinander: 2,8 % aller Intra-SADC-Importe,
- Importe der Nicht-SACU-Mitgliedstaaten aus der SACU: 22 % aller Intra-SADC-Importe,

der Nicht-SACU Staaten – während der gegenläufige Handelsstrom relativ unbedeutend ist und vergleichsweise stagniert. Die Entwicklung des Handels der RSA mit der SADC, der zunehmende Überschüsse aufweist, bestätigt dieses Bild (s. Tab. A 7). Allerdings deuten die stagnierenden Importe der RSA aus Mauritius und Simbabwe, Ländern mit dem höchsten Industrialisierungsgrad in der SADC neben der RSA, darauf hin, daß die Importschranken der RSA zu diesem Ergebnis

Ländergruppe	Exporte	Importe
SACU	15,4 Mrd. US \$ (34 %)	5,4 Mrd. US \$ (17 %)
Nicht-SACU SADC	3,2 Mrd. US \$ (7 %)	0,5 Mrd. US \$ (1 %)
Afrika ohne SADC	0,3 Mrd. US \$ (1 %)	0,3 Mrd. US \$ (1 %)
Welt	45,1 Mrd. US \$ (100 %)	32,8 Mrd. US \$ (100 %)

a ohne Dienstleistungen
Quelle: Stahl (1997)

- Importe der SACU aus Nicht-SACU-Mitgliedstaaten: 6,8 % aller Intra-SADC-Importe,
- Importe der SACU-Mitgliedstaaten untereinander: 68,4 % aller Intra-SADC-Importe.

Die Importe der Nicht-SACU Mitgliedstaaten aus Ländern der SACU waren 1995 dagegen gemessen an den Gesamtimporten keineswegs unbedeutend. Umgekehrt waren die Importe der SACU-Staaten aus Nicht-SACU Mitgliedstaaten gemessen an den Gesamtimporten relativ gering. Es bietet sich das Bild einer sozusagen einseitigen Komplementarität der Exporte der SACU – insbesondere RSA-Exporte in bezug auf die Importe

erheblich beigetragen haben, insbesondere da die Industrierzeugnisse von Mauritius in erheblichen Teilen sogar international wettbewerbsfähig sind.

In bezug auf die Handelsstruktur der RSA und ihre Handelsentwicklung läßt sich also folgendes festhalten:

- Die Warenexporte der RSA in die SACU und in geringerem Maße in die Nicht-SACU SADC sind von wesentlicher Bedeutung für ihren Industrieabsatz. Sie haben seit 1994 den real rückläufigen Warenexport in den Rest der Welt überkompensiert (s. Tab. 2) und hängen deutlich vom Devisenaufkommen der SACU

und damit der Konjunktur der Rohstoffweltmarktpreise ab. In der Hausse von 1996 z.B. waren die RSA-Exporte in die SACU bzw. SADC drei- bis viermal so hoch wie 1994 und 1998.

- Die Handelsbilanzüberschüsse mit der SACU (etwa 10 Mrd. US \$ im Jahre 1996) und den sonstigen SADC-Ländern (etwa 2,7 Mrd. US \$ im Jahre 1996) können aus eigenen Leistungsbilanzüberschüssen dieser Länder mit Drittländern nicht annähernd finanziert werden. Dies würde noch wesentlich deutlicher, wenn man Daten zum Dienstleistungsverkehr in die Betrachtung einbeziehen könnte. Es liegt das Bild eines ungleichgewichtigen Handels vor. Dieser kann sich nur nachhaltig weiterentwickeln, wenn entweder die Exportleistungen der SADC-Länder in die RSA oder in Drittländer in Zukunft wesentlich gesteigert oder die bilateralen Handelsbilanzdefizite durch Kapitalströme (d.h. Direktinvestitionen der RSA in den SADC LDCs) finanziert werden. Angesichts des Größen- und Entwicklungsunterschieds wäre ein solches Verhältnis in den bilateralen Zahlungsbilanzen normal bzw. sogar wünschenswert, um so einen Teil des notwendigen Technologie- und Know-how-Imports zu bewerkstelligen. Der Wirtschaft der RSA müßte also mit Blick auf ihre eigene weitere Entwicklung daran gelegen sein, daß sich die Transfers und Auslandsinvestitionen in die SADC-Länder stabilisieren und deren Exportleistungen substantiell zunehmen.

Die RSA wird also ihre Investitions- und Handelspolitik in bezug auf die SADC-Mitgliedstaaten möglichst so anlegen, daß deren Exportleistungen insgesamt, aber auch gegenüber der RSA steigen, ohne daß dabei Wachstum und Beschäftigung in der RSA selbst geschädigt werden. Da der Handel innerhalb der SACU frei ist, liegt das Kernproblem der weiteren SADC-Konsolidierung in der Gestaltung der Handelsbedingungen zwischen SACU und Nicht-SACU SADC. Dabei müßte also die RSA bemüht sein – übrigens auch in der Gestaltung des zukünftigen Außenhandels der SADC –, sowohl ihren eigenen

Vorteil zu wahren als auch die Partner nach Möglichkeit zu stärken. Deshalb kann man trotz aller gegenwärtigen Schwierigkeiten auf lange Sicht auf eine konstruktive Weiterentwicklung der SADC setzen.

Die relativ größten und voraussichtlich schmerzhaftesten Liberalisierungsleistungen bei der Implementation des Handelsprotokolls haben aber Simbabwe und Mauritius zu erbringen. 1995 entfielen 84,4 % der mit mehr als 10 % Importzoll belasteten Intra-SADC-Importe auf die Nicht-SACU Länder (s. Tab. 3).

Schließlich weisen die SADC-Länder sehr unterschiedliche Inflationsraten auf und die Devisen werden noch in einigen Ländern zentral bewirtschaftet (s. Kap. II, 2.4). So können durch zeitweilige Wechselkursverzerrungen finanzielle Wettbewerbsverzerrungen auftreten, die den handelspolitischen Liberalisierungsprozeß konterkarieren können, ähnlich wie z.Zt. im MERCOSUR. Unilateralen Subventionen (der RSA) wie auch der Ausgestaltung und Handhabung von Ursprungsregelungen wohnt ein ähnliches Störpotential inne. Freiheit des Handels bedeutet insofern noch keineswegs Funktionsfähigkeit bzw. Fortfall von Blockademöglichkeiten.

5.2.2 Politische Konflikte innerhalb der SADC

Die Zahl der gewalttätigen ethnischen Konflikte, Bürgerkriege und Kriege zwischen Staaten bzw. regulären Armeen ist im subsaharischen Afrika in den 80er und 90er Jahren fortwährend angestiegen. Am Ende des Jahrhunderts herrschte Frieden nur in einem Viertel der subsaharischen Länder, und selbst hier wird er in vielen Fällen durch latente Konflikte im Inneren und/oder von außen bedroht.

Formen der Konfliktaustragung und Verursachungszusammenhänge der Konflikte unterscheiden sich auf vielfältige Weise. Häufig genannt werden:

- soziale und/oder ethnische Auseinandersetzungen um die Macht im Staat,

Tabelle 3: Intra-SADC-Importe, 1995		
Ländergruppe	Importe zu >10 % Importzoll	Importe insgesamt in Mrd. US \$
SACU	0,22	7,21
Nicht-SACU SADC	1,19	2,28
SADC	1,14	9,49
Quelle: Stahl (1997), S. 2		

- Auseinandersetzungen um die Verfügung über Bodenschätze, bei denen meist grenzüberschreitende Interessenverbindungen (auch privatwirtschaftlicher Art) im Spiel sind,
- Flüchtlingsströme aufgrund von Umweltkatastrophen,
- ethnischer Überlegenheitswahn,
- Knappheit von Boden und Wasser.

Begünstigt werden die Konflikte durch die Schwäche der Staaten, die weder nach innen noch nach außen für ausreichende Stabilität sorgen können, sowie die freie internationale Verfügbarkeit von Handfeuerwaffen zu Niedrigstpreisen. Gewaltbereitschaft der Konfliktparteien, freier Zugang zu Gewaltmitteln und schwache Staatsgewalt führen zu einer Kette gewaltsamer Auseinandersetzungen.

Auch einige SADC-Staaten sind von diesem Syndrom nicht verschont geblieben. Zu nennen sind die Lesotho-Intervention, der Bürgerkrieg in Angola und der Kongo-Konflikt. Anzuführen ist auch das „subkritische“ Zerwürfnis zwischen Namibia und Botsuana über Fragen der Grenzziehung in den Okavango-Sümpfen und der Asylgewährung für eine ethnische Minorität aus dem Caprivi-Streifen. Die drei wichtigsten Konflikte werden kurz dargestellt und danach in ihrer Bedeutung für die Integrationsperspektive der SADC gewürdigt.⁴²

Lesotho-Intervention

Die innenpolitische Situation Lesothos ist seit langen Jahren konflikträchtig und labil. Die RSA, Botsuana und Simbabwe garantierten seit 1994 die demokratische Ordnung des Königreichs Lesotho. Bei den Parlamentswahlen im Mai 1998 hatte die LCD (*Lesotho Congress for Democracy*) 60,7 % der Stimmen und wegen des Direktwahlsystems 78 der 80 Parlamentssitze erhalten.⁴³ Die Oppositionspartei BNP (*Basotho National Party*) warf der LCD Wahlbetrug vor, die innenpolitische Lage eskalierte und auf Bitten des Premierministers von Lesotho intervenierten die RSA und Botsuana im September 1998 militärisch. Bei Gefechten mit Teilen der Armee Lesothos entstanden größere Zerstörungen in der Hauptstadt Maseru.⁴⁴ Bis Frühjahr 2000 sorgten etwa 500 Mann Interventionstruppen für innere Sicherheit.

Die RSA und Botsuana intervenierten zwar im Namen der SADC, aber eine vorherige Aussprache und Beschlußfassung im Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit der SADC hat nicht stattgefunden. Auch ist das Gremium mit dem laufenden Management des Konflikts nicht befaßt. Diese Vorgehensweise dürfte die politische Vertrauensgrundlage der Kooperation in der SADC wenigstens solange erheblich belasten, wie die militärische Präsenz der RSA und Botsuanas in Lesotho andauert. Es liegt allerdings in der Natur dieses Konflikts, daß die RSA auf den Vorwurf unabgestimmter, selbstherrlicher Intervention mit

42 Vgl. Dückers (1999).

43 Vgl. Matlosa (1998); S. 332.

44 Vgl. von Lucius (1998).

dem Verdacht reagieren könnte, ihre innere Sicherheit und ihre Rolle in der SADC sollten untergraben werden.

Bürgerkrieg in Angola

Der Bürgerkrieg in Angola begann im Jahre 1961 als Befreiungskrieg gegen die portugiesische Kolonialmacht. Er wurde alsbald zum Stellvertreterkrieg des Ost/Westkonflikts. Ab 1975 traten Kuba und das damalige Apartheidregime der RSA als Kriegsteilnehmer in Angola auf. Seit Beendigung des Ost/Westkonflikts stehen sich die regierende *Movimento Popular de Libertação de Angola – Partida Trabalhista* (MPLA – PT) bzw. die reguläre angolansische Armee *Forças Armadas Angolanas* (FAA) und die aufständische *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA) als Bürgerkriegsparteien gegenüber. Der Waffenstillstand und nachfolgende Friedensprozeß scheiterten jedoch, und seit Juni - Juli 1998 herrscht wieder Bürgerkrieg.⁴⁵

Die FAA hält die meisten Städte und die UNITA kontrolliert etwa 70 % des flachen Landes. Die FAA besteht aus etwa 100.000 Soldaten. Davon standen im August 1999 etwa 7.000 in der DR Kongo und wenige hundert in der Republik Kongo. Die UNITA verfügt über 30.000 bis 40.000 Mann, die als Guerilla operieren. Die Kräfte der FAA reichen nicht annähernd aus, um die UNITA niederzuwerfen. Ein Waffenstillstand ist nicht in Sicht, solange Jonas Savimbi die UNITA anführt, denn die angolansische Regierung hat erklärt, sie werde mit diesem Mann nicht verhandeln. Auch der UN-Sicherheitsrat sieht Savimbi als das entscheidende Friedenshemmnis an.⁴⁶ 1993 bereits verhängte die UN eine Sanktion gegen Waffenlieferungen an die UNITA. Im Juni 1998 kam eine Sanktion gegen Diamantenverkäufe der UNITA hinzu, mit denen diese ihre Waffenkäufe finanziert. Auf der Gipfelkonferenz vom September

1998 erklärte die SADC Savimbi als Kriegsverbrecher. Die UN-Sanktionen haben bisher allerdings kaum gewirkt. Die UNITA soll seit 1997 sogar aufgerüstet haben. Die angolansische Armee hat auf seiten Kabilas am Kongo-Krieg teilgenommen, die UNITA unterstützte die Rebellen.

Am 20.12.1999 meldete die FAZ,⁴⁷ daß namibische und simbabwische Streitkräfte auf seiten der FAA in den angolansischen Bürgerkrieg eingegriffen haben. Dem war eine Konferenz der Regierungschefs der DR Kongo, Namibias und Simbabwes (wohlgemerkt: nicht des SADC-Sicherheitsorgans) unmittelbar vorhergegangen. Die USA begrüßten die Offensive gegen die UNITA-Rebellen. „Zu der veränderten amerikanischen Haltung kam es nach neuen Ölfunden vor der Küste Angolas ... Amerikanische Ölkonzerne haben acht Mrd. Mark investiert ... Voraussagen lassen erwarten, daß Angola im Jahre 2015 mehr Öl fördern wird als Kuwait.“⁴⁸ Es wird für den Ausgang des Krieges u.a. entscheidend sein, welche Außenunterstützung Angola, Namibia und Simbabwe erhalten werden. Nur wenn es außerdem gelingt, das Waffen- und Diamantenembargo der UN gegen die UNITA endlich durchzusetzen, bestehen Aussichten auf eine rasche Niederwerfung der Rebellen. Die FAZ deutet diesbezüglich Zweifel an: „Sambische Behörden beschlagnahmten ein ukrainisches Flugzeug, das offenbar von Sambia aus Nachschub in UNITA-Gebiete bringen sollte. Das Flugzeug und die Besatzung wurden kurz danach aber wieder freigelassen. Es wird weiter der Vorwurf erhoben, die UNITA werde aus der sambischen Regierung heraus unterstützt.“⁴⁹

Über die Ursachen des Bürgerkriegs in Angola ist viel spekuliert worden. Die naheliegendsten scheinen auch die zutreffenden zu sein, nämlich daß die Führung der UNITA schlichtweg die

45 Zu den Einzelheiten vgl. Dückers (1999).

46 Vgl. UN-Sicherheitsrat (1999).

47 Vgl. FAZ (1999), S. 6.

48 Ebenda.

49 Ebenda.

Macht im Staat usurpieren und die Verfügung über die angolanischen Diamantenvorkommen nicht hergeben will. Ein Eingreifen der SADC wird es kaum geben, da ein entsprechender Beschluß im Sicherheitsorgan nicht durchzubringen sein wird und die erforderlichen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stehen. So bleibt z.Z. lediglich die Hoffnung, daß eines Tages gemäßigte Kräfte in der UNITA Savimbi ablösen und den Waffenstillstand von 1993 erneuern könnten.

Kongo-Konflikt

Unter Führung von Kabila stürzte die *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo* (AFDL) im Mai 1997 den Präsidenten von Zaire, Mobutu. Kabila usurpierte das Präsidentenamt und benannte das Land in DR Kongo um. Kabila ist nie durch allgemeine und öffentliche Wahlen bestätigt worden. Er ist ein *war lord*, der in einem Dauerstreit mit konkurrierenden *war lords* liegt. Vom Territorium der DR Kongo operieren Aufstandsbewegungen gegen die Regierungen von Angola, Uganda, Burundi und Ruanda.

Im August 1997 brach im Osten des Landes ein Aufstand gegen Kabila los, nachdem dieser einige Tutsi-Militärs aus Machtpositionen entfernt hatte. Auf das Gewirr kongolesischer Bürgerkriegsparteien und politischer Wechselbeziehungen mit Regierungen und Aufstandsbewegungen der Nachbarländer soll hier nicht eingegangen werden.⁵⁰ Darzustellen sind vielmehr die Kriegsbeteiligung der regulären Streitkräfte einiger SADC-Länder und die Rückwirkungen auf die politische Gesamtlage in der SADC.

7.000 Mann angolanische und 11.000 Mann simbabwische Truppen kamen Kabila zu Hilfe. Die direkten Kosten (ohne Verluste an Waffen und Gerät) sollen etwa 100 US \$ pro Mann und Tag betragen. Namibia schickte lediglich 2.000 Mann, was die finanziellen Ressourcen des Staates be-

reits weit überfordert. Die Entsendung der Truppenkontingente erfolgte ohne Beschluß des Sicherheitsorgans der SADC. Uganda, Ruanda und die UNITA unterstützten die Aufständischen mit Truppen und Waffenlieferungen.

Folgende Interventionsmotive wurden genannt: Die angolanische Regierung wollte mit Hilfe Kabilas die UNITA aus grenznahen Ruhe- und Bereitschaftsstellungen in der DR Kongo vertreiben. Simbabwe wollte in erster Linie wirtschaftliche Interessen (Minenkonzessionen u.ä.) wahren. Uganda, Burundi und Ruanda wollten ähnlich wie Angola gegen das eigene Staatsgebiet operierende Aufstandsbewegungen bekämpfen. Über außerafrikanische rohstoffpolitische Gründe, wie sie in Presse und Literatur nach Hörensagen diskutiert werden, soll hier nicht spekuliert werden. Im August 1999 wurde in Lusaka ein Friedensabkommen von Uganda, Ruanda, Burundi, Simbabwe, Angola, Namibia sowie von Kabila und einigen anderen *war lords* unterzeichnet, wohl vor allem, weil die finanziellen Mittel auf allen Seiten erschöpft waren. Die Gesamtlage ist weiterhin angespannt und chronisch labil.

Die RSA hatte sich zunächst gegen die Intervention von SADC-Staaten im Kongo-Konflikt ausgesprochen.⁵¹ Auf dem SADC-Gipfel von Lusaka hingegen ließ Präsident Mandela Verständnis für die Interventionsmotive der SADC-Partner erkennen, u.a. vermutlich, weil ein Erschöpfungsfriede in Sicht war und er in dieser Lage die Gesprächsbereitschaft in der SADC nicht gefährden wollte. „Es ist jedoch ein offenes Geheimnis, daß Südafrika von Anfang an gegen das militärische Engagement Angolas, Namibias und Simbawes an der Seite Kabilas war. Faktisch haben diese drei Staaten die ... SADC gespalten und den wirtschaftlichen Annäherungsprozeß gefährdet.“⁵²

Die RSA ist bereit, dem simbabwischen Staat Zugang zum südafrikanischen Kapitalmarkt zu ge-

50 Vgl. hierzu Dückers (1999) und Prunier (1999).

51 Vgl. Marx / Peters-Berries (1999), S. 66.

52 Handelsblatt (2000), S. 12.

währen – eine Staatsanleihe bis zu 800 Mio. Rand wird diskutiert, aber natürlich wäre die Bedingung, daß Simbabwe seine Streitkräfte aus der DR Kongo zurückzieht: *“SADC cannot risk plunging militarily into either the Democratic Republic of Congo or Angola: this would be a burden too far for a fledging grouping.”*⁵³

Mit aller gebotenen Zurückhaltung ist festzustellen, daß der Kongo-Konflikt die politischen Voraussetzungen des regionalen Integrationsprozesses der SADC bis auf weiteres erheblich geschwächt hat. Der Frieden ist instabil, Simbabwe ist finanziell, gesamtwirtschaftlich und innenpolitisch aufs Schwerste destabilisiert, und auch Namibia und Angola werden Jahre benötigen, um die wirtschaftlichen Kriegsfolgen auszugleichen. Die neuerliche Beteiligung Namibias und Simbabwes am Angola-Krieg dürfte die finanzielle und gesamtwirtschaftliche Instabilität tendenziell weiter verschärfen. In dieser Lage sind politische und wirtschaftliche Kraftanstrengungen zur weiteren Integration der SADC – über die Agenda des Handelsprotokolls hinaus – auf mittlere Sicht kaum zu erwarten. Angesagt ist vielmehr (auch für die Geber) eine weitsichtige Politik der kleinen Schritte.

Zur weiteren Begründung dieser Einschätzung sei noch auf die Dispute zwischen der namibischen und botsuanischen Regierung über Grenzfragen im Okavango-Delta und eine ethnische Fluchtbewegung aus dem Caprivi-Streifen Namibias nach Botsuana im Jahre 1998 hingewiesen.⁵⁴ Überhaupt wird eine einvernehmliche Lösung für die zukünftige Nutzung des Okavango-Wassers durch die beiden Länder noch zu finden sein. Die weitere Entwicklung sowohl von Windhoek als auch von Gaborone hängt entscheidend davon ab.

6 Reformprozeß der SADC

6.1 Organisatorische, institutionelle und konzeptionelle Schwachstellen

Die SADC verfolgt den Ansatz einer integrierten Entwicklung (*development integration*), indem sie durch Sektorprojekte die ökonomischen und sozialen Entwicklungsengpässe in der Region zu überwinden sucht. Sie beschränkt sich bewußt nicht auf die Handelsliberalisierung, die etwa für die COMESA den Integrationsprozeß schlechthin ausmacht.

Die SADC ersetzte 1992 die SADCC, die südafrikanische Koordinationskonferenz, deren Ziel es seit 1980 war, die soziale und ökonomische Unabhängigkeit vom Apartheidstaat Südafrika hauptsächlich mittels Geberunterstützung zu stärken. Das neue Selbstverständnis der SADC zielt auf die Schaffung eines einheitlichen Marktes nach dem Vorbild der EU, ab 1994 unter Einschluß des vormaligen Opponenten Südafrika.

Bei genauer Betrachtung stellt man allerdings fest, daß sich der Wandel bislang zwar im Vertragstext, weit weniger jedoch in der Realität niederschlug. Denn nach wie vor wird seitens der Mitgliedstaaten am Ziel der sozialen und ökonomischen Unabhängigkeit festgehalten. Die Wahrnehmung Südafrikas durch die anderen Mitgliedstaaten hat sich de facto wenig verändert. Wegen seiner ökonomischen Übermacht wird es nach wie vor mit Argwohn und Neid betrachtet. Dies um so mehr, als es auch unter einer ANC-Regierung sehr bewußt seine nationalstaatlichen Interessen gegenüber den übrigen SADC-Staaten verfolgt, obwohl man seitens letzterer gehofft hatte, daß die RSA ihre „politischen Schulden“ für die Unterstützung während der Apartheid-Ära den SADC-Ländern in Form ökonomischer Zugeständnisse zurückbezahlen werde. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten bedient sich auch heute noch der SADC als Mittel zur Verfolgung nationalstaatlicher Interessen, statt sich selbst politisch und wirtschaftlich in die SADC einzubringen. Institutionen und Arbeitsweise von SADC und SADCC gleichen sich weitgehend.

53 The Star (2000), S. 17.

54 Vgl. Dückers (1999).

Der SADC steht also eine effektive Transformation zu einer Integrationsgemeinschaft, die 1992 de jure auf dem Papier vollzogen wurde, de facto erst noch bevor. Was bedeutet dieser Umstand für den angestrebten Integrationsprozeß?

Die sektorale Kooperation und Integrationsagenda wird nach wie vor primär durch die dezentralen, über die Budgets der jeweiligen Ministerien in den Mitgliedsländern finanzierten *Sector Coordinating Units* (SCU) gesteuert. Gleichzeitig beansprucht auch das SADC-Sekretariat Steuerungskompetenz. Dies bedingt

- eine unklare Aufgabenteilung und unscharfe Verantwortlichkeiten zwischen SCUs und SADC-Sekretariat, was zu Lasten der Sektorarbeit geht und die Effizienz und Effektivität der SADC-Institutionen beeinträchtigt;
- eine unterschiedliche Qualität der Sektorarbeit der Sektorkoordinierungseinheiten, da die für ihre Arbeit von den jeweiligen Ministerien zur Verfügung gestellten materiellen und humanen Ressourcen von Mitgliedsland zu Mitgliedsland sehr unterschiedlich sind (SCUs sind ausschließlich mit nationalen Ministerialbeamten besetzt, nicht mit aus der Region rekrutierten Mitarbeitern). Darin spiegelt sich die völlig unterschiedliche nationale Budgetsituation der Mitgliedsländer wider. Für die SADC bedeutet dies das Fehlen eines *level playing field* zwischen den SCUs und, daraus resultierend, unterschiedliche Integrationsbemühungen von Sektor zu Sektor. In für die Integration entscheidenden Sektoren kann sich dies fatal auswirken (Beispiel: SCU für Handel und Industrie, von Tansania koordiniert, s. Kap. II, 2);
- eine Rechenschaftspflicht der Sektorkoordinierungseinheiten einerseits gegenüber dem betreffenden Minister des Mitgliedslandes, andererseits gegenüber dem SADC-Exekutivsekretär, was zu Interessenkonflikten führt;
- eine große Zahl von Sektorkoordinierungseinheiten, deren Programme hinsichtlich der Integrationserfordernisse kaum koordiniert sind, sowie eine Ausrichtung der SADC auf Kooperation in Einzelprojekten, da die SCUs

ihr Projektportfolio im Auge haben, statt eine kohärente Integrationspolitik, die sich an den Prioritäten der Gemeinschaft orientiert;

- eine fehlende Konzentration der Projektmittel auf Prioritätssektoren, da die Projektaktivitäten der einzelnen SCUs sowohl aus über das SADC-Sekretariat fließenden Mitteln, als auch von SCUs selbst mobilisierter bilateraler und multilateraler Unterstützung finanziert werden. Dies führt zu einer fehlenden Gesamtsteuerung sowie einer großen Unübersichtlichkeit über den Mitteleinsatz für den SADC-Integrationsprozeß insgesamt.

Die Steuerungskompetenz des Integrationsprozesses durch das SADC-Sekretariat ist zwar im Windhoek Vertrag verankert,⁵⁵ wird in der Praxis jedoch immer wieder von den Regierungen der Mitgliedstaaten und den SCUs in Frage gestellt. Die Diskussion darüber, ob das Sekretariat nicht zu einem reinen Administrationsorgan degradiert werden könnte, verdeutlicht, daß die Mitgliedsländer eine Integration im Sinne des Verzichts auf nationale Hoheitsbefugnisse zugunsten eines regionalen Steuerungsorgans weder wünschen noch für erforderlich halten. Dadurch wird jedoch die Möglichkeit des Sekretariats, eine kohärente Integrationspolitik zu formulieren und wirksam umzusetzen, entscheidend geschwächt.

Das Zögern der Mitgliedsländer, sich an einem effektiven Integrationsprozeß zu beteiligen, ist wenig verwunderlich, wenn man sich den in den meisten Ländern noch keineswegs abgeschlossenen Prozeß der Nationalstaatsbildung vor Augen hält. Der SADC fehlt eine gemeinsame politische Vision, die das Integrationsvorhaben über ein Zweckbündnis hinaus beflügeln könnte. In gewisser Weise entsprechen die Mitgliedsländer durch die Teilnahme am Integrationsvorhaben vor allem

55 SADC Treaty, Art. 14: "The Secretariat shall be the principal executive institution of SADC and shall be responsible for a) strategic planning and management of the programme of SADC; f) co-ordination and harmonisation of the policies and strategies of member States."

Gebererwartungen, die von diesen reich entlohnt werden. Einige mögen diesen Prozeß auch wegen ihrer geringen Bevölkerungszahlen und relativ unbedeutenden Marktgröße als unabdingbar in einer sich globalisierenden Weltwirtschaft betrachten, doch sie lehnen die effektive Integration und die damit verbundene Übertragung von Souveränitätsbefugnissen auf eine supranationale Ebene ab.

Eine Folge hiervon ist, daß die Mehrzahl der SADC-Mitgliedsländer ohne zu zögern verschiedenen Integrationsgruppierungen gleichzeitig angehört. Sie betreiben diese Politik, um die Vorteile der verschiedenen Gruppierungen zu nutzen, ohne sich effektiv zu integrieren oder sich mit dem betreffenden regionalen Sekretariat zu identifizieren. Dies führt jedoch zu Inkompatibilitäten der sich überlappenden Integrationsstrategien (insbesondere von COMESA und SADC), die den Integrationsprozeß beeinträchtigen. Relativ geringe Integrationsgewinne für die Gemeinschaft insgesamt (in Form steigender Investitionen, höherem Wachstum und gestärkter Wettbewerbsfähigkeit) sind die zu erwartende Folge.

Das SADC-Budget wird durch gleiche Beiträge der Mitgliedsländer finanziert, die also das unterschiedliche wirtschaftliche Potential der Länder völlig außer Betracht lassen.⁵⁶ Dies spiegelt eher das Verständnis von Mitgliedsbeiträgen gegenüber einem Verein wider, als daß es Basis der ausgewogenen Finanzierung eines Integrationsprogramms sein kann. Dabei könnte der Befürchtung einiger Mitgliedsländer, daß höhere Beiträge mehr Macht für einzelne Länder implizieren, z.B. mit einer *one country – one vote*-Regel begegnet werden. Die Unterfinanzierung des *SADC Programme of Action* und der SADC-Institutionen seitens der Mitgliedsländer ist unausweichliche Folge des gegenwärtigen Finanzierungsmodus.

Südafrikas Haltung gegenüber der SADC bleibt ambivalent und ist durch eine multiple Zielfunktion bestimmt. Lippenbekenntnisse zur Bedeutsamkeit des SADC-Integrationsprozesses als Voraussetzung für die politische und wirtschaftliche Stabilisierung der Region erfolgen häufig, doch spiegeln sie sich in der von Südafrika betriebenen Politik wenig wider. Im Bereich der Handelsintegration ist die blockierende Haltung Südafrikas kaum mit dem Interesse der Gesamtregion zu vereinbaren. Handelspolitische Vereinbarungen mit anderen Partnern außerhalb der SADC (EU, Brasilien) erwecken den Anschein, daß Südafrikas Prioritäten anderswo liegen. Südafrika verleiht einerseits durch sein strategisches, politisches und ökonomisches Gewicht der SADC ihre eigentliche internationale Bedeutung und kann durch sein Know-how die Effizienz und Effektivität der SADC stärken. Andererseits verstärkt Südafrika aber auch die Heterogenität und Gespaltenheit innerhalb der SADC.

Die SADC hat 1996 eine Gruppe regionaler Consultants aus der SADC-Region damit beauftragt, den Reformbedarf der SADC hinsichtlich Politik, Strategien, Projekt- und Programmimplementierung und der institutionellen Strukturen zu untersuchen und Empfehlungen für Veränderungsmaßnahmen zu unterbreiten. Die wichtigsten Empfehlungen der Gutachter im sogenannten Chipeta-Report sehen vor (s. Kasten 4):⁵⁷

- die Zahl der Sektorprojekte der SADC deutlich zu verringern und lediglich Projekte mit genuin regionalem Charakter beizubehalten;
- den Anteil des Finanzierungsbeitrags der SADC-Mitgliedsländer am *SADC Programme of Action* (Gesamtheit der Sektorprojekte) anzuheben;
- die Zahl der Sektorkoordinierungseinheiten entweder drastisch zu verringern oder sie ganz zu beseitigen und durch fünf über das SADC-Budget finanzierte *Directorates* zu ersetzen;

56 So zahlen etwa Lesotho und Südafrika den gleichen Beitrag zum SADC-Budget, obwohl Lesothos BSP lediglich 0,7 % desjenigen von Südafrika beträgt.

57 Vgl. Chipeta / CSIR / IMANI Development (1997).

- die Rolle des SADC-Sekretariats als Instrument der Politikkoordinierung und Harmonisierung zu stärken.

Bei der Gesamtbewertung der Schwachstellen der SADC muß allerdings immer berücksichtigt werden, daß der SADC-Integrationsprozeß erst vor acht Jahren begonnen und mit dem Beitritt der RSA eine wesentliche Zäsur erfahren hat. Die EU hat mehrere Jahrzehnte benötigt, um einen tiefgreifenden Integrationsprozeß zustande zu bringen. Die SADC-Staaten erlangten zudem erst vor wenigen Jahrzehnten die Unabhängigkeit und befinden sich noch im Prozeß der staatlichen Festigung. Eine wirksame Integration wird daher auch bei der SADC Zeit brauchen.

6.2 Aktueller Stand der SADC-Reform

Das *Chipeta*-Gutachten zur SADC-Reform wurde intensiv von den Organen und in den Mitgliedsländern diskutiert. In allen Ländern fanden Seminare statt, um nationale Stellungnahmen zu erarbeiten. Die Ergebnisse wurden dann in zwei regionalen Seminaren abgestimmt und dem SADC-Ministerrat zur Entscheidung vorgelegt. Auf dem Ministerratstreffen in Mauritius (September 1998) wurden die Empfehlungen der Gutachter für die Bereiche *Policy & Strategy* -, *Sector* -, *Project* - und *Implementation Reform* akzeptiert und ihre Umsetzung eingeleitet (s. Kasten 4).

Nicht einig war man sich in den Mitgliedsländern jedoch von Anfang an über die Empfehlungen zur Institutionenreform. Man vertrat den Standpunkt, die SCUs sollten beibehalten, statt in Direktoraten zusammengefaßt zu werden. Diese Haltung wurde damit begründet, daß die Auflösung der SCUs einer Verringerung der *ownership* der SADC durch die Mitgliedsländer gleichkäme, was letztlich dem Integrationsprozeß schaden würde. Es muß jedoch angenommen werden, daß sich auch

andere Interessen mit dieser Haltung verbanden.⁵⁸ Im Ergebnis traf der Ministerrat 1998 keine Entscheidung zu dem Herzstück der Gutachterempfehlung, die Sektorkoordinierungseinheiten in folgenden fünf Schwerpunkt-Direktoraten zusammenzufassen:

- *Human Resource Development, Science and Technology,*
- *Agriculture, Natural Resources and Environment,*
- *Infrastructure, Communication and Information Technology,*
- *Trade, Industry, Investment and Finance,*
- *Community Development, Culture and Information.*

Beim SADC-Gipfeltreffen im August 1999 in Maputo wurde die Debatte um die Reform der SADC-Institutionen jedoch im Zusammenhang mit dem erzwungenen Rücktritt des SADC-Exekutivsekretärs Mbuende wieder aufgenommen. Der Ministerratsvorsitzende wurde beauftragt, bis August 2000 die SADC-Institutionenreform beschlußreif vorzubereiten. Den Widerständen der nationalen Beamten gegen eine durchgreifende SADC-Institutionenreform wurde dadurch begegnet, daß die Reform „von oben herab“ beschlossen werden soll, d.h. ohne Debatte seitens der *Senior Officials* oder des Ministerrats selbst.

Auf dem Ministerratstreffen im Februar 2000 wurde die Erwartung geäußert, daß, abgesehen von der Institutionenreform, auch andere Eckpunkte der SADC-Arbeitsweise in die Reform mit einbezogen würden, die der **Effizienz und Effektivität** offensichtlich im Wege stehen:

58 Eine große Zahl von SCU-Beamten würde einträgliche Tagelgeldereinnahmen einbüßen, wenn die Zahl der SCUs drastisch reduziert würde. Die Tagelgelder spielen in manchen Ländern eine sehr große Rolle verglichen mit den teilweise sehr niedrigen Gehältern.

Kasten 4: Ergebnisse des Chipeta-Berichtes¹ - Schwächen der SADC-Institutionen und Empfehlungen zu deren Überwindung	
Weaknesses of SADC	Main Recommendations
<p>Policy and Strategy Review</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inadequate management framework • Confusion about strategies and policies 	<ul style="list-style-type: none"> • Reform SADC from functional co-operation to development integration • Promote diversification of regional economy • Assist least developed Member States (MS) • Prioritise employment creation through SADC policies/strategies • Revise the framework and strategy for building the Community
<p>Sector Review</p> <ul style="list-style-type: none"> • Private sector has little knowledge about SPA²/SCUs' activities and no effective ownership of SADC • No coherent communication programme • No criteria for the creation of new sectors • Lack of knowledge of regional resource base (physical, technical and human) 	<ul style="list-style-type: none"> • More emphasis on policy formulation and implementation • Less emphasis on physical projects, e.g. development of infrastructure • Create clusters of sectors – shift to cross-sectoral integration
<p>Institutional Review</p> <ul style="list-style-type: none"> • SADC is growing too big too fast in an unsustainable fashion (limited resources) • More resources for SCUs, e.g. professional technical advisors, required • The absolute cost of SADC is too high • Funding of SADC on an equal share basis is unfair to some countries • SADC relies too much on donor funding – dependency syndrome • Inadequate communication network between Secretariat, SCUs and Member States • Too many time-consuming meetings cause growing frustration • SCUs are serving two masters; SADC and parent Ministry • SADC is ineffective in operating its expenses 	<ul style="list-style-type: none"> • SCUs and Commission to be clustered into 5 directorates: <ul style="list-style-type: none"> - Human Resource Development, Science and Technology - Agriculture, Natural Resources and Environment - Infrastructure, Communication and Information Technology - Trade, Industry, Investment and Finance - Community Development, Culture and Information • Redefine role of SADC institutions • Secretariat should focus on policy harmonisation, coordination and administration • Technical resources to be drawn from stakeholders to achieve SADC goals
<p>Project Review</p> <ul style="list-style-type: none"> • Of the SPA total cost of US \$ 8 500m, only 12 – 14 % is sourced within SADC. This undermines SADC's sustainability • Private sector should play a much more proactive/facilitative role in implementing SADC projects • SADC needs to communicate widely its Programme of Action/portfolio of projects 	<p>The current SADC portfolio of projects should be rationalised to:</p> <ul style="list-style-type: none"> - develop a portfolio of projects-consistent with SADC' aims/objectives - encourage/draw on private sector participation - reduce heavy reliance on aid funding <p>The SADC framework for project selection should be based on following three criteria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribute to the SADC aims and objectives - be genuinely regional in content - be technically and economically viable
<p>Implementation Review</p> <ul style="list-style-type: none"> • SADC lacks well qualified and experienced staff to implement SPA • SADC is inappropriately staffed and managed • Most SADC staff have national responsibilities within their Member States 	<ul style="list-style-type: none"> • Establish a logical process of developing/implementing change • Monitor performance at regular intervals • Develop performance evaluation criteria • Develop guidelines for cases of non-performance
<p>1 Vgl. Chipeta / CSIR / Imani Development (1997). 2 SADC Programme of Action.</p>	

- Verkürzung der aufwendigen SADC-Treffen sowie Verringerung ihrer Zahl;
- Delegation der Entscheidungsbefugnisse des Ministerrats auf die Ebene der Sektorministertreffen, so daß der Ministerrat entlastet wird;
- Verringerung der Zahl der umfangreichen SADC-Dokumente, die der Ministerrat (sowie die vorangehenden *Senior Officials Meetings*) zu bearbeiten hat, auf einige wenige substantielle Themen unter Ausschluß all derjenigen Punkte, die nur zur Kenntnisnahme des Ministerrats bestimmt sind.

Obwohl diese Punkte nicht die gleiche Bedeutung haben, wie die eigentliche SADC-Institutionenreform, könnten entsprechende Anpassungen erhebliche Effizienzgewinne für die SADC bedeuten.

Wie die Reform der SADC-Institutionen aussehen wird, ob sie im August 2000 tatsächlich beschlußreif vorliegt und ob die Reform zu durchgreifenden Änderungen an Haupt und Gliedern führt, läßt sich derzeit nicht sagen. Allerdings zeichnen sich folgende **Tendenzen** ab:

- Die SADC wird *schrittweise* die Zahl der Sektorkoordinierungseinheiten verringern und sie nicht allesamt *mit einem Schlag* beseitigen. Wahrscheinlich erscheint die Schaffung zunächst einer neuen (über das SADC-Budget finanzierten und mit regional rekrutierten Angestellten besetzten) Kommission für die eng verknüpften Bereiche Industrie, Handel, Finanzierung und Investitionen, was einer Verschmelzung von zwei wichtigen SCUs gleichkäme. Die Erfahrungen mit dieser Zusammenlegung soll ausgewertet werden, bevor einige Zeit später weitere SCUs verschmolzen werden.
- Der Vorsitz der neuen Kommission(en) soll nicht mehr wie bisher – etwa im Falle der Kommission für Transport und Kommunikation (Vorsitz Mosambik) – auf Dauer bei einem Land liegen, sondern im Ein- oder Zweijahresrhythmus reihum durch die Mitgliedsländer wahrgenommen werden, um so das

Gerangel um die wichtigen SADC-Sektoren zu entschärfen und jedem Mitgliedsland für einen bestimmten Zeitraum die Verantwortung für die Koordination der zu schaffenden Kommission zuzusichern.

Keine Klarheit besteht darüber, welche Rolle das **SADC-Sekretariat** in Zukunft spielen wird. Die Befürworter einer Stärkung des Sekretariats, insbesondere mit Blick auf die Koordination des übersektoralen Integrationsprozesses, scheinen gegenwärtig in der Mehrzahl zu sein.

Ebenfalls läßt sich keine Prognose darüber abgeben, welche Entscheidung über das **SADC-Organ für Verteidigung, Politik und Sicherheit** im Rahmen der SADC-Reform gefällt werden wird. Es ist wahrscheinlich, daß dieser Bereich zwar im Rahmen der SADC weiter behandelt wird, aber nicht im Rahmen der Verfahrensweisen, die für andere Sektoren gelten. Das Organ wird auch weiterhin direkt dem Gipfeltreffen gegenüber rechen-schaftspflichtig sein. Es erscheint möglich, daß bestehende Programme, wie das der Beseitigung von Landminen und des Handels mit kleinen Waffen, die heute vom SADC-Sekretariat koordiniert werden, einem neu zu schaffenden Sekretariat für das Organ unterstellt werden.

6.3 Ansatzpunkte für die Förderung des Integrationsprozesses durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung des SADC-Integrationsprozesses durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der SADC erreicht dann am ehesten ihre Ziele, wenn sie sich an folgenden **Leitlinien** orientiert:

1. Die deutsche EZ mit der SADC kann nur **im Konzert mit anderen Gebern** einen signifikanten Integrationsschub für die SADC bewirken. Regionale Integration stellt nach Aussage aller politischer Parteien des deutschen Bundestages eine wichtige Zielsetzung der deutschen Entwicklungskooperation dar;

2. Sie sollte gezielt darauf abstellen, die **Implementierungskapazität der SADC für sektorale Integrationsprogramme** zu stärken. Oftmals können Gelder nicht sinnvoll verwendet werden, weil Managementengpässe existieren oder die Humanressourcen fehlen, um eine effiziente Projektimplementierung sicherzustellen;
3. EZ sollte bewußt in Rechnung stellen, daß die Stärkung des SADC-Integrationsprozesses nicht alleine durch eine **Intervention auf der Ebene der SADC-Institutionen** ansetzen kann, sondern notwendigerweise **durch Interventionen auf der Mitgliedsländerebene ergänzt** werden muß. Eine Stärkung der regionalen Programme und Institutionen ist ebenso erforderlich wie die Stärkung der Integrationsfähigkeit der Mitgliedsländer;
4. Die Interventionen sollten **auf einige Prioritätssektoren konzentriert sein und Synergieeffekte berücksichtigen**, die bei der Förderung von Sektoren erzielt werden, zwischen denen eine enge Wechselwirkung besteht;
5. Die deutsche EZ sollte in den Bereichen, in denen sie bereits heute eine wichtige Rolle für den SADC-Integrationsprozeß spielt, auf **Stetigkeit und Konsolidierung** ausgerichtet sein;
6. Sie sollte trotz der Verfolgung regionaler Integration als wichtiger entwicklungspolitischer Zielsetzung der SADC gegenüber zurückhaltend vorgehen und **erforderliche Lernprozesse** mit Geduld stattfinden lassen. Bei allen Aktivitäten sollte ein merklicher **Eigenbeitrag der SADC** sichergestellt werden, um *ownership* zu gewährleisten.

Aus diesen Leitlinien ergeben sich eine Reihe von konkreten **Ansatzpunkten** für die Förderung des SADC-Integrationsprozesses durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit:

Geberkoordination

Die deutsche EZ mit der SADC kann nicht isoliert gestaltet, sondern sollte mit der anderer Geber koordiniert werden. Dies gilt insbesondere für die EU, zu der Deutschland den größten finanziellen Beitrag unter den EU-Mitgliedsländern leistet und die der größte Geber der SADC ist. Die EZ-Strategien und Ansätze zur Förderung der SADC sollten aufeinander abgestimmt werden. Im Idealfall sollten sie sich ergänzen; als absolutes Minimum sollte sichergestellt werden, daß BMZ, KfW und GTZ bei den Sitzungen zur Festlegung der EU/SADC-Zusammenarbeit vertreten sind (im Februar 2000 fand in Swasiland eine zweitägige Tagung zu diesem Zweck im Anschluß an die SADC-Konsultativkonferenz statt).

Auch mit andern Gebern sollte die deutsche EZ mit der SADC gut abgestimmt sein; die großen Geber (EU, USAID, Deutschland) sollten „an einem Strang ziehen“. Ein substantieller Eigenbeitrag und die *ownership* des SADC-Integrationsprozesses durch die SADC-Mitgliedsländer können nur sichergestellt werden, wenn die Geber nicht untereinander bei der Finanzierung von Projekten konkurrieren. Die jetzt vorherrschende Geberkonkurrenz ist der SADC-Integration abträglich, da sie bei der SADC eine „Selbstbedienungshaltung“ nährt. Deutschland könnte insbesondere die großen Geber auffordern, auf einer jährlichen Abstimmungstagung (etwa im Anschluß an die SADC-Konsultativkonferenz) die großen Linien der EZ mit der SADC abzustimmen und festzulegen.

Aufbauend auf den arbeitsteiligen Sektorkoordinierungsstrukturen der SADC sind grundsätzlich zwei Möglichkeiten der **Geberkoordination** vorstellbar: zum einen die (geberseitige) arbeitsteilige Schwerpunktbildung, wobei sich jeder Geber mit seiner Förderung nur auf einen Sektor über die jeweilige Sektorkoordinierungseinheit konzentriert. Für die Administration würde dies eine enorme Vereinfachung der Verhandlungen und Verfahrensabläufe, für die Geber eine Konzentration ihrer Mittel bedeuten. Insgesamt dürften Effizienzgewinne der EZ zu erwarten sein, geberpolitisch ist dies aber schwer erreichbar.

Zum anderen gäbe es die weniger ehrgeizige Möglichkeit für jeweils einen Sektor einen *leading donor* zu bestimmen. Dies würde bedeuten, daß alle Geber, die an dem betreffenden Sektor interessiert sind, sich an das Land wenden, das die Koordinierung dieses Sektors im Rahmen der SADC-Sektorkoordinierungseinheit vornimmt, um ihre EZ abzustimmen. Diese Möglichkeit entspräche dem Ansatz nationaler Sektorinvestitionsprogramme, die in einer Reihe von Sektoren und SADC-Ländern bereits angelaufen sind. Zusammen mit der Sektorkoordinierungseinheit wäre der *leading donor* aufgerufen, für den betreffenden Sektor regelmäßig eine Geberkonferenz einzuberufen, um die Förderstrategie mit Blickrichtung auf eine Vertiefung der regionalen Integration zu organisieren.

Stärkung der Implementierungskapazität der SADC

Um die Implementierungskapazität der SADC zu stärken und zum schrittweisen Abbau der bestehenden Managementengpässe beizutragen, sollte die deutsche EZ mit der SADC vorrangig Berater für die SADC-Institutionen (SADC-Sekretariat sowie für die neu zu schaffenden SADC-Kommissionen, in denen bestehende Sektorkoordinierungseinheiten verschmolzen werden) anbieten. In Ergänzung dazu sollten Integrationsberater für die wichtigeren schwachen Mitgliedsländer der SADC in Betracht gezogen werden, da der SADC-Integrationsprozeß sowohl auf der SADC-Ebene als auch auf der Ebene der Mitgliedsländer gleichzeitig unterstützt werden sollte.

Sektorkooperation

Die sektorale Zusammenarbeit sollte sich auf einige wenige Sektoren beschränken und ebenfalls mit den für diese Sektoren anderen wichtigen Gebern eng abgestimmt sein. Es sollte versucht werden, bei der Auswahl der zu unterstützenden Sektoren auch auf die Wechselwirkungen zwischen ihnen zu achten, um Synergieeffekte zu nutzen. Dies erscheint auch deshalb angebracht, da damit gerechnet werden darf, daß zumindest auf mittlere

bis längere Frist im Rahmen der SADC-Reform ohnehin diejenigen Sektoren zusammengelegt werden, zwischen denen intensive Wechselwirkungen (*cluster*) existieren. Somit würde man bei einer Konzentration auf Sektoren mit großen Wechselwirkungen sicherstellen, daß die Zahl der zukünftigen Kommissionen, die durch die deutsche EZ unterstützt werden, so klein wie möglich gehalten wird. Beispiele für einander nahestehende Sektoren sind:

- Handel und Industrie, Privatsektor, Finanzierung und Investitionen,
- Landwirtschaft, Fischerei, Umweltschutz, Wasser,
- soziale Sektoren (Gesundheit, HRD).

Es wird damit gerechnet, daß die Sektorkoordinierungseinheit für Handel und Industrie mit der für Finanzierung und Investitionen über kurz oder lang zusammengelegt wird. In diesem Zusammenhang ist wichtig, daß die letztgenannte SCU stark durch die EU-Kooperation unterstützt wird, somit also indirekt auch durch deutsche Mittel, während die Bereiche Handel und Privatsektor Prioritäten der laufenden deutschen SADC-Kooperation darstellen.

Stärkung schwacher Mitgliedsländer

Die SADC-Handelsintegration per se ist nicht in der Lage, zur Verringerung der Armut in den schwachen Mitgliedsländern beizutragen. Die Förderung der Handelsintegration muß daher durch Maßnahmen zum Abbau der Angebotsengpässe (*supply constraints*) ergänzt werden, damit schwache Mitgliedsländer überhaupt erst in die Lage versetzt werden, die Produktion handelbarer Güter auszubauen. Nur so können sie aus dem durch Handelsintegration geschaffenen Potential eines gesteigerten intraregionalen Handels auch Nutzen ziehen. Diesem Ziel können aus einem *regionalen Strukturfonds* finanzierte Maßnahmen zur Stärkung des Industrialisierungsprozesses der schwachen Mitgliedsländer dienen; allerdings stellen die Frage der Mittelbereitstellung sowie die der Vergabe- und Entscheidungsmodalitäten

eines solchen Fonds Probleme dar. Eine Initiative zur Schaffung eines *Kompensationsfonds*, aus dem schwache Mitgliedsländer, die in Folge der SADC-Handelsintegration mit schwerwiegenden Budgeteinnahmeausfällen zu rechnen haben (insbesondere Malawi, Mosambik und Sambia, aber auch Simbabwe), Überbrückungskredite oder Budgethilfe erhalten könnten, sollte geprüft werden. Diese Initiative wäre in der Lage, die derzeit schwierigsten politischen Hürden für eine rasche und effektive Handelsintegration aus dem Weg zu räumen.

Überwindung doppelter Mitgliedschaft in Integrationsgruppierungen

Ein weitere Leitlinie für die deutsche Kooperation mit SADC sollte es sein, zur Überwindung der unergiebigen Überlappung der Integrationsgruppierungen COMESA und SADC beizutragen (s. Kap. I, 1). Mittelfristig muß darauf hingewirkt werden, daß beide Gruppierungen sich ergänzende und abgestimmte Handelsintegrationspolitiken verfolgen und die Mitgliedschaft von Ländern in *beiden Organisationen gleichzeitig* aufhört. Langfristig wäre eine Fusion der beiden Gruppierungen, entsprechend dem Vertrag von Abuja, anzustreben. Das Klima für eine Fusion SADC – COMESA scheint heute jedenfalls erheblich besser als früher zu sein: So wurde auf dem COMESA-Gipfel von Mauritius Anfang 2000 eben diese Option offen diskutiert.

Stärkung der SADC-Integration „von unten“

Die SADC ist als Regierungsinitiative, ähnlich wie seinerzeit die EG, eine „Kopfgeburt“. Tatsächlich wird Integration aber nur in dem Maße Realität, wie sie von der Bevölkerung getragen wird. Die Verankerung des SADC-Integrationsgedankens ist aber in der Zivilgesellschaft im Gegensatz zur Integrationsentwicklung von der EG zur EU noch sehr schwach. Daher sollte die deutsche EZ auch integrationsfördernde Maßnahmen unterstützen, die mit Hilfe von NROs, kirchlichen Organisationen, politischen Parteien und Berufs-

verbänden implementiert werden. Sie kann sich dafür die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in den SADC-Ländern zunutze machen. Eine Auswertung der bereits bestehenden Arbeit der deutschen politischen Stiftungen sowie von USAID könnte sich als nützlich erweisen.

7 Kompensations- und Strukturausgleichsfonds zur Stärkung des Integrationsprozesses

7.1 Gefahr der Stagnation und Desintegration

Die Mitgliedstaaten haben sich im Rahmenvertragswerk der SADC und den bisher von den Staatschefs unterzeichneten Sektorprotokollen stets nur soweit zur SADC und ihrer Entwicklung bekannt, wie dies nicht die Übertragung politischer Kompetenzen an die Organe der SADC bedeutete. Zu mehr waren die Mitgliedstaaten bisher nicht bereit. Mit zusätzlichem politischen Widerstand ist daneben in den Ländern zu rechnen, in denen sich die Handelsliberalisierung in merklichen Einbußen bei den Zolleinnahmen niederschlagen wird, also insbesondere in Simbabwe, Malawi und Mosambik.

Das Sekretariat ist nach Maßgabe der ihm bisher zuerkannten politischen Kompetenzen wie auch aufgrund unzureichender Personalkapazität noch nicht darauf eingerichtet, eine aktive, d.h. politikgestaltende Rolle zur weiteren Entwicklung der SADC, insbesondere der technischen Ausgestaltung des Handelsprotokolls, zu spielen. Das vorhandene Personal ist mit der Vorbereitung und Ausrichtung von SADC-Treffen, der Diplomatie gegenüber Dritten, mit Repräsentationsaufgaben und dem Monitoring des SADC-Aktionsprogramms überlastet. So fehlt beispielsweise eine Übersicht aller Projekte, für die formal die Sektorkoordinierungseinheiten und die –kommissionen zuständig sind. Stellt man eine solche Übersicht zusammen, so zeigt sich, daß die gegenwärtige Projektliste der im SADC-Aktionsprogramm zusammengefaßten Vorhaben eine Fi-

finanzierungslücke von 52 % aufweist bei sehr ungleicher Verteilung der Unterfinanzierung über die Sektoren (s. Tab. A 10). Von einer abgestimmten Projektpolitik der SCUs kann z.Zt. noch keine Rede sein. Mit einem Anteil der Eigenfinanzierung von nur 14 % der gesamten Projektkosten ist die Geberabhängigkeit auch hier vergleichsweise sehr hoch. Die SADC wird deshalb auch gelegentlich als Institution zur Einwerbung von Gebermitteln bezeichnet.

Auch die Sektorkoordinierungseinheiten verfügen bisher weder über die politische Kompetenz, regionale Programmpolitik zu gestalten, noch sind sie auch nur annähernd mit Personal und technischer Infrastruktur ausreichend für eine solche Aufgabe ausgestattet. Aus Erfahrung der EZ-Praxis heraus ist klar, daß die Organe der SADC aufgrund ihrer Schwäche und mangelnder politischer Befugnisse über die Ebene von Formalitätenroutine hinaus bisher nur ausnahmsweise als arbeitsfähige Projektträger in Frage kommen. Infolge der genannten Defizite betreiben die bisherigen TZ-Vorhaben fast ausschließlich *capacity-building* bei den SADC-Organen, immer verbunden mit der Gefahr mangelnder Nachhaltigkeit wegen zu geringer Eigenbeiträge der SADC. Die letztlich verantwortliche Trägerstruktur vieler TZ- und aller FZ-Projekte liegt derzeit außerhalb des Organisations- und Kompetenzrahmens der SADC. Die Geber werden sich mit Realitätssinn und Geduld auf die Perspektive einer konfliktbefrachteten Evolution der weiteren Vertiefung der Regional Kooperation in der SADC einstellen müssen; aber die EZ-Leistungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten sind relativ bedeutsam und ihr gemeinsam vorgetragener Wunsch nach Reorganisation der SADC-Organen und ihrer Ausstattung mit echten Kompetenzen – wenigstens im Bereich funktionaler Integration durch Regionalprogramme – hätte Gewicht.

Es wäre sicherlich unklug, weil nicht zweckdienlich, würden die Geber dieses Gewicht einsetzen, um eine schnelle Liberalisierung sensibler Bereiche im Binnenhandel der SADC zu erzwingen. Dies werden auf lange Sicht am ehesten der WTO-Prozeß, der RSA/EU-Freihandelsvertrag und gegebenenfalls ein zukünftiger SADC/EU-

Freihandelsvertrag bewirken (s. Kap. I, 5). Wohl aber könnte man durchaus mit Aussicht auf Erfolg fordern, das Sekretariat, die wichtigsten Sektorkoordinierungseinheiten und – soweit es um die partnerseitige Rückgarantie im Falle von FZ-Vorhaben geht – auch einen regionalen Finanzintermediär mit echten Kompetenzen zu versehen. Diese können dann für besonders integrations-trächtige Entwicklungsvorhaben auf Basis substantieller Eigenmittel der SADC mit zusätzlichen EZ-Mitteln gestärkt werden.

Angesicht der großen internen Probleme kann kaum von der RSA und noch viel weniger von Simbabwe (den industriellen Kernen der SADC) erwartet werden, daß sie die ihnen zugeordnete entwicklungspolitische Lokomotivfunktion ohne weiteres übernehmen. Eine Unterstützung der schwächeren Länder mit EZ-Mitteln erscheint besonders deswegen erforderlich, weil sich im Zuge der Handelsliberalisierung regionale Konzentrationseffekte der Wirtschaft und soziale Disparitäten noch erheblich verstärken können (s. Kap. II, 2.2 und II, 4). Neben einer temporären Unterstützung zur Kompensation der Zollaussfälle (wie dies die EU gegenüber den kleinen SACU-Mitgliedern im Zuge des EU/RSA-Abkommens bereits vorsieht) ist hier auch an weitergehende strukturpolitische Ausgleichsmaßnahmen zu denken. Im Sinne der Förderung des regionalen Freihandels könnten sie nicht nur Angebotsengpässe, sondern auch politische Widerstände überwinden helfen. In Ländern/Subregionen, die von den Nachteilen der Handelsumlenkung und sogar von Industrieabbau betroffen wären, könnte so einer möglichen Desintegration entgegengewirkt werden.

7.2 Neue Antriebskräfte durch regionale Fondspolitik

Die Erfahrungen der EU zeigen, daß eine auf unterentwickelte Regionen und Länder bzw. benachteiligte soziale Gruppen ausgerichtete Förderpolitik mit Hilfe von Regionalfonds negative Effekte der Integration nicht nur ausgleichen, sondern sogar umkehren kann. So sind in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland die mittleren Pro-

Kopf-Einkommen in nur zehn Jahren von 65 auf 77 % des EU-Durchschnitts angestiegen. Zwar ist die SADC nicht mit der EU zu vergleichen, was die Ausgangsbedingungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur sowie in der (im)materiellen Infrastruktur betrifft, aber dies spricht nicht grundsätzlich gegen den Versuch, auch im Falle der SADC eine **Politik regionaler Ausgleichs- und Strukturfonds** auf den Weg zu bringen.

Folgende finanziellen Förderinstrumente bieten sich im Falle der SADC an:

- (a) ein **Kompensationsfonds** zum zeitlich befristeten und degressiven Ausgleich von Budgeteinnahmeausfällen;
- (b) ein **regionaler Strukturfonds** zum Abbau der strukturellen Defizite in Landwirtschaft und Industrie sowie bei der Sozialentwicklung mit dem Ziel, die Wachstumskräfte in sozial und wirtschaftlich rückständigen Regionen des SADC-Raumes zu stärken; und
- (c) die Gewährung von **Investitionsdarlehen** für öffentliche und private Nachfrager (z.B. Gemeinden und andere Gebietskörperschaften, private Unternehmen, aber auch gemeinnützige NRO) zur Förderung integrationsrelevanter Vorhaben.

Die erforderlichen Finanzmittel sollten von den SADC-Ländern entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der internationalen Gebergemeinschaft gemeinsam aufgebracht werden. Eine *Bank für regionale Entwicklung und Integration*, deren Anteilseigner sowohl Geber (z.B. EIB, KfW, DEG) als auch multilaterale (AfDB, IBRD) und regionale Finanzinstitutionen (DBSA, IDC) sein könnten, böte sich als gemeinsames Dach an. Unter Umständen könnte die *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) diese Rolle übernehmen. Die vorgeschlagene Konstruktion der Anteilseigner hätte insbesondere den Vorteil, daß die Refinanzierung über den Kapitalmarkt zinsgünstiger möglich wäre und generell der Risikoabschlag (etwa durch ein gutes *rating*) gesenkt würde. Darüber hinaus müßte sichergestellt sein, daß bestehende nationale Fonds (z.B. die *Social Action Funds*), die ja meist nur mit einem befristeten Zeithorizont arbeiten, institutio-

nelle Beziehungen zur Bank herstellen. Dadurch kann einerseits Doppelarbeit vermieden, andererseits aber für die Daueraufgabe eines möglichst reibungsfreien Strukturwandels ein leistungsfähiges Instrument aufgebaut werden. Eine Art Treuhänderschaft der regionalen Finanzinstitution gegenüber den nationalen Fonds wäre hier denkbar.

Bevor allerdings die EZ dies zum Thema machen kann, ist der **politische Wille der SADC-Länder** und der EU als wichtigstem Geber auszuloten und zu fragen, ob man sich auf eine Politik regionaler Fonds einigen kann. Dazu gehört auch die klare Entscheidung seitens der Mitgliedstaaten, solche Fonds substantiell und nachhaltig zu unterstützen. Insbesondere muß die RSA davon überzeugt werden, daß sie zwar in der Rolle des Nettozahlers sein wird, daß diesen zusätzlichen fiskalischen Lasten jedoch überproportionale Wachstumsgewinne und damit auch zusätzliche Staatseinnahmen gegenüberstehen werden. U.a. wäre hiervon eine Entlastung des südafrikanischen Arbeitsmarktes von regionaler Arbeitsmigration zu erhoffen. Die privatwirtschaftlichen Rückflüsse aus den Integrationsgewinnen werden allen Erwartungen nach ohnehin vor allem Unternehmen in der RSA zugute kommen; über eine Integrationsbank könnten zusätzlich Gemeinden und Provinzen als öffentliche Träger in den Genuß langfristiger und zinsgünstiger Finanzierungsmöglichkeiten gelangen.

Die EZ kann zur politischen Willensbildung beitragen, wobei diese Rolle vor allem der EU als größtem Geber zufallen würde. Dies kann nicht zuletzt mit Blick auf die Perspektive des EU/SADC-Freihandelsabkommens geschehen. Ist die RSA für eine regionale Fondspolitik nicht zu gewinnen, hat freilich die ganze Idee bis auf weiteres keine Realisierungschance.

Im Rahmen des entwicklungspolitischen Dialogs mit der RSA müßte zunächst eruiert werden, ob und mit welcher FZ-Flankierung sich die RSA auf einen **Kompensationsfonds** verständigen könnte. Aus diesem Fonds könnten Zolleinnahmeausfälle, soweit sie im Zuge der Implementation der SADC-Freihandelsabkommen in einzelnen Mitgliedstaaten auftreten (insbesondere in Ländern

wie Malawi, Mosambik, Sambia und Simbabwe), für eine zeitlich klar befristete Übergangsperiode ausgeglichen werden. Die Geberfinanzierung müßte an die Umsetzung von Politiken gebunden sein, die der Konsolidierung und Diversifizierung der Budgeteinnahmen dienen. Dabei könnte es sich z.B. um Maßnahmen zum Aufbau einer transparenten und effizienten Zoll- und Steueradministration, mit mittelfristiger Wirkung auch generell um solche zur Erweiterung der Steuerbasis handeln. Im Falle politischer Realisierbarkeit stellt sich die Abwicklung vergleichsweise unkompliziert dar: Die SADC, ggf. eine Sektorkommission für Handel, Industrie, Investitionen und Finanzierung, könnte diese Aufgabe übernehmen.

Beim **landwirtschaftlichen, industriellen und sozialen Strukturfonds** stellt sich die administrativ-organisatorische Aufgabe wesentlich komplizierter dar als bei der Kompensation von Zollaussfällen. Erfahrungen zeigen, daß Strukturfonds sektoral nicht allzu eng definiert werden sollten, um die Abwicklung möglichst schlank zu gestalten und den intersektoralen Verflechtungen Rechnung zu tragen. Von großer Bedeutung sind klare Kriterien für die Vergabe der Zuschüsse. Hinzu kommt die Verankerung der Eigenbeteiligung sowie einer partizipativen Mobilisierung von Finanzressourcen. Die geforderte Eigenbeteiligung sollte sich an der jeweiligen Wirtschaftskraft orientieren.

Das Investitionsförderfenster läßt sich jeweils so gestalten, daß eine Refinanzierung über den Kapitalmarkt möglich ist. D.h. Darlehen für private, aber auch für öffentliche bzw. öffentlich-private Investitionsvorhaben können durchaus zu marktgängigen Zinsen gegeben werden, wenn Laufzeiten und Rückzahlungsmodalitäten den typischen Ausreifungszeiten von Projekten entsprechen. Ein großes Hindernis bei der gegenwärtigen Investitionsfinanzierung durch kommerzielle Banken sind die extrem kurzen Laufzeiten der Kredite. Ein weiteres Hindernis stellen die hohen Prüfungskosten von Projekten dar, deren Gesamtvolumen recht gering ist. Häufig lehnen es kommerzielle Banken ab, derartige Vorhaben zu finanzieren. Hier könnte die TZ mit einer „zertifizierten Prüfung“ zu einer Senkung der Transaktionskos-

ten und damit zur Bankfähigkeit (*bankability*) vieler kleinerer Vorhaben beitragen, die ihrerseits wichtig sind, um die lokalen und regionalen Wachstumskräfte zu stärken.

Da alle bisher existierenden Strukturen der SADC kurz- bis mittelfristig kaum in der Lage sein werden, die oben genannten Aufgaben zu übernehmen, sollte die Gründung einer entsprechenden Institution ins Auge gefaßt werden. Weitergehende Überlegungen, TZ oder FZ kurz- und mittelfristig dafür vorzusehen, erscheinen allerdings so lange als verfrüht, wie nicht eine politische Grundsatzentscheidung der SADC für die Schaffung solcher, im Gegensatz zu den bestehenden Sektorkoordinierungseinheiten tatsächlich supranational ausgerichteter Strukturen und Mechanismen vorliegt. Die Realisierung eines regionalen Strukturfonds ist also realistischerweise in einer Langfristperspektive zu sehen. Zumindest drei Schritte wären vorab zu absolvieren:

- die Erarbeitung eines konzeptionellen Entwurfs einer Fondspolitik auf der Basis einer ins Detail gehenden finanzsektoralen Regionalstudie;
- das Ausloten der politischen Realisierbarkeit des o.a. Kompensationsfonds auf seiten der SADC-Mitgliedstaaten, insbesondere der RSA, aber auch im Dialog mit anderen Gebern, insbesondere der EU;
- die eingehende Prüfung der konzeptionellen und finanziellen Tragfähigkeit eines landwirtschaftlichen, industriepolitischen und sozialen Strukturfonds auf lange Sicht.

Teil II Ausgewählte sektorale Schwerpunkte des Integrationsprozesses und ihre Förderung durch die Entwicklungszusammenarbeit

1 Die Infrastrukturbereiche Verkehr, Energiewirtschaft und Wasser

1.1 Infrastrukturverflechtungen

Die SADC-Länder sind durch ein weites Schienen- und Straßennetz, die gemeinsame Nutzung von Seehäfen, ein elektrisches Leitungsnetz sowie ein Wasserverteilungsnetz relativ eng miteinander verbunden. Potential und Bedarf für einen weiteren Ausbau sind in den drei Infrastrukturbereichen Verkehr, Energie und Wasser sehr groß. Die konzeptionellen Voraussetzungen für einen weiteren zügigen Ausbau können in Zukunft aufgrund der gewachsenen Verflechtungen nur auf regionaler Ebene, also der zuständigen Sektorkommission bzw. -koordinierungseinheiten und ihrer vorgelagerten SADC-Organen sowie der nationalen Sektorministerien geschaffen werden. Daß dies noch nicht der Fall ist, zeigt die von Südafrika ausgehende Raumentwicklungsinitiative (*Spatial Development Initiative, SDI*), welche (noch) nicht mit den SADC-Strukturen zusammenarbeitet.

Die großen Vorhaben der Infrastrukturverflechtungen wie die Verkehrskorridore, die überregionalen Eisenbahnverbindungen oder der Energieverbund um das Cabora Bassa-Wasserkraftwerk standen als sinnvolle Maßnahmen nicht nur am Anfang der SADC-Integrationsanstrengungen; sie werden auch in Zukunft von ausschlaggebender Bedeutung für die Fortentwicklung der Gemeinschaft sein. Programme und Projekte dieser Art werden als sichtbares Zeichen dafür gelten, ob der Wille zur funktionalen Zusammenarbeit stark genug ist und bleibt, um die Gemeinschaft infrastrukturell und wirtschaftlich weiter auszubauen.

Verkehr⁶¹

Es gibt eine Reihe wichtiger Verkehrskorridore, die zwischen den SADC-Binnenländern Sambia und Simbabwe mit hohem wirtschaftlichen Potential (aber auch Malawi) und den Seehäfen der anderen Mitgliedstaaten verlaufen. Sie stützen sich hauptsächlich auf den Eisenbahnverkehr. Die Mitte der siebziger Jahre in Betrieb genommene Tazara-Bahn, die zwischen dem tansanischen Hafen Daressalam und Sambia verläuft, wickelt knapp 90 % des sambischen Außenhandels ab. Durch die Eisenbahnverbindung nach Nacala in Nordmosambik (**Nacala-Korridor**) kann Malawi gegenüber sonstigen Beförderungsalternativen erhebliche Transportkosten sparen. Für Simbabwe ist der **Beira-Korridor** die wichtigste Verbindungslinie zum Meer. Er hat auch für Malawi und Botsuana eine wirtschaftliche Bedeutung. Der **Limpopo-Korridor** besteht aus der Eisenbahnverbindung zwischen dem Hafen Maputo in Mosambik und Simbabwe. Der **Maputo-Korridor** verbindet das südliche Mosambik mit dem wirtschaftlichen Wachstumszentrum um Johannesburg. Er hat neben seiner Entwicklungsfunktion – ca. 70 % der erheblichen ausländischen Direktinvestitionen in Mosambik gehen in diesen Korridor – noch immer seine Hauptfunktion im Transportbereich. Der von den Binnenländern nach Westen gerichtete Korridor zum angolanischen Hafen Lobito wird von der **Benguela-Bahn** gebildet. Diese ist jedoch seit vielen Jahren wegen der unsicheren Lage in Angola nicht mehr in Betrieb, und eine Nutzung ist in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Von überregionaler Bedeutung sind ferner die Eisenbahn- und sonstigen Verkehrsverbindungen von südafrikanischen Häfen, vor allem Durban, nach Swasiland, Botsuana und Lesotho.

Zehn der **nationalen Eisenbahnsysteme** sind miteinander verbunden und in Funktion. Das *Interconnected Regional Rail Network (IRRN)* um-

61 Zu den Infrastrukturverflechtungen im Verkehrswesen wird auf die Karte A 1 und Tab. A 11 – A 12 verwiesen. Die Ausführungen beschränken sich auf Überseehäfen, Eisenbahnen und Überlandstraßen.

faßt 33.600 km, von denen 62 % auf die RSA entfallen.

Unter den **wichtigsten Häfen** im SADC-Raum entfiel (1998) auf den größten Hafen der Region, Richards Bay in Südafrika, über die Hälfte des gesamten Umschlages in der SADC, jedoch keinerlei Transitverkehr.⁶² Richards Bay ist der weltweit größte Hafen für den Massenumschlag von Kohle. Durban, der zweitgrößte Hafen in der Region, diente zu nur ca. 3 % dem Transitverkehr, doch wurden damit 16,5 % des Transitverkehrs der SADC abgewickelt. Den größten Beitrag zum Transitverkehr innerhalb der Gemeinschaft leisteten mit jeweils ca. einem Drittel die beiden mosambikanischen Häfen Maputo und Beira.

Straßenverbindungen von großer regionaler Bedeutung sind:

- der Trans-Kalahari-Highway zwischen Namibia, Botsuana und der RSA (Walvisbay - Windhoek - Johannesburg);
- der Trans-Caprivi-Highway zwischen Namibia, dem nördlichen Botsuana, Sambia und der südlichen DR Kongo (Walvisbay - Grootfontein - Livingstone - Lusaka - Lubumbashi); dessen Befahrbarkeit wird durch die laufenden FZ-Maßnahmen zur Rehabilitierung des Straßenteilstücks Livingstone - Sesheke einschließlich des Baus einer Brücke über den Sambesi derzeit noch verbessert;
- die Tanzam Road zwischen Sambia und Tansania (Lusaka - Mbeya - Daressalam);
- die Verbindung zwischen der südlichen RSA, Botsuana, Simbabwe und Malawi (Capetown - Gabarone - Bulawayo - Harare - Tete - Blantyre);

- die Straße zwischen Namibia und der RSA (Windhoek - Kapstadt);
- die Verbindung zwischen dem industriellen Zentrum der RSA und dem südlichen Sambia (Johannesburg - Beitbridge - Bulawayo - Livingstone);
- die Straße zwischen dem industriellen Zentrum der RSA und dem südlichen Mosambik (Witbank - Maputo);
- der Beira-Korridor zwischen Mosambik, Simbabwe und Sambia (Beira - Mutare - Harare - Lusaka) sowie
- der Lobito-Korridor zwischen Angola und der südlichen DR Kongo (Lobito - Lubumbashi).

Die Verbindung über den Hafen Walvisbay in Namibia ist die potentiell kürzeste Verbindung zwischen Europa und anderen Regionen der westlichen Hemisphäre einerseits und der industriellen Kernregion der RSA und einigen weiteren SADC-Ländern andererseits. Die Nutzung des Hafens und der neuen Straßenverbindungen Trans-Caprivi- und Trans-Kalahari-Highway wird bisher – außer durch teilweise aufwendige Grenzformalitäten beim Überlandtransport – durch die unzureichende Tiefe des Hafenzufahrtskanals behindert. Nach der für Mitte 2000 zu erwartenden Fertigstellung der Vertiefungsarbeiten ist mit verstärktem Wettbewerb zwischen den genannten neuen und den schon länger bestehenden Verkehrskorridoren zu rechnen.

Energie

Da Infrastrukturverflechtungen in den Bereichen Erdöl und –gas weitgehend der Privatwirtschaft überlassen werden und diesbezügliche regionale Transporte innerhalb der SADC hauptsächlich den Eisenbahntransportsektor betreffen, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die elektrische Energie (s. Karte A 3 und Tab. A 16). Anfang 1998 betrug die gesamte installierte Leistung in der SADC – und zwar hauptsächlich in Form von thermischer Energie – ca. 48.600 MW. Die

⁶² Zu den Kennzahlen der wichtigsten Häfen im SADC-Raum vgl. Karte A 2, Tab. A 13 – A 15 und Abb. A 1.

Gesamterzeugung wird für 1998 auf 221 Billionen KWh mit einem Anteil der Wasserkraft von ca. 10 % geschätzt. Entsprechend ihrer Wirtschaftskraft und ihrem großen Industriesektor entfielen mehr als vier Fünftel des Stromverbrauchs auf die RSA. Nach Angaben für 1996 waren Hauptabnehmer elektrischer Energie in der SADC die verarbeitende Industrie (33 %) und der Bergbau (29 %). Die Anteile der Landwirtschaft und des häuslichen Verbrauchs betragen 6 % bzw. 19 %.

Das sehr ausgedehnte Hochspannungsnetz der RSA ist direkt mit Namibia, Lesotho, Swasiland, Mosambik und Botswana verbunden. Von dort führt es weiter in die nördlichen Nachbarländer Simbabwe, Malawi, Sambia und DR Kongo. Darüber hinaus gibt es Querverbindungen wie z.B. die 400 kV Leitung zwischen dem Wasserkraftwerk Cabora Bassa in Mosambik und Simbabwe. Mit Ausnahme des Anschlusses Angolas an die 230 kV Leitung nach Windhoek sind Angola, Tansania und naturgemäß die beiden Inselstaaten Mauritius und Seychellen nicht mit den übrigen SADC-Ländern verbunden.

Wasser

Die SADC-Region wird von 15 grenzüberschreitenden Flußeinzugsgebieten entwässert, von denen die meisten eine große Zahl von Anrainerstaaten haben (s. Karte A 4 und Tab. A 17). So grenzt das besonders aride Namibia an fünf Flußsysteme und Mosambik teilt sich neun seiner Flüsse mit anderen Ländern. Der Sambesi als größtes Flußsystem in der Region erstreckt sich über acht Staaten. Zu Einzelheiten wird auf Anlage verwiesen.

Seit 1986 gibt es einen Vertrag zwischen Lesotho und der RSA über Wasserlieferungen aus dem *Lesotho Highlands Water Project*. Durch den inzwischen abgeschlossenen Bau des Katse-Staudammes in Lesotho bezieht Südafrika seit Januar 1998 15 m³ Wasser pro Sekunde, die dazu beitragen, im Großraum Johannesburg den Spitzenbedarf zu decken und die Wasserqualität zu sichern. Durch den Bau weiterer Staudämme ist bis zum Jahr 2025 eine Steigerung der Wasserlieferungen auf 25 – 28 m³ pro Sekunde möglich.

Zur Zeit befindet sich ein zweiter Staudamm (Mohale) bereits in Bau.

1.2 Verkehr

1.2.1 Stand, Hindernisse und Potentiale der Regional Kooperation

Die erforderliche Transportinfrastruktur für vermehrte regionale Beförderungen ist in den meisten Teilbereichen weitgehend vorhanden. Nach Beendigung des Bürgerkriegs in Mosambik und umfangreichen Rehabilitierungsmaßnahmen hat sich der Transitverkehr zwischen Mosambik und seinen Nachbarländern zum Nutzen aller Beteiligten deutlich erhöht. Dagegen kann Angola seine Transitfunktion wegen der nach wie vor angespannten Sicherheitslage seit langem nicht mehr erfüllen. Zur derzeitigen und möglichen künftigen Rolle von Namibia wird auf den vorherigen Abschnitt 1.1 verwiesen.

Soweit innerhalb der SADC **Transitverkehr** stattfindet, behindert eine Reihe von Problemen einen effizienten und für die Nutzer kostengünstigen Betrieb. Viele Eisenbahnen leiden unter einem erheblichen Unterhaltungsrückstand und Managementschwächen. Mehrere Strecken sind in schlechtem Zustand. Dies gilt vor allem für Sambia, Mosambik, Simbabwe, Malawi und die Tazara-Bahn. Die Standardisierung des rollenden Materials ist noch nicht abgeschlossen, und in Tansania weicht die Spurbreite von der in den anderen SADC-Staaten ab. Die Zuverlässigkeit und Sicherheit des Betriebs und dessen Kundenorientierung sind gering. Dies hat auf vielen Strecken zu einem Rückgang des Verkehrsaufkommens geführt, bei gleichzeitiger Verlagerung von Transporten auf die volkswirtschaftlich teurere Straße.

Allerdings ist es auch im Straßensektor in der Vergangenheit zu erheblichen **Unterhaltungsrückständen** gekommen, wodurch der Erhalt der vorhandenen Straßeninfrastruktur gefährdet ist. Zu dieser Gefährdung trägt auch die verbreitete starke Überladung von Lkws bei, die wiederum – über niedrige Tarife für den Straßentransport – die Konkurrenzsituation Schiene / Straße zusätzlich

verzerrt. Die Überladung ist auch einer der Gründe der häufigen schweren Unfälle. Das Engagement einzelner Staaten für die Bekämpfung der schädlichen Überladung wird u.a. durch die Befürchtung gehemmt, daß bei einem unkoordinierten Vorgehen ein großer Teil des Regionalverkehrs auf andere Transportachsen ausweicht. Aus diesem Grunde bietet sich hier ein abgestimmtes Vorgehen innerhalb der SADC an. Der Marktzugang für Unternehmen des grenzüberschreitenden Verkehrs ist beschränkt und die – überwiegend kleineren – Transportunternehmen leiden unter unzureichenden Unterhaltungs- und Reparaturmöglichkeiten für ihre Fahrzeuge. Ferner behindern mangelhafte Infrastruktur und Management-schwächen (einschließlich Korruption) bei der Grenzabfertigung den Verkehrsfluß innerhalb der SADC.

Auch die Leistungsfähigkeit und Effizienz der meisten **Hochseehäfen** sind noch durch unzureichendes Management und die Folgen mangelhafter Unterhaltung eingeschränkt. Die Umschlagskapazität vor allem bezüglich Containern stellt teilweise einen Kapazitätsengpaß dar.

Das **Potential einer verbesserten Regionaloperation** der SADC im Verkehrsbereich ist beträchtlich. Denn die derzeitigen Transportkosten liegen wesentlich über denen in anderen Entwicklungsregionen, etwa Asien. Dies führt zu höheren Produktions- und Vermarktungskosten. Somit stellen die derzeitigen Defizite im Verkehrsbereich, zu deren Überwindung SADC beitragen kann, ein gewichtiges Hemmnis für die bessere Nutzung des hohen Potentials einer Reihe von SADC-Ländern dar (s. Kap. II, 2.2 und II, 2.5). Dies gilt nicht nur für Rohstoffexporte in Drittländer, sondern auch für den Agrarsektor und –handel innerhalb der Gemeinschaft. Für einen **verstärkten Agrarhandel** sprechen die Verteilung von landwirtschaftlichen Überschuß- und Defizitgebieten in der Region und die vielfältigen agro-ökologischen Zonen innerhalb der Länder, angesichts derer eine Politik der Selbstversorgung neben möglicherweise höheren Produktionskosten auch zu hohen Transportkosten führt (s. Kap. II, 3.1 und II, 3.5).

1.2.2 Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen

Auf die Entwicklung und Integration des regionalen Verkehrs arbeiten neben der SADC die anderen Regionalorganisationen COMESA, SACU und EAC sowie eine Reihe transnationaler privater Zusammenschlüsse des Verkehrsgewerbes hin. Die große Zahl von Akteuren und eine unzureichende Abstimmung führten in der Vergangenheit teilweise zu Überschneidungen und Doppelarbeit. Eine wesentliche Rolle spielt die *Southern African Transport and Communications Commission* (SATCC) der SADC mit Sitz in Maputo. Grundlage ihrer Arbeit ist das inzwischen in Kraft getretene *Protocol on Transport, Communications and Meteorology* von 1996. Sie hat durch Beratung der Mitgliedsländer zu einer stärkeren Einbeziehung des Privatsektors in die Verkehrspolitik beigetragen. Hierbei hat sie u.a. den Nutzen und die Ziele von Sektorreformen identifiziert und Empfehlungen zum Vorgehen bei der Umstrukturierung vorgelegt. Hierfür fand ein umfangreicher Konsultationsprozeß nicht nur mit den Fachministerien der Mitgliedsländer sondern teilweise auch mit den privaten Akteuren statt. Unter anderem arbeitete die SATCC eine Modellgesetzgebung für die Umstrukturierung des Verkehrssektors aus. Diesbezügliche Arbeiten für Subsektoren sind in Durchführung. Zentrale Fragen sind Deregulierung und die verschiedenen Möglichkeiten der Einbeziehung der Privatwirtschaft. Die Vorschläge beziehen sich u.a. auch auf die Möglichkeiten effizienterer Grenzabfertigungen und die Bekämpfung der Überladung von Lkws. Nach Verabschiedung der Gesetze ist die SATCC für das Monitoring der Umsetzung zuständig.

In den letzten Jahren gab es auch einige **Fortschritte in der konkreten Umsetzung der regionalen Verkehrspolitik**. Unterhaltungsarbeiten an Straßen werden zunehmend statt von staatlichen Regiebetrieben von Privatunternehmen durchgeführt. In einer inzwischen großen Zahl von Ländern sind Straßennutzer, wie beispielsweise Spediteure, in einem Managementausschuß vertreten, wo sie Einfluß auf die Bewirtschaftung der Straßen ausüben können. Finanziert wird die Straßenunterhaltung zunehmend durch Treibstoff-

abgaben, die in einen zweckgebundenen Straßensfonds fließen. Bei den Eisenbahnen der RSA, Botswanas, Simbabwe und Sambias konnte die Arbeitsproduktivität – vor allem durch eine Reduzierung der Zahl der Beschäftigten – deutlich gesteigert werden. Insbesondere die Eisenbahngesellschaften mit größerem Investitionsbedarf unternehmen nun konkrete Schritte zur Einbeziehung des Privatsektors. Auch die Umstrukturierung der Häfen macht Fortschritte. So haben Mauritius, Angola, Tansania und Namibia per Gesetz eine Verbesserung der Rechts- bzw. Organisationsformen von Hafengesellschaften zugelassen. In Namibia werden zwei Hafenterminals bereits von Privatunternehmen betrieben. Für die Häfen der RSA wird eine Umstrukturierung erwogen. Die Entwicklung in den wichtigen Transportkorridoren Mosambiks hängt in den Bereichen Häfen und Eisenbahnen wesentlich vom Erfolg des Restrukturierungsprogramms der mosambikanischen Hafen- und Eisenbahngesellschaft ab, das die Privatisierung der Häfen und internationalen Eisenbahnlinien vorsieht. Die Verhandlungen waren für einige Teilbereiche (Containerterminals Maputo und Beira, Zucker- und Zitrusterminal Maputo) bereits erfolgreich, stocken aber für andere Bereiche (vor allem den Hafen Maputo und die Eisenbahnlinien im Süden). Insgesamt ist der größere Teil der erforderlichen Umstrukturierung im Transportsektor der SADC noch durchzuführen.

Die SATCC ist auch für die **Erstellung und Durchführung des regionalen sektoralen Investitionsplans** zuständig. Die bisher vorgesehenen Maßnahmen im Transportwesen sind im Vergleich zu denen in anderen Sektoren in relativ großem Umfang umgesetzt worden. Das Schwergewicht der Investitionen lag in den letzten Jahren auf dem Ausbau der Transportkorridore zwischen Mosambik und SADC-Mitgliedern ohne eigenen Zugang zur See sowie – nach dem Beitritt der RSA – in deren stärkerer Einbeziehung in die Verkehrsinfrastruktur der Gemeinschaft (s. Kap. II, 1.2.4).

1.2.3 Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Geber

In den Konzepten der Mehrzahl der großen Geber für den Transportbereich spielt die **Verbesserung der sektoralen Rahmenbedingungen** eine wesentliche Rolle. Dies gilt übrigens auch für die anderen Infrastruktursektoren der Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft. Im Transportsektor sind Hauptgeber für einzelne Empfängerländer neben zahlreichen bilateralen Gebern einschließlich der nordischen Staaten vor allem die EU und die Weltbank.

Die Hauptmaßnahmen des 8. Regionalen Indikativprogramms des Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) für die SADC / SATCC auf regionaler Ebene sind:

- die Rationalisierung der den Sektor betreffenden Gesetze und Regeln durch größere Standardisierung, Harmonisierung und Deregulierung sowie
- die Verbesserung des Transportsystems durch die Umstrukturierung der Eisenbahnsysteme, die Rehabilitierung und bessere Unterhaltung der Überlandstraßen von regionaler Bedeutung und die Verbesserung der Hafendienste.

Dabei will die EU auch eine engere Zusammenarbeit der verschiedenen supranationalen Institutionen und privaten Unternehmenszusammenschlüsse herbeiführen und SATCC beim intensiveren Monitoring der Umsetzung der Politik unterstützen.

Die **subregionale Strategie der Weltbank für das südliche Afrika** bezieht sich auf alle SADC-Länder außer der DR Kongo und den Seychellen. Die Weltbank fördert im Rahmen ihres derzeit laufenden subregionalen Programms (1998 – 2000) vor allem eine stärkere Rolle privater Akteure. Da eine Investitionsfinanzierung auch über IDA nur als Kredit möglich ist, Kredite aber für die SADC nicht akzeptabel sind, beschränken sich die Beiträge der Weltbank im wesentlichen auf Technische Zusammenarbeit und Sektorstudien. Zu den sonstigen Förderern der SADC im Trans-

portsektor gehören Deutschland, Kanada, Österreich, Dänemark Norwegen und die USA, deren diesbezügliche Aktivität in den letzten Jahren allerdings zurückgegangen ist. Mit deutscher TZ wurde die Eisenbahn gefördert. Im Rahmen der bilateralen FZ-Zusagen für Mosambik wurde der *Regional Sector Commission* in Maputo ein Studien- und Fachkräftefonds zur Vorbereitung von Investitionsprojekten zur Verfügung gestellt. Dieser wurde schon für zwei Projekte genutzt, die dann allerdings aus den FZ-Länderzusagen für Mosambik und Sambia realisiert wurden.

1.2.4 Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ

Aufgrund seiner zentralen Funktion für die regionale Entwicklung gilt der **Verkehrsbereich** als einer der Schwerpunkte einer integrationsorientierten EZ. Die TZ-Ansätze konzentrieren sich vor allem auf eine weitere Verbesserung der sektoralen Rahmenbedingungen. Bei Häfen und Eisenbahnen sind schon durch Teilprivatisierung erhebliche Effizienzsteigerungen zu erwarten. In Einzelfällen werden sich auch private Investoren engagieren, doch gibt es hier nach wie vor eine wichtige Rolle auch für die FZ. Im Eisenbahnsektor sollte die FZ die Konzessionierung des Bahnbetriebes unterstützen. Ein geeigneter Ansatzpunkt ist insbesondere die Finanzierung der Infrastruktur, die dem Konzessionär zur Nutzung überlassen wird. Im Straßenbereich gibt es zunehmend private Transportunternehmen, und der Privatsektor spielt auch bei der Planung und Durchführung von Unterhaltungsarbeiten eine wachsende Rolle. Die private Finanzierung von Straßen scheidet jedoch wegen des meist beschränkten Verkehrsaufkommens in der Regel aus. Es gibt also auch hier sinnvolle Ansätze für die FZ.

Das **Investitionsprogramm** der SADC für die Bereiche Transport und Fernmeldewesen enthält 94 Investitionsprojekte, für welche die Finanzierung noch nicht gesichert ist. Von diesen wurden 38 Vorhaben in die erste Planperiode von 1998 – 2002 und 56 Projekte in die zweite Periode von 2003 – 2007 eingestellt. Der Finanzierungsbedarf für diese Vorhaben beträgt in jeder dieser beiden

Zeiträume ca. 500 Mio. US \$. Fast drei Viertel des Gesamtbetrags sind für den Abbau von Unterhaltungsrückständen, die Rehabilitierung sowie einen teilweise verbesserten Ausbaustandard der wichtigsten regionalen Straßenverbindungen vorgesehen. Etwa ein Viertel des Betrags soll für die Rehabilitierung des Eisenbahnsystems, Hafententwicklung und Fernmeldeprojekte verwendet werden. Vor einer Konkretisierung der Ansatzpunkte der EZ müssten noch genauere Informationen über die vorgesehenen Vorhaben und über die Aktivität anderer Geber eingeholt werden. Dabei müsste auch die Priorität von Straße bzw. Schiene näher geprüft werden.

1.3 Elektrische Energie

1.3.1 Stand, Hindernisse und Potentiale der Regionalkooperation

Die RSA war 1996 der größte Nettoexporteur elektrischer Energie, und zwar in die SADC-Mitgliedsländer Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Swasiland und Simbabwe. Insgesamt wurden 1996 innerhalb der SADC jedoch nur 3 % der erzeugten Mengen international gehandelt. Mit der Instandsetzung der 533 kV-Leitung vom **Wasserkraftwerk Cabora Bassa in Mosambik** in die RSA und der Reparatur dieses Kraftwerks in den Jahren 1997/98 wurde auch Mosambik wieder zum bedeutenden Nettoexporteur. Insgesamt ist der Anteil der international gehandelten Elektrizität an der Gesamterzeugung der SADC insgesamt nach wie vor bescheiden. Dies gilt jedoch nicht für Länder wie Namibia und Lesotho.

Zwar konnten in den letzten Jahren durch Investitionen einige zusätzliche **Verknüpfungen nationaler Elektrizitätsnetze** erreicht werden, doch wird eine stärkere Integration bisher, wie erwähnt, durch ein Festhalten der meisten Länder an einer weitgehenden Energieautarkie behindert. Darüber hinaus schwächen Mittelknappheit der Versorgungsunternehmen bzw. des Staates die für einen Ausbau des Elektrizitätsbereichs und der diesbezüglichen Integration erforderlichen Investitionen. Hierzu tragen auch der noch ineffiziente Betrieb und die noch ungünstige Finanzlage vieler Ver-

sorgungsunternehmen bei. Verstärktes privates Engagement bei Investitionen wurde bisher – trotz diesbezüglicher Verbesserungen – durch häufig noch unzureichende sektorale Rahmenbedingungen behindert. Außerdem würde ein weitergehender Rückzug des Staates aus der Elektrizitätserzeugung, -übertragung und/oder -verteilung im Rahmen einer weitergehenden regionalen Integration eine Verbesserung und größere **Harmonisierung der staatlichen Sektorregulierung** erfordern.

Dabei besitzt eine verstärkte **regionale Integration ein erhebliches Potential**. Wie bereits dargestellt, sind die Möglichkeiten zur kostengünstigen Erzeugung elektrischer Energie innerhalb der SADC sehr ungleich verteilt. Ein ausgedehntes Verbundsystem ermöglicht außerdem eine geringere Reservehaltung. Die Kosten der Bereitstellung von Elektrizität in einem Regionalverbund könnten durch Verzicht auf die Autarkie der einzelnen Länder um ca. ein Fünftel gesenkt werden. Sollte sich die RSA entschließen, ihre zukünftige Elektrizitätsversorgung zunehmend auf Energieimporte zu stützen, so würde dies das Interesse des Landes an einer guten wirtschaftlichen Entwicklung und einem Interessenausgleich innerhalb der Region weiter fördern.

Angesichts der hohen spezifischen Kosten der Erweiterung des Verteilungsnetzes in dünnbesiedelten Gebieten und der zunehmenden Ausbeutung der vorhandenen Holzreserven werden die **erneuerbaren Energien** von Sonne und Wind für eine Reihe von SADC-Mitgliedsländern zunehmend wichtig. Insbesondere hier kann eine verstärkte Kooperation beiderseitige Vorteile bringen.

1.3.2 Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen

Träger der Integrationsbemühungen ist die Sektorkoordinierungseinheit für den gesamten Energiesektor mit Sitz in Luanda/Angola. Ihre Tätigkeit beruht u.a. auf dem inzwischen in Kraft getretenen **Energieprotokoll** der SADC vom August 1996, das als Hauptziele der Kooperation die

Entwicklung der Volkswirtschaften durch verstärkte Integration nennt, wobei ein erhöhtes Maß der Energieselbstversorgung der Region erreicht werden soll. Ergänzt wird dieses Protokoll durch das **sektorale Politik- und Strategiedokument** und den **Energieaktionsplan der SADC**. Übersicht A 1 enthält eine Aufstellung der laufenden Projekte des Aktionsplans im Elektrizitätsbereich, die teils Studien, Ausbildungsmaßnahmen oder Investitionsvorhaben betreffen und die sich in unterschiedlichen Stadien der Verwirklichung befinden.

Im Elektrizitätsbereich wird die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer, vertreten durch ihre Sektorministerien, durch die Tätigkeit des *Southern African Power Pool* (SAPP) ergänzt, dem die Elektrizitätsversorgungsunternehmen aller SADC-Länder außer Mauritius und den Seychellen angehören. Der 1995 gegründete SAPP, dessen Abmachungen auf den SADC-Vertrag Bezug nehmen und der teilweise die gleichen Organe wie die SADC hat, dient der Koordinierung der Planung und des Betriebs der einzelnen Elektrizitätssysteme. Er strebt einen erhöhten internationalen Handel mit elektrischer Energie unter seinen Mitgliedern an und ist in diesem Zusammenhang um die Harmonisierung der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, der Regelwerke und der Preisgestaltung für elektrische Energie bemüht. Ein wichtiger Schritt für die Zukunft des SAPP war die kürzliche Einigung, ein **Koordinierungszentrum in Harare** einzurichten, wodurch auch der übermächtige Einfluß der südafrikanischen ESCOM etwas reduziert werden soll. SAPP und die SCU konsultieren sich regelmäßig, vorwiegend in Form gemeinsamer Treffen des Exekutivkomitees von SAPP und des *SADC Electricity Sub-Committee*. Die Treffen dienen der gegenseitigen Information und der Abstimmung über Fragen der Politikgestaltung. In technischen Fragen entscheidet SAPP ohne politische Einflußnahme der SADC.

Die Arbeit der Sektorkoordinierungseinheit und des SAPP hat u.a. zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen des Sektors und einem verstärkten gemeinsamen Verständnis über die zukünftige Sektorpolitik beigetragen. **Kommerzial-**

sierungsprogramme gibt es inzwischen in Mosambik, Angola, Malawi, Simbabwe, der RSA und Sambia, wobei in den beiden letztgenannten Ländern die größten Fortschritte erzielt wurden. Der Kostendeckungsgrad der Tarife wurde in einer Reihe von Ländern erhöht. Es besteht unter den Mitgliedern inzwischen auch weitgehende Übereinstimmung, daß in Zukunft mehr Wettbewerb zwischen den einzelnen Versorgungsunternehmen herrschen soll.

1.3.3 Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Träger

Auch im Elektrizitätsbereich sind die Weltbank und die EU neben einer Reihe bilateraler Geber die Hauptförderer in der Zusammenarbeit mit einzelnen SADC-Ländern. Was regionale Vorhaben betrifft, bestehen die Beiträge der Weltbank auch hier in Form von technischer Hilfe sowie Sektorstudien. Zu den bilateralen Gebern der SADC im Elektrizitätssektor gehören neben Deutschland u.a. Norwegen, Schweden und Portugal.

1.3.4 Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ

In der Elektrizitätswirtschaft bietet sich für die EZ ein breites Betätigungsfeld an, vor allem bei der weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen. Die wesentlichen derzeit geplanten Sektorinvestitionen von regionaler Bedeutung im Erzeugungsbereich sind Wasserkraftwerke in Mosambik, der DR Kongo und an der Grenze zwischen Simbabwe und Sambia sowie große Kohlekraftwerke in Botsuana und Simbabwe. Das erstgenannte Vorhaben wird durch eine aus FZ-Mitteln finanzierte Studie vorbereitet. Im Übertragungsbereich werden derzeit insbesondere die nachstehenden großen Vorhaben verfolgt (s. Karte A 3):

- eine Verbindung zwischen dem südlichen Teil der DR Kongo (Inga), Angola und Namibia (der sogenannte westliche Korridor);

- eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Hochspannungsleitung zwischen Kolwezi in der DR Kongo und Sambia;
- eine Verbindung zwischen Malawi, Mosambik und Simbabwe;
- Verbindungen zwischen den Industriezentren der RSA bzw. zwischen Swasiland und dem südlichen Mosambik;
- eine Leitung zwischen Namibia und Botsuana sowie
- der Anschluß Tansanias an das Verbundsystem des SAPP.

Von diesen Projekten ist die Übertragungsleitung zwischen Mosambik und Malawi schon relativ weit vorbereitet. Daneben gibt es noch eine Reihe kleinerer Investitionsvorhaben von regionaler Bedeutung, für die das Arbeitsprogramm der Sektorkoordinierungseinheit (s. Übersicht A 1) teilweise vorbereitende Studien enthält. Vor einer Konkretisierung der längerfristigen Zusammenarbeit zur Förderung der Integration im Elektrizitätssektor müßten auch hier genauere Informationen über die einzelnen Vorhaben und die Aktivitäten anderer Geber vorliegen.

1.4 Wasser

1.4.1 Stand, Hindernisse und Potentiale der Regionalkooperation

Die Befassung der SADC mit dem Wassersektor hat mit der Teilnahme von Mitgliedsländern an einer Reihe internationaler Sektorkonferenzen seit Anfang der neunziger Jahre begonnen. Von besonderer Bedeutung war die *African Conference on Water Resources, Policy and Assessment* von 1995 in Addis Abeba, für die eine afrikanische Sektorstrategie ausgearbeitet worden war. Weitere wichtige Schritte waren das regionale *Protocol on Shared Watercourse Systems* der SADC von August 1995, das inzwischen in Kraft getreten ist, und die Gründung der Sektorkoordinierungsein-

heit für Wasserfragen (WSCU) mit Sitz in Maseru in Lesotho (s. dazu Kap. II, 3.2.3).

Das Protokoll ist eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen den Staaten und regelt die gemeinsame Nutzung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Die Prinzipien leiten sich aus international vereinbarten Regeln und Deklarationen ab. Die Grundaussage ist, daß einzelnen Staaten bei der Nutzung der Wasserressourcen die legitimen Interessen der anderen Staaten sowie den Schutz der Umwelt zu beachten haben. Außerdem wird ein Rahmen für die konkrete Zusammenarbeit zwischen den Staaten gelegt.

Einer verstärkten Kooperation im Wassersektor steht eine Reihe von **Problemen** entgegen, die vor allem die sektoralen Rahmenbedingungen betreffen. Einige SADC-Mitgliedsländer haben das erwähnte Protokoll noch nicht unterzeichnet, und viele nationale Wassergesetze bedürfen noch der gegenseitigen Abstimmung. Institutionelle Schwächen gibt es nicht nur bei den nationalen Behörden sondern auch bei den für gemeinsame Wassereinzugsgebiete zuständigen transnationalen Institutionen und bei der WSCU. Die Datenbasis und der Datenaustausch bezüglich Wassernutzung und -ressourcen sind schwach und das Monitoringsystem verbesserungsbedürftig (s. Übersicht A 2). Hierzu gehören die unzureichend konsumentennahe Infrastrukturausstattung, die gefährdete Nachhaltigkeit der Versorgung und die noch unzureichende Nutzerpartizipation.

Verstärkte Kooperation und Integration haben auch in diesem Sektor ein hohes Potential. Ausreichende Wasserversorgung ist von entscheidender Bedeutung für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Industrialisierung, Stadtentwicklung und das Wohlbefinden der Menschen. Wegen der sehr unterschiedlichen regionalen Verteilung von Regenfällen unterscheiden sich die verfügbaren Wasserressourcen in den einzelnen Ländern sehr und es besteht teilweise ein hohes Risiko von Dürre- und Flutkatastrophen. Diesem Risiko kann durch regionales Wassermanagement in Flußgebietskommissionen und durch Frühwarnsysteme entgegengewirkt werden. In einer Reihe von Ländern mit geringen eigenen Wasserressourcen ent-

fällt ein großer Teil des Wasserverbrauchs auf die Landwirtschaft, die durch stark subventionierte Wassertarife gefördert wird. Hier stellt sich die Frage nach einer anderen regionalen Verteilung der Agrarproduktion entsprechend den komparativen Kostenvorteilen. Ein großer Teil der Bevölkerung des SADC-Raums hat keinen Zugang zu sicherem Trinkwasser. Aufgrund der Nutzung der einzelnen Flußsysteme durch jeweils mehrere Anliegerstaaten ist das internationale Konfliktpotential hoch. Neben dem Trinkwasserbereich bieten auch die Abwasser- und Abfallentsorgung Potential zur Kooperation bezüglich der Harmonisierung von Politiken und Strategien, wodurch Wettbewerbsverzerrungen und dem Müllexport entgegengewirkt werden kann. Mit zunehmender Bevölkerung und wirtschaftlicher Entwicklung wird die Wasserknappheit in einer Reihe von Ländern noch zunehmen. Davon sind zunächst vor allem Namibia, Botsuana, die RSA und Malawi betroffen. Das Ausmaß und die Verteilung von Grundwasservorkommen sind noch nicht bekannt.

1.4.2 Dynamische Prozesse und Träger der Integrationsbemühungen

Die Unterzeichnung und Inkraftsetzung des *Protocol on Shared Watercourse Systems* war ein klarer Ausdruck des gewachsenen Bewußtseins für die Bedeutung einer guten Wasserpolitik. In ihm haben sich die SADC-Mitgliedstaaten verpflichtet, für jedes grenzüberschreitende Flußsystem eine Kommission oder Behörde zu schaffen, um zu einem koordinierten, umweltverträglichen Flußgebietsmanagement zu gelangen. Am weitesten fortgeschritten ist diese Koordinierung im Rahmen der *Okavango River Commission*. Diese ist vor allem für die Versorgung Namibias und Botsuanas sowie für Angola, wo der Fluß entspringt, von Bedeutung. Demgegenüber wird die Schaffung einer entsprechenden Behörde der Anrainerstaaten des Sambesi, Limpopo und Oranje derzeit noch vorbereitet. Im September 1998 wurde der regionale strategische **Aktionsplan für den Wassersektor** beschlossen. Seine Ziele und Zwischenergebnisse sind aus Übersicht A 3 ersichtlich. Im wesentlichen geht es um die Verbesserung und Vereinheitlichung der Gesetzes- und

sonstigen Regelwerke, die gemeinsame Nutzung von regionalen Flußsystemen, die effizientere Nutzung von Wasser, verbesserte Informationssysteme, Öffentlichkeitsarbeit und Ausbildung, Partizipationsfragen sowie Investitionen in die Wasserinfrastruktur.

Zu den größeren **laufenden Programmen** gehört der *Zambezi River Action Plan (ZACPLAN)*. In seiner aktuellen Phase soll ein Managementplan für die Wassernutzung des gesamten Zambezi-Flußsystems entwickelt werden. Im Rahmen des *SADC Hydrological Cycle Observing System* wurden inzwischen 15 von den geplanten 50 Stationen zur Datensammlung eingerichtet. Für das *Groundwater Management Programme* für die SADC-Region ist die Vorbereitung weitgehend abgeschlossen und die Durchführung läuft an. Zu den größeren von der WSCU veranstalteten internationalen Konferenzen gehört die *First Round Table Conference on Integrated Water Resources Development and Management* von 1998 in Genf. Die WSCU vertritt – mit deutscher Unterstützung – die SADC auf der Expo 2000 in Hannover durch die Präsentation des Wassersektors. Innerhalb der SADC-Mitgliedsländer sind Workshops über die Prinzipien des integrierten Managements von Wasserressourcen vorgesehen. Das derzeit größte laufende Infrastrukturprojekt des Wassersektors von regionaler Bedeutung ist das *Lesotho Highlands Water Project*, ein gemeinsames Vorhaben Lesothos und der RSA, durch das der steigende Wasserbedarf der RSA gedeckt und in Lesotho Hydroenergie erzeugt werden sollen.

Gefördert u.a. durch die Diskussionen innerhalb der WSCU, aber sicher auch durch den Einfluß der Gebergemeinschaften haben sich die **sektoralen Rahmenbedingungen** in der Region in den letzten Jahren etwas verbessert. Dies gilt vor allem für die Organisation des Sektors. Es erfolgen derzeit eine Dezentralisierung der Zuständigkeiten für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung vom Zentralstaat zu dezentralen Einheiten, eine Kommerzialisierung des Betriebs und teilweise auch die Einbeziehung Privater in Betrieb und Investitionen. So hat Sambia – nach Unterstützung der Sektorpolitikentwicklung u.a. durch die deutsche TZ – ein Gesetz erlassen, das

private und öffentliche Unternehmen als Alternative zu Behörden vorsieht. Auch im Rahmen der deutschen FZ werden solche Ansätze schon seit längerem gefördert. In der RSA, Mosambik und Namibia wird die „Großhandelsstufe“ der Wasserversorgung zunehmend kommerziellen Gesellschaften übertragen. Auch Simbabwe wandelt den operativen Teil des Wasserministeriums in eine halbstaatliche Gesellschaft um. Im ländlichen Raum sind Selbsthilfegruppen und NRO zunehmend als Träger gefragt. Gewichtige Reformdefizite gibt es in der Region allerdings vor allem bezüglich der Angemessenheit der Wassertarife.

1.4.3 Konzepte und Aktivitäten der wichtigsten Geber

In der Zusammenarbeit mit einzelnen SADC-Ländern spielt unter den multilateralen Institutionen neben Weltbank und EU auch die AfDB eine wichtige Rolle. Außer diesen sind viele verschiedene bilaterale Geber hier tätig, unter denen Deutschland der bedeutendste ist. Schwerpunkt der deutschen bilateralen Zusammenarbeit sind die städtische und ländliche Trinkwasserversorgung mit Entsorgung (FZ) und die Reform von Gesetzen und Institutionen (TZ). Durch die deutsche EZ werden dabei – außer der Verbesserung der Infrastruktur – die Kommerzialisierung, Privatisierung und Liberalisierung des Sektors und der Aufbau kompetenter Regulierungsbehörden mit Beteiligung der verschiedenen Akteure gefördert.

Zu den Förderern der WSCU gehören neben Deutschland – über die GTZ – u.a. die Niederlande, Schweden, Dänemark, Frankreich, die EU, UNEP und UNDP sowie die AfDB. Diese will über die WSCU vor allem das integrierte Management von Wasserressourcen fördern. Innerhalb der deutschen TZ wird seit 1992 die *Joint Permanent Technical Commission* (inzwischen umbenannt in *Lesotho Water Commission*) unterstützt. Ende 1998 wurde die Förderung der Zusammenarbeit der SADC-Staaten im Rahmen des *Global Water Partnership Programmes* begonnen. Weitere Fördermaßnahmen der deutschen TZ in direkter Zusammenarbeit mit SADC beziehen sich insbesondere auf den Aufbau eines Wasserinformati-

ons-managementsystems und die Unterstützung beim Aufbau einer Kooperationsstruktur für das Limpopo-Flußsystem. Zur Förderung des Aufbaus der Kommission für das Sambesi-Flußsystem haben sich mehrere Geber bereit erklärt. Hinsichtlich des Oranje-Flusses ist eine Koordinierung der Beiträge verschiedener Geber zum Aufbau einer Kooperationsstruktur der Anrainerstaaten in die Wege geleitet worden. Bezüglich der der SADC zugesagten TZ-Mittel in Höhe von 3,5 Mio. DM für Flußgebietskommissionen hat sich die Bundesregierung grundsätzlich bereit erklärt, nicht nur die Kommission der Limpopo-Anrainerstaaten, sondern auch eine Kooperation der Oranje-Anrainerstaaten und anderen Flußgebietskommissionen zu unterstützen.

1.4.4 Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ

Als **Investitionsprojekte von regionaler Bedeutung**, die für eine SADC-Finanzierung aus der FZ in Frage kommen, sind vor allem Fernleitungen und Entnahmebauwerke (einschl. Schutzmaßnahmen für Einzugsgebiete von Staubecken) vorstellbar, mit denen das Wasser aus den Flußsystemen den Hauptverbrauchsgebieten zugeführt wird. Bis das Stadium der Konkretisierung von derartigen Projekten, die den Anforderungen der internationalen Gebergemeinschaft genügen, erreicht ist, werden aus den im folgenden genannten Gründen aber noch einige Jahre vergehen.

Zunächst muß in einer vorgeschalteten Phase ein genauer Abgleich von akzeptablen und angemessenen Bedarfsgrößen und vorhandenen Ressourcen erfolgen. So ist derzeit in Namibia ein *Water Resources Management Review* in Durchführung (Finanzierung durch Weltbank und deutsche TZ). Ähnliche Aktivitäten für das Einzugsgebiet des Sambesi werden derzeit schon von der SADC unterstützt. Als nächster wichtiger Schritt muß in vielen Ländern eine grundlegende Veränderung der nationalen verbrauchsseitigen Rahmenbedingungen in der Wasserwirtschaft und des Verbrauchsverhaltens erfolgen (*demand side management*). Dabei geht es vor allem um substantielle Fortschritte bei der Forderung nach Kostende-

ckung in der Wasserversorgung und vor allem auch in der Bewässerungslandwirtschaft. Die deutsche Seite hat z.B. in Namibia die Finanzierung weiterer Projekte in der ländlichen Wasserversorgung abgelehnt, bis zumindest eine Deckung der Betriebskosten durchgesetzt wird. Im städtischen Bereich wurde eine Senkung der teilweise sehr hohen Pro-Kopf-Verbräuche durch Veränderungen der Tarifstruktur und andere Maßnahmen als Voraussetzung für ein positives Prüfungsvotum eines Neuvorhabens (Wasserversorgung Windhoek) gefordert und durchgesetzt. Ein Engagement in der Bewässerungslandwirtschaft Namibias wurde wegen der Fehlorientierung der nationalen Wasserpolitik ebenfalls abgelehnt. Nach einem solchen, schon sehr schwierigen Unterfangen müßte in einer nächsten Phase auf zwischenstaatlicher Ebene eine Vereinbarung über die Zuteilung der Wasserressourcen und die verbleibenden Mindestwassermengen erzielt werden. Dabei müßten auch ökologische Forderungen angemessen berücksichtigt werden. Das Protokoll der Flußgebietskommission für den Limpopo enthält diesbezügliche Auflagen, deren Durchführung durch in Vorbereitung befindliche EZT unterstützt werden soll.

Erst danach wäre das Terrain für größere Investitionsprojekte bereitet und auch erst dann bestünde eine Grundlage für konkrete FZ-Zusagen im Rahmen von SADC. Das bedeutet allerdings nicht, daß sich die FZ bei einer in einigen Jahren absehbaren **Schwerpunktbildung der regionalen Förderung im Wassersektor** nicht schon frühzeitig an der Begleitung des gesamten Prozesses beteiligen sollte. Dies ist zum Teil sogar bereits vorgesehen: auf Wunsch der namibischen Regierung wurden z.B. Mittel des FZ-Studienfonds für Untersuchungen vorgesehen, die der Erfassung der Umweltwirkungen der derzeitigen und geplanten Nutzung des Okavango-Wassers durch die Anrainerstaaten Angola, Namibia und Botswana dienen.

Ansatzpunkte für die deutsche EZ bestehen vor allem bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wassersektors einschließlich der Wassernutzung für die Landwirtschaft und der

Harmonisierung der Politiken und Strategien zur Abwasser- und Abfallentsorgung.

Die obigen Einschätzungen decken sich im wesentlichen mit dem Inhalt des Programms der WSCU. Die dort dargestellten SADC-Aktivitäten konzentrieren sich vor allem auf die erwähnte erste Phase des Prozesses des Abgleichs von angemessenen Bedarfsgrößen und Ressourcen. Außerdem sind Übersichtsstudien zur Wasserversorgung und -entsorgung erwähnt, die von SADC durchgeführt werden sollen. Im Bereich der kundennahen Wasserver- und Wasserentsorgungsprojekte sollten jedoch die Finanzierungen – wie in der Vergangenheit – über die FZ-Zusagen für die einzelnen Länder gewährt werden. Eine Ausnahme von dieser Grundorientierung sollte nur bei Abwasservorhaben gemacht werden, die primär auf die Verbesserung der Wasserqualität gravierend verschmutzter Flußsysteme zielen, die im Unterlauf noch weitere SADC-Länder durchqueren. Derartige Konstellationen dürften jedoch im südlichen Afrika derzeit noch eine Ausnahmeerscheinung darstellen.

1.5 Integrationsorientierte Investitionsschwerpunkte bilateraler Förderung

Die strategische Rolle der deutschen EZ sollte darin bestehen, SADC bei der Identifizierung, Konzipierung sowie schließlich der Finanzierung und Umsetzung solcher Projekte zu unterstützen, die stark integrationsfördernd sind und der Angleichung der Volkswirtschaften des SADC-Raumes dienen. Dabei spielen Beiträge zur weiteren Verbesserung der Infrastrukturentwicklungspolitik eine zentrale Rolle. Da sich die Notwendigkeit einer solchen Verbesserung unter den SADC-Mitgliedern zunehmend durchsetzt und SADC-Institutionen hierzu beitragen, sind die Chancen der EZ gestiegen, gerade bei einer Förderung der SADC bedeutsame Beiträge hierzu zu leisten. Der Einsatz von FZ-Mitteln erfolgt bereits schwerpunktmäßig für die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Damit ergeben sich – im Gegensatz zur TZ – hier nur beschränkte Ansatzmöglichkeiten, SADC als Organisation direkt zu unterstützen (Ausnahme: Begleitmaßnahmen von

Investitionsprojekten, die auch mit zur Stärkung der Kapazitäten einzelner Sektorkoordinierungseinheiten genutzt werden könnten).

Vor einem Einsatz von EZ-Mitteln stellt sich jeweils die Frage, ob eine Förderung im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Empfängerländern oder über SADC als Organisation erfolgen soll. Letzteres sollte u.a. für solche Vorhaben der Fall sein, die nur mit Schwierigkeiten über eine länderbezogene Finanzierung darstellbar sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die Verteilung des Nutzens eines Projekts auf einzelne Länder deutlich von der Verteilung der Kosten abweicht. Dies ist gerade für Vorhaben des **Transportwesens** sowie der **Energie-** und der **Wasserwirtschaft** häufig gegeben. Ferner wäre die Unterstützung über SADC in solchen Bereichen wichtig, die auf der Agenda der nationalen Regierungen bisher noch unzureichend berücksichtigt wurden, aber für die Zukunft der Region von großer Bedeutung sind.

Darüber hinaus ist natürlich dort die regionale Kooperation einer Finanzierung über nationale Programme vorzuziehen, wo es um die **Nutzung gemeinsamer knapper Ressourcen** geht und wo im Falle eines einseitigen nationalen Vorgehens nicht nur die Summe der Nutzen der nationalen Projekte geringer wäre, als der Nutzen bei konzentriertem Vorgehen, sondern wo auch noch volkswirtschaftliche Schäden für ein Nachbarland die Folge wären (z.B. Umweltschäden am Unterlauf eines Flußsystems bei zu starker Wasserentnahme durch Oberlieger). Regionale Unterstützung ergibt auch dann besonderen Sinn und ist erfolversprechender als nationale Ansätze, wenn es auf diesem Wege gelingt, wichtige Themen voranzubringen, die auf nationaler Ebene bisher nicht ausreichend politisch verankert sind.

Ein **begrenzender Faktor für eine regionale Förderung durch FZ-Mittel** und damit ebenfalls ein Kriterium für die Auswahl von Vorhaben könnte die Schwierigkeit oder Unmöglichkeit einer Darlehensaufnahme durch die SADC sein. Auf kurze bis mittlere Sicht dürften nur Zuschußzusagen problemlos umsetzbar sein. Dies wäre in Sektoren möglich, in denen im Rahmen der FZ

Sonderkonditionen gewährt werden. Ferner ist dies möglich, wenn die Kosten bzw. Wirkungen eines Projektes eindeutig SADC-Mitgliedsländern zuzuordnen sind, die als LDC-Länder generell FZ-Zuschüsse erhalten können (Lesotho, Mosambik, DR Kongo, Tansania, Malawi und Sambia). Mittel- bis langfristig könnte auch die Darlehensaufnahme für integrationsförderliche Maßnahmen interessant werden, vorausgesetzt, die SADC schafft die dazu notwendigen Institutionen und Finanzierungsinstrumente (s. Kap. I, 7.2).

Bei der **Festlegung der Schwerpunkte** der bilateralen Förderung der SADC ist auch zu entscheiden, ob bzw. wie den Polarisierungstendenzen innerhalb der SADC zugunsten der RSA entgegengewirkt werden kann. Zwar könnte eine Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung der RSA über deren Lokomotivfunktion für die Region auch anderen SADC-Mitgliedern zugute kommen, doch sind der Umfang und die Geschwindigkeit solcher Wirkungen schwer abzuschätzen. Auch wegen diesbezüglicher Unsicherheiten hemmt die Besorgnis über einen überproportionalen Nutzen des SADC-Prozesses für die RSA das Engagement anderer Mitgliedsländer für die weitere Integration. Einer Polarisierung könnte durch eine Prioritätensetzung für solche Sektoren und Vorhaben entgegengewirkt werden, die (vor allem) anderen Ländern als der RSA zugute kommen.

Die weitere Integration im **Verkehrsbereich** hat angesichts der genannten großen Anzahl von SADC-Mitgliedsländern ohne eigenen Zugang zur See und des hohen Potentials einiger dieser Länder, dessen Nutzung durch sehr hohe Transportkosten gehemmt wird, hohe Priorität. Die Rahmenbedingungen im Verkehrsbereich verbessern sich zunehmend.

Die Rahmenbedingungen im Verkehrsbereich verbessern sich zunehmend. Für eine Förderung des Transportsektors über die SADC durch FZ sprechen außerdem, daß bei Verkehrswegen von regionaler Bedeutung häufig eine Finanzierung durch die bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern nicht möglich ist und daß die deutsche FZ im Verkehrsbereich im südlichen Afrika

große Erfahrungen hat. Wegen der erwähnten Schwierigkeit oder Unmöglichkeit der Darlehensaufnahme durch SADC setzt eine diesbezügliche FZ-Finanzierung (wie auch eine Finanzierung in den meisten anderen Sektoren) allerdings voraus, daß der Hauptnutzen eines Projekts Ländern zugute kommt, die als LDC-Länder generell Zuschüsse erhalten können. Mit dieser Einschränkung halten wir die Förderung des Verkehrssektors über die SADC durch deutsche FZ-Mittel dann für einen geeigneten Ansatz, wenn die für SADC in Zukunft verfügbaren FZ-Mittel in einem Maß erhöht werden, daß die Ausdehnung der FZ über den bisher geförderten Ressourcenschutz hinaus auf einen zweiten Sektor gerechtfertigt ist. Die konkrete Durchführung von Investitionsvorhaben mit SADC im Verkehrsbereich – wie auch in anderen Sektoren – würde dann in Zusammenarbeit mit den Fachministerien der betroffenen Mitgliedsländer erfolgen.

Innerhalb des Energiesektors sollten, wie erwähnt, der Erdöl- und Erdgasbereich dem Privatsektor überlassen werden. Für eine stärkere Integration der Versorgung mit Elektrizität sprechen die dargestellte sehr ungleiche Ausstattung mit Energieressourcen, die durch Integration erreichbaren Kosteneinsparungen sowie ferner mögliche positive Umweltwirkungen. Allerdings wird eine weitgehende Integration der Elektrizitätswirtschaft durch die hier noch ausgeprägten Autarkiebestrebungen vieler Länder behindert. Ferner halten wir die Bedeutung des Elektrizitätsbereichs für die Integration der Volkswirtschaften für weniger zentral als die des Transportsektors. Eine Unterstützung der SADC im Energiebereich sollte deshalb nur bei einer erheblichen Erhöhung der für SADC zugesagten deutschen Mittel erwogen werden.

Eine sehr ungleiche Ausstattung mit Ressourcen innerhalb der SADC besteht auch für den **Wassersektor**, der für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung erhebliche Bedeutung hat. Die Nutzung beschränkter Wasserressourcen hat ein großes Konfliktpotential im Inneren der betroffenen Länder und zwischen ihnen. Was die Rechtfertigung umfangreicher Investitionen betrifft, sind allerdings – neben noch erforderlichen Klärungen

und internationalen Absprachen – die noch mangelhaften sektoralen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. So führen insbesondere in der RSA, dem Hauptimportland von Wasser, die viel zu niedrigen Tarife zu einem unwirtschaftlichen Umgang mit Wasser. Wir halten deshalb bis auf weiteres zwar den Einsatz von TZ-Mitteln für einen sinnvollen Ansatz, nicht jedoch die Investitionsförderung zur regionalen Integration. Voraussetzung einer solchen Finanzierung von Investitionen sollten insbesondere elementare Fortschritte der betroffenen SADC-Länder bei der Wassereinsparung sein.

2 Industrielle Entwicklung und Förderung der Privatwirtschaft in der SADC

2.1 Ausgangspunkte und Problemlage vor der Implementierung des Handelsprotokolls

Mit der lange erwarteten Ratifizierung des Handelsprotokolls durch Südafrika im Januar 2000 hat die SADC den nächsten Schritt zur Vertiefung der regionalen Integration vollzogen. Die Implementierung wird im September dieses Jahres beginnen. Damit setzt die SADC ein deutliches Zeichen, daß im Unterschied zur Vorläuferorganisation SADCC der Ausbau des regionalen Handels und die Umsetzung einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie mit einer starken wirtschaftlichen Dimension Kernelemente des neuen Vorhabens darstellen sollen. Im Zentrum eines solchen Integrationsvorhabens stehen die Unternehmen des privaten Sektors. Sie müssen letztlich den neuen Rahmen füllen und die entstehenden Potentiale nutzen, wenn die Integration wirtschaftlich erfolgreich und tragfähig sein soll. Nicht die planmäßige Ansiedlung von Integrationsindustrien, sondern marktorientierte Industrialisierung und zunehmender intraregionaler und intraindustrieller Handel prägen erfolgreiche Ansätze der Regionalintegration (s. Kap. I, 1.3). Die Gestaltungsfunktion der Regierungen und der SADC-Organen beschränkt sich folglich darauf, auf nationaler Ebene

und mit der Regionalintegration einen Rahmen zu schaffen, der Handel und Industrieentwicklung erleichtert und den anstehenden Strukturwandel in der Region begleitet. Das vorliegende Kapitel macht daher die Potentiale und Probleme der privatwirtschaftlichen Entwicklung zum Ausgangspunkt der Analyse.

Eng verknüpft mit der Vision einer wirtschaftlich integrierten Region ist die neue Rolle, die Südafrika in diesem Prozeß zukommt und ohne die das Vorhaben nicht denkbar gewesen wäre. Als mit Abstand größter Volkswirtschaft mit dem technologisch-industriell höchsten Niveau in der Region ist dem Land schon frühzeitig die Funktion des Wachstumspols, der „Lokomotive“, zugeschrieben worden. Zurecht wird davon ausgegangen, daß die wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas die Geschehnisse der ganzen Region wesentlich bestimmen wird. Ein Großteil der regionalen Nachfrage wird vom südafrikanischen Markt kommen müssen, der allein rund 70 % des kombinierten BIP der Region ausmacht (s. Kap. I, 2.1).

Damit ist jedoch auch eines der größten Probleme der regionalen Handels- und Industrieentwicklung angesprochen: Die SADC ist nicht nur hinsichtlich des jeweiligen wirtschaftlichen Gewichtes der Mitgliedstaaten, sondern auch hinsichtlich der Einkommensverteilung sowie des Industrialisierungsgrades und des technologischen Entwicklungsniveaus von enormen Disparitäten gekennzeichnet. Neben Südafrika verfügen nur Simbabwe und Mauritius über einen diversifizierten Industriesektor. In den anderen Ländern konzentriert sich das verarbeitende Gewerbe auf sehr wenige Branchen, während die primären Sektoren Landwirtschaft und Bergbau den größten Anteil zum Sozialprodukt und den Exporten beisteuern. Das Potential für eine Ausweitung des intraregionalen Handels ist damit angesichts einer eingeschränkten Komplementarität der Exportgüter und geringer intraindustrieller Austauschmöglichkeiten zunächst begrenzt. Derzeit nehmen vor allem die Exporte Südafrikas in die restlichen Länder der SADC zu. Handelsbilanzungleichgewichte entstehen, und die Befürchtungen wachsen, daß die

Handelsliberalisierung einer weiteren Polarisierung in der Region Vorschub leisten werde.

Industrialisierung und die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Industrieunternehmen sind wichtige Voraussetzungen für die Steigerung der Einkommen und die Schaffung produktiver Arbeitsplätze in der Region. Die Liberalisierung des Außenhandels und die gleichzeitige Erosion von Handelspräferenzen, die alle Länder der SADC mit Ausnahme Südafrikas derzeit noch im Rahmen des Lomé-Abkommens für ihre verarbeiteten Produkte nutzen können, setzen die schwache industrielle Basis in der Region unter einen hohen Außendruck. Anzeichen der Deindustrialisierung und der weiteren Marginalisierung der afrikanischen Region im Welthandel und bei den ausländischen Direktinvestitionen gerade bei industriellen Produkten sind nicht zu übersehen. Auch wenn einige SADC-Mitglieder wie Südafrika und Mauritius Ausnahmen von diesen Trends darstellen, wird deutlich, welchen Herausforderungen sich die regionale Entwicklungsgemeinschaft künftig stellen muß.

Eine Vorbedingung für die bessere Mobilisierung der wirtschaftlichen Potentiale in der SADC ist die stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft in den Integrationsprozeß, denn von ihr muß letztlich die Dynamik ausgehen, um die Vorteile der Regionalintegration zu nutzen und in greifbare Wohlfahrtsgewinne für die Bevölkerung umzusetzen. Bislang ist die SADC sowohl hinsichtlich des Aufbaus ihrer eigenen Institutionen als auch bei der Aushandlung der Protokolle stark von einem *government-to-government*-Ansatz geprägt gewesen, obwohl der SADC-Vertrag von 1992 bereits eine neue Rollenverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft vorsieht, bei der ersterer nurmehr als *facilitator of private sector industrial development through increased investment and trade expansion*⁶³ agieren soll. Spätestens mit der Implementierung des Handelsprotokolls müssen sich die politischen Entscheidungsträger damit ausei-

nandersetzen, welche Rolle der Privatwirtschaft in diesem Prozeß zukommt und wie die Kooperation zwischen den SADC-Strukturen und Privatwirtschaftsvertretern organisiert werden soll.

Die SADC propagiert inzwischen generell eine bessere Verankerung der Regionalintegration in den Gesellschaften der Mitgliedsländer und will den in Südafrika inzwischen weit verbreiteten *stakeholder*-Ansatz für die Gemeinschaftsentwicklung nutzen. Im Jahresbericht von 1999 werden konkrete Beispiele für die zunehmende Kooperation mit der Privatwirtschaft benannt. Deren Institutionalisierung steht jedoch noch aus. Bei den laufenden Verhandlungen zu den Implementierungsmodalitäten, insbesondere im Zusammenhang mit den Listen der vom jeweiligen Land als sensibel einzustufenden Produkte sowie der genauen Ausgestaltung der Ursprungsregeln, geht es aber nicht mehr länger nur um den Schutz von Fiskaleinnahmen, sondern auch um die Schaffung der Rahmenbedingungen und Ausgangspositionen für die privatwirtschaftliche Entwicklung. Diese Modalitäten können in einigen Fällen und zumindest in der mittleren Frist starken Einfluß darauf nehmen, welche Branchen in welchen Ländern zu den Gewinnern oder Verlierern der Integration gehören werden. Entsprechend sind in einigen Mitgliedstaaten Vertreter der Arbeitgeber-, in Ausnahmefällen auch der Arbeitnehmerseite, zur Vorbereitung der Verhandlungspositionen konsultiert worden. Zunehmend nehmen auch Privatwirtschaftsvertreter an den SADC-Konferenzen teil und bringen dort ihre Sichtweisen ein – wenn auch ohne Verhandlungsmandat.

Die Privatwirtschaft muß den Rahmen füllen, den die Politik geschaffen hat, und sie muß neu entstehende Potentiale nutzen können, wenn sich in der SADC ein tragfähiger Integrationsansatz entwickeln soll. Dieses Kapitel stellt daher die Unternehmen und die industrielle Entwicklung in der Region in den Vordergrund der Untersuchung. Rahmenbedingungen und derzeitige Praxis der Wirtschaftsförderung in der SADC werden dargestellt und abschließend die wichtigsten Ansatzpunkte für eine integrationsorientierte Förderung der Privatwirtschaft und deren künftige Unterstützung durch die EZ formuliert.

63 Vgl. SADC / SITCD (1999), S. 5.

2.2 Potentiale und Probleme einer vertieften Integration von Handel und Industrie in der SADC

Die Analyse der potentiellen Effekte einer Handelsintegration beschränkt sich heute immer weniger auf die Unterscheidung zwischen handels-schaffenden und handelsumlenkenden Effekten. Wichtiger erscheinen angesichts der Erfahrungen mit verschiedenen Integrationsprozessen vielmehr die strukturbildenden, dynamischen Effekte: Veränderungen in den Handelsströmen und daraus resultierende Anpassungen in den Produktionsstrukturen; Skaleneffekte und Kostendegression aufgrund größerer Märkte und verringerter Handelsbarrieren; Preissenkungen und Qualitätsverbesserung bei den Produkten infolge intensiveren Wettbewerbs; und schließlich Lerneffekte und arbeitsteilige Spezialisierung durch intensiveren Austausch und den Aufbau von vielfältigen Unternehmenskontakten, angefangen von Zulieferbeziehungen bis zu Beteiligungen. Besonders dem erhöhten *intraindustriellen* Handel werden heute die dynamischen Effekte von Handelsintegrationen zugeschrieben.

Regionale Integration kann jedoch nicht die vielfältigen Probleme lösen, die die industrielle Entwicklung in Afrika einschließlich der SADC kennzeichnen und deren Ursachen neben den makroökonomischen Rahmenbedingungen weiterhin auch auf der Mikroebene und im soziopolitischen Bereich zu verorten sind.⁶⁴ Vielmehr sollte sie sich auf diejenigen Ziele und Probleme konzentrieren, für die Regionalintegration potentiell die besseren Lösungen anzubieten hat:

- auf die Schaffung von Skaleneffekten für die Unternehmen durch größere Märkte und auf Spezialisierungseffekte durch regionale Arbeitsteilung;

- auf dynamische Lerneffekte durch intraregionalen Technologietransfer und Informationsaustausch;
- auf die Attraktivität für und Nutzung von *spill-over*-Effekten ausländischer Direktinvestitionen;
- auf die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen und die Erhöhung der Konvergenz in der Region;
- auf Kostendegression durch Verminderung von Risiken und verbesserte Kommunikations- und Transportinfrastruktur.⁶⁵

2.2.1 Intraregionaler Handel

Der intraregionale Handel der SADC erreichte 1999 ca. 20 % des gesamten Außenhandels der Mitgliedsländer.⁶⁶ Diese im Entwicklungsländervergleich recht gute Quote erklärt sich durch den Beitritt Südafrikas und die Einrechnung des sehr hohen Intra-SACU-Handels.⁶⁷ Die Handelsanteile der anderen SADC-Länder mit der SACU kommen dagegen weiter nur auf etwa 10 %. In absoluten Zahlen nimmt sich der Außenhandel der SADC ebenfalls bescheidener aus: 1996 lag der intraregionale Handel bei 4.230 Mio. US \$, im Vergleich zu 17.150 Mio. US \$ des MERCOSUR und sogar 77.220 Mio. US \$ der ASEAN. Auch wenn die SADC zusammen etwa 190 Mio. Einwohner zählt, ist der regionale Markt klein. Das gemeinsame Sozialprodukt lag 1997 nur bei 170 Mrd. US \$ (s. Tab. A 18). Im Vergleich dazu erwirtschafteten die Länder des MERCOSUR bei etwas höherer Einwohnerzahl (ca. 200 Mio.) rund 700 Mrd. US \$.⁶⁸

64 Vgl. z.B. Bennell (1998); Bigsten et al. (1999), S. 53 ff. sowie Liedholm / Mead (1998), S. 125 ff.

65 Auf die für die privatwirtschaftliche Entwicklung wesentlichen Erfordernisse im Bereich der physischen Infrastruktur wurde bereits in Kap. II, 1 verwiesen.

66 Vgl. Pamacheche (1999), S. 1.

67 MERCOSUR und ASEAN kamen 1996 auf 23 %. Vgl. World Bank (1998), S. 326.

68 Vgl. Sepúlveda / Aguirre (1997), S. 1.

Als wesentliches Hemmnis für die Entwicklung einer regionalen Handelsdynamik gilt die geringe Komplementarität der exportfähigen Produkte in Afrika.⁶⁹ Dies gilt in dieser Pauschalität für die SADC nicht, jedoch findet auch hier so gut wie kein intraindustrieller Handel statt. Einziger potentieller Partner für Südafrika ist beim intraindustriellen Handel Simbabwe mit seinem vergleichsweise diversifizierten verarbeitendem Gewerbe. Die Mehrzahl der Länder exportiert unverarbeitete oder wenig verarbeitete Rohstoffe und ist darüber hinaus stark auf überseeische Märkte orientiert. Die EU nimmt für fast alle Länder der Region weiterhin die Spitzenstellung ein. Die extrem ungleiche Einkommensverteilung insbesondere in Südafrika führt außerdem dazu, daß die Käufer-schicht für die einkommenselastischen Wachstumsmärkte bei verarbeiteten Gütern (z.B. Haushalts- und Elektrogeräte) sehr schmal ist.

Neben dem niedrigen Niveau, von dem der SADC-Handel in die nächste Phase startet, können sich die wachsenden Ungleichgewichte der bilateralen Handelsbilanzen als problematisch für die weitere Entwicklung erweisen (s. Kap. I, 5.2.1). Die Exporte aus der SACU einschließlich Südafrikas in die anderen SADC-Länder betragen bereits 1993 das Fünffache der SACU-Importe aus derselben Gruppe von Ländern, und die Schere ist seither noch größer geworden. Der Löwenanteil der SACU-Exporte in die Region kommt aus Südafrika. Interessant ist dabei, daß die Struktur dieser Exporte eine ganz andere ist als die der Exporte der RSA auf Drittmarkte: Während der Anteil der verarbeiteten Güter auf Märkten außerhalb der Region rund 40 % der südafrikanischen Ausfuhren ausmacht, sind es auf dem Regionalmarkt gut 70 %. Die wichtigsten Einzelgruppen sind Maschinen und Anlagen sowie Transportausrüstungsgüter mit zusammen etwa 38 % der Exporte in die Region (s. Tab. A 9).⁷⁰

Zwar ist Südafrika aufgrund seines diversifizierten Industriesektors der „natürliche“ Zulieferer der Region. Für die Region ist jedoch wichtig, daß diese Position erstens nicht zu Zahlungsbilanzproblemen in den anderen SADC-Staaten führt, und daß zweitens die Handelsintegration so zu gestalten ist, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert und nicht etwa dauerhaft der regionale Markt für südafrikanische Produkte geschützt wird. Der komparative Vorteil Südafrikas gegenüber der Region liegt bei verarbeiteten Gütern, hauptsächlich bei den kapital- und technologieintensiveren Produkten. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Produkte ist allerdings deutlich geringer. Ressourcennahe Produkte, die den Großteil der südafrikanischen Exporte in den Rest der Welt darstellen, sind in der Region wenig gefragt, ebenso wie die arbeitsintensiveren Produkte, bei denen die RSA generell wenig wettbewerbsfähig ist.

Der Industriesektor erreicht in einigen Ländern der Region einen Anteil von 30 % und mehr am BIP, was in allen Fällen auf die hohe Bedeutung des Bergbaus zurückzuführen ist. Der Durchschnitt lag hingegen 1997 nur bei 18,3 % und war damit deutlich niedriger als in anderen Entwicklungsländern, wo er auf 22 % kam.⁷¹ Das verarbeitende Gewerbe allein trägt nur in drei Ländern einen Anteil von mehr als 20 % zum BIP bei: in Südafrika, Mauritius und Swasiland (s. Tab. A 19).

Die größten Zuwächse in der Bruttowertschöpfung im sekundären Sektor verzeichneten seit Mitte der 90er Jahre Lesotho, Mosambik und Tansania, wobei alle drei von einem sehr niedrigen Niveau gestartet sind. Nur Südafrika und mit weitem Abstand auch Simbabwe produzieren und exportieren technologieintensivere Güter in nennenswertem Umfang. Zwei Drittel der Exporte und 57 % der Bruttowertschöpfung im produktiven Sektor der SADC kommen aus Südafrika. Darüber hinaus verfügen Mauritius und Lesotho mit

69 Vgl. Yeats (1999), S. 58 ff.

70 Vgl. Yeats (1999), S. 53.

71 Vgl. SADC / SITCD (1999), S. 1.

einem Anteil verarbeiteter Güter an den Gesamtexporten von über 50 % über eine nennenswerte Exportbasis in diesem Bereich, wobei die Wettbewerbsvorteile dieser beiden Länder überwiegend bei standardisierten Konsumgütern liegen. Der Anteil von Markenprodukten oder spezialisierten Nischenprodukten aus der Region ist sehr niedrig und wird fast ausschließlich (Ausnahme: Südafrika) von ausländischen Unternehmen hergestellt.⁷² Nur einzelne südafrikanische Unternehmen verfügen gar über eine einflußreiche Marktstellung auf internationalen Märkten oder in der Region.

Bislang kommt der Großteil der Exporte anderer SADC-Länder an die SACU aus Simbabwe und Malawi. Die Anteile von Mauritius, Mosambik und Tansania am SACU-Markt sind dagegen noch sehr niedrig. Hauptexportgüter sind Agrarprodukte, Textilien, Bekleidung und Schuhe (zusammen etwa 60 % der Exporte in die SACU), gefolgt von Metallen und Gütern der Metallverarbeitung, Treibstoffen, Holz- und Papierprodukten, Maschinen und elektrischen Geräten (ca. 30 %).

Die erste Gruppe trifft bislang noch auf hohe Zölle in der SACU und wird sich mindestens zur Hälfte auf der Liste derjenigen Güter wiederfinden, die erst spät bzw. langsam liberalisiert werden sollen (sog. Produktkategorien B und C). Die zweite Gruppe umfaßt großenteils Güter, die sofort mit Implementierung des Handelsprotokolls vollständig liberalisiert werden (Kategorie A). Das größte Exportinteresse seitens der restlichen SADC-Länder und gleichzeitig das größte Schutzbedürfnis seitens der SACU besteht bei Textilien und Bekleidung. In etwas abgeschwächter Form gilt dasselbe für agrarische Rohstoffe, Nahrungsmittel und Getränke. Simbabwe hat aufgrund seines diversifizierteren Industriesektors zusätzlich Interesse an beschleunigter Liberalisierung verschiedener verarbeiteter Güter, insbesondere aus dem Bereich Automobilzubehör und

Transportausrüstungsgüter.⁷³ In den drei genannten Bereichen wird der größte Zuwachs im regionalen Handel erwartet, wenn die Liberalisierung zügig greift.

2.2.2 Potential zur Handelsschaffung

Durch Südafrikas Beitrag ist die Komplementarität des regionalen Außenhandels in der SADC größer als in anderen Entwicklungsländerhandelsblöcken. Dennoch darf die Größenordnung der Potentiale für eine weitere Handelsausdehnung in der Region nicht überschätzt werden. Sie kann sich im wesentlichen nur auf eine Steigerung des bilateralen Handels zwischen Südafrika und den anderen SADC-Ländern beziehen, während der Handel der Länder untereinander infolge der Komplementarität und begrenzten Kaufkraft nur wenig zunehmen wird. Eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß es sich bei der Ausweitung des regionalen Handels um handelsschaffende statt -umlenkende Effekte handelt, ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Produkte der SADC-Länder. Offenbar kommen dafür in erster Linie solche Güter in Frage, für die komparative Vorteile aufgrund kostengünstiger mineralischer oder agrarischer Vorprodukte bestehen sowie arbeitsintensive Produkte, bei denen sich die geringeren Lohnkosten der übrigen SADC-Länder im Vergleich zu Südafrika positiv auswirken würden.

Das endogene industrielle Entwicklungspotential der SADC hat mit dem Beitritt Südafrikas einen enormen Zuwachs erfahren, in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht. Unbestritten ist aber auch, daß die RSA trotz ihres vergleichsweise hohen Industrialisierungsniveaus selbst große Probleme hat, sich nach Jahren der Binnenorientierung und der sanktionsbedingten Isolation an Weltmarktbedingungen anzupassen. Jede regionale Industrialisierungsperspektive muß realistischweise auch diesen globalen Kontext im Blick behalten, zumal

72 Vgl. O'Brien (1997), S. 1 – 5.

73 Vgl. für eine detaillierte Übersicht zum SACU-Angebot und den SADC-Interessen Mushiri (1999).

überregionale Märkte auf absehbare Zeit den Außenhandel der Region dominieren werden. Seit Beginn der beschleunigten Außenöffnung Anfang der 90er Jahre findet im südafrikanischen Industriesektor ein umfassender Restrukturierungsprozeß statt, der zumindest zur Zeit mit einer Phase des *jobless growth* einhergeht (s. Tab. A 20). Drei Effekte kennzeichnen diesen Prozeß:

- 1) Es findet eine Reallokation von Ressourcen hin zu kapital-, technologie- und rohstoffintensiven Branchen statt mit der Folge, daß die Exporte von Produkten etwa des Bergbaus und der Automobilherstellung dominiert sind, während arbeitsintensive Produkte wie einfache Konsumgüter zunehmend importiert werden.
- 2) Innerhalb der arbeitsintensiveren Branchen stagnieren die Arbeitsplätze oder sind sogar absolut rückläufig, während deutliche Zuwächse bei der Produktivität zu verzeichnen sind.
- 3) Die Arbeitsnachfrage richtet sich zunehmend auf qualifizierte Arbeitskräfte, während wenig oder unqualifizierte Arbeitskräfte kaum eine Chance auf eine Stelle im formellen Industriesektor haben.

Für die Region hat dies ambivalente Konsequenzen. Einerseits haben sich infolge dieses Transformationsprozesses bestehende Verteilungskonflikte in der RSA verschärft und neue – v.a. innerhalb des zuvor insgesamt privilegierten Industriesektors – sind hinzugekommen. Die kompromißlose Haltung einiger Branchengewerkschaften in Fragen der Außenöffnung wird angesichts dieser Entwicklung zumindest leichter nachvollziehbar, ebenso die Abwehrhaltung der südafrikanischen Regierung in Fragen der regionalen Arbeitsmigration. Andererseits ergeben sich aus der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit des neuen Spezialisierungsmusters in Südafrika auch Chancen für die Region. Sie bleibt erstens als Produktionsstandort überhaupt global relevant, was für keine andere Region Subsahara-Afrikas behauptet werden kann, und sie hat zweitens die Möglichkeit, eigene Vorteile komplementär zum südafrikanischen Markt auszubauen.

Um dieses Potential zu testen, haben Mitarbeiter des ITC in Genf einerseits die derzeitigen Handelsströme zwischen der SACU und den restlichen SADC-Ländern nach Produktkategorien und andererseits die Deckungsfähigkeit zwischen SACU-Importen aus Drittländern und SADC-Exporten an den Rest der Welt verglichen.⁷⁴ Sie kommen auf eine überraschend große Zahl von Produkten, die SADC-Länder auf Drittmärkte exportieren und die in ähnlicher Spezifizierung von der SACU aus dem Rest der Welt importiert werden. Als zusätzliches Kriterium zum Test der Wettbewerbsfähigkeit wurden insbesondere solche Produkte identifiziert, bei denen SADC-Länder ihren Weltmarktanteil in den letzten Jahren verbessern konnten. Diese Entwicklung werden die Autoren als Hinweis auf die Chancen einer arbeitsteiligen Spezialisierung nach komparativen Vorteilen innerhalb der Region.

Im Ergebnis identifizieren die Autoren eine Reihe von Exportprodukten, bei denen nicht nur eine signifikante Überschneidung von Exporten und Importen von Ländern der Region gegenüber bzw. vom dem Rest der Welt bestehen, sondern auch anhand anderer Indikatoren davon ausgegangen werden kann, daß die SADC-Länder hier wettbewerbsfähig liefern können.⁷⁵ Das ungenutzte Handelspotential wird auf immerhin 1,5 Mrd. DM geschätzt, während die tatsächlichen SADC/RSA-Exporte derzeit nur auf ca. 600 Mio. DM bzw. 2 % der RSA-Importe kommen. Zu den Top-100 Produkten mit dem größten regionalen Potential gehören v.a. Nahrungs- und Genußmittel (wie etwa Tabak, Rindfleisch und Kaffee aus Simbabwe, Fisch und Meeresfrüchte aus Mosambik und Tansania oder Zucker aus Mauritius). Unter den verarbeiteten Gütern gibt es zwar ebenfalls eine ganze Bandbreite mit Exportpotential, das ungenutzte Handelsvolumen bleibt jedoch vergleichsweise gering und bezieht sich ganz überwiegend –

74 Die Autoren beziehen sich dabei auf die UN COMTRADE-Datenbank, vgl. von Kirchbach / Roelofsen (1998), S. 2 f.

75 Ebenda, S. 16 ff., insbesondere dortige Tab. 3.

aber damit durchaus dem erwarteten Trend entsprechend – auf leicht verarbeitete Konsumgüter mit hoher Arbeitsintensität. Im Umfang stechen v.a. Textilien und Bekleidung aus Mauritius, Simbabwe sowie, mit großem Abstand hinsichtlich des potentiellen Exportvolumens, auch Malawi hervor. Andere verarbeitete Produkte mit gewissem regionalem Potential sind insbesondere Nahrungsmittel (bereits oben enthalten), Möbel, Schuhe und andere Lederwaren, Spielwaren u.ä.

Hinsichtlich der ressourcenintensiven Güter ist die Überschneidung bei mineralischen Produkten gering, während insbesondere Baumwolle, aber auch Leder oder Holz einiges Potential aufweisen. Die größten, international wettbewerbsfähigen Baumwollerzeuger der Region sind Tansania, Simbabwe und Mosambik, die zusammen auf einen Weltmarktanteil von 2 % kommen und deren Exporte jährlich mit 5 % wachsen. Hinzu kommen verarbeitete Produkte wie Kupferdraht oder Baumwollstoffe, die nicht nur ungenutztes regionales Handelspotential aufweisen, sondern wo sich anhand der veränderten Weltmarktanteile auch andeutet, bei welchen Produktkategorien am ehesten eine Auslagerung von südafrikanischen Produktionsstätten in die Region stattfinden könnte, sei es durch südafrikanische oder ausländische Investoren.

Wichtig ist in der Kategorie der verarbeiteten Güter festzuhalten, daß es einigen Unternehmen aus der Region bei einer Reihe von Produkten bereits gelungen ist, auf den südafrikanischen Markt zu liefern, so daß die grundlegende Eintrittsbarriere offenbar überwunden werden konnte. Gerade in einer solchen Situation können die Handelsliberalisierung, der Ausbau der regionalen Infrastruktur und die Minderung von Handelsrisiken wichtige Katalysatorfunktionen ausüben und den Sprung auf überregionale Produkte erleichtern.

Solche Szenarien geben zwar wichtige Tendenzen wieder, sind aber überwiegend statischer Natur und müssen um andere Faktoren ergänzt werden, die Aussagen über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten zulassen. Die Datenlage ist aber in fast allen Ländern der SADC weiterhin sehr unzulänglich, insbesondere was

Fragen der Produktivität oder den Beitrag verschiedener Unternehmenstypen und Branchen zu BIP und Beschäftigung angeht. Oft gibt es keinen getrennten statistischen Ausweis für den Industriesektor als Ganzes und das verarbeitende Gewerbe als Teil davon, zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen wird nicht unterschieden, die Zusammenfassung bestimmter Produktkategorien zu Branchen schwankt und Angaben zu Produktionskosten und Arbeitsplätzen sind teilweise zweifelhaft. Dementsprechend sind Quantifizierungen der Handelseffekte mit Vorsicht zu behandeln.

2.2.3 Dynamische Effekte

Regionale Integration kann neben der (statischen) Handelsschaffung auch dynamische Effekte stimulieren, die dauerhaft zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen: durch Skalenerträge angesichts größerer Märkte, durch zunehmende arbeitsteilige Spezialisierung gemäß komparativer Wettbewerbsvorteile, durch den Aufbau regionaler Zulieferbeziehungen und schließlich durch technologisches Lernen, z.B. aufgrund verstärkter Exportorientierung und Demonstrationseffekte erfolgreicher Unternehmen in der Region. Noch haben die Beispiele für solche Effekte in der SADC fast anekdotenhaften Charakter, aber sie nehmen in jüngerer Zeit zu.

Auch für die dynamischen Effekte wird die Rolle Südafrikas entscheidend sein. „Andockungspotential“ haben in erster Linie die Länder, die sich in unmittelbarer Nähe zu Südafrika befinden und die hinsichtlich des Ausbildungsniveaus, des Industrialisierungsgrades, der Infrastruktur und der makroökonomischen Stabilität bereits ein vergleichsweise hohes Niveau erreicht haben, also v.a. die SACU-Länder. Simbabwe, eigentlich prädestiniert für die Rolle des Juniorpartners der RSA einschließlich einer gewissen Scharnierfunktion für die schwächeren Mitglieder, fällt angesichts der anhaltenden Krise des Landes bis auf weiteres aus der Gruppe der Andockungsländer heraus. In Mosambik begann sich gerade ein positives Szenario zu entwickeln, als im Frühjahr 2000 die Flutka-

tastrophe eintrat. Wie weit sie das Land zurückgeworfen hat, ist noch nicht abzusehen. Für Malawi, Tansania und auch Sambia steht zu befürchten, daß sie innerhalb der Region durch Polarisierungseffekte weiter an den Rand gedrängt werden.

Anzeichen für eine arbeitsteilige Spezialisierung in der Region gibt es insbesondere in der Textil- und Bekleidungsindustrie, wo seit einiger Zeit Unternehmen aus Südafrika und Mauritius an andere Standorte in der Region ausgelagert werden. In Südafrika gibt es hierfür in erster Linie Kostengründe, welche die Unternehmen etwa zu einer Produktionsstättenverlagerung in die freien Produktionszonen Sambias oder Simbabwe veranlassen. In Simbabwe beispielsweise lagen die Lohnkosten für wenig qualifizierte Arbeitskräfte in der Textilindustrie 1995 bei weniger als einem Fünftel der Kosten in der RSA. Auch bei den sonstigen Kostenkomponenten – allerdings mit der wichtigen Ausnahme der Kapitalkosten – ist Simbabwe international konkurrenzfähig, auch im Vergleich zu einem Land wie Indien. (vgl. zur Kostenstruktur und Löhnen in der Textilindustrie Tab. A 21 und A 22). Hinzu kommen die Vorteile des Lomé-Abkommens, von denen Südafrika im Gegensatz zu den anderen Ländern auf dem EU-Markt nicht profitiert hat. Diesen Nachteil will es nun allerdings schrittweise über das Freihandelsabkommen mit der EU wettmachen.⁷⁶

Für den Inselstaat Mauritius sind neben den Produktionskosten auch die Knappheit an Arbeitskräften sowie die Konzentration auf wertschöpfungsintensivere Produktionsprozesse im eigenen Land Motive für eine Teilnahme an der regionalen Arbeitsteilung. Nach der Auslagerung nach Madagaskar wird mit Mosambik nun ein Produktionsstandort auf dem Festland entwickelt, für den

auch der direkte Marktzugang zur SADC spricht.⁷⁷ Außer bei der Gründung von Unternehmen im produzierenden Sektor engagiert sich Mauritius auch beim Ausbau der freien Produktionszone um den nordmosambikanischen Hafen Beira. Gleichzeitig bemüht sich die Regierung um die Anwerbung ausländischer Investoren in technologie- und wissensintensiveren Bereichen verschiedener Branchen am heimischen Standort.

Wesentliche Voraussetzung für das regionale *outsourcing* waren bislang die bilateralen Handelsabkommen, insbesondere zwischen der RSA auf der einen und anderen Ländern der SADC auf der anderen Seite, die beispielsweise im Textilsektor einen kostengünstigen Reimport der Produkte auf den südafrikanischen Markt ermöglichten.⁷⁸ Nachdem Südafrika in einigen dieser Abkommen bereits im Verlauf der 90er Jahre die Zölle wieder heraufgesetzt hat (z.B. 1992 gegenüber Simbabwe den Zoll auf Textilien und Bekleidung von 10 auf 70 %, gefolgt von einer Senkung auf 30 % ab 1996), sollen die sukzessive auslaufenden Abkommen nun in der SADC-Handelsrunde aufgehen. Für bestimmte Länder und Produktkategorien kann sich daraus zumindest vorübergehend ein erheblicher Nachteil in Hinblick auf den Marktzugang in der RSA ergeben, was neben dem Handel auch die Produktionsverlagerung und damit die regionale Arbeitsteilung empfindlich bremsen kann. Sehr konkrete Befürchtungen gibt es beispielsweise in Malawi, daß mit dem Ende des bilateralen Abkommens mit der RSA und durch eine restriktive Gestaltung der Ursprungsregeln in der SADC ein Teil der Industrieunternehmen im Textil- und Bekleidungssektor schließen muß. Für Malawi macht der südafrikanische Markt einen Anteil von 60 % an den Textil- und Bekleidungsexporten aus, während die malawischen Produkte in Südafrika gerade 2 % des betreffenden Marktes umfassen.

76 Mit dem Auslaufen der einseitigen Präferenzen von Lomé und dem Inkrafttreten des Freihandelsabkommens zwischen der EU und der RSA kann es je nach Produktkategorie künftig zu Verschiebungen des präferentiellen Zugangs kommen, die an dieser Stelle nicht im einzelnen beziffert werden können. Vgl. dazu u.a. Jachia / Teljeur (1999); Page et al. (1999).

77 Vgl. O'Brien (1997), S. 1 – 9.

78 Vgl. McCarthy (1998), S. 81.

Generell erweist es sich hier als problematisch, daß die Planungsgrundlage für unternehmerische Entscheidungen in der laufenden Phase von erheblicher Unsicherheit gekennzeichnet ist.

2.2.4 Gefahr einer zunehmenden Polarisierung?

Allein wegen der enormen Disparitäten beim wirtschaftlichen Gewicht und hinsichtlich des heterogenen Industrialisierungsniveaus in der Region wird allenthalben mit einer wachsenden Konzentration von Produktion und Investitionen in Südafrika gerechnet, wo sie sich im übrigen auch auf ganz bestimmte Regionen orientieren werden.⁷⁹ *Polarisierung* lautet eine entsprechend häufig geäußerte Charakterisierung der künftigen Entwicklung im südlichen Afrika, die eine ungleiche Verteilung von Gewinnern und Verlierern der Regionalintegration auf Länder- und auf Branchenebene erwartet.

Ein gegenläufiger Trend zur oben beschriebenen Verlagerung von Unternehmen in die anderen Länder der Region besteht tatsächlich im Ausbau oder auch der Rückverlagerung von Produktionsstätten nach Südafrika, die teilweise infolge der Sanktionen gegen das Apartheidregime verlegt worden waren. Die Konzentration von Industrieunternehmen in der RSA betrifft insbesondere wertschöpfungs- und technologieintensivere Verarbeitungsprozesse. Prominentes Beispiel ist das der Automobilproduktion, wo sich Südafrika in den Strategien einiger großer Konzerne als *der* weltweite Produktionsstandort für rechtsgesteuerte Pkws zu etablieren scheint. Globale Restrukturierungsprozesse in dieser Branche haben zusammen mit der Veränderung der regionalen Bedingungen zur Konsolidierung und Konzentration der Anlagen einschließlich eines Teils der Zulieferindustrie in Südafrika und zur Schließung von Montagewerken in anderen Ländern der Region wie

z.B. Simbabwe geführt. Starke Gewerkschaften haben darüber hinaus in dieser politisch sensiblen Branche mit dazu beigetragen, den Automobilstandort Südafrika zu schützen. Eine Lücke in der südafrikanischen Definition der *local-content*-Auflagen für Montagewerke machte jedoch etwa die Auslagerung eines Werkes von Hyundai nach Botsuana möglich.⁸⁰ Auch Volvo hat in Botsuana investiert. Wenn entsprechende Standortbedingungen erfüllt sind, ist dies offenbar auch in der Automobilindustrie rentabel, wobei Botsuana stark von der geographischen Nähe zu Südafrika profitiert haben dürfte. Ansonsten tun sich Zulieferer oder auch die Hersteller von Ersatzteilen in der Region bislang sehr schwer, den Anforderungen an Qualität und Zuverlässigkeit der Lieferungen gerecht zu werden.

Erschwerend kommt hinzu, daß in dieser Branche Unternehmen am Standort Südafrika von Fördermaßnahmen zum Ausbau der Automobilindustrie profitieren, die den Nachbarstaaten teilweise auch die üblichen Kostenvorteile streitig machen. Welche Formen branchenspezifischer nationaler Subventionsprogramme der regionalen Industrialisierung dienlich sind und welche nicht, bedarf auf SADC-Ebene in jedem Falle einer Klärung. Derzeit besteht zumindest die Vermutung, daß allein Südafrika im nationalen Rahmen über die Möglichkeiten selektiver Branchenförderung verfügt und dadurch die Auslagerungs- und Andockungspotentiale der Nachbarstaaten auch blockieren kann. Im Sinne einer breiteren regionalen Industrialisierung wäre es aber sicherlich nicht, nach dem alten Muster „Integrationsindustrien“ zu definieren und planwirtschaftliche Ansiedlungsprozesse zu initiieren. Als marktgeleitete Alternative

79 Vgl. McCarthy (1998), S. 79 f. und von der Haar (1998), S. 734.

80 Vgl. Maasdorp (1998), S. 95. Das botsuanische Werk mußte zwischenzeitlich infolge eines Korruptionsverfahrens gegen das Management geschlossen werden, bedauerliches Ende eines bis dahin unter betriebswirtschaftlichen und regionalpolitischen Gesichtspunkten interessanten Erfolgsbeispiels in einem vergleichsweise korruptionsarmen Land. Vgl. Korruptionsindex von Transparency International, abgedruckt in Investitionsführer Südliches Afrika (2000), S. 21.

bietet sich eher an, innerhalb der SADC Standortanalysen oder *feasibility*-Studien durchführen zu lassen und weiche Standortfaktoren wie die Qualifizierung von Arbeitskräften voranzubringen.

Schließlich verstärken die Organisation des Einkaufs und die Unternehmenskultur großer Konsumgüterhersteller, Warenhäuser und Handelsketten die Polarisierung in der SADC. Im Bereich einfacher Konsumgüter verdrängen auch im südlichen Afrika zunehmend Artikel mit Markennamen, die lokal unter Lizenz oder von Niederlassungen transnationaler Konzerne hergestellt werden, die Produkte kleinerer Hersteller von regionaler Herkunft. Hinzu kommt, daß eine Reihe von vorwiegend südafrikanischen Supermarktketten nach und nach die umliegenden Länder erschließt und dabei die Regale überwiegend mit südafrikanischen oder überregionalen Waren füllt.⁸¹ Ähnliche Trends lassen sich bei Warenhäusern oder im Möbelgroßhandel beobachten.⁸² Das Potential lokaler Zulieferer wird dabei häufig gar nicht erst getestet; Chancen für Lerneffekte sowie die Steigerung von Produktivität und Qualität des lokalen Angebots bleiben ungenutzt, selbst wenn die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufgrund geringerer Lohn- und Transportkosten möglicherweise gegeben wäre.⁸³ Fördermaßnahmen, die auf eine Stärkung von *business linkages* zwischen transnationalem Großhandel und lokalem Zulieferer abzielen, müßten aller Erfahrung nach auf drei Seiten gleichzeitig ansetzen: bei Qualität und Marketing des Zulieferers, bei Einkaufsmentalität und *sourcing*-Methoden des Händlers – und schließlich beim Nachfrageverhalten der Konsumenten.

2.3 Trends und Perspektiven für ausländische und regionale Direktinvestitionen in der SADC

Angesichts der schmalen industriellen Basis in der SADC sowie des dringenden Modernisierungsbedarfs in vielen der bestehenden Unternehmen des verarbeitenden Sektors wird der erhoffte wirtschaftliche Aufschwung in hohem Maße von Zuflüssen an ausländischen Direktinvestitionen (ADI) sowie von höheren nationalen Spar- und Investitionsquoten abhängen. Die Quoten weisen für die SADC-Länder wiederum eine extrem große Bandbreite auf – im Durchschnitt der 90er Jahre ohne Bürgerkriegsländer reicht dies bei den Ersparnissen von 6,8 % des BIP für Malawi bis 33,9 % in Botswana, bei den Investitionen von 13,8 % des BIP in Sambia bis 58,6 % für Lesotho. Problematisch sind vor allem die im Vergleich mit anderen *emerging economies* niedrigen Spar- und Investitionsquoten Südafrikas von 17,3 respektive 17,1 % für die 90er Jahre (s. Tab. A 23).⁸⁴ Die Erfahrung zeigt allerdings gerade in Afrika, daß höhere Investitionsraten nicht automatisch höheres Wachstum bedeuten, und schon gar nicht breitenwirksame Industrieentwicklung implizieren. Weltbankmitarbeiter wiesen kürzlich nochmals nachdrücklich darauf hin, daß der *link* bestenfalls umgekehrt besteht: daß nämlich dauerhaftes Wachstum erhöhte Investitionen nach sich zieht.⁸⁵ Wichtigste Voraussetzung dafür ist wiederum eine entsprechende Gestaltung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Die regionale Integration in der SADC kann in mehrfacher Hinsicht zur Verbesserung der Investitionsbedingungen beitragen: durch die Vergrößerung des regionalen Absatzmarktes, durch einen sicheren und kostengünstigen Zugang zu regional verfügbaren Vorprodukten wie Energie oder agrarische Rohstoffe, und durch den gemeinsamen und damit skalenintensiven Ausbau insbesondere der Transportinfrastruktur (s. Kap. II, 1.2). Letzte-

81 Vgl. UNCTAD (1998), S. 186.

82 Vgl. Kaplinsky / Manning (1998), S. 139 ff.

83 Vgl. O'Brien (1997), S. 1 – 13.

84 Vgl. AfDB (1999), S. 202 f.

85 Vgl. Dollar / Easterly (1999), S. 546 ff.

res würde nicht nur die dringend erforderliche physische Integration innerhalb der Region vorantreiben, sondern wäre auch eine notwendige Bedingung für einen dynamischen Außenhandel einer SADC, die sich als ein weltmarktintegrierter Produktionsstandort verstehen will. Von direkter und hoher Relevanz für ein verbessertes Investitionsklima wäre es, wenn die vertiefte Integration zur politischen Stabilisierung und einem deutlichen Anstieg des Wachstums in der SADC beitragen würde.

In der Mehrzahl der SADC-Länder hat sich die Wirtschaftspolitik einschließlich der konkreten Rahmenbedingungen für ADI seit Beginn der 90er Jahre verbessert. Neben der Liberalisierung der Handels- und Devisenpolitik haben fast alle Länder der SADC Investitionsförderprogramme initiiert, entsprechende Agenturen gegründet sowie eine Reihe wichtiger bilateraler und internationaler Investitionsschutzabkommen unterzeichnet, wie etwa die MIGA-Konvention sowie die TRIPs- und TRIMs-Abkommen.⁸⁶ Die SADC-Mitglieder haben darüber hinaus auf regionaler Ebene ein Kooperationsprogramm zur Investitionsförderung beschlossen, dessen Gegenstand neben dem Erfahrungsaustausch ein gemeinsamer Personalentwicklungsplan und die weltweite Vermarktung des Investitionsstandortes SADC ist. Solche Initiativen spielen im Rahmen der Verhandlungen mit anderen regionalen Handelsblöcken wie der EU oder dem MERCOSUR eine zunehmend wichtige Rolle. Um mittelfristig als einheitlicher Investitionsstandort wahrgenommen zu werden, bedarf es in der SADC allerdings noch einiger Schritte zur Harmonisierung der Investitionsbedingungen wie rechtlicher Vorschriften, Besteuerung etc.⁸⁷

Der Zufluß von ADI in die Länder der SADC ist sehr unterschiedlich, weist aber insgesamt seit Mitte der 90er Jahre wieder eine wachsende Ten-

denz auf und ist in einigen Ländern, gemessen in Prozent am jeweiligen BIP, nicht nur im afrikanischen, sondern sogar im Entwicklungsländervergleich überdurchschnittlich hoch.⁸⁸ Im Investitionsranking der UNCTAD zählen Botsuana, Namibia und Mosambik zu den *frontrunners*, die sich nicht nur durch hohe absolute und relative Zuflüsse (im Vergleich zum BIP sowie pro Kopf), sondern auch durch ein über mehrere Jahre anhaltend hohes Niveau auszeichnen (s. Tab. A 23).⁸⁹ Auch im *Africa Competitiveness Report*, der ein Standortranking auf Basis von Befragungen international agierender Unternehmen vornimmt, schneidet ein Großteil der SADC-Mitglieder gut ab und bekommt darüber hinaus gute Aussichten auf weitere Verbesserungen bei wichtigen Investitionsbedingungen zugeschrieben.

Dennoch gehören Investitionen auch in der SADC in erster Linie der Kategorie *resource-seeking investment* an, während Investitionen zur Marktentwicklung (*market-seeking*) und Effizienzsteigerung (*efficiency-seeking*) eine untergeordnete Rolle spielen und sich auf sehr wenige Länder und Branchen konzentrieren. Der Großteil der ADI in der SADC fließt wie im sonstigen Afrika in die Extraktion mineralischer Rohstoffe sowie Edelsteine und Metalle. In diesem Bereich werden in Afrika extrem hohe Renditen erzielt,⁹⁰ und die Unternehmen sind von den sonstigen Standortbedingungen einschließlich erhöhter politischer Risiken vergleichsweise unabhängig oder können sich hinreichend dagegen absichern. Dies erklärt etwa die anhaltend hohen ADI-Zuflüsse nach Angola (s. Tab. A 23).

Im verarbeitenden Gewerbe gilt dies nicht. Die Ansiedlung ist meist wenig standortgebunden (*footloose*), wenn nicht ressourcennah, und daher

86 Vgl. UNCTAD (1998), S. 173.

87 Vgl. hierzu im einzelnen Investitionsführer Südliches Afrika (2000).

88 Vgl. UNCTAD (1998), S. 179.

89 Durch die Verstetigung werden erratische ADI-Ströme durch einmalige Engagements etwa im Bergbau oder infolge großer Privatisierungsprojekte herausgerechnet. Vgl. UNCTAD (1998), S. 177 ff.

90 Vgl. UNCTAD (1999), S. 17 f.

sehr sensibel dafür, daß bereits ein ganzes Bündel von Bedingungen erfüllt ist, bevor eine Niederlassung oder Erweiterungsinvestition an einem bestimmten Ort erfolgt. Neben natürlichen Ressourcen und dem Tourismus hat das südliche Afrika aber wenig spezifische technologie- oder humanressourcenbasierte Vorteile für Investoren des sekundären Sektors anzubieten. Zu den wichtigsten Standortfaktoren gehören – je nach Branche in unterschiedlicher Gewichtung – stabile Produktions- und Exportbedingungen, Marktzugang zu einem großen und wachsenden Markt bzw. günstige Transportinfrastruktur mit Blick auf Exportmärkte, verlässlicher und günstiger Zugang zu den wichtigsten Rohstoffen und Vorprodukten sowie gut ausgebildete Arbeitskräfte. Mit Ausnahme Südafrikas und, mit Abstrichen, auch des Inselstaates Mauritius weist keines der Länder der SADC für sich betrachtet ausreichende Bedingungen bei einer Mehrzahl der genannten Faktoren auf. Die Volkswirtschaften sind extrem klein, viele sind Binnenländer, die meisten haben zwar agrarische und mineralische Rohstoffe zu bieten, verfügen aber nur über ein geringes Potential an technisch-kaufmännisch qualifizierten Fachkräften, um diese weiterzuverarbeiten und die Unterstützung durch spezialisierte intermediäre, parastaatliche oder private Institutionen ist extrem schwach.

Südafrika weist mit durchschnittlichen Zuflüssen von 755 Millionen Dollar pro Jahr in absoluten Zahlen den größten Anteil der ADI aus Drittländern in die Region auf. Seit 1994 haben die Direktinvestitionen stark zugenommen, was allerdings v.a. im Zusammenhang mit der Modernisierung bereits bestehender Anlagen steht sowie mit einigen wenigen großen Privatisierungsvorhaben wie dem Teilverkauf von Telkom, der Inlandsfluglinie Sun Air sowie der Flughafengesellschaft. Ansonsten entspricht weder die in- noch die ausländische Investitionsentwicklung dem erhofften Niveau, was in erster Linie mit der abwartenden Haltung vieler Investoren angesichts des schwierigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses begründet wird. Der Stabilitätskurs, den die Regierung von Thabo Mbeki verfolgt, wirkt sich kurzfristig eher dämpfend auf Wachstum und Investitionen aus, trägt

aber insgesamt zur Glaubwürdigkeit der Regierungsstrategie und damit mittelfristig zur Konsolidierung der Rahmenbedingungen für Investitionen bei.

Bei den intraregionalen Investitionen steht Südafrika ebenfalls an der Spitze. Zwischen 1996 und 1998 flossen ca. 4 Milliarden US \$ in Investitionsvorhaben in der Region.⁹¹ Zunehmend übernehmen südafrikanische Unternehmen und Investitionsgesellschaften auch Katalysatorfunktion für extraregionale Investoren, wodurch die Konzentration der ADI auf Südafrika teilweise kompensiert werden kann. Dabei dient die Regionalkenntnis der Südafrikaner beispielsweise Unternehmern aus OECD-Länder sozusagen im „Huckepack“-Verfahren bei gemeinsamen Investitionen in anderen Ländern der Region. Südafrikanische Unternehmen investieren gemäß ihres komparativen Vorteils in erster Linie im Bergbausektor, in jüngerer Zeit nehmen aber Investitionen in der Region v.a. in Dienstleistungen (Finanzen und Handel) und in geringerem Umfang auch im verarbeitenden Gewerbe (bekanntestes Beispiel: Brauereien) zu.⁹² Die Wirkung der Investitionen in den Empfängerländern ist ambivalent: Auf der einen Seite sind die Zuflüsse hochwillkommen und leisten einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der defizitären bilateralen Zahlungsbilanzen gegenüber Südafrika. Sie ziehen teilweise auch weitere Investitionen nach sich, über die dann in größerem Umfang lokal Arbeitsplätze geschaffen werden können, etwa im Bereich der Nahrungsmittelverarbeitung im Umfeld von Supermarktketten.⁹³ Auf der anderen Seite mehren sich Befürchtungen über Verdrängungseffekte, die direkten Beschäftigungseffekte der meist kapitalintensiven Anlagen sind gering und indirekte Effekte durch technologische *spill-overs* und *forward linkages* bleiben abzuwarten. Sie könnten aber wie im Falle des Maputo-Korridors rund um

91 Africa Research Bulletin (2000), S. 14164.

92 Vgl. Investitionsführer Südliches Afrika (2000), S. 12.

93 Vgl. Business Map (1999), S. 34 ff.

das Aluminiumwerk Mozal oder auch durch die Ansiedlung von Zulieferern beispielsweise im sambischen Bergbau durchaus entstehen, wenn dies proaktiv etwa durch die Förderung der Ansiedlung von KKMU des verarbeitenden Gewerbes oder von unternehmensorientierten Dienstleistern unterstützt wird.⁹⁴ Die Gewährung spezieller Einfuhrkonzessionen an südafrikanische Unternehmen (wie z.B. von Sambia erteilt) ist dabei allerdings kontraproduktiv.

Die SACU-Mitglieder haben bei der Attraktivität für Investoren in der Vergangenheit bereits von ihrer Nähe und ihrem erleichterten Zugang zum südafrikanischen Markt profitiert.⁹⁵ Neben der bereits erwähnten Ansiedlung im Automobilbereich gelingt es beispielsweise Botsuana zunehmend, sich neben Südafrika als Sitz für Banken, Versicherungen und andere Dienstleister zu etablieren. Die von diesem Land seit Jahren verfolgte Strategie, die Einkünfte aus dem Diamantenverkauf über die Förderung der Ausbildung in den Aufbau von stärker technologie- und wissensbasierten Wettbewerbsvorteilen zu investieren, beginnt sich auszuzahlen. Die Vertiefung der Regionalintegration über die SACU hinaus ist ein wichtiger dynamischer Faktor für eine solche Strategie.

Investitionen anzuziehen, die der Verbesserung der Effizienz dienen, ist in der Vergangenheit neben Südafrika in der Region nur noch Mauritius gelungen. Über den Aufbau einer freien Produktionszone hatte sich das Land im Verlauf der 80er Jahre als Standort für die Textil- und Bekleidungsindustrie etabliert, von dem aus im Rahmen des Lomé-Abkommens insbesondere der EU-Markt zu günstigen Bedingungen beliefert werden könnte. Ein großer Teil der mauritianischen Exporte geht heute aber auch in die USA. Bei den ADI verzeichnete das Land zwischen 1985 und

1990 jährliche Zuwächse von knapp 50 %. In den 90er Jahren wuchsen die Zuflüsse weiterhin stetig, wenn auch auf niedrigerem Niveau.⁹⁶ Dennoch muß Mauritius darum kämpfen, den Sprung vom Billiglohnstandort in wertschöpfungsintensivere Bereiche zu schaffen. Das Land verfolgt derzeit aktive Strategien, parallel zur Auslagerung traditioneller Branchen an andere Standorte den Bereich Informationstechnologien aufzubauen. Auch hierbei gilt, daß dies sich gerade mit Blick auf den regionalen Markt als erfolgreich erweisen kann. Als attraktiver Standort für den einen oder anderen Firmensitz aus der Region hat die Insel bereits an Bedeutung gewonnen.

Die Beispiele verdeutlichen, daß einerseits die regionale Integration im Hinblick auf Markterweiterung und Effizienzgewinne durchaus eine relevante Rolle spielt, daß es für die einzelnen Länder darüber hinaus aber darum gehen muß, ihren *spezifischen* Vorteil zu identifizieren und aktiv auszubauen, sei es mit Blick auf regionale oder aber auf überregionale Märkte. Insgesamt kann die Region am stärksten profitieren, wenn es im Rahmen der Regionalintegration gelingt, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu stabilisieren. Krisenherde wie Angola, Kongo und nun auch Simbabwe wirken sich nicht nur über das Kriegsengagement ganz direkt negativ auf die Entwicklung einiger benachbarter Staaten aus (derzeit v.a. in Simbabwe und Namibia), sondern wirken auch indirekt, indem sich das Image der SADC-Region von dem eines krisengebeutelten Kontinents in keiner Weise abzusetzen vermag.⁹⁷ Allein an das Differenzierungsvermögen potentieller Investoren zu appellieren wird kaum ausreichen, um sich künftig vom negativen Einfluß einer *bad neighbourhood* abzukoppeln.

94 Zu Stand und Perspektiven von Investitionen in den „räumlichen Entwicklungskorridoren“ vgl. ausführlich Investitionsführer Südliches Afrika (2000), S. 14 – 19.

95 Vgl. Hansohm (2000), der damit die These einseitiger Polarisierungseffekte in Frage stellt.

96 Vgl. UNCTAD (1998), S. 168 f.

97 Vgl. Hansohm (2000), S. 7 f., der betont, daß die kleinen SADC-Länder gemäß empirischer Hinweise die Nachbarschaft zu Kriegsländern wesentlich mehr fürchten müßten als die zur regionalen Supermacht Südafrika.

2.4 Makroökonomische Konvergenz als notwendige Bedingung für die regionale Integration?

Einige der gescheiterten Integrationsversuche auf dem afrikanischen Kontinent und anderswo gehen auf das Konto nicht vereinbarter wirtschaftspolitischer Grundausrichtungen der jeweiligen Mitgliedsländer. Die wachsende Integration der Güter-, Kapital- und letztlich auch Arbeitsmärkte hat die Mitglieder der EU zu immer mehr Konvergenz in wichtigen Politikbereichen gezwungen, was in der gemeinsamen Währung und dem Kriterienkatalog von Maastricht seinen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Ein anderes aktuelles Beispiel für die Notwendigkeit einer Mindestkonvergenz ist der MERCOSUR, der bislang nur auf Handelsliberalisierung gesetzt hatte und derzeit eine ernste Zerreißprobe erlebt, weil die divergierenden Stabilisierungspolitiken der beiden großen Mitgliedsländer Brasilien und Argentinien zu einer massiven Abwanderung von Unternehmen und Arbeitsplätzen an den Standort Brasilien führen. Argentinien droht inzwischen mit dem Ausstieg aus dem Bündnis, wenn man sich nicht auf die Einhaltung bestimmter makroökonomischer Zielgrößen und die Zahlung von Kompensationen bei deren Verfehlung einigen kann.⁹⁸ Lehrt demnach die Erfahrung, daß makroökonomische Konvergenz eine notwendige Bedingung für die Regionalintegration ist? Oder ist vielmehr Konvergenz die Folge erfolgreicher Integration?

Zwei unterschiedliche Lesarten von Konvergenz sind auseinanderzuhalten. Zum einen ist in der Integrationsliteratur von Konvergenz im Sinne eines *catching-up* Prozesses die Rede. Dabei geht es gemäß neoklassischer Annahmen um die Erwartung, daß sich innerhalb einer Integrationsgemeinschaft durch erhöhte Faktormobilität Entwicklungsniveau und Pro-Kopf-Einkommen schrittweise angleichen. Empirische Bestätigung findet dieses Modell am ehesten in kleinen, handelspolitisch sowie währungspolitisch stark integ-

rierten Ländergruppen. Innerhalb der SADC trifft dies teilweise auf die SACU-Mitglieder zu, die neben der Zollunion über die *Common Monetary Area* (CMA) verbunden sind bzw. wo Botsuana als Nicht-Mitglied seine Währungspolitik eng am Rand orientiert. Tatsächlich zeichnen sich diese Länder bei einigen Indikatoren wie Pro-Kopf-Einkommen (Ausnahme: Lesotho), Wechselkurs- und Inflationsraten durch eine relative Konvergenz aus.

Zum zweiten geht es um die Frage, inwieweit makroökonomische Konvergenz als Voraussetzung für vertiefte Integration gelten kann. So erweist sich bei starker Handelsverflechtung zwischen Ländern insbesondere das sogenannte *beggar-thy-neighbour* Phänomen immer wieder als problematisch, bei dem ein Land seine Wettbewerbsposition gegenüber den anderen durch eine Ab- oder sogar Unterbewertungspolitik seiner Währung festigt, auf Kosten von Produktion und Exporten der anderen Mitglieder, die sich wegen der vereinbarten Handelsliberalisierung dagegen mit Zöllen nicht mehr wehren können. Insofern wird in Handelsblöcken häufig eine Konvergenz der Währungspolitiken auch unterhalb der Schwelle fixer Wechselkurse angestrebt. Ein weiterer Schritt zur Verringerung der Risiken und Kosten eines wachsenden Außenhandels ist in der Regel die Einführung fester Wechselkurse bzw. sogar einer Währungsunion. Letztere erfordert hohe makroökonomische Stabilität bei allen Mitgliedern und hohe Faktormobilität, da die Integration sonst auf Kosten etwa der stärker inflationierenden Mitglieder (Folge: Überbewertung) oder weniger produktiven Branchen und Regionen (Folgen: Deindustrialisierungseffekte und erhöhte Arbeitslosigkeit) gehen kann.

Einige Basisindikatoren wie Pro-Kopf-Einkommen, BIP-Wachstum, Inflationsraten oder reale Wechselkurse verdeutlichen, wie weit die SADC derzeit von makroökonomischer Konvergenz in beiderlei Hinsicht entfernt ist (s. Kap. I, 2 sowie Tab. A 24). Weder kann bislang von einem *catching-up* die Rede sein, noch gibt es Hinweise dafür, daß die makroökonomischen Reformen und Stabilisierungspolitiken, die in allen Ländern mit Ausnahme Angolas und Kongos seit einigen Jah-

98 Vgl. Handelsblatt, 23.3.2000, S. 10.

ren durchgeführt werden, zu einer Verstetigung und Annäherung wichtiger Indikatoren geführt hätte. Haushaltsdefizite, Außenverschuldung, Devisenknappheit und teilweise hohe Abhängigkeit von externen Zuflüssen schränken darüber hinaus den Handlungsspielraum für makroökonomische Politikgestaltung in den SADC-Ländern ein.

Bei der Überlegung, wieviel Konvergenz in welchen Bereichen der SADC notwendig und zweckmäßig erscheint, müssen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- die Länder sind hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft und ihres Entwicklungsniveaus extrem heterogen;
- die meisten Länder sind von wenigen Ausfuhr Gütern abhängig und damit sehr anfällig für *terms of trade* Schocks; diese Schocks werden die Länder nicht einheitlich, sondern asymmetrisch treffen, etwa ölexportierende anders als ölimportierende Länder;
- der Grad der Handelsintegration innerhalb der SADC ist sehr unterschiedlich, so sind beispielsweise die kleinen SACU-Mitglieder hinsichtlich ihrer Handelsbeziehungen wesentlich stärker auf Südafrika orientiert als beispielsweise Tansania oder Mauritius insgesamt auf die SADC;
- spiegelbildlich divergiert der Grad der Weltmarktintegration sehr stark; so wirkte sich die Asienkrise stark auf den südafrikanischen Kapitalmarkt aus (Abwanderung von Portfolioinvestitionen) und zwang das Land zu Anpassungsmaßnahmen, während andere Länder eher indirekt und zeitversetzt Nachfrageeinbrüche und sinkende Rohstoffpreise auf den Gütermärkten zu spüren bekamen;
- hinsichtlich der Mobilität von Personen gilt weiterhin größte Zurückhaltung; insbesondere Südafrika, aber z.B. auch Botsuana haben ihre Einwanderungspolitik in den letzten Jahren verschärft und werden bestenfalls auf selektive Zuwanderung setzen; die nationalen Arbeitsmarktpolitiken im Bereich des formellen Sektors gelten als rigide, wobei Südafrika inzwischen eine Reihe von Reformen eingelei-

tet hat, die zu einer schrittweisen Flexibilisierung führen dürften.⁹⁹

Die SADC ist demnach als Ganze noch nicht reif für eine stärkere währungs- oder geldpolitische Koordination. Angesichts der Heterogenität und der sich daraus ergebenden unterschiedlichen Erfordernisse für die makroökonomische Steuerung wäre eine enge regionale Abstimmung von Makropolitiken aber im derzeitigen Stadium auch nicht zweckmäßig.¹⁰⁰

Zwei Aspekte erscheinen prioritär:

1. Erstens sollte für die SADC-Mitglieder die Fortsetzung der Stabilisierungskurse und strukturellen Reformpolitiken (z.B. Fortsetzung der Privatisierung, Finanzsystemreform, Reformen im Bildungssystem etc.) gemäß nationaler Erfordernisse, Möglichkeiten und Prioritäten ganz oben auf der Agenda stehen. Wenn dies gelingt, ist automatisch ein großer Schritt im Sinne der regionale Konvergenz getan.
2. Zweitens sollte dies einhergehen mit einer möglichst weitgehenden Flexibilisierung der Wechselkurspolitik der Nicht-SACU-Länder, die zunächst den Ausgleich asymmetrischer Schocks ermöglicht, jedoch mit der Intensivierung der Handelsbeziehungen zunehmend auf die Erfordernisse der Regionalintegration Rücksicht nehmen muß, um *beggar-thy-neighbour* Probleme zu vermeiden. Die Erfahrung zeigt allerdings auch, daß Stabilität bei zunehmender Außenöffnung nicht allein mit einer Überbewertung erkauft werden darf, da dies der befürchteten Deindustrialisierung und Polarisierung Vorschub leisten würde.

Wenn die Handelsintegration allerdings im geplanten Rhythmus voranschreitet, werden die Konvergenzerfordernisse wachsen. Der Informationsaustausch über die verschiedenen Unterkomi-

99 Vgl. Standing / Sender / Weeks (1996).

100 Vgl. Jenkins / Thomas (1998), S. 168.

tees der betreffenden Sektorkoordinierungseinheit FISCO, beispielsweise dem Rat der regionalen Zentralbankpräsidenten, sowie Maßnahmen zur Finanzsystementwicklung in den einzelnen Ländern sind wichtige vorbereitende Schritte in dieser Richtung. Der SACU kommt bei aller berechtigter Kritik an der Dominanz Südafrikas in dieser Hinsicht eine wichtige Vorbildfunktion zu, und die RSA sollte hier demonstrieren, daß die Mitgliedschaft in einer Zoll- und Währungsunion dann zum *catching-up* anstatt zu Polarisierung beiträgt, wenn dies durch entsprechende Politiken proaktiv unterstützt wird. Zwar äußern die kleinen SACU-Länder immer wieder Unzufriedenheiten etwa mit der Höhe der Zahlungen aus dem Kompensationsfonds, der aus den gemeinsamen Zolleinnahmen gespeist wird und strukturbildende Maßnahmen finanziert. Letztlich wird dies aber als positiver Ansatzpunkt für die bessere Verteilung der Integrationsgewinne und –verluste angesehen, und alle Länder schätzen sich durchaus als Nettogewinner der bestehenden Vereinbarungen ein.¹⁰¹

2.5 Privatwirtschaft als Motor der regionalen Integration? Anforderungen an Unternehmen und Politik

Die SADC bekennt sich zu einer marktgeleiteten Handelsintegration und Industrialisierung, die im wesentlichen von der Privatwirtschaft selbst bestimmt und vorangetrieben wird. Dem öffentlichen Sektor kommt gemäß der offiziellen SADC-Politik die Aufgabe zu, einen effizienten, verlässlichen und transparenten makroökonomischen und regulativen Rahmen zu schaffen. Die angestrebte Rollenverteilung weicht allerdings deutlich von dem ab, was in den meisten Mitgliedsländern derzeit wirtschaftspolitische Praxis ist, nämlich eine starke Beteiligung des Staates und Einmischung in alle Sphären der Wirtschaft. Zu Recht wird jedoch von der SADC eine klare Verringerung des Staatseingagements seit Beginn der 90er Jahre festgestellt. Der Zusammenbruch der osteuropäischen

Planwirtschaften und die faktische Ablösung wirtschaftspolitischen Nationalismus durch die Globalisierung haben in allen Ländern der Region Spuren hinterlassen. Nicht zuletzt die Insolvenz der öffentlichen Hand und die Reformauflagen der Strukturanpassungsprogramme haben die Liberalisierung der Märkte und Privatisierungen in allen Ländern der Region beschleunigt.

Die Entstehungsgeschichte der SADC, die vorherrschenden institutionellen Strukturen wie auch der jüngere Verhandlungsprozeß bis zur Ratifizierung des Handelsprotokolls weisen jedoch alle darauf hin, daß die SADC noch einen weiten Weg vor sich hat, bis Regierungsstrukturen tatsächlich nur noch die Rolle des *facilitators* spielen werden. Aufbau, Ansatz und Politiken spiegeln eher das alte Bild einer Entwicklungsadministration wider, die sektorale Planungsdokumente verfaßt und Projekte im *top-down*-Verfahren durchführt. Der Sektor Industrie und Handel, für dessen Koordination die in Tansania ansässige Sektorkoordinierungseinheit SITCD (*SADC Industry and Trade Coordination Division*) zuständig ist, bildet hier keine Ausnahme. Immerhin muß dem von der SADC im vergangenen Jahr vorgelegten Entwurf für eine regionale Industrieentwicklungsstrategie zugute gehalten werden, daß es eine entsprechende Umorientierung der Politiken in den Mitgliedstaaten wie auch bei der SADC selbst anmahnt.¹⁰²

Wenn die Privatwirtschaft eine dynamische Kraft der Regionalintegration werden soll, müßte(n):

- ihre Rolle und Organisationsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten gestärkt werden,
- übergreifende Aufgaben, wie gemeinsame Interessenvertretung und Erfahrungsaustausch, durch regionale Netzwerke zwischen den nationalen Organisationen wahrgenommen werden, und
- geeignete Kooperationsmechanismen zwischen Vertretern der verfaßten Wirtschaft und den SADC-Institutionen etabliert werden.

101 Vgl. Hansohm (2000), S. 12.

102 Vgl. SADC / SITCD (1999), S. ii – iii.

2.5.1 Anforderungen an die Unternehmen

Die niedrige Produktivität vieler Unternehmen ist bisher ein wesentliches Hemmnis dafür, im Zuge von regionaler Handelsintegration und Weltmarktöffnung neue Chancen zu ergreifen. Wichtige Ursachen geringer Produktivität sind die mangelnden technischen und unternehmerischen Fertigkeiten des Managements sowie die schlechte Ausbildung der Arbeitskräfte, die es u.a. nicht erlauben, importierte Technologien geschickt zu assimilieren und an den lokalen Bedarf anzupassen. In der Folge bleiben den Unternehmen im Falle einer plötzlichen Veränderung der Rahmenbedingungen oft nur wenig andere Handlungsmöglichkeiten, als darauf defensiv (z.B. über Entlassungen) zu reagieren.

Die Schwäche des privaten Unternehmertums wird eines der wichtigsten Hemmnisse einer marktgeleiteten Industrialisierung in der SADC werden. Wirtschaftliche Analysen – auch und gerade die der Weltbank – setzten lange Zeit auf das Eintreten positiver Angebotsreaktionen, sobald die Preisanreize dafür günstiger wären. Dies ignorierte, daß Preisanreize nicht die einzige und oft auch nicht die wichtigste Determinante für unternehmerische Entscheidungen darstellen – in einem unsicheren Unternehmensumfeld wie Afrika noch weniger als anderswo. Nach Jahren oder sogar Jahrzehnten der Importsubstitutionsindustrialisierung tun sich viele Unternehmen noch schwer mit einer eindeutigen Markt- und Nachfrageorientierung. Statt dessen verharren sie in Abwartehaltung und erwarten weiterhin Unterstützung vom Staat. Nicht eingehaltene Qualitätsanforderungen und sonstige Unzuverlässigkeit bei der Auftrags-erfüllung sind häufige Probleme, die die Exportfähigkeit oder Zusammenarbeit mit transnationalen Unternehmen stark behindern.

Die Unternehmen sind für diese Defizite nicht allein verantwortlich, aber sie müssen künftig wesentlich stärker auf die bessere Gestaltung ihrer Rahmenbedingungen einwirken, anstatt sich nur individuell und auf ad hoc-Basis für das Wohlergehen des eigenen Betriebs einzusetzen. Das unternehmerische Risiko und die Unsicherheit der

Rahmenbedingungen sind in Afrika oft höher als in anderen Regionen und führen zu Anpassungsstrategien, die etwa durch erhöhte Transaktionskosten (der Informationsbeschaffung, der Risikoabsicherung, der Durchsetzung von Rechten und Verträgen etc.) zu erklären sind.¹⁰³ So führen beispielsweise Bigsten et al. die geringe Spezialisierung selbst größerer afrikanischer Unternehmen im Export auf die damit verbundenen Risiken zurück.¹⁰⁴ Der Exportanteil dieser Unternehmen übersteigt selten 30 %, und zwar auch dann nicht, wenn die grundsätzliche Hürde des Markteintritts bereits genommen ist. Immer wieder gilt es, herbe Rückschläge hinsichtlich des Unternehmensumfelds zu verkraften, wie die derzeitige Situation in Simbabwe zeigt. Private Unternehmen überstehen auch solche Krisen immer wieder in nahezu erstaunlicher Weise, aber ihnen bleibt dabei selten Zeit zur Akkumulation von Kapital, neuen Technologien, von Managementfertigkeiten und von Wissen.

Makroökonomische Stabilisierung und ein klarerer regulativer Rahmen haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, eine bessere Planungsgrundlage für die Unternehmen zu schaffen und ihre Transaktionskosten zu senken. Die Anforderungen an die Unternehmen bestehen nun v.a. darin, sich auf die entstehenden Spezialisierungsfelder zu konzentrieren und die notwendigen technologischen Lernprozesse zu initiieren. Dies wird am besten dort gelingen, wo sich einzelne Branchen an vorhandenen Agglomerationskernen orientieren und von produktiven, international erfahrenen Unternehmen lernen können.

In allen Ländern der Region spielen **kleine, kleinste und mittlere Unternehmen (KKMU)** hinsichtlich der Güterversorgung und Beschäftigung eine wichtige Rolle. In den offiziellen Statistiken wird ihr Beitrag zu den genannten Aggregaten bestenfalls geschätzt oder aber ganz vernachlässigt. Während der Anteil an Produktion und Wert-

103 Vgl. Bennell (1998), S. 18; Rodrik (1998), S. 60.

104 Vgl. Bigsten et al. (1999), S. 53 ff.

schöpfung tatsächlich gering sein dürfte, entbrennt immer wieder die Diskussion darüber, welche entwicklungs- und sozialpolitische Rolle diesen Unternehmen zukommt und wie ihre wirtschaftliche Dynamik einzuschätzen ist. Beides ist aber relevant, insbesondere wenn es darum geht, mit geeigneten Förderpolitiken eine bestimmte Zielgruppe zu erreichen. Die folgenden Aussagen, die den Stand der Empirie zum Ende der 90er Jahre widerspiegeln, zeigen die hohe sozialpolitische Relevanz von KKMU im südlichen Afrika, machen aber auch die großen Anforderungen deutlich, wenn ihr Beitrag zur wirtschaftlichen Aktivität und Industrialisierung in der SADC signifikant ansteigen soll.¹⁰⁵

In den Ländern der SADC arbeiten zwischen 20 und 30 % der arbeitsfähigen Bevölkerung in kleinen und kleinsten Unternehmen mit 1 bis 50 Mitarbeitern im sekundären und tertiären Sektor, also außerhalb von Landwirtschaft und Bergbau. Diese Zahlen berücksichtigen nur solche Unternehmen, die mindestens einen Anteil von 50 % ihres Outputs verkaufen, also oberhalb des Subsistenzniveaus arbeiten. Die Mehrzahl sind Einpersonunternehmen, die im ländlichen Raum angesiedelt sind. Die meisten dieser Unternehmen sind durch eine sehr geringe Wachstumsdynamik gekennzeichnet. Nur im Ausnahmefall wächst ein Kleinstunternehmen in die nächstgrößere Unternehmensgruppe hinein. Die *missing middle*, also das weitgehende Fehlen von Unternehmen mittlerer Größe mit Wachstumspotential zwischen einer ausufernden Überlebensökonomie auf der einen und großen staatlichen oder privaten Unternehmen auf der anderen Seite, ist ein generelles Charakteristikum der Länder im südlichen und östlichen Afrika.

Die Dynamik des KKMU-Sektors wird stark von der Konjunktur der Gesamtwirtschaft bestimmt,

insbesondere in Hinblick auf ihr Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In Krisenzeiten nehmen Gründungen zu, die jedoch nicht von der Besetzung einer Marktnische, sondern von Motiven der Existenzsicherung getrieben sind. Bei genereller Nachfrageausdehnung expandieren insbesondere die bestehenden KKMU, während reine Überlebensaktivitäten absorbiert werden. Neugründungen haben aus diesen Gründen eine sehr geringe Überlebenswahrscheinlichkeit. Die besten Überlebens- und Wachstumschancen haben solche KKMU, die sich komplementär zu größeren Unternehmen auf bestimmte Produktionsschritte oder Dienstleistungen innerhalb der wettbewerbsfähigen Branchen eines Landes spezialisieren. In diesem Stadium spielen die kaufmännisch-technische Ausbildung und der Erfahrungshintergrund der Unternehmerperson sowie der Zugang zu spezifischen finanziellen und nichtfinanziellen Dienstleistungen eine entscheidende Rolle für die weitere Wachstumsdynamik des Unternehmens.

Auch wenn sich die regionale Integration nicht unmittelbar auf die kleinsten Unternehmen auswirkt, weil die meisten von ihnen nicht exportieren und sie häufig lokale Marktnischen besetzen, wo sie einen natürlichen Schutz infolge von Transport- oder Marktbedienungskosten oder lokaler Vorlieben genießen, ist doch aufgrund der genannten gesamtwirtschaftlichen Abhängigkeiten mit einigen indirekten Effekten zu rechnen. Diese Unternehmen werden am ehesten dann expandieren, wenn es ihnen gelingt, sich an Branchen mit lokalem Spezialisierungsvorteil anzuhängen, etwa als lokaler Dienstleister im Zuge der Tourismusentwicklung.

Das verarbeitende Gewerbe der Region außerhalb Südafrikas wird angesichts seiner hohen Ressourcenintensität sowie geringer technologie- oder wissensbasierter Vorteile schwerlich eine Basis für eine dynamische Industrieentwicklung mit hoher Beschäftigungswirkung darstellen können. Die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an sich schnell verändernde Rahmenbedingungen ist angesichts einer extrem schmalen unternehmerischen Basis und anhaltend geringer Investitionen der meisten Länder in die notwendigen gesellschaftlichen Vorleistungen wie Ausbildung und

¹⁰⁵ Vgl. Liedholm / Mead (1998), S. 125 – 144, die die Ergebnisse einer außergewöhnlich breiten Erhebung in einer Reihe süd- und ostafrikanischer Länder zusammenfassen und auch auf die Wachstumsdynamiken der Unternehmen dieses Sektors eingehen.

Forschung stark begrenzt. In einer Reihe von Ländern muß sich ein privatwirtschaftliches Denken in breiter Form erst noch etablieren (z.B. in Sambia und Tansania), überall ist das weitgehende Fehlen dynamischer KKMU, die im Zuge der Liberalisierung neu entstehende Nischen besetzen und Spezialisierungspotentiale etwa als lokale Zulieferer nutzen könnten, eklatant.

2.5.2 Anforderungen an die Politik der SADC

Dynamische Effekte durch regionale Arbeitsteilung und Spezialisierung brauchen verlässliche und transparente Rahmenbedingungen und Zeit, um sich entwickeln zu können. Wesentlich ist für die SADC, daß die Zielrichtung klar ist und die Glaubwürdigkeit der einzelnen Schritte gewahrt bleibt. Möglichst einfache Ursprungsregeln und zügige Verhandlungsergebnisse, die dem Asymmetrieprinzip gerecht werden, wären wichtige Voraussetzungen für den erfolgreichen Start der Implementierung gewesen. Sie wurden nicht vollständig erfüllt. Auf Druck der RSA haben sich die SADC-Mitglieder auf *produktspezifische* Ursprungsregeln verständigt. Die geplanten Tarifenkungen sind je nach Land unterschiedlich und begründen nun zusammen mit den Ursprungsregeln für ein und dasselbe Produkt innerhalb der Region völlig unterschiedliche Produktions- und Exportbedingungen. Für die Unternehmen ist dies kaum durchschaubar, und die erforderlichen Zollprozeduren werden den regionalen Handel zusätzlich behindern statt fördern.

Die SADC-Institutionen sind sich der Gefahren wohl bewußt, die von dieser Flanke für die erfolgreiche Umsetzung des Handelsprotokolls ausgehen: *“The outstanding technical issues such as the rules of origin are very important but we should not allow them to slow down or delay the implementation of the Protocol by becoming themselves non-tariff-barriers.”*¹⁰⁶ Paradoxerweise besteht bei

den Ursprungsregeln gerade dieses Risiko, daß mit der tarifären Liberalisierung des Handels infolge der erforderlichen Formalitäten und Kontrollen zusätzliche nichttarifäre Hemmnisse eingeführt werden. Als besonders problematisch erweist sich im Falle der SADC, daß

1. ein gemeinsamer Außenzoll auf Jahre hinaus nicht erreicht werden wird und somit Ursprungsregeln noch lange gebraucht werden,
2. die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Mehrfachmitgliedschaften in verschiedenen Handelsgruppierungen unterschiedliche Ursprungsregeln zu beachten haben, und
3. die Zollbehörden in vielen Mitgliedstaaten bereits jetzt als überlastet gelten und diese zusätzliche Aufgabe kaum ohne negative Auswirkungen auf den Handel werden bewerkstelligen können.

Hinsichtlich der Verhandlungen zu den Umsetzungsmodalitäten des Handelsprotokolls ist festzustellen, daß das SADC-Abkommen teilweise hinter bilaterale Regelungen zurückfällt, die den Marktzugang insbesondere zum südafrikanischen Markt für einige Länder weitgehend gesichert hatten. Nun droht beispielsweise Malawi eine schmerzliche Schlechterstellung seiner textil- und bekleidungsproduzierenden Unternehmen durch die Ursprungsregeln, die die RSA im neuen Freihandelsabkommen durchgesetzt hat. Hintergrund der Debatte, die sich v.a. in den Branchen Textil und Bekleidung stark zugespitzt hat, ist der hohe Handelsanteil einzelner Mitgliedstaaten an Produkten, die auf Basis aus Drittländern importierter Vorprodukte nur eine „geringfügige“ Weiterverarbeitung in der SADC erfahren. Der Streit besteht darin, welcher Anteil an importierten Vorprodukten in einem Produkt enthalten sein darf und wie im Vergleich dazu die einzelnen Schritte der Produkttransformation gewichtet werden. Im Sinne der Handelsschaffung wäre es gewesen, mit klaren und großzügigen Ursprungsregeln nur echtes Dumping oder das reine Umetikettieren von Produkten in der Region zu verhindern, ansonsten aber eine wettbewerbsfähige Produktion auf Basis kostengünstig importierter Vorprodukte zuzulassen. Nach den nun getroffenen Vereinbarungen, die - ggf. weniger wettbewerbsfähige - Vorpro-

106 SADC (1999g), S. 70.

dukte aus Südafrika begünstigen, ist dies allerdings fraglich.

Angesichts des komplizierten und von wenig Kompromißbereitschaft gekennzeichneten Verhandlungsprozesses um die *rules of origin* machte sich bei vielen Verhandlungsteilnehmern und Beobachtern zunehmend Skepsis breit, ob das gemeinsame Ziel tatsächlich Handelsexpansion und wachsende Arbeitsteilung in der Region sei. Die jüngste Schließung zweier malawischer Textilunternehmen im Zusammenhang mit Anti-Dumping-Maßnahmen Südafrikas hat sicher nicht zur Vertrauensbildung zugunsten der privatwirtschaftlichen Entwicklung in der SADC beigetragen.

Hier ist insbesondere Südafrika gefordert, einer weiteren Polarisierung entgegenwirken und weit-sichtige Entscheidungen zu treffen, die einen Kompromiß zwischen regionaler Verantwortung und innenpolitischen Anforderungen darstellen. Aber auch andere weiter entwickelte Länder der Region, insbesondere Simbabwe und Mauritius, werden dem Asymmetriegebot bislang nicht gerecht. Sie starten von hohen Tarifen in die regionale Handelsliberalisierung und werden nach den vorliegenden Angeboten noch für mindestens acht Jahre höhere Binnenzölle aufweisen als LDCs wie Mosambik, Malawi oder Sambia (s. Kap. I, 5.2.1). Letztere erreichten Zugeständnisse bei den Übergangsfristen zur Liberalisierung, insbesondere für Bekleidung und Textilien. Dies stellt zwar die vereinbarte Asymmetrie wieder her, droht jedoch dem ganzen Vorhaben die Dynamik zu nehmen. Durch eine Koppelung der weiteren Liberalisierung ab 2006 an die Erfahrungen der ersten Phase wurde der für die Privatwirtschaft besonders wichtige *locking-in*-Effekt der Handelsintegration faktisch aufgehoben.

Das Handelsprotokoll der SADC sieht vor, daß die Liberalisierung des regionalen Handels durch eine Politik zur regionalen Industrieentwicklung ergänzt wird. Das noch geltende Strategiepapier zur Industriepolitik der SADC stammt bereits von

1989. Ein neuer Entwurf der Sektorkoordinierungseinheit SITCD liegt vor, muß aber noch vom Ministerrat und von den Mitgliedsländern angenommen werden.¹⁰⁷ Kernelemente der von SITCD vorgeschlagenen Industrialisierungsstrategie sind die Export- statt Binnenorientierung, die Qualifizierung, insbesondere im technischen, kaufmännischen und Managementbereich, sowie die Förderung von KKMU.¹⁰⁸ Zu den wichtigsten Maßnahmen einer Politik, die Deindustrialisierung und Polarisierung in der Region aktiv zu verhindern sucht, zählen laut Strategiepapier insbesondere der Abbau aller tarifären und nichttarifären Handelsbarrieren einschließlich physischer Hindernisse für den regionalen Handel, und die Unterstützung von grenzüberschreitenden Investitionen, Beteiligungen, Börsennotierungen und Unternehmerkontakten.

Der Beitrag der SADC kann hierbei, wie im Strategiepapier vorgesehen, in der Förderung entsprechender Institutionen und institutioneller Netzwerke bestehen. Die nationalen Regierungen sind für stabile Makropolitiken und industriefreundliche Anreizsysteme zuständig, während sie sich aus Politiken der Preiskontrolle und aus dem direkten Engagement im produzierenden Gewerbe zurückziehen sollen. Auch Politiken zur **Förderung von KKMU** wären vorrangig Gegenstand nationaler Zuständigkeiten, wobei das Strategiepapier zu einer Schwerpunktsetzung in diesem Bereich aufruft und eine Art Modell-KKMU-Politik auf Basis internationaler *best practice* und Erfahrungen in der Region entwerfen sowie einen entsprechenden Informations- und Erfahrungsaustausch unterstützen will.

Die Aufmerksamkeit für den KKMU-Sektor ist in jüngerer Zeit in allen Ländern der Region gestiegen, wobei entsprechende konsistente Förderpolitiken und Strategien weiter auf sich warten lassen. So hat sogar Simbabwe erst im vergangenen Jahr einen Entwurf für ein KKMU-Förderkonzept vor-

107 Vgl. SADC / SITCD (1999), S. ii – iii.

108 Ibid., S. iv – v.

gelegt, das noch nicht verabschiedet ist. Das *White Paper on SMME Development* der südafrikanischen Regierung, das internationaler *best practice* entspricht, oder auch das mauritanische Konzept könnten in der Region jedoch Schule machen. Wesentlich ist bei allen Förderansätzen, daß sie klar zwischen sozialpolitischer und wirtschaftspolitischer Zielsetzung unterscheiden. Die größte Herausforderung besteht darin, die Instrumente kosteneffizient und trotzdem mit hoher Breitenwirkung auf die unterschiedlichen Bedürfnisse einer sehr heterogenen Zielgruppe zuzuschneiden.¹⁰⁹ Hierbei spielen branchenspezifische Ansätze der Förderung eine zunehmend wichtige Rolle, was mit Blick auf die bessere Nutzung von Potentialen im Rahmen der Regionalintegration ebenfalls zweckmäßig erscheint.

Die sukzessive Außenöffnung, die den Produktivitätsdruck im industriellen Sektor bereits eindeutig erhöht hat, müßte in erster Linie mit einer Ausbildungsoffensive einhergehen, aber die wenigsten Länder und Unternehmen gehen dies bislang konsequent an. Im Gegenteil, die Aids-Katastrophe führt im südlichen Afrika derzeit sogar dazu, daß Investitionen in die Ausbildung weiter reduziert oder aber in der selben Höhe auf mehrere Personen verteilt werden, um das Risiko zu verringern, daß alle qualifizierten Kräfte erkranken oder sterben (s. Kap. II, 4). In der SADC-Region hat bislang noch kein Land offensiv darauf reagiert, was das Ausmaß der Infektion für die Arbeitsbeziehungen und die industrielle Dynamik bedeuten wird.

2.6 Praxis der Förderung von industrieller Entwicklung und Privatwirtschaft in der SADC

Die für Industrie und Handel zuständige Sektor koordinierungseinheit SITCD mit Sitz in Daressalam hat in der Vergangenheit viel Kritik auf sich gezogen und gilt als eine schwache SCU, insbe-

sondere gemessen an ihrer Aufgabe, mit Industrie und Handel zwei Kernbereiche der Regionalintegration zu koordinieren. Es muß im Nachhinein als Fehlentscheidung der SADC-Organe bzw. der beteiligten Regierungen angesehen werden, zwei so zentrale Integrationsbereiche in Tansania anzusiedeln, das zum einen institutionell und personell besonders schwach ausgestattet ist und das zum anderen in diesen Politikbereichen ein geringes Interesse an einem zügigen Voranschreiten besitzt. Die Problematik der geringen Koordinierungs- und Implementierungskompetenz von SITCD greift allerdings noch tiefer und berührt die grundsätzliche Frage des institutionellen Aufbaus und der Kompetenzzuweisung in der SADC. Bei SITCD kumulieren einige auch von anderen SCUs bekannte Probleme (s. Kap. I, 6.1).

SITCD ist formal dem nationalen tansanischen Industrie- und Handelsministerium zugeordnet. Die wirtschaftspolitische Grundausrichtung Tansanias einschließlich des betreffenden Ministeriums ist als noch besonders stark etatistisch und protektionistisch einzuschätzen. Das Land hat im Rahmen verschiedener regionaler Integrationsvorhaben, nämlich der COMESA, der EAC und der SADC jeweils eine besonders am langfristigen Zollschatz der eigenen, teilweise noch staatlichen bzw. staatsnahen Industrieunternehmen orientierte Politik verfolgt. Diese Haltung führte sogar zum Austritt aus der COMESA, wo die schnellste Liberalisierung vorgesehen ist, und sie ist mit der EAC nur deswegen vereinbar, weil hier die Handelsfragen auf der Agenda weit nach hinten verschoben wurden. Die nationale Politik ist demnach als eher zurückhaltend bis blockierend einzuschätzen, nicht gerade günstige Bedingungen für die Strategiebildung und zügige Implementierung im Bereich des Handels.

Hinsichtlich der Industriekoordination erweist sich als problematisch, daß Tansania selbst nur über einen besonders schmalen und darüber hinaus noch sehr staatslastigen industriellen Sektor verfügt. Die nationalen Erfahrungen mit moderner Industriepolitik sind entsprechend gering bis nicht vorhanden. Angesichts der Personalrekrutierungs- und Entlohnungspolitik in den SCUs ist es andererseits nicht möglich, externes Know-how nach

¹⁰⁹ Vgl. Liedholm / Mead (1998), S. 139.

Daressalam zu holen. Lokale Beobachter bezweifeln sogar, ob dies am Standort Tansania wegen seiner unzulänglichen Infrastruktur und des allgemein niedrigen Lebensstandards gelingen würde, selbst *wenn* regional wettbewerbsfähige Gehälter gezahlt würden. Tansania liegt geographisch am Rande der SADC. Es besitzt mit den geringsten Grad an Integration mit der Region, sowohl in Hinblick auf die Kommunikations- und Transportinfrastruktur als auch bezüglich des regionalen Handels. Hinzu kommt, daß die vorhandene Infrastruktur schwach ist, so daß ständig mit Verzögerungen und Unzuverlässigkeiten beispielsweise bei der Informationsübermittlung gerechnet werden muß. Als Standort für einen besonders koordinationsintensiven Sektor eignet sich das Land insofern besonders wenig.

Der derzeitige Zuschnitt der SCU sowie die Aufspaltung von eng verknüpften Politikbereichen auf verschiedene SCUs erweist sich auch in diesem Falle als wenig zweckmäßig. So ist die Überschneidung von Zuständigkeiten bzw. der Koordinationsbedarf besonders groß gegenüber der in Pretoria ansässigen Sektorkoordinierungseinheit für Finanzen und Investitionen FISCU. Während FISCU in der Vergangenheit selbst mit vielfältigen Problemen und Kritik zu kämpfen hatte, scheint sich jetzt in einigen Subkomitees Dynamik zu entwickeln. Angesichts der guten personellen und physischen Infrastruktur in Südafrika könnte sich diese SCU schnell als sehr schlagkräftig erweisen. Die Befürchtungen gehen hier eher wieder in Richtung auf eine zu große Dominanz Südafrikas in zentralen Bereichen der Integration, in denen das Land über einschlägige Interessen und auch Ressourcen verfügt. Ein horizontaler Kooperationsmechanismus zwischen den beiden SCUs ist bislang nicht in Sicht.

FISCU nimmt angesichts der mangelnden ökonomischen Konvergenz und der zunehmenden industriellen Konzentration in der SADC eine Schlüsselfunktion ein. Bislang agiert FISCU ohne Protokoll, was u.a. Ausdruck von Widerständen gegen die Abtretung von wirtschafts- und währungspolitischen Hoheitsrechten der einzelnen Mitgliedsländer ist. In fachlich-funktionaler Hinsicht sind die FISCU formal nachgeordneten Or-

gane wie der Rat der Zentralbankpräsidenten sowie die Unterkomitees der regionalen Entwicklungsbanken und Investitionsförderagenturen von einiger Relevanz. In allen Gremien ist die RSA führend. FISCU ist stark von marktwirtschaftlichen Prinzipien geleitet, wird sich jedoch faktisch daran messen lassen müssen, inwieweit die großen Disparitäten in der Region durch den Integrationsprozeß verschärft oder geschmälert werden. FISCU erhält umfangreiche technische und finanzielle Geberunterstützung, insbesondere durch die EU.¹¹⁰

Alle vier von SITCD und FISCU bearbeiteten Bereiche (d.h. Handel, Industrie, Investitionen und Finanzen) sind Kernbereiche der Privatsektorentwicklung und sollten daher in enger Abstimmung gestaltet werden. Eine Industrialisierungsstrategie wird letztlich ohne eine parallele Entwicklung etwa im Bereich Finanzsystementwicklung oder Investitionsförderung wenig wirksam sein. Andererseits müssen alle entsprechenden Institutionen und Programme eng am Bedarf der Unternehmen und der Industrialisierungserfordernisse der Region ausgerichtet sein. Eine Zusammenlegung dieser beiden SCUs gemäß den vorliegenden Reformvorschlägen zur *cluster*-Bildung unter Hinzunahme eines Querschnittsbereiches „Förderung der Privatwirtschaft“ wäre insofern zweckmäßig¹¹¹ (s. Kap. I, 6). Von hoher Relevanz für die Handelsintegration und Industrialisierung in der Region sind selbstverständlich die Bereiche Transportinfrastruktur und Telekommunikation, die an anderer Stelle behandelt wurden.

Das einzige regionale Programm, das im Industriesektor bereits angelaufen ist, ist ein MNPQ-Programm.¹¹² Alle anderen Programme befinden

110 Vgl. European Commission (1999).

111 Vgl. zu den Reformvorschlägen u.a. den sog. Chipeta-Report, Chipeta / CSIR / IMANI Development (1997).

112 MNPQ steht für Messen, Normen, Prüfen, Qualitätssicherung. Das analoge englische, in der SADC verwendete

sich erst im Planungsstadium und haben deshalb eher den Charakter einer Wunschliste der SADC, als daß sie abgestimmte Elemente einer Gesamtstrategie darstellten. Vielsagend ist in diesem Zusammenhang auch, daß bei der Präsentation der Programmvorschlage anlalich der diesjahigen SADC-Jahreskonferenz¹¹³ ein Vertreter der Privatwirtschaft gegen die Einrichtung eines Internet-gestützten Informationssystems durch SITCD einwandte, da ein solches sich bereits in Privatsektorregie im Aufbau befinde. Immerhin beziehen sich die Programmvorschlage grotenteils auf die zuvor benannten Ziele und Prioritäten, etwa die KKMU-Förderung und die berufliche Qualifizierung.

Ein von SITCD geplantes regionales Forschungs- und Entwicklungsprogramm könnte leicht zu ambitiös werden, wobei laut SITCD zunächst nur eine bessere Koordination und Kooperation nationaler Programme und Institutionen vorgesehen ist, was sinnvoll wäre. Programme und Projekte der Infrastrukturentwicklung und regionalen Investitionsförderung gehören dagegen in den Zuständigkeitsbereich anderer Sektorkoordinierungseinheiten bzw. in die Durchführungsverantwortung entsprechender Entwicklungsbanken und des Privatsektors selbst. Vorschläge zur Ausarbeitung einer regional harmonisierten Rechnungslegung sowie einer Wettbewerbspolitik fehlen im vorgelegten Strategieentwurf ganz, obwohl sie angesichts der befürchteten Polarisierung und Dominanz südafrikanischer Unternehmen sowie im Kontext eines KKMU-freundlichen rechtlichen Rahmens essentiell wären.

Während SITCD sich als Politikkoordinator – einschlielich des Entwurfs und der Umsetzung einer Industrialisierungsstrategie – versteht, soll dem Privatsektor insbesondere bei der Implementierung eine aktive Rolle zukommen. Es wird inzwischen anerkannt, da dazu ein entsprechender in-

stitutioneller Rahmen geschaffen und **Kooperationsmechanismen zwischen den SADC-Organen und Privatsektorvertretern** etabliert werden müssen.¹¹⁴ Wie die Kooperation aller betreffenden Institutionen im Bereich der Privatwirtschaft, insbesondere zwischen den SADC-Strukturen einerseits und den Privatwirtschaftsvertretern andererseits im einzelnen gesichert werden soll, welche genaue Rollen- und Arbeitsteilung dabei vorgenommen wird und wie dies mit den sonstigen SADC-Strukturen, z.B. dem Sekretariat, der am Sekretariat einzurichtenden *Technical Unit* zur Implementierung des Handelsprotokolls sowie FISCO abgestimmt werden soll, ist noch unklar. Möglicherweise wäre es sinnvoll, die Steuerungskompetenz des Sekretariats in Fragen der Privatsektorförderung zu erhöhen, insbesondere solange die Aufspaltung von Zuständigkeiten andauert und die Kooperation mit dem Privatsektor selbst noch nicht eingespielt ist.

Einige Schritte auf dem Wege zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit der SADC mit der Privatwirtschaft wurden in jüngster Zeit gemacht. Sie bestehen u.a. in der formellen Kontaktaufnahme mit verschiedenen regionalen Organisationen des Privatsektors, darunter die *Association of SADC Chambers of Commerce and Industry* (ASCCI), das *Southern African Enterprise Network* (SAEN) sowie das *Small Enterprise Promotion Agencies Council* (SEPAC). ASCCI hat als Dachverband der regionalen Industrie- und Handelskammern bislang mit Hilfe eines *Memorandum of Understanding* den stärksten Grad der Formalisierung der Beziehungen zur SADC erreicht,¹¹⁵ während sich SEPAC derzeit um die Anerkennung als Beratungs- und Implementierungsagentur in Fragen der KKMU-Förderung in der Region bemüht.

ASCCI's Ziel ist es, die Interessen der Privatwirtschaft auf SADC-Ebene zu vertreten sowie ber den regionalen Verbund die nationalen Organisa-

te Akronym lautet SQAM, vgl. SADC / SITCD (1999), S. 13.

113 Die Konferenz fand im Februar 2000 in Mbabane statt.

114 Vgl. SADC / SITCD (1999), S. vi.

115 ASCCI (1999).

tionen zu stärken und deren Dienstleistungsangebot zu verbessern. Die Organisation hat sich aufgrund ihres klaren Mandats und ihres Rückhaltes in den nationalen Kammern und Verbänden relativ schnell etabliert. Mit Mauritius stellt derzeit ein erfahrenes Land im Bereich des Kammerwesens den Vorsitz. Die formale Anerkennung durch die SADC-Strukturen steht noch aus, aber auf der diesjährigen SADC-Konferenz in Mbabane haben die Vertreter von ASCCI erstmalig eine Rolle gespielt in Hinblick auf die künftigen Kooperation zwischen SADC und der Privatwirtschaft. Die Entstehung von ASCCI ist durch ein GTZ-Projekt zur Förderung der Privatwirtschaft in der SADC begleitet worden, das gleichzeitig mit mehreren nationalen Unternehmerorganisationen zusammenarbeitet und sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Dienstleister für die Privatwirtschaft unterstützt.

Der Regionalverband wird mittelfristig zeigen müssen, welchen Mehrwert er seinen Mitgliedern bringt. Greifbare Ansatzpunkte gibt es aber bereits. So bietet etwa die Kammer aus Mauritius Fortbildungskurse und Praktika für Kammermitarbeiter aus der Region an. Der Aufbau gemeinsamer Ausbildungs- und Trainingscenter soll in Angriff genommen werden und eine Reihe von Unternehmerkontaktbörsen u.ä. sollen organisiert werden. Der Vorteil von ASCCI besteht darin, daß durch die institutionelle Struktur kaum zusätzliche Kosten entstehen. Neue Dienstleistungsangebote können zumindest für die zahlungskräftigen Mitglieder kostenpflichtig gemacht werden, was wiederum eine Teilfinanzierung von Angeboten an schwächere Mitglieder (Existenzgründer, KKMU) ermöglicht. Problematisch für ASCCI (wie für die SADC insgesamt) ist eher die Schwäche einiger nationaler Kammern. So gibt es beispielsweise aus Botsuana bislang keine Mitgliedsorganisation, die das Land bei ASCCI vertreten würde, aus Sambia wird immer wieder über das Hineinregieren von staatlichen Instanzen in das Kammerwesen berichtet, in Südafrika und Namibia konkurrieren die Vertretungen der überwiegend weißen oder schwarzen Unternehmerschaft miteinander usw. Insgesamt besteht jedoch die berechtigte Hoffnung, über regionale Erfahrungen

Lerneffekte hinsichtlich eines modernen Kammerwesens auszulösen.

Auch das seit 1996 aktive SEPAC war in Mbabane vertreten, um sich auf SADC-Ebene mehr Gehör zu verschaffen. Diesem regionalen Netzwerk zur **Förderung von KKMU** gehören jeweils drei Vertreter des öffentlichen, privaten und NRO-Sektors aus den Mitgliedstaaten der SADC an. Bislang hat SEPAC mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung v.a. themenorientierte Seminare für den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen KKMU-Förderinstitutionen der Region durchgeführt. Über dieses Stadium des lockeren Informationsnetzwerkes will die Organisation in der nächsten Phase hinauswachsen und sich als Ansprechpartner und Beratungsinstitution in allen Fragen der KKMU-Förderung für die SADC-Strukturen wie auch für die Mitgliedstaaten etablieren.¹¹⁶ Problematischer als bei ASCCI ist die Mitgliederbasis, das Mandat und die Finanzierung. Da viele Länder nicht über klare Zuständigkeiten im KKMU-Bereich verfügen, ist auch die Entsendung von Vertretern zu SEPAC nicht eindeutig bzw. im NRO-Bereich sogar recht beliebig. Die in SEPAC vertretenen Institutionen sind ihrerseits überwiegend keine Mitgliederorganisationen, so daß sie sich in erster Linie selbst vertreten, während der Gewinn des Netzwerkes für die eigentliche Zielgruppe der KKMU eher indirekter Natur ist. Mit der Übernahme des Vorsitzes durch die simbabwische Handelskammer wird zwar der Mitgliederbezug gestärkt, andererseits werden dadurch auch die Überschneidungen mit ASCCI deutlich. SEPAC müßte sich demnach auf regionaler Ebene über sein spezifisches Beratungs-, auf nationaler Ebene durch ein zusätzliches Dienstleistungsangebot legitimieren. Ob dies gelingen kann, ist eher fraglich. Wenn die Organisation ihren Fortbestand sichern kann, wird es darüber hinaus schwer sein, unabhängiger als bisher von der Geberfinanzierung zu werden.

116 Vgl. SEPAC (1999).

Für ein regionales Netzwerk in der KKMU-Förderung spricht die faktische Relevanz dieses Teils der Privatwirtschaft in der Region sowie der Bedeutungszuwachs, den der Politikbereich in den nationalen Wirtschaftspolitiken in den meisten Ländern der Region genießt. Gegen einen regionalen Ansatz in der KKMU-Förderung sprechen die folgenden Argumente:¹¹⁷

- KKMU-Förderung ist wegen der überwiegend nationalen Marktorientierung dieser Unternehmen und ihrer jeweils spezifischen Umfeldbedingungen und Bedürfnisse eher eine nationale oder sogar lokale Aufgabe denn eine SADC-weite.
- Bereits auf nationaler Ebene bereitet die Beschaffung der für eine bessere Politikgestaltung notwendigen Daten und Informationen über Umfang, Dynamik und Probleme von KKMU große Schwierigkeiten; auf SADC-Ebene scheint das Unterfangen noch wesentlich problematischer.
- Über die SADC-Strukturen selbst werden kaum große Summen für die KKMU-Förderung in der Region assoziiert werden; von einer gemeinsamen KKMU-Politik sind die SADC-Länder noch weit entfernt.
- Es macht wenig Sinn, die Standardelemente der KKMU-Förderung auf regionaler Ebene zu wiederholen, wenn dem kein spezifischer regionaler Mehrwert beigemessen werden kann.

Signifikantere Wirkungen als ein regionales KKMU-Förderprogramm könnte dagegen ein Ansatz entfalten, der über die regionale Schiene insbesondere zwei Strategien verfolgt:

1. Die Bewußtseinsbildung bei Regierungen für die Relevanz des KKMU-Sektors zu stärken und Demonstrationseffekte auf Basis konkreter Erfahrungen mit Programmen und Maßnahmen zu erzeugen; dies kann ergänzt werden durch ein regionales Programm zur Per-

sonalausbildung sowie durch Praktika in der KKMU- und/oder der Privatwirtschaftsförderung in den fortgeschritteneren Ländern der Region oder auch in Industrieländern.

2. KKMU mit Export-, Zuliefer- oder sonstigem Spezialisierungspotential mit besonderen Förderkomponenten in regionale Programme der Privatwirtschaftsförderung einzubinden, etwa im Rahmen der regionalen Investitionsförderung wie den *Spatial Development Initiatives* (SDIs), in der Tourismusförderung, durch regional ausgeschriebene öffentliche oder private Aufträge, grenzüberschreitende *business linkage*-Programme u.a.m.

2.7 Ansatzpunkte zur Stärkung der Privatwirtschaft in der SADC und Schlußfolgerungen für die EZ

Privatwirtschaftliche Unternehmen, besonders des sekundären Sektors, haben in mehrfacher Hinsicht einen schweren Stand in der SADC. Nationale Rahmenbedingungen sind auch nach Jahren der Strukturanpassung nicht gerade unternehmensfreundlich und vielfach von Rückschlägen in interventionistische und auf die Erzielung von Renteneinkünften für den öffentlichen Sektor ausgerichtete Politiken gekennzeichnet. Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit sind infolge solcher Rahmenbedingungen meistens gering, und sie werden durch vielfältige Probleme auf der Meso- und Mikroebene noch weiter reduziert. Die regionale Integration wie auch die seit mehreren Jahren praktizierte Außenöffnung setzen die Unternehmen angesichts dieser Ausgangslage zwar einerseits unter einen enormen Anpassungsdruck, scheinen aber andererseits die einzige Chance für eine nachhaltige Verbesserung sowohl der angebotsseitigen als auch der Nachfragebedingungen in der SADC zu sein.

Alle Maßnahmen zur Förderung der Privatwirtschaft sollten den anstehenden Strukturwandel in der Region antizipieren und darauf zielen, die Unternehmen bei der Nutzung der sich eröffnenden neuen Optionen zu unterstützen. Der Transformationsprozeß stellt hohe Anforderungen an die **Re-**

117 Vgl. Thomas / Dircks (1995), S. 94 f.

gierungen, die intermediären Strukturen und die Unternehmen in der SADC-Region und bringt Kosten mit sich: Notwendige Produktivitätssteigerungen und die anstehenden Privatisierungen werden v.a. im verarbeitenden Gewerbe und gerade in den weiter entwickelten Ländern wie Südafrika und Simbabwe Entlassungen in einem Ausmaß mit sich bringen, das in der kurzen Frist nicht vollständig durch beschleunigtes Wachstum in anderen Bereichen kompensiert werden kann.

Handelsschaffung durch Regionalintegration kann dazu beitragen, daß der Übergang von der Binnen- zur Außenorientierung in der SADC ohne allzu schmerzliche Einbußen gelingt und der Prozeß der Industrialisierung und arbeitsteiligen Spezialisierung ohne Rückschläge fortgesetzt wird. Polarisierung und Konzentration der Unternehmensansiedlung in wenigen Regionen innerhalb Südafrikas sowie Deindustrialisierung in anderen Ländern der Region sind ernstzunehmende Phänomene, denen es im Sinne einer breiten Industrialisierung in der SADC entgegenzuwirken gilt, und zwar am besten über proaktive, vorbeugende Maßnahmen oder aber über Kompensations- bzw. Strukturausgleichsmechanismen (s. Kap. I, 7).

Die wichtigsten generellen Ansatzpunkte zur Stärkung der Privatwirtschaft in der SADC sind:

- die zügige und umfassende Verbesserung des Marktzugangs in der SACU, insbesondere auf dem südafrikanischen Markt, sowie der weiter entwickelten Länder der SADC gegenüber den LDCs der Region durch zeitlich und dem Umfange nach asymmetrischen Abbau der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse;
- die weitere Verbesserung der wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft in den SADC-Ländern, so daß eine makroökonomische Konvergenz in der Region induziert wird und der Polarisierung nicht durch Instabilität, Überbewertung, Hochzinspolitik oder Devisenbewirtschaftung Vorschub geleistet wird;
- die Erleichterung und Förderung grenzüberschreitender Investitionen, Unternehmensbe-

teiligungen, Zulieferbeziehungen usw. im Sinne einer regionalen Arbeitsteilung und Spezialisierung gemäß komparativer Vorteile der einzelnen Länder;

- die Stärkung der beruflichen Qualifizierung in den SADC-Ländern, insbesondere in den Bereichen technischer, kaufmännischer und Managementfertigkeiten, da der Strukturwandel mit einem *skill-bias* einhergehen und die am wenigsten darauf vorbereiteten Länder am stärksten treffen wird;
- die Unterstützung von KKMU mit Wachstums- und Spezialisierungspotential, insbesondere in Branchen, die nationalen und regionalen Wettbewerbsvorteilen entsprechen, wie die Nahrungsmittelverarbeitung und der Tourismus;
- die gemeinsame Nutzung kostenintensiver Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen in der Region und deren Ausrichtung am regionalen Bedarf, insbesondere hinsichtlich anwendungsorientierter Technologien für den produzierenden Sektor;
- die Berücksichtigung der Aids-Problematik als Querschnittsthema in allen Ansätzen der Unternehmensförderung in Hinblick auf Prävention und, soweit überhaupt möglich, auf die betriebswirtschaftliche und soziale Abfederung ihrer Konsequenzen.

Die **deutsche EZ** hat der Bedeutung der regionalen Sichtweise im südlichen Afrika frühzeitig Rechnung getragen und ist mit zwei Projekten zur Handelsintegrations- und Privatwirtschaftsförderung bereits seit einiger Zeit in zentralen Bereichen der Regionalintegration aktiv. Den beiden Projekten ist es gelungen, durch eine Verankerung der Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen (von der Kammer- und Verbandsebene über die nationale bis zur SADC-Ebene) sowie durch die Vernetzung untereinander und die Kooperation mit anderen regional ausgerichteten Programmen (wie z.B. der politischen Stiftungen) einen signifikanten Beitrag zur Förderung der Regionalintegration und der Privatwirtschaft in der SADC zu leisten. Mit Beginn der Implementierung des Handelspro-

tokolls sollten diese Ansätze weiter genutzt und ausgebaut werden.

Darüber hinaus sollte das vorhandene EZ-Instrumentarium insgesamt auf seine Anwendungsmöglichkeiten im Sinne der Förderung der regionalen Integration geprüft werden. Hierzu zählen im Bereich der Privatwirtschaftsförderung etwa Schulungen der DSE (Beispiel: Zolladministration) und der CDG (Kammerwesen), grenzüberschreitende Investitionsförderung durch die DEG, Unterstützung regionaler Institutionennetzwerke durch die politischen Stiftungen etc. Um der Polarisierung entgegenzuwirken, wäre insbesondere auch die Einrichtung eines von Mitgliedsländern und weiteren Gebern gespeisten regionalen Strukturfonds unterstützenswert (s. Kap. I, 7.2).

Schwerpunkte der künftigen Förderung sollen sein:

- die Stärkung schwächerer Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien zur proaktiven Nutzung der Effekte der Handelsintegration; dies kann u.a. via Beratung der Handels- und Industrieministerien oder Förderung nationaler *task forces* für die Implementierung geschehen;
- die Fortsetzung des *capacity-building* am Sekretariat in der Phase der Implementierung;
- die Förderung der Kooperation zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren und Institutionen auf nationaler und auf SADC-Ebene;
- die Stärkung der privatwirtschaftlichen Akteure selbst hinsichtlich ihrer Organisationsfähigkeit und der besseren Wahrnehmung von Dienstleistungs- und Lobbyfunktionen.

Das in Harare ansässige Projekt zur Förderung der Privatwirtschaft arbeitet derzeit in drei SADC-Ländern mit Organisationen der verfaßten Wirtschaft und hat wesentlich zur Gründung des regionalen Kammerdachverbandes ASCCI beigetragen, der inzwischen offizieller Ansprechpartner der SADC-Institutionen ist. Mit den Kammern und dem Dachverband sollte schrittweise der Be-

darf für die Entwicklung moderner Dienstleistungsangebote für die Region ausgelotet werden. Mit der regionalen Perspektive kommt dem Wissenstransfer *innerhalb* der Region eine wachsende Bedeutung zu, für den das Projekt eine Katalysatorfunktion übernehmen kann. Außerdem können spezifische Angebote der deutschen Seite wie Schulungen in umweltgerechten Produktionsverfahren oder die Entwicklung vermarktbarer Informationspakete für den regionalen Handel kostengünstiger und mit größerer Reichweite durchgeführt werden. Über ASCCI sowie die Kooperation mit anderen Projekten der Privatwirtschaftsförderung ist eine Ausdehnung des Ansatzes auf weitere SADC-Länder vorgesehen und sinnvoll.

Bestehende **bilaterale Programme und Projekte** im Bereich der Privatwirtschaftsförderung in den anderen SADC-Ländern sind darauf zu prüfen, ob eine stärkere regionale Vernetzung und die Aufnahme von Projektkomponenten mit regionalem Bezug zweckmäßig erscheint, etwa hinsichtlich der Förderung exportfähiger KKMU, der Unterstützung weiterer Mesoinstitutionen bei einer stärker regionalen Ausrichtung oder dem institutionellen *capacity-building* im Rahmen regionaler Austauschprogramme.

Die **deutsche Privatwirtschaft** wirbt durch den Afrikaverein und SAFRI selbst bereits sehr aktiv für ein stärkeres Engagement im südlichen Afrika. Die EZ kann diese Initiativen in Kooperation mit dem BMWi und anderen Gebern am besten über das Einwirken auf verbesserte Investitionsbedingungen in der SADC unterstützen. Die PPP-Fazilität kann für mittelständische Unternehmen u.a. im Rahmen der Entwicklungskorridore in der SADC interessant werden.

Nachdem die **Kooperation mit der Privatwirtschaft** von der SADC jahrelang vernachlässigt wurde, scheint in jüngerer Zeit ein Umdenkprozeß Raum zu greifen. Die SADC-Strukturen öffnen sich damit dem Dialog und der Kooperation mit einem der wichtigsten Akteure in der Phase der vertieften Integration. Die sich daraus bietenden Chancen können durch die EZ in mehrfacher Hinsicht unterstützt werden:

- indem die Einbeziehung privatwirtschaftlicher und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure in den Integrationsprozeß im politischen Dialog explizit begrüßt und weiter gefordert wird;
 - indem die Institutionalisierung der Kooperation zwischen SADC-Strukturen und Privatsektorvertretern unterstützt und die Dialogbereitschaft und Verhandlungsfähigkeit auf beiden Seiten gefördert wird;
 - indem die horizontale Kooperation von Vertretern der Privatwirtschaft aus verschiedenen Ländern auf regionaler Ebene gefördert wird, wenn das Mandat, der Bedarf und ein erkennbarer Mehrwert, etwa durch die eindeutige Rückkopplung zu nationalen Instanzen und Mitgliedern des Privatsektors, geklärt sind;
 - indem die entsprechenden Organisationen der verfaßten Wirtschaft auf nationaler Ebene in ihrer Funktion als moderne Dienstleister für ihre Mitglieder gestärkt und damit auch auf Aufgaben im regionalen Bereich vorbereitet werden.
- gestattet werden können und sollen mit Hilfe von Gutachten oder *feasibility*-Studien beizutragen;
 - die Beratung am Sekretariat mit Beginn der Implementierung fortzusetzen und dabei insbesondere die Belange der Privatwirtschaft sowie die Wirkungen auf die schwächeren Mitgliedstaaten einzubringen;
 - die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Fragen der Privatwirtschaftsförderung am Sekretariat zu unterstützen;
 - eher auf die Stärkung staatlicher und privater Institutionen der Privatwirtschaftsförderung in schwachen Mitgliedstaaten zu setzen statt reformresistente SADC-Strukturen wie SITCD durch externe Unterstützung zu festigen;
 - in der bilateralen Kooperation mit SADC-Mitgliedern generell Regionalintegration und Außenöffnung stärker in den Vordergrund zu stellen.

Die **SADC-Organe**, die neben dem Sekretariat speziell mit der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft betraut sind, also die Sektorkoordinierungseinheiten SITCD und FISCU, sind suboptimal organisiert und daher wenig förderlich für die Formulierung und Implementierung geeigneter Strategien in der Region. Eine durchgreifende Strukturreform findet politisch derzeit noch keine Mehrheit in der SADC. Auch wehren sich die nationalen Ministerien gegen Einschnitte bei ihren Zuständigkeiten. Der EZ bieten sich angesichts dieser Ausgangssituation folgende Ansatzpunkte:

- alle von den SADC-Mitgliedern selbst getragenen Ansätze zu einer Bündelung von Kompetenzen im Bereich Handel, Industrie, Finanzierung, Investitionen und Förderung der Privatwirtschaft zu unterstützen;
- zur Klärung der Frage, inwieweit in Kernbereichen der Integration mittelfristig supranationale Instanzen eingerichtet und mit entsprechenden Mitteln und Kompetenzen aus-

Gerade angesichts der institutionell-organisatorischen Schwächen auf seiten der SADC ist es auch im Bereich der Privatwirtschaftsförderung um so wichtiger, **Geberkoordination** sicherzustellen. Dies gilt insbesondere gegenüber der EU, der Weltbank und USAID, aber auch anderen, die in der Privatsektorförderung eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Die Konkurrenz der Geber um einige Partnerinstitutionen im Privatsektorbereich ist bereits absehbar und sollte dringend vermieden werden.

3 Förderung einer regional abgestimmten nachhaltigen Agrarentwicklung, Ernährungssicherung und Ressourcennutzung

3.1 Problemlage, Ressourcen-, Agrar- und Ernährungsbasis

3.1.1 Agrarstrukturen und Entwicklungshemmnisse

Die **Bedeutung der Agrarentwicklung** für die Ernährungssicherung, Einkommensverbesserung, Beschäftigungsentwicklung, Ressourcenstabilisierung, den intraregionalen Handel, den Export sowie die Devisenerwirtschaftung der Mitgliedsländer der SADC ist von hohem Stellenwert.¹¹⁸ Auch anlässlich des jüngsten Konsultativtreffens des SADC-Ministerrats in Mbabane wurde dies unterstrichen.¹¹⁹ Die Bedeutung unterscheidet sich zwar von Land zu Land, insgesamt nimmt aber der agrarische Sektor (Produktion, Verarbeitung, Handel) eine Stellung ein, die nur mit Ausnahme von Südafrika und Botsuana als strategisch entscheidend für die zukünftige Wirtschafts- und Sozialentwicklung der Länder der Region bezeichnet werden kann. Dies gilt insbesondere für die Agrarländer Sambia, Malawi, Tansania und Mosambik, aber auch für Simbabwe und Teile von Südafrika.

Der agrarische Sektor ist allerdings aufgrund der kolonialen Siedlungsgeschichte, der klimageographischen Unterschiede und der entwicklungspolitisch bedingten unterschiedlichen Strukturen sehr differenziert und insgesamt stark risikobehaftet.¹²⁰ Die **Landnutzungssysteme** variieren von Kleinstbetrieben (unter oder auf Sub-

sistenzniveau) über kommerzielle bäuerliche Betriebe bis hin zu agroindustriellen Unternehmen und Großflächenweidewirtschaften. Ihre Verfaßtheit reicht von traditionellen Landnutzungsrechten über Individualeigentum, Staatsbetriebe, Genossenschaftsunternehmen bis hin zu Kapitalgesellschaften. Der Grad ihrer Organisation und Integration in die Gesamtwirtschaft ist je nach Entwicklungsstand ebenfalls sehr unterschiedlich und reicht von niedrig (Mosambik) über fortgeschritten (Simbabwe) bis stark integriert (Südafrika).

Zu bedenken gilt ferner, daß aufgrund der siedlerkolonialen Vergangenheit in den meisten SADC-Mitgliedsländern eine starke **Dichotomisierung der Agrarentwicklung** stattgefunden hat. Dies hat innerhalb der Länder zur Entwicklung eines modernen, meist kapitalintensiven Teilsektors und eines wenig entwickelten bäuerlichen Subsektors geführt. Zwischen beiden bestehen große Struktur-, Produktivitäts- und Einkommensunterschiede. Um diese **Asymmetrie** mit ihren Nachteilen und Gefahren für die soziale und gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu überwinden, sind langwierige Transformationsprozesse notwendig.

Je nach Bedeutung des Agrarsektors (mit Bezug auf seine Ressourcenausstattung, seine Rolle als Wachstumsfaktor, für die nationale Ernährungssicherung, seinen Devisen-, Beschäftigungs- und Einkommensbeitrag) werden diese **Transformationsprozesse** ein unterschiedliches Gewicht bekommen (s. Tab. A 25). Leider sind sie in den ausgesprochenen Agrarländern wie Mosambik, Malawi, Sambia und Tansania noch wenig, in Ländern wie Südafrika, Botsuana und Mauritius weiter fortgeschritten. Die Angleichung beider Teilsektoren und ihre langfristige Integration in eine arbeitsteilige Volkswirtschaft ist insbesondere für Länder wie Namibia, Simbabwe, Sambia und Südafrika zur großen strukturpolitischen Herausforderung geworden. Der Weg dorthin führt allerdings nur über einschneidende Agrarstrukturreformen, die in den o.g. Ländern bereits begonnen worden sind, aber noch in keinem Fall zum durchschlagenden Erfolg geführt haben.

118 Vgl. Oosthuizen (1998), S. 342.

119 Thomson (2000): "The Food, Agriculture and Natural Resources Sector remains the backbone of most economies in the region with 70 – 80 percent of the region's population and labour force still dependent on agriculture for subsistence, employment and income. As the region proceeds with industrialisation agriculture is crucial in providing raw material and purchasing power, which facilitates this transformation".

120 Vgl. Whiteside (1998), S. 21.

Ziel dieser **Agrarstrukturreformen**¹²¹ ist es, die gravierenden Einkommensunterschiede zwischen dem modernen und dem kleinbäuerlichen Subsektor abzubauen und die Situation der bäuerlichen Bevölkerung, insbesondere der ländlichen Armen, zu verbessern. Dies kann nach weltweiten Erfahrungen nur im Verbund mit Maßnahmen zur Ernährungssicherung und einer umweltverträglichen Modernisierung des Agrarsektors geschehen.

3.1.2 Potentiale, Anfälligkeiten und Engpässe

Die SADC-Region ist insgesamt reichlich mit land- und forstwirtschaftlichen Ressourcen ausgestattet. Sie umschließt (außer DR Kongo) eine land- und forstwirtschaftlich nutzbare Fläche von ca. 477 Mio. Hektar. Davon werden gegenwärtig nur 5 % ackerbaulich, 41 % weidewirtschaftlich, 33 % waldwirtschaftlich bzw. als offenes Waldland genutzt; 21 % sind für eine landwirtschaftliche Nutzung nur bedingt geeignet. Im Durchschnitt der 12 Länder trägt die Landwirtschaft zu 34 % zum BSP bei, beschäftigt bis zu 80 % der gesamten Arbeitsbevölkerung und erwirtschaftet im Schnitt 26 % der Deviseneinnahmen.¹²² Die Region besitzt im sogenannten **Agrargürtel des Subkontinents**, der sich von Angola über Sambia, Nordsimbabwe, Malawi bis nach Mosambik und Tansania erstreckt, einige der fruchtbarsten afrikanischen Landressourcen (s. Karte A 5). Der Anteil an sehr fruchtbaren Böden an der gesamten Landnutzungsfläche ist in diesen Ländern besonders hoch¹²³ (s. Tab. A 26). Dieses Potential wird bislang nur zu einem geringen Prozentsatz genutzt, nämlich in Sambia zu 15 %, Mosambik zu 18 % und Tansania zu etwa 30 %. Bei voller Ausschöpfung dieser und anderer ackerbaulicher Reserven könnte die Region auf lange Sicht ihre Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln wirt-

schaftlich sichern und darüber hinaus Exportüberschüsse erwirtschaften.¹²⁴

Die Nutzung der natürlichen Ressourcen wirft allerdings eine Reihe **gemeinsamer und länderübergreifender Probleme** in der SADC-Region auf. Sie lassen sich im wesentlichen auf folgende Ursachen zurückführen: (a) zunehmender Landdruck aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums¹²⁵ (durchschnittlich 1,7 % p.a.) und der in Teilen der Region begrenzten Nutzflächen, (b) ungleiche regionale Verteilung von dicht- und dünnbesiedelten Gebieten über sehr unterschiedliche Boden-Klima-Regionen (subhumide, semiaride, aride und Bergregionen),¹²⁶ (c) Agrarstandorte unterschiedlicher Potentiale (Hochpotential-, Niedrigpotential- und Nahrungsmittel-Defizitregionen), (d) hohe Gefährdung der Böden, Vegetationsdecke und des Grundwassers durch klimatische Schockwirkungen und anthropogene Einflüsse wie Übernutzung oder nicht umweltgerechten Technologieeinsatz. Die Auswirkungen auf die Ressourcenbasis sind:

- zunehmende Inkulturnahme ungeeigneter marginaler Flächen für Acker- oder Weidenutzung,
- abnehmende Bodenfruchtbarkeit aufgrund von Monokulturanbau,
- eskalierende Entwaldung aufgrund der Expansion nicht-nachhaltiger Forstnutzung, von Feld- und Weidewirtschaften in Savannen- und Trockenwaldgebieten,
- Ausweitung der Desertifikation aufgrund von nichtangepaßten Landnutzungspraktiken, Überweidung und unökologischem Weidenmanagement,

124 Vgl. African Development Bank (1998).

125 Vgl. FAO (1986), S. 52. Potentielle Pro-Kopf-Ackerfläche 1980 und 2010 (ha): Lesotho: 0,26/0,12; Namibia: 0,38/0,16; Malawi: 0,69/0,26; Swasiland: 1,54/0,61; Botsuana: 1,85/0,64; Tansania: 1,94/0,66; Simbabwe: 2,16/0,74; Mosambik: 4,43/1,44; Sambia: 9,04/3,34; Angola 10,01/4,43.

126 Vgl. Moyo / O'Keefe / Sill (1993). Karten der Boden-, Klima- und Vegetationsformen der SADC-Länder (außer DR Kongo) sind im Anhang.

121 Unter Agrarstrukturreformen wird verstanden: Bodenbesitzreform (Landreform), Reform der Agrardienstleistungen, Bodenbewirtschaftungsreform.

122 Vgl. SADC / SADC FSTAU (1996), S. 9.

123 Vgl. Kleinhaus / Vink (1998), S. 389.

- starke Sedimentierung von Flüssen und Wasserläufen mit der Folge von massiven Bodenverlagerungen und Beeinträchtigung der Wasserreservoirs und Bewässerungsanlagen,
- Versalzung von Bewässerungsflächen aufgrund ungenügender Drainagemaßnahmen und
- sinkende Grundwasserspiegel aufgrund der zunehmenden Entnahme von Tiefenwasser für Tränk- und Nutzwasserzwecke.¹²⁷

In den meisten SADC-Ländern ist die Landwirtschaft für den überwiegenden Teil der ländlichen Bevölkerung (70 – 80 %) die einzige Grundlage ihrer Subsistenz- und Einkommenssicherung. Die Entwicklung sich selbst tragender Betriebsstrukturen im Rahmen einer ressourcenschonenden ländlichen Entwicklung wird deshalb sowohl für die direkte **Armutsreduzierung** als auch für eine **wirtschaftliche Breitenentwicklung** von zentraler Bedeutung sein. Dies gilt insbesondere für die Potentialländer Sambia, Tansania, Mosambik, Angola (nach militärischer Befriedung) sowie für Malawi.

Eines der größten **Entwicklungshemmnisse** zur Entfaltung dieses Potentials ist die mangelnde ländliche Infrastruktur (Wegenetz, Transport, Kommunikation). Hier sind noch gewaltige nationale und regionale Anstrengungen notwendig, sowohl was Neuinvestitionen als auch was die Unterhaltung des ländlichen Straßennetzes betrifft. Aber auch der Kleinkreditsektor für landwirtschaftliche Produktionsmittel und der Dienstleistungssektor für Agrarfachausbildung, angepaßte Agrarberatung und -forschung bilden in den meisten Agrarländern immer noch einen Entwicklungsengpaß.

3.1.3 Unsichere Ernährungsbasis

Vor dem Hintergrund eines innerhalb der SADC-Region sehr unausgeglichene agrarischen Wachstums (Tab. A 27) sowie eines erratischen

Wachstums der Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion innerhalb der meisten Länder selbst, kann der allgemeine **Ernährungszustand** im südlichen Afrika (ohne Südafrika) als unsicher bezeichnet werden. Er ist gegenwärtig nur befriedigend in Swasiland, Botsuana, Lesotho, Namibia und unbefriedigend in Angola, Sambia, Malawi, Mosambik. Insgesamt hat sich die Ernährungssicherheit in dieser Region seit den 70er Jahren ständig verschlechtert. *„One in two people in the Southern Africa region is food insecure, and one in four pre-school children is malnourished.“*¹²⁸ Falls der negative Trend der Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion in neun SADC-Ländern zwischen 1979 und 1993 anhält, würde sich der unbefriedigende Ernährungszustand weiter zuspitzen. Bislang ist es in diesem Raum aber trotz immer wiederkehrender Dürren und Produktionsausfälle nicht zu gravierenden Nahrungsmittelengpässen oder gar Hungerkatastrophen gekommen. Dies ist neben den rechtzeitig getätigten Nahrungsmittelimporten aus Drittregionen vor allem aber der forcierten kleinbäuerlichen Entwicklung in Ländern wie Malawi, Simbabwe und Tansania sowie dem funktionierenden regionalen Ernährungssystem (s. Kap. II, 3.2) zu verdanken.

Der Ernährungszustand in den einzelnen Mitgliedsländern, gemessen in Prozent der Unter- und Mangelernährten an der Gesamtbevölkerung bzw. am durchschnittlichen täglichen Pro-Kopf-Kalorienverbrauch, hat sich in den letzten drei Dekaden sehr unterschiedlich entwickelt: In den Ländern Tansania, Lesotho und Swasiland hat er sich verbessert, in Namibia und Botsuana ist er annähernd gleich geblieben und in Mosambik, Sambia, Angola, Simbabwe und Malawi hat er sich z.T. deutlich verschlechtert (Tab. A 28).¹²⁹ Er wird sich nach Schätzungen der FAO voraussichtlich bis 2020 in Swasiland, Botsuana, Lesotho und Tansania weiter verbessern, in Namibia auf einem Ni-

¹²⁷ Vgl. Leleka (1994).

¹²⁸ Pinstrup-Andersen et al. (1997), S. 18 ff.

¹²⁹ Vgl. FAO (1998). Prozent der Unter- und Mangelernährten an der Gesamtbevölkerung 1969/71, 1990/91, 1994/96: Tansania: 60, 37, 44; Lesotho: 49, 39, 40; Swasiland: 27, 16, 18; Namibia: 37, 37, 38; Botsuana: 35, 30, 34; Mosambik: 55, 66, 67; Sambia: 34, 43, 49; Angola: 39, 56, 48; Simbabwe: 35, 43, 44; Malawi: 27, 48, 42.

veau von täglich etwa 2.500 Kalorien p.c. bleiben und sich in den Ländern Simbabwe leicht, in Sambia, Malawi, Angola und Mosambik deutlich verschlechtern (s. Abb. A 2).

Eine **dauerhafte regionale Ernährungssicherung** kann in den SADC-Ländern langfristig nur durch eine stärkere Integration der nationalen Agrar- und Ernährungssektoren erzielt werden. Das Nebeneinander von realen und potentiellen Nahrungsmittelüberschuß- und Defizitregionen fordert einen verstärkten intraregionalen Nahrungsmittelaustausch geradezu heraus. Allerdings setzt dies eine untereinander abgestimmte Preis-, Handels- und Marktpolitik voraus. Bemerkenswert ist, daß es ausgerechnet Potentialländer wie Sambia, Mosambik (und Angola) bisher nicht geschafft haben, den Ernährungszustand ihrer Bevölkerung dauerhaft zu verbessern; dies ist lediglich in Tansania gelungen. Auch wird deutlich, daß strukturelle Nahrungsmittel-Defizitländer wie Namibia und Botsuana durch Nahrungsmittelimporte die Ernährungssicherheit, wenn auch auf niedrigem Niveau, stabilisiert haben. Schließlich ist erwähnenswert, daß Länder wie Swasiland und Tansania es geschafft haben, mit Hilfe einer gezielten Haushaltsernährungssicherungs- und Agrarförderpolitik und Lagerhaltung die Ernährungssituation langfristig zu verbessern.

3.1.4 Ansätze zur regionalen Agrarentwicklung und Ernährungssicherung

Nach Einschätzung der politisch verantwortlichen Akteure in den SADC-Mitgliedsländern kommt der regionalen Ernährungssicherung im Verbund mit einer agrarbasierten ländlichen Entwicklung eine **überragende entwicklungspolitische Bedeutung** zu. Eine wirksame Ernährungssicherungspolitik kann allerdings nur erreicht werden, wenn sie gleichzeitig auf Haushalts-, nationaler und regionaler Ebene ansetzt. Preis-, markt- und innovationspolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene müßten also durch handelspolitische Maßnahmen auf regionaler Ebene ergänzt werden.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist mit der Ratifizierung des **SADC-Handelsprotokolls**¹³⁰ gemacht worden. Danach soll der Handel im Laufe der nächsten acht Jahre schrittweise liberalisiert werden. Auf die Produktgruppe des Agrarhandels bezogen, würde dies bedeuten, daß entsprechend der Zielsetzung in Artikel 2 des Protokolls, sich (a) die Agrarproduktion im SADC-Raum langfristig stärker als bisher an den komparativen Standortvorteilen orientiert, (b) der intraregionale Agrarhandel gestärkt und (c) die grenzüberschreitende Investitionstätigkeit in diesem Sektor erleichtert wird. Auf die Umsetzung einer regionalen Ernährungssicherungspolitik bezogen würde dies bedeuten, daß neben der nationalen Förderung der Haushaltsernährungssicherung der Handel mit Grundnahrungsmitteln (besonders in Krisenzeiten) problemloser als bisher von Überschuß- in Defizitregionen realisiert werden kann. Die schrittweise Umsetzung des Handelsprotokolls kann somit als wichtige Maßnahme für die Schaffung einer regional abgestimmten Agrar- und Ernährungssicherungspolitik angesehen werden (s. Kap. II, 3.2).

Davon sind die SADC-Mitgliedsländer aber noch weit entfernt. Die einzige Klammer der bislang noch unabhängigen nationalen Agrar- und Ernährungspolitiken bildet das **System der regionalen Ernährungssicherung** mit seinen vier Komponenten, Frühwarn- und Informationssystem, Koordinierung der regionalen Ernährungssicherung, Management einer regionalen Nahrungsmittelreserve und Koordinierung von Ernährungssicherungsbegleitprogrammen. Darüber hinaus gibt es in den Agrarverwaltungen der SADC-Mitgliedsländer erste Versuche, die nationalen Agrarpolitiken miteinander abzustimmen. Konzeptionelle Überlegungen in diese Richtung finden in den zuständigen SADC-Einrichtungen (Sekretariat, Sektorkoordinierungseinheit, sektorale Kontaktbüros) und in den regionalen Agrarwissenschaftsforen statt.

Gemeinsame Grundlage für diese Überlegungen bildet die Tatsache, daß der erweiterte Wirtschaftsraum der SADC günstige Ausgangsbedingungen für eine **regional ausdifferenzierte Agrarpro-**

130 Vgl. SADC Protocol on Trade (1996), Maseru.

duktion nach Maßgabe natürlicher komparativer Standortvorteile bietet. Er unterscheidet sich deutlich in eine agrarische Hochpotentialregion (Länder des Agrargürtels mit z.T. noch ungenutzten Reserven), eine Niedrigpotentialregion (Länder in den semi-ariden südlichen Randzonen des Agrargürtels) und eine Marginalregion (Länder in agroklimatisch ungünstigen Lagen). Zur ersten Ländergruppe zählen Angola, Sambia, Tansania und Mosambik; zur zweiten Gruppe zählen Simbabwe, Malawi und Swasiland; zur dritten Gruppe zählen Namibia, Botsuana, der südliche Teil Simbawwes, weite Teile Südafrikas und Lesotho (s. Karte A 6). Hinzu kommt eine weitere Differenzierung: Die Länder der Potentialregion sind erst im Begriff, ihre Agrarsektoren zu modernisieren und stärker in die Gesamtwirtschaft zu integrieren. Die relative wirtschaftliche Bedeutung der Agrarsektoren in den südlichen SADC-Ländern nimmt hingegen ab bzw. war im Vergleich zu den Industrie- und Dienstleistungssektoren immer schon gering (Südafrika, Simbabwe, Botsuana, Namibia).

Aus diesen Überlegungen ergeben sich unterschiedliche Politikoptionen für die Ländergruppe im Agrargürtel und für die Ländergruppe der südlichen SADC-Region.¹³¹ Es ist zu erwarten, daß vom Modernisierungsprozeß der Agrarsektoren der **ersten Ländergruppe** starke vor- und nachgelagerte Wirkungs- und Multiplikatoreffekte für ein agrarbasiertes Wirtschaftswachstum ausgehen. Preisanreize und günstige Marktstrategien können hier für das notwendige Produktivitätswachstum sorgen. Flankiert werden sollten und werden diese (bereits) von Politiken zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, der Agrardienstleistungen und der Ausbildung von landwirtschaftlichen Fachkräften.

Für die **zweite und dritte Ländergruppe** wird das Schwergewicht der Politikmaßnahmen auf Agrarstrukturreformen ausgerichtet sein müssen, um der gravierenden Asymmetrie der Sozial- und Wirtschaftsentwicklung entgegenwirken zu können. Dies gilt vor allem für Namibia, Südafrika

und Simbabwe. Die Agrardienstleistungen könnten privatisiert, müßten in jedem Fall aber effizienter und flexibler angeboten werden. Die modernen Segmente der kommerziellen Landwirtschaft sollten befähigt werden, ihre Anteile auf den internationalen Märkten weiterhin zu behaupten bzw. auszubauen.

Insgesamt zeichnet sich langfristig für den SADC-Raum also die Notwendigkeit einer **regional differenzierten Agrar- und Ernährungspolitik** ab, die wie folgt ausgerichtet sein sollte:

- (a) *“exploit the diversity in the region and unlock the comparative advantage and agricultural potential especially in the northern parts of the region to produce food grains required to feed the growing regional market;*
- (b) *allow this diversity to stimulate rural development and trade in the region;*
- (c) *create a development path optimising the regional bargaining position vis à vis the international markets.”*¹³²

Die Ausrichtung auf eine differenzierte und regional abgestimmte SADC-Agrar- und Ernährungspolitik bedürfte der grundsätzlichen Zustimmung der Mitgliedsländerregierungen. Eine derartige regionalpolitische Entscheidung würde natürlich weitreichende **Folgen für die Agrarpolitiken** der meisten Mitgliedsländer haben. Hierbei gäbe es sicherlich Integrationsgewinner und –verlierer. Einige dieser Folgen wären z.B. die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit der Einrichtung eines gemeinsamen regionalen Strukturfonds für die Landwirtschaft (s. Kap. I, 7.2). Aus ihm könnten dringend notwendige Investitionen für die ländliche Infrastruktur in den Potentialländern finanziert werden. Auch sollte der gesamte Bereich der nationalen und internationalen Agrarforschung und -technologieentwicklung stärker auf die Potentialregion ausgerichtet werden. Die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse für den intraregionalen Agrarhandel sollten zügig abgebaut werden. Schließlich bedürfte es eines zeitlich befristeten Außenhandelsschutzes für die Dauer des Trans-

131 Vgl. van Rooyen / Sigwele (1998), S. 502.

132 Vgl. van Rooyen / Sigwele (1998), S. 502.

formationsprozesses in den Agrarländern der Potentialregion. Während dieser Zeit könnten sie ihren Anteil am Gesamtaufkommen der Getreideproduktion signifikant steigern.¹³³ Vor dem Hintergrund dieser regionalpolitischen Überlegungen sollten die laufenden Maßnahmen des SADC-Aktionsprogramms zur regionalen Ernährungssicherung, Agrarentwicklung und Ressourcenerhaltung neu überdacht werden, was zum Teil schon geschehen ist (s. Kap. II, 3.2).

3.2 Stand der laufenden regionalen Programme

3.2.1 SADC-Programm zur regionalen Agrarentwicklung und Ernährungssicherung

Regionalpolitische Einbindung

Bereits 1980 wurde das **erste Ernährungs- und Landwirtschaftsprogramm** für die Region entworfen. 1993 wurde dann unter dem Einfluß der Rio-Deklaration und der Agenda 21 eine erste **Strategie zur Ernährung, Landwirtschaft und Ressourcenerhaltung** vom Ministerrat verabschiedet. Sie verfolgte vier Ziele: (a) Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität zwecks Ernährungssicherung auf Haushalts-, nationaler und regionaler Ebene, (b) nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, (c) Verbesserung des Lebensstandards der ländlichen Armen durch zusätzliche Beschäftigung und Einkommen sowie

(d) Ausbau der landwirtschaftlichen Förderinstitutionen.

Im Jahre 1980 wurde die **Food Security Technical and Administrative Unit (FSTAU)** mit Sitz in Harare eingerichtet. Ihr wurde die Aufgabe übertragen, alle regionalen ernährungs-, landwirtschafts- und ressourcen-relevanten Programme zu koordinieren. Die Sektorkoordinierung der spezifischen Vorhaben und Programme in den Bereichen Agrarforschung und -ausbildung (Botsuana), Umwelt und Landmanagement (Lesotho), Binnenfischerei, Wild und Forsten (Malawi), Tierproduktion und Tiergesundheit (Botsuana), Hochseefischerei (Namibia) lag und liegt weiterhin in der Verantwortung der sechs regionalen Sektorkoordinierungseinheiten in Gaborone, Maseru, Lilongwe und Windhoek (s. Kap. I, 5.1).

Vor dem Hintergrund der wiederkehrenden Dürren im südlichen Afrika in den 80er Jahren und der abnehmenden Pro-Kopf-Nahrungsmittelproduktion wurde das ursprüngliche Ernährungs- und Landwirtschaftsprogramm nun zu einem SADC-Programm zur Verbesserung der regionalen, nationalen und Haushalts-Ernährungssicherung erweitert, dem **SADC Food Security Programme**. Ziel dieses Programms ist es, die landwirtschaftliche Produktion in den Mitgliedsländern zu erhöhen und die Region insgesamt zum Selbstversorger für Grundnahrungsmittel zu machen. Das Programm ist konzeptionell so angelegt, daß es alle relevanten Bereiche und Subsektoren für eine regionale Zusammenarbeit zusammenfaßt, so vor allem (a) den Austausch von Daten und Informationen und die Einrichtung einer Agrar- und Ernährungsdatenbank, (b) die Entwicklung eines Frühwarnsystems, (c) Maßnahmen zur Vermeidung von Nachernteverlusten und zur verbesserten Nahrungsmittelverarbeitung, (d) die Einrichtung einer regionalen Nahrungsmittelreserve, (e) die Verbesserung der Agrarvermarktungsinfrastruktur und (f) die Koordinierung der Nahrungsmittelhilfe in der Region. Alle Bereiche bilden zusammen ein *programme of complementary and inter-locking food security projects*.¹³⁴ Es setzt sich aus Einzelvorhaben zu-

133 Gegenwärtig liegen noch 40 % der geernteten Getreideflächen (Mais, Hirse, Reis, Weizen) der SADC (ohne Tansania) in Südafrika, gefolgt von Simbabwe und Mosambik mit jeweils 13 % und Malawi mit 10 %. Sambia und Angola spielten mit jeweils 6 % noch eine untergeordnete Rolle. Im Durchschnitt der Jahre 1996/98 lag das jährliche Produktionsaufkommen in Südafrika bei 12,2 Mio. t, in Simbabwe bei 2,6 Mio. t, in Malawi bei 1,7 Mio. t, in Mosambik bei 1,5 Mio. t und in Sambia bei 1,4 Mio. t. Die höchste Flächenproduktivität weist Südafrika auf (2,2 t/ha), mit Abstand gefolgt von Sambia (1,7 t/ha), Simbabwe (1,3 t/ha) und Malawi (1,2 t/ha). Die Potentialländer Angola und Mosambik weisen die geringste Produktivität auf (0,7 t/ha). US Department of Agriculture (1997).

134 Vgl. SADC / SADC FSTAU (1996), S. 9.

sammen, die auf mehrere SADC-Mitgliedsländer verteilt sind. Übergeordnete Koordinierungsstelle ist die Sektorkoordinierungseinheit FSTAU.

Angesichts der schleppenden Umsetzung dieses umfangreichen und konzeptionell sehr anspruchsvollen Programms wurde es 1996 einer ersten Prüfung unterzogen. Dabei wurde die ursprüngliche **Ernährungssicherungsstrategie** von 1993 weiter ausdifferenziert. Sie betont nach wie vor die Bedeutung der Produktionssteigerung in den Nahrungsmittel-Defizitländern, hebt darüber hinaus aber auf eine Diversifizierung der Agrarproduktion in den Potentialländern ab. Gleichzeitig sollen die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedsländern so verbessert werden, daß sie einerseits genügend Anreize für Produktivitätssteigerungen und andererseits ausreichend Kaufkraft und Zugang zu Nahrungsmitteln schaffen.

Langwierige Abstimmungsprozesse zwischen den Agrarministern der Mitgliedsländer führten schließlich zu der neuen **SADC Food Security Strategy**. Sie wurde 1997 vom Ministerrat verabschiedet. Ihr liegen fünf **Prinzipien** zugrunde: (a) Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, (b) Subsidiarität zwischen regionaler, nationaler und lokaler Ebene, (c) Berücksichtigung der Frauen im Ernährungssystem, (d) Multiplizität der Akteure und (e) Berücksichtigung der wirtschaftlichen und ökologischen Differenziertheit der Mitgliedsländer und Subregionen. Die Strategie sieht vor, der agrarökologisch bedingten unterschiedlichen Bedeutung der nationalen Agrarsektoren für die Entwicklung der einzelnen Mitgliedsländer Rechnung zu tragen. Sie sollen in Zukunft stärker im Gesamtzusammenhang regionaler Austauschmechanismen und auf der Basis komparativer Produktionsvorteile gesehen werden. Angebotsseitig geht sie von einer Preispolitik der **Produktionsanreize im bäuerlichen Sektor**, der stärkeren Hinwendung zu trockenintoleranten Getreidearten sowie von Maßnahmen gezielter Produktivitätssteigerungen aus. Eine ausreichende und stabile Nahrungsmittelverfügbarkeit in der Region könne, so wird betont, am ehesten dann erreicht werden, wenn erstens in den Potentialländern eine

agrarbasierte gesamtwirtschaftliche Entwicklung stattfindet, die zweitens auf einen starken intraregionalen Nahrungsmittelhandel gestützt ist, und wenn drittens nachfrageseitig der Zugang zu Nahrungsmitteln in allen Mitgliedsländern durch ein nachhaltiges Einkommens- und Beschäftigungswachstum gesichert ist.¹³⁵ Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Strategie ist allerdings eine schrittweise Liberalisierung des intraregionalen Agrarhandels (wie dies im Handelsprotokoll auch vorgesehen ist) und eines befristeten Außenhandelschutzes gegenüber subventionierten Agrarimporten.

SADC-Aktionsprogramm

Auf der Grundlage dieser neuen Strategie sind auf Beschluß des Ministerrats alle laufenden und geplanten Projekte mit regionalem Bezug noch einmal überprüft worden. Das gesamte **Projektportfolio zur regionalen Agrarentwicklung und Ernährungssicherung** wurde daraufhin in vier Subprogramme mit den dazugehörigen Einzelvorhaben zusammengefaßt. Das FANR-Aktionsprogramm umfaßt somit folgende Vorhaben:

1. *Generation and Exchange of Information*
 - *Regional Early Warning System*
 - *Remote Sensing for Early Warning*
 - *Regional Information System*
 - *Regional Nutrition Monitoring System*
 - *Regional Food Security Database Project*
 - *Strengthening and Co-ordinating Migrant Pest Control*
2. *Food Policy Analysis and Research*
 - *Regional Food Security Co-ordination*
 - *Regional Food Security Training*
3. *Promotion of Improved Food Availability*
 - *SADC Soil Fertility Analysis Services*
 - *Regional Food Reserve*

¹³⁵ Duncan (1998), S. 473. "The trust of the SADC Food Strategy is that food availability will be best achieved by successful development and strong trading position, and food access will be best achieved by sustained growth of incomes and employment."

- *Post-Harvest Loss Prevention and Food Processing*
 - *Regional Seed Production and Supply*
 - *Regional Seed Technology and Information Network*
 - *Regional Plant Quarantine Project*
 - *Production and Breeding of Vegetable Seed*
 - *Regional Quality Laboratory and National Sub-Units*
 - *Harmonisation of Seed Laws*
 - *Seed Production on Small-Scale Farms*
 - *Regional Irrigation Development*
4. *Promotion of Improved Food Access*
- *Post-Harvest Loss Prevention and Food Processing*
 - *Regional Food Marketing Infrastructure*

Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung dieses komplexen Programmes ist neben einer leistungsfähigen Organisationsstruktur eine breite Beteiligung aller Akteure aus Regierung, Wirtschaft und Farmerorganisationen. Seit des *Regional Community Building Workshop for Food Security* 1995 gibt es verstärkte Bemühungen in dieser Richtung, um die Verantwortung für die Ernährungssicherung im südlichen Afrika auf eine **breite Basis von Akteuren** zu stellen. Diese umfaßt die Nahrungsmittelproduzenten, Vertreter der Bauernverbände, der Ernährungsindustrie, Regierungsvertreter, Vertreter von internationalen Organisationen, von NRO sowie nationalen und internationalen Agrarforschungseinrichtungen.

Die **Finanzierung** der Einzelvorhaben des Ernährungssicherungsprogramms erfolgt zu über 90 % aus internationalen Gebermitteln, insbesondere der EU, Deutschlands, Dänemarks und der Niederlande. Der lokale Anteil am Programm wird hauptsächlich von Simbabwe getragen (s. Tab. A 29). Auf Drängen des Ministerrats wurde die Zahl der Einzelvorhaben von ursprünglich 30 auf 11 reduziert. Für eine Reihe von Vorhaben gibt es noch keine Finanzierungszusagen.¹³⁶ Jüngste Bestrebungen der Sektorkoordinierungseinheit, die 1999 auf Beschluß der SADC-

Agrarminister in **Food, Agriculture and Natural Resources Sector Development Unit (FANR SDU)** umgewandelt worden ist, zielen auf eine neue **Initiative** ab: die Mobilisierung von finanziellen und personellen Ressourcen zur weiteren Unterstützung von Maßnahmen zur regionalen Ernährungssicherung und ländlichen Entwicklung seitens der internationalen Gebergemeinschaft und der SADC-Mitgliedsländer.¹³⁷ Diese als **Food Security and Rural Development Hub (FSRDH)** bezeichnete Initiative wurde inzwischen vom Ausschuß der SADC-Agrarminister verabschiedet. Sie sieht vor, daß die FANR SDU als Angelpunkt (*hub*) im Verbund mit den sektoralen Kontaktbüros (*Sectoral Contact Points*) in den Mitgliedsländern (*spokes*) diese dabei unterstützt, Ressourcen der SADC- und der Geberländer für Vorhaben zur Ernährungssicherung und Armutsbekämpfung effizienter zu nutzen, neue Ressourcen zu mobilisieren und diese für die ländliche Entwicklung nutzbar zu machen.¹³⁸

Die vorgesehenen **Aktivitäten der FSRDH** umfassen (a) die Erarbeitung von strategischen Studien zur ländlichen Entwicklung, (b) die technische Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung von einzelnen Länderprogrammen sowie (c) die Stärkung der Planungs- und Analysekapazität der Mitgliedsländer. In diesen Bereichen wird eine deutliche Kapazitätsschwäche gesehen, die durch eine abnehmende Mittelbereitstellung seitens der Gebergemeinschaft noch verstärkt worden ist. Die Initiative soll somit zum strategischen Instrument werden, welches die Allianz zwischen den SADC-Mitgliedsländern und der internationalen Gebergemeinschaft¹³⁹ stärkt, um so auf ge-

136 Vgl. SADC (1997).

137 Vgl. SADC / FANR SDU (1999a): "The FANR SDU takes responsibility for cross-cutting issues such as policy and programme harmonization, food security, resource mobilization, institutional capacity-building, information generation and exchange".

138 Vgl. SADC / FANR SDU (1999a): "An overriding objective of the FSRDH is to assist SADC member countries in enhancing the effectiveness of the resources of member states and donor development resources in tackling issues of food insecurity and poverty".

139 Zunächst sollen folgende internationale Organisationen der Allianz angehören: AfDB, DBSA, EU, FAO, IFIAD,

meinsame und umfassende Weise Ernährungsunsicherheit und Armut durch ländliche Breitenentwicklung zu bekämpfen. Beides, so wird argumentiert, ist Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Gesamregion. Mehrere Geberorganisationen haben bereits ihr Interesse an einer Unterstützung der Initiative bekundet, darunter auch die Weltbank, AfDB, FAO und die GTZ.

Integrationspezifischer Ausblick

Dem SADC-Ernährungssicherungsprogramm wird seitens der FAO durchaus Erfolg zugeschrieben, wie aus dem jüngsten Welternährungsausblick zu entnehmen ist: *“The 1991/92 drought in Southern Africa, which devastated the sub-region’s agricultural production and resulted in unprecedented high import requirement for food, did not cause loss of life, as timely and credible early warnings were heeded by the respective governments and the international community at large. Effective co-ordination among countries of the sub-region ... averted the potential threat of famine.”*¹⁴⁰

Die FANR SDU selbst betrachtet dagegen die **Aussichten auf Erfolg der zukünftigen regionalen Ernährungssicherung** aufgrund der insgesamt unbefriedigenden Performance der Landwirtschaft in den SADC-Mitgliedsländern eher zurückhaltend.¹⁴¹ Begründet wird dies zum einen damit, daß das durchschnittliche Agrarwachstum aller Mitgliedsländer mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt gehalten hat (s. Kap. II, 3.1). Zum anderen waren die agrarpolitischen Rahmenbedingungen gerade in wichtigen Potentialländern wie Sambia und Mosambik über lange Zeit ungünstig und führten kaum zu nennenswerten Produktivitätszuwächsen. In anderen Agrarländern, wie Simbabwe und Malawi, dagegen wurden während der 80er Jahre nationale Förder-

programme zur Entwicklung des bäuerlichen Sektors durchaus mit Erfolg durchgeführt. Im Zuge der Reformmaßnahmen der Strukturanpassungsprogramme gerieten aber auch diese unter Druck; Leidtragende waren insbesondere die ressourcenschwachen Kleinbauern.¹⁴²

Auch die **Unterstützung seitens der internationalen Gebergemeinschaft** war nach Ansicht der FANR SDU alles in allem wenig erfolgreich. Die Technische Zusammenarbeit in diesem Bereich war bisher eher sporadisch und weitgehend fremdbestimmt. Es fehlte in vielen Fällen an Koordinierung und Integration in die jeweiligen nationalen ländlichen Entwicklungsprogramme. Zudem waren die lokalen Trägerstrukturen mit der Programmabwicklung meist überfordert. Obwohl die FANR SDU als eigentliche Anlaufstelle für Geberkoordination in allen Fragen der Ernährungssicherung, Landwirtschafts- und ländlichen Entwicklung fungiert, wurde dies nicht immer gebührend genutzt.

Nach Ansicht der Sektorkoordinierungseinheit weisen gegenwärtig alle wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren der SADC-Region darauf hin, konzertierte Anstrengungen zur ländlichen Entwicklung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene zu unternehmen. Dabei fällt der Entwicklung der Agrarsektoren in den Potentialländern eine Schlüsselrolle zu (s. Kap. II, 3.1). Die hierfür notwendigen nationalen und externen finanziellen Ressourcen und die nationalen personellen und institutionellen Kapazitäten dürften deshalb nicht weiter beschränkt werden. Diese Überlegungen bilden letztendlich auch den Begründungszusammenhang für die oben genannte Initiative FSRDH. Insgesamt zeichnet sich aus Sicht der FANR SDU eine entwicklungspolitisch nachvollziehbare sektorstrategische Perspektive ab. Diese überzeugt durch folgende Sichtweise:

- Avisierung einer **regional differenzierten Agrarpolitik** mit Ausrichtung sowohl auf die Hoch- und Niedrigpotentialländer im Agrargürtel als auch auf die Strukturreform- und Marginalländer des Südens der SADC;

UNDP, Weltbank, JICA, GTZ; später sollen weitere hinzugewonnen werden.

140 FAO (1999), S. 7.

141 Vgl. SADC / FANR SDU (1999b), Punkte 12 bis 17.

142 Vgl. Duncan / Howell (1992), S. 150.

- Verbindung von agrarbasiertem Wirtschaftswachstum, Haushaltsernährungssicherung und Steigerung der kaufkräftigen Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln mit ländlicher Breitenentwicklung in einem **konzertierten Ansatz zur Armutsminderung**;
- Bemühungen, weitere **finanzielle und Humanressourcen zu mobilisieren**, um die Bedeutung dieses Entwicklungsschwerpunktes für die Gesamtentwicklung der Region zu unterstreichen.

Die bisherigen konzeptionellen Überlegungen und Koordinierungsanstrengungen der FANR SDU haben somit, zusammen mit den Sektorverantwortlichen im SADC-Sekretariat, zur Vorbereitung und Entwicklung einer regional abgestimmten Agrar- und Ernährungssicherungspolitik geführt.

Vorbereitung einer regional abgestimmten SADC-Agrarpolitik

Auf der Basis der SADC-Deklaration und des Windhoek-Vertrages von 1992 hat das Sekretariat mittlerweile den **Prozeß zum Entwurf eines Protokolls** für den Sektor Landwirtschaft und Ernährung eingeleitet. Im Gegensatz zu den Entstehungsprozessen früherer Sektorprotokolle, sollen in diesem Fall erstmals aufwendige **Konsultationen** mit allen relevanten *stakeholder*-Gruppen geführt werden. In sogenannten *community-building workshops* soll ein Mindestkonsens zwischen den Mitgliedstaaten über Prioritäten, Elemente und Sachfelder des Agrarprotokolls erzielt werden. Am Ende des Prozesses, der sich in der Phase der regionalen Abstimmung aller sektorverknüpfender Belange (*interlinking issues between food security, crop and livestock development, animal disease control, agricultural research and training*) befindet, steht der Entwurf eines gemeinsamen Sektorprotokolls. Dieser wird dann dem Ausschuß der SADC-Agrarminister, danach dem Ministerrat und schließlich dem SADC-Gipfeltreffen zur Unterzeichnung vorgelegt werden. Nach Ratifizierung durch mindestens zwei Drittel der SADC-Länder tritt dann das Protokoll in Kraft.

Dieser Prozeß wird aufgrund seiner weitreichenden Folgen für die Agrarentwicklung der gesamten Region und der Komplexität des Verhandlungsgegenstandes wohl einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, als dies gegenwärtig noch von seiten einiger SADC-Vertreter angenommen wird. Da der Sektor in den meisten Mitgliedsländern eine zentrale entwicklungspolitische Rolle spielt, wird es nicht einfach sein, eine regional abgestimmte Agrarpolitik zu verabschieden, die es allen Mitgliedsländern gleichermaßen recht macht. Auch hier wird es Integrationsgewinner und -verlierer geben. Dennoch ist man sich einig, daß die SADC-Region ihre agrarischen Ressourcen am effektivsten nur nutzen können, wenn langfristig eine engere Zusammenarbeit erreicht werden kann. Kernstück einer zukünftigen regionalen Agrarpolitik wird die Ausrichtung auf die Haushaltsernährungssicherung in allen Mitgliedsländern sein. Der nachhaltige **Entwicklung des bäuerlichen Sektors** wird dabei eine zentrale Rolle zugeschrieben, ebenso dem rechtzeitigen Reagieren auf Dürren. Dies alles kann aus Sicht der SADC langfristig nur auf der Basis der Harmonisierung der nationalen Agrarpolitiken und eines freien intraregionalen Agrarhandels geschehen.

In dem Maße, wie die Vorbereitungen zur **Umsetzung des Handelsprotokolls** getroffen werden, möchte die Agrarabteilung im SADC-Sekretariat aktiv werden; gemeinsam mit der FANR SDU und den nationalen Kontaktbüros will sie die in Artikel 16 und 17 des Handelsprotokolls niedergelegten Veterinär- und phytosanitären Maßnahmen, Standards und technischen Regelungen¹⁴³ vorbereiten.

143 Vgl. Chisvo / Ndzingo / Kyomo (1999), S. 107.

Harmonisation of standards and rules:

- *harmonisation of SPS standards and regulations;*
- *regional control of migrant crops, pests and diseases;*
- *harmonisation of pesticide registration rules and procedures;*
- *harmonisation of animal production and welfare regulations;*
- *harmonisation and co-ordination of disease surveillance, diagnostic systems and control of transboundary diseases;*
- *harmonisation of standards for safety, quality and efficacy of vaccines and medicines;*
- *harmonisation of production standards for stockfeeds, including packaging and labelling;*

Zu diesem Zweck wird ein umfangreicher Katalog von Harmonisierungen und Regelungen abzuarbeiten sein, die Grundvoraussetzungen für einen freien Agrarhandel wären. Die Umsetzung des Handels- und die Entwicklung des Agrarprotokolls könnten praktisch parallel geschaltet werden, womit eine größtmögliche Kohärenz zwischen beiden Bereichen erzielt werden könnte. Leider fehlen hierzu im SADC-Sekretariat und auch in vielen nationalen Agrarministerien noch die personellen Voraussetzungen.

In den **Kontaktbüros der nationalen Agrarministerien** ist bereits erkennbar, daß der Übergangsprozeß zu einer regional abgestimmten Agrarpolitik eingeleitet worden ist. Die Rolle der Kontaktbüros besteht einerseits darin, die Sichtweise der Agrarpolitiken der Mitgliedsländer gegenüber der SADC zu vermitteln und andererseits Anstöße des Sekretariats in Richtung einer regionalen Abstimmung zu reflektieren. Aus diesem Austauschprozeß hat sich bei vielen Mitgliedsländern bereits die Vorstellung entwickelt, daß „reine nationale“ Agrarpolitiken langfristig nicht mehr aufrecht zu erhalten sein werden (*national policies are being gradually diluted*). Einzelne nationale Elemente wird man sicherlich beibehalten, andere, eher regionalspezifische wird man delegieren müssen, vorausgesetzt, daß es dafür ausreichende administrative Kapazitäten gibt. Die eigentliche Bewährungsprobe für eine regional abgestimmte Agrarpolitik wird allerdings die Umsetzung des Handelsprotokolls sein. In diesem Kontext werden sowohl die Schwächen des Handelsprotokolls als auch die der nationalen Agrarpolitiken zu erkennen sein.

Um diesen **Prozeß des Übergangs** zu regional abgestimmten Agrarpolitiken zu unterstützen, wird ein sogenanntes *FANR-Policy-Network* erarbeitet. Über dessen Mechanismen können in Zukunft die nationalen Agrarpolitiken analysiert und mögliche Kongruenzen festgestellt werden. Es ist

den Mitgliedern dieses Netzwerkes z.B. bekannt, daß Länder wie Sambia, Tansania und Mosambik deutliche komparative Kostenvorteile bei der Produktion von Mais, Erdnüssen und anderen Grundnahrungsmitteln haben werden. In Kenntnis dieser potentiellen Standortvorteile richtet sich z.B. der simbabwische kommerzielle Farmsektor bereits jetzt auf den Anbau höherwertiger Agrarprodukte aus (Frischgemüse und Schnittblumen für den Export, Sojabohnen, Milch- und Milchprodukte¹⁴⁴ etc.). Auch werden innerhalb dieses Netzwerkes bereits Diskussionen darüber geführt, welche Agrarstandorte und Betriebszweige eventuell von der Integration profitieren könnten und welche Wettbewerbsnachteile aufweisen.

3.2.2 SADC-Programm zum Schutz der Umwelt und zur nachhaltigen Nutzung von Landressourcen

Regionalpolitische Einbindung

Die gravierenden Umweltprobleme der SADC-Region wie Desertifikation, Wasserknappheit und Entwaldung können innerhalb nationaler Staatsgrenzen weder ursächlich erklärt, noch behoben werden (s. Karte A 7). Dies betrifft ebenfalls Umweltschäden, die von grenzüberschreitender Migration (Ressourcenübernutzung), Wasser- und Luftverschmutzung oder Wildwanderung herrühren. Maßnahmen zur Eindämmung all dieser Probleme können am wirkungsvollsten nur noch im Rahmen der Zusammenarbeit aller betroffenen Mitgliedstaaten getroffen werden. Überdies liegt es im Querschnittscharakter der Umweltproblematik begründet, daß immer mehrere Sektoren an einzelnen Umweltproblemen ursächlich beteiligt sind. Es ist daher folgerichtig, daß im SADC-Rahmen nahezu alle Sektorkoordinierungseinheiten Umweltkomponenten in ihren Zielsetzungen und Programmen mit aufgenommen haben. Gleichwohl liegt formal

-
- *harmonisation of standards for abattoir hygiene, and meat inspection;*
 - *harmonisation of rules and standards on biotechnology products, especially with reference to genetically modified food products.*

144 Im Milch- und Milchproduktsektor ist gegenwärtig noch Südafrika marktführend, wird aber gefolgt von Simbabwe. Dieser Sektor gilt inzwischen als sensibler Produktbereich, dessen Markt sich vermutlich Südafrika und Simbabwe weitgehend teilen werden.

das Mandat für die Koordinierung der Umweltbelange bei der Sektorkoordinierungseinheit in Maseru. Um den Schutz und die nachhaltige Nutzung der Land- und Bodenwasserressourcen der Region langfristig zu gewährleisten, wurde bereits 1985 auf Beschluß des SADCC-Ministerrats die **Soil and Water Conservation and Land Utilization Sector Co-ordinating Unit (SWCLU)** gegründet.

Die Sektorkoordinierungseinheit, die später unter dem Einfluß der UNCED-Beschlüsse in **Environment and Land Management Sector Co-ordinating Unit (SADC-ELMS)** umgewandelt worden ist, wurde von Anfang an als „Katalysator und Dienstleistungsorganisation für die SADC“ gesehen.¹⁴⁵ Aufgabe dieser Einheit war es zunächst, nach einer Einarbeitungsphase bis 1987 ein Aktionsprogramm für eine zweite Phase bis 1991 zu erarbeiten. Dieses sollte einen konkreten Beitrag zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Boden- und Wasserressourcen leisten. Entsprechend wurde 1985 das **SADC Soil and Water Conservation and Land Utilization Programme** vom Ministerrat ins Leben gerufen. Dieses wurde 1987 mit positivem Ergebnis evaluiert und ist dann immer wieder verlängert worden.¹⁴⁶

SADC-Aktionsprogramm

SADC-ELMS hat im Rahmen des Aktionsprogramms und mit Unterstützung der Mitgliedsländer und ihrer sektoralen Kontaktbüros eine breite Informations- und Datengrundlage über den Zustand und die Gefährdung der Boden- und Wasserressourcen¹⁴⁷ in der Region geschaffen. Diese Daten stehen mittlerweile allen Mitgliedsländern über ein Informationsnetzwerk zur Verfügung und werden ständig aktualisiert. Darüber hinaus sind eine ganze Reihe von Konferenzen und Workshops zum Thema Ressourcenschutz und

nachhaltiges Ressourcenmanagement für Mitglieder aus Forschungs- und Beratungseinrichtungen sowie für Vertreter sektoral zuständiger Ministerial- und Ämterverwaltungen durchgeführt worden.¹⁴⁸ Sie haben zusammen mit den Auswirkungen der Rio-Beschlüsse das Umweltbewußtsein und den Informationsstand unter den zuständigen Akteuren in der Region gestärkt bzw. verbessert.

Neben vielen programmatischen Überlegungen wurde frühzeitig der Ruf nach einer regionalen Ressourcenschutzstrategie laut. 1996 wurde die **SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development** vom Ministerrat verabschiedet.¹⁴⁹ Die Strategie verfolgt drei Ziele, die insgesamt deutlich machen sollen, daß ökologische Nachhaltigkeit nur bei Erreichen einer größeren sozialen Gerechtigkeit, einer gerechteren Ressourcenverteilung und Armutsminderung realisiert werden kann:

- *to protect and improve the health, environment and livelihood of the people of Southern Africa with priority to the poor majority;*
- *to preserve the national heritage, biodiversity and life supporting ecosystems in Southern Africa;*
- *to support regional economic development on an equitable and sustainable basis for the benefit of present and future generations.*

Die Strategie nimmt Bezug auf eine beachtliche regionale Analysearbeit¹⁵⁰ und die in Kapitel 3.1.2 bereits skizzierten **verursachenden Faktoren und Problembereiche von Umweltzerstörungen**. Zusätzlich wird deutlich, daß es in Zukunft darauf ankommen wird, den rechtlichen Rahmen und die institutionellen Kapazitäten sowie die analytischen und technologischen Kompetenzen für Umweltbe-

145 Vgl. SADCC (1989a), S. 4.

146 Vgl. SADCC (1987).

147 Vgl. SADCC (1989b). Berichte und Kartierungen (Erosion Hazard Mapping) sind für alle Mitgliedsländer erstellt worden.

148 Vgl. SADCC (1986, 1989c, 1991, 1997).

149 Vgl. SADC / ELMS (1996).

150 Vgl. SADC / Environment and Land Management Sector Co-ordinating Unit (1997).

lange in den Mitgliedsländern zu stärken. Weiterhin wird man sich bemühen müssen, die politischen Entscheidungsmechanismen im Bereich Umwelt und Entwicklung besser aufeinander abzustimmen und in den Kontext der internationalen Abkommen zu stellen (s. Kap. II, 3.3). Schließlich wird hervorgehoben, daß Information und Ausbildung sowie die Beteiligung der Betroffenen im Bereich Umwelt und Entwicklung Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie sind. Besondere Bedeutung wird der Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen und dem Privatsektor beigemessen.

Seit Beginn der **Umsetzung der regionalen Umweltstrategie** gibt es allerdings eine Fülle von Abstimmungsproblemen zwischen den Mitgliedsländern über Abgrenzungs- und Zuständigkeitsfragen (z.B. zwischen Agrar-, Forst- und Wassersektor), Kompetenzfragen (z.B. Verantwortlichkeiten für Umweltverträglichkeitsprüfungen) und Finanzierungsfragen, welche SADC-ELMS und ihre Aktivitäten selbst betreffen. Nach einer letzten Überbrückungsfinanzierung für 1996/97 hat sich SIDA aus der Institutionenfinanzierung zurückgezogen und ihre Unterstützung auf einzelne Vorhaben im Rahmen des SADC-ELMS-Aktionsprogramms konzentriert. Unter dem Einfluß der Strategiediskussion innerhalb der SADC-Mitgliedsländer und aufgrund des Rückzugs von SIDA wurde eine Überprüfung des SADC-ELMS-Programms zwingend. Das Ergebnis war eine **Straffung des Aktionsprogramms** auf fünf Vorhaben:

- *Environmental Impact Assessment in the SADC Region,*
- *SADC Environmental Information System,*
- *Environmental Education Programme,*
- *Land Degradation and Desertification Control Programme,*
- *Strengthening of the Desert Research Foundation of Namibia.*

Die **Finanzierung** des Aktionsprogramms erfolgt zu über 80 % aus externen Mitteln (SIDA, GTZ, IUCN), aber auch aus Beiträgen der Mitgliedsländer (Simbabwe) (s. Tab. A 30). Im Rahmen der Umsetzung der internationalen Wüstenkon-

vention wird ein Aktionsplan für die Kalahari-Namib-Region vorbereitet.

Integrationspezifischer Ausblick

Insgesamt kann zum Programm folgende Einschätzung gegeben werden: Es handelt sich bei den o.g. Vorhaben um wichtige Dienstleistungsbereiche, die dem Schutz und der nachhaltigen Nutzung von Land-, Forst- und Wasserressourcen dienen. Diese sollten weiterhin regionalweit von Maseru aus angeboten werden. Für viele Einzelvorhaben bestehen allerdings z.T. erhebliche Finanzierungslücken und zusätzlicher Personalbedarf,¹⁵¹ so daß die Umsetzung nur schleppend vorankommt. Weitere Gründe für den insgesamt wenig befriedigenden Zustand ist der begründete, aber schwer einzulösende hohe Anspruch der Sektorkoordinierungseinheit, die Harmonisierung und Integration von Politiken und Maßnahmen zur Ressourcenstabilisierung, Armutsminderung und zum sozialen Ausgleich gleichzeitig voranzubringen. Wenn dies auch im Detail nicht möglich sein wird, so stellt doch SADC-ELMS die einzige regionale Einrichtung dar, von der aus eine Abstimmung der nationalen Umweltpolitiken und ihrer Umweltaktionspläne mit der regionalen Strategie für Umwelt und nachhaltige Entwicklung immer wieder eingefordert werden kann. In dieser Hinsicht ist SADC-ELMS durch die UN-Konvention zur Bekämpfung der Desertifikation und die Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung gestützt worden. Beide fordern die Stärkung der regionalen Ebene als konzeptioneller und institutioneller Klammer, um ganz bestimmte Querschnittsaufgaben im Bereich Umwelt und Entwicklung wirksamer durchführen zu können (s. Kap. II, 3.3). Zu diesen gehören eindeutig Informations- und Frühwarnaufgaben, Ausbildungs- und Forschungsaufgaben sowie die Einführung und das Monitoring von Umweltstandards und -normen.

¹⁵¹ Vgl. SADC (1999a), S. 222 ff.

3.2.3 SADC-Programm zur gemeinsamen Nutzung von Wassereinzugsgebieten

Regionale Bedeutung

Das südliche Afrika ist durch erratische Regenfälle und darüber hinaus durch eine sehr ungleiche regionale Verteilung der Niederschlagsmengen gekennzeichnet. Allein zwischen 1980 und 1996 wurde die Region von vier Dürreperioden heimgesucht: 1982 – 1983, 1987 – 1988, 1991 – 1992 und 1994 – 1995.¹⁵² Klimaforschungen zufolge sind diese Dürreperioden wahrscheinlich auch eine Folge des sogenannten *El-Niño Southern Oscillation*-Phänomens.¹⁵³ Zusätzlich zur Erratik und der ungleichen Verteilung der Niederschläge kommt noch ein Absinken des Grundwasserspiegels hinzu. Dies wird maßgeblich durch mangelnde Wiederauffüllung im Gefolge von unökologischen Landnutzungspraktiken, Überweidung und Abholzung verursacht. Daraus ergibt sich ein hoher wirtschaftlicher und ökologischer Zwang, alle Formen von Wasserspeicherung und effizienterem Wassermanagement in der Region zu nutzen und langfristig mit den Forderungen nach ökologisch nachhaltiger Entwicklung in Einklang zu bringen.

Etwa 70 % der verfügbaren Wasserressourcen der SADC-Region entstammen 15 Flußsystemen, von denen die meisten zwei oder mehr Anrainerstaaten haben. Deshalb ist eine Nutzung und das Management dieser Wasserressourcen ohne zwischenstaatliche Absprache und Zusammenarbeit kaum realisierbar. Nach Thomson wird also die große Herausforderung in dieser Region und damit für die SADC darin bestehen, *“to ensure equitable utilisation of the scarce water resources, between communities in individual countries and the various contestants such as agriculture, energy, industry, the environment and people, especially the poor segments of our societies.”*¹⁵⁴

Das jährliche Frischwasserdargebot aus den 15 Flußsystemen, Binnenseen und Grundwasserkörpern wird auf 650 Milliarden m³ geschätzt. Davon wird der größte Teil von der Landwirtschaft, den Haushalten und der Industrie genutzt. Beim **Landwirtschaftswasser** entfällt der größte Teil auf die Bewässerungslandwirtschaft. Sie ist meist ineffizient, insbesondere dort, wo in offenen Kanalsystemen bis zu 50 % des Wassers nicht genutzt werden. Darüber hinaus führen nichtkostendeckende Wassergebühren zur Ressourcenverschwendung. Für die Haushalte wird der jährliche Mindestbedarf (auf Afrika insgesamt bezogen) auf 1 Million m³ pro 600 Menschen festgesetzt. Es wird prognostiziert, daß sich für die SADC-Region die Pro-Kopf-Wasserverfügbarkeit aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums bis zum Jahre 2025 halbieren wird.¹⁵⁵ Das könnte bedeuten, daß die Pro-Kopf-Verfügbarkeit unter die Mindestbedarfsgrenze sinken würde, wenn nicht zusätzliche Anstrengungen unternommen werden, um das jährliche Wasserdargebot zu erhöhen oder effizienter zu nutzen. Dies kann im Prinzip nur über folgende Maßnahmen geschehen: zusätzliche Flußrückstaumaßnahmen, Rückhaltemaßnahmen von Oberflächenwasser, Regenwasserspeichermaßnahmen, Erschließung neuer Grundwasserreserven, Wassereinspar- und –recyclingmaßnahmen. Alle Maßnahmen müßten in Zukunft viel stärker als bisher unter den Aspekten der sinnvollsten sektoralen Aufteilung und der ausgewogenen Verteilung unter den SADC-Mitgliedsländern gesehen werden (s. Kap. II, 3.4).

Regionalpolitische Einbindung

Um den wachsenden Bedarf an Landwirtschafts-, Haushalts- und Industrierwasser in der Region unter den o.a. Bedingungen auch in Zukunft sicherzustellen, unternimmt die SADC seit Anfang der 90er Jahre gemeinsame Anstrengungen für ein integriertes Vorgehen bei der Weiterentwicklung und dem Management der verfügbaren Wasserressourcen. Die Minister der SADC-Staaten, zuständig für

152 Vgl. Mair (1993).

153 Vgl. SADC (1999b), S. 4.

154 Thomson (2000).

155 Vgl. SADC / Water Sector Co-ordinating Unit (1998), S. 5.

Wasserfragen, beauftragten 1995 die Sektorkoordinierungseinheit für Wasserfragen in Maseru (**Water Sector Co-ordinating Unit, WSCU**) mit der Erarbeitung eines **Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management in the SADC Countries**.¹⁵⁶ Hierbei kam es besonders darauf an, daß langfristig eine angemessene und dem sozialen Frieden in der Region dienliche Wasserzuteilung der grenzüberschreitenden Wasserressourcen erreicht werden kann. Betroffen von dieser Frage sind außer den Inselstaaten alle SADC-Mitgliedsländer als Anrainer der großen Flußsysteme des Sambesi, Shire, Kunene, Okavango, Limpopo und Orange.

Mit dem Ziel, in den Wassereinzugsgebieten zu einem fairen Ausgleich bei der Ressourcennutzung zu gelangen, wurde das gemeinsame **Protocol on Shared Watercourse Systems in the SADC Region** erarbeitet. Es wurde 1995 von acht Mitgliedsländern (Botsuana, Lesotho, Malawi, Namibia, Südafrika, Swasiland, Sambia und Simbabwe) ratifiziert. Das übergeordnete **Entwicklungsziel** lautet: *“to attain the sustainable, integrated planning, development, utilisation and management of water resources that contribute to the attainment of SADC’s overall objective of an integrated regional economy on the basis of balance, equity and mutual benefit for all member states.”*¹⁵⁷ Die wichtigsten im Protokoll verankerten **Prinzipien** der Nutzung grenzüberschreitender Wassereinzugsgebiete sind: (a) offener Zugang aller Anrainerstaaten, (b) Verteilungsgerechtigkeit, (c) Balance zwischen Entwicklung und Umweltbewahrung, (d) enge zwischenstaatliche Zusammenarbeit, (e) Informationsaustausch, (f) Verpflichtung zum Schutz der Wasserressourcen, (g) Erlaubniserteilung bei Wasserentnahme außer für Haushaltszwecke, (h) Benachrichtigungspflicht bei Umweltunfällen und (i) die Verpflichtung zum Umwelt- und Ressourcenschutz.

Artikel 3 des Protokolls sieht die Gründung von sogenannten **River Basin Management Institutions for Shared Watercourse Systems** vor, einer **Monitoring Unit**, welche eng mit SADC-ELMS zusammenarbeiten wird, verschiedene sogenannte **River Basin Commissions**, die sich aus Vertretern der relevanten Ministerien aller Anrainerstaaten zusammensetzen und sogenannte **River Authorities**, die jeweils für ein Wassereinzugsgebiet zuständig sind. Entsprechend Artikel 4 des Protokolls wird es Ziel und Aufgabe dieser Einrichtungen sein:

- eine gemeinsame Planungskonzeption für Wassereinzugsgebiete zu entwickeln,
- eine verteilungsgerechte Nutzung der gemeinsamen Wasserressourcen zu fördern,
- Strategien für die gemeinsame Nutzung von Flußsystemen und ihren Wassereinzugsgebieten zu formulieren und
- die Umsetzung der entsprechenden Wasserressourcen-Entwicklungspläne zu überwachen.

Aus dieser Zielsetzung und breiten Aufgabenstellung werden sich enorme Bedarfe für den **Aufbau von Institutionen und Regelwerken** ergeben. Die dafür notwendigen Finanz- und Personalressourcen sollen aus den Haushaltsmitteln der jeweils zuständigen Ressorts in den Mitgliedsländern bereitgestellt werden. Es ist allerdings jetzt schon abzusehen, daß eine umfassende und nachhaltige finanzielle und personelle Ausstattung der notwendigen *River Basin Management*-Institutionen schwierig sein wird. Hier wird internationale Unterstützung notwendig sein. Die Bundesregierung hat inzwischen 3,5 Mio. DM für den Aufbau einer *River Basin Management Commission* im Einzugsgebiet des Limpopo, zu dem Botsuana, Simbabwe, Südafrika und Mosambik gehören, zugesagt.

SADC-Aktionsprogramm

Die Sektorkoordinierungseinheit WSCU verfolgt in ihrem Aktionsplan für 1999 – 2004 sieben **regionalstrategische Ziele**. Diese sind gleichermaßen für die Entwicklung von Landwirtschafts-, Haushalts- und Industrierwasser verbindlich und lauten:

156 Ebenda.

157 SADC (1999b), S. 1.

- *improve the legal and regulatory framework at national and regional level,*
- *improve national and transboundary river basin management, planning and co-ordination,*
- *strengthen linkages among macro-economic, social and environmental policies,*
- *improve information acquisition, management and dissemination,*
- *support awareness building, education and training,*
- *promote public participation,*
- *invest in infrastructure for water development, maintenance and rehabilitation.*

Die technischen Belange des Wassersektors, soweit sie die zwischenstaatlichen Beziehungen berühren, werden von einem **Water Resources Technical Committee (WRTC)** der SADC-Mitgliedsländer koordiniert. Das WRTC wiederum wird von vier technischen Subkomitees unterstützt, (a) den *Sub-Committees for Hydrogeology*, (b) *for Hydrology*, (c) *for Water Quality and Control* und (d) *for Water Supply and Sanitation*. Im Rahmen dieses Aktionsprogramms sind bereits folgende Vorhaben angelaufen (s. Kap. II, 1.4):

- *SADC Hydrological Cycle Observing Systems Project (SADC-HYCOS),*
- *Zambezi River System Action Plan (ZACPLAN),*
- *SADC/UNDP Round Table Conference on Integrated Water Resources Development and Management,*
- *Development of a Regional Ground Water Programme.*

Die Federführung für die **Erarbeitung des regionalen Grundwasserprogramms** ist inzwischen von SADC-ELMS auf die WSCU übertragen worden. An diesem Fall zeigt sich, wie schwierig die klare Zuordnung von Sektorverantwortung in einem Feld ist, das einen ausgesprochenen Querschnittscharakter hat (Grund-, Boden-, Oberflächen-, Bewässerungs-, Trink-, Industrierwasser) und zudem supranational ausgerichtet ist. Bei

solch einer Konstellation tun sich zwangsläufig Kompetenzstreitigkeiten auf, die sich aufgrund unklarer nationaler Ressortverantwortlichkeiten (zwischen Umweltbehörden, Landwirtschafts-, Industrie- und Wasserministerien) sowie zwischen SADC-ELMS und WSCU ergeben. Erschwerend kommen bei einer regionalen Programmausrichtung noch die unterschiedlichen Nutzungsinteressen der Anrainerstaaten hinzu, die potentielle Konfliktfelder bieten. Deshalb wird es in der Frage der funktionalen und regionalen Wassersektorentwicklung äußerst wichtig sein, daß es mittelfristig zu klaren regionalpolitischen Entscheidungen kommt. Diese sollten dann nach dem Subsidiaritätsprinzip auf Flußkommissions-, Sektorministerien- und operativer Ebene (*river authorities*) umgesetzt werden.

Integrationsspezifischer Ausblick

Aus den o.g. Gründen sind in Artikel 5 des Protokolls die wichtigsten Funktionen der **River Basin Management Institution** festgelegt worden. Sie beziehen sich auf die Bereiche a) Harmonisierung der nationalen Wasserressourcenpolitiken und –gesetzgebungen, b) Forschung, Datenerhebung und Informationsaustausch, c) Wassernutzungskontrolle, d) Umweltschutz und e) hydrometeorologisches Monitoring. Trotz aller avisierten Schwierigkeiten und Kapazitätsengpässe bei der bereits angelaufenen Programmgestaltung dieses vielschichtigen Sektors kann die Ratifizierung des Protokolls als solche schon als ein beachtlicher Schritt zur regionalen Integration gewertet werden. Die Einrichtung und technische bzw. politische Besetzung der Institutionen wäre der nächste wichtige Schritt zur Sektorreform. Er sollte auf der Grundlage folgender Kriterien erfolgen:

- finanzielle Nachhaltigkeit: Institutionen mit regionalen Aufgaben sollten auf eine gesicherte finanzielle Grundlage gestellt werden, um so als Klammern bei der Vertiefung der regionalen Integration wirken zu können;
- Verteilung der finanziellen Lasten: die laufenden Kosten für diese Institutionen sollten nach einem gerechten Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedsländer verteilt werden;

- Vermeidung von Parallelstrukturen: beim Aufbau regional ausgerichteter Institutionen sollten nationale und regionale Funktionsbereiche soweit wie möglich integriert werden.

Bei der **Umsetzung dieser Sektorreform**, die gleichermaßen die Landwirtschafts-, Industrie- und städtische Wasserversorgung tangiert, kann die EZ durch konkrete Beratungsprojekte bei der Harmonisierung der Gesetzgebung und der Reform der Behördenstrukturen unterstützend mitwirken. Die zukünftige finanzielle Unterstützung in den Bereichen Bewässerungslandwirtschaft, ländliche und städtische Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sollte an Sektorreformen gekoppelt sein.

Zentrales Element eines zukünftigen verbesserten **integrierten Wassermanagements** in der Region muß sein, zu einer sachgerechten Abwägung zwischen dem Bedarf seitens verschiedener Nutzergruppen zu gelangen. Die schmerzlichsten Eingriffe in *water-stressed countries* wird es dabei zwangsläufig bei der landwirtschaftlichen Bewässerung geben müssen. Daß diejenigen, die in diesem Fall die landwirtschaftlichen Partikularinteressen vertreten, in der Lage sein sollten, sachgerechte Konzepte zur Problemlösung zu entwickeln, ist wenig wahrscheinlich. Eine damit zusammenhängende Unterstützung durch die EZ sollte daher immer über die Institution laufen, die eine integrierte Gesamtsicht der Probleme entwickeln kann. In diesem Fall wäre dies die *Water Sector Co-ordinating Unit* in Maseru.

3.2.4 SADC-Programm zur Entwicklung der Viehwirtschaft und zur Tierseuchenkontrolle

Regionale Bedeutung der Viehwirtschaft

Der viehwirtschaftliche Subsektor trägt durchschnittlich mit 38 % zum Agrarlandsprodukt der SADC-Länder bei. 44 % der Gesamtfläche der SADC-Region (12 Mitgliedsländer) werden weidewirtschaftlich genutzt. Der überwiegende Teil entfällt dabei auf die **Rinderhaltung**. Dieser insgesamt bedeutendste Betriebszweig der Viehwirt-

schaft liefert neben Grundnahrungsmitteln und Rohprodukten für die heimischen Lederindustrien im bäuerlichen Sektor zudem die wichtige Zugkraft. Die Rinderhaltung stellt für die rurale Gesellschaft überdies einen hohen sozialen Wert dar. In diesem Betriebszweig kommt auch die siedlungsgeschichtlich bedingte duale Wirtschaftsstruktur zwischen der bäuerlichen Tierhaltung und der kommerziell betriebenen extensiven Weidewirtschaft deutlich zum Ausdruck. Im Fall von Namibia, Simbabwe und Südafrika wird letztere immer noch überwiegend von Nicht-Afrikanern betrieben.

Innerhalb der SADC-Region macht der **Handel mit Rindfleisch und Lebendvieh** den größten Anteil der Agrarhandelsströme aus, gefolgt von Getreide und Getreideprodukten (Mais, Weizen), Zucker, Tee, Tabak, Baumwolle, Reis und Obst.¹⁵⁸ Nach Angaben der SADC kann auf der Basis des gegenwärtig geschätzten Gesamthaustierbestandes der Bedarf an tierischen Nahrungserzeugnissen nur teilweise gedeckt werden.¹⁵⁹ Der Grad der Eigenbedarfsdeckung schwankt allerdings im Zeitablauf sehr stark. Auch gibt es bei Produktionseinbrüchen oder in Zeiten ungenügenden Fleischangebots vielfältige Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen tierischen Produkten wie auch zwischen diesen und pflanzlichen Nahrungsgütern. Es ist deshalb insgesamt problematisch, von einer Netto-Importregion zu sprechen. Gleichwohl gilt der viehwirtschaftliche Subsektor in seiner bäuerlichen Ausprägung als wenig produktiv und ist betriebs- und gesamtwirtschaftlich noch wenig integriert. Ihm wird aber ein großes Potential an Entwicklungsfähigkeit und Diversifizierung zugeschrieben.

Aufgrund klimatischer Schwankungen und erraticischer Niederschläge ist das **viehwirtschaftliche Produktionsrisiko** insgesamt hoch; insbesondere die Rinderbestände sind in Dürreperioden von kräftigen Bestandseinbußen betroffen. Länder wie

¹⁵⁸ Vgl. Maasdorp (1997), S. 392.

¹⁵⁹ Vgl. SADC (2000). Bestandsschätzung 1999: 44 Mio. Rinder, 38 Mio. Schafe, 26 Mio. Ziegen, 3,8 Mio. Schweine, 170 Mio. Stück Geflügel.

Simbabwe und Botsuana konnten z.B. ihre Rindfleischexportquoten in die EU aufgrund von dürrebedingten Produktionsrückgängen im Zeitraum 1982 – 1995 mehrfach nicht erfüllen.¹⁶⁰ Eine weitere Ursache der starken Bestandsschwankungen ist die schnelle Ausbreitung von Tierkrankheiten (Maul- und Klauenseuche, Ostafrikafieber, Rinderpest, Rinderpleuropneumonia etc.). Dies macht ein regional gestütztes Warnsystem und eine grenzüberschreitende Tierseuchenkontrolle unbedingt notwendig.

Regionalpolitische Einbindung

In den wichtigen regionalpolitischen Fragen der Weiterentwicklung und Integration der Viehwirtschaft in das jeweilige landwirtschaftliche Gesamtsystem (dem Monitoring der nationalen Viehbestände, der Verbesserung der Kontrolle grenzüberschreitender Tierseuchen, der Förderung des intraregionalen Handels mit Tieren und tierischen Produkten) ist eine bessere **Abstimmung zwischen den SADC-Mitgliedsländern** unbedingt notwendig. Sie ist eine Grundvoraussetzung für eine insgesamt stabilere Entwicklung dieses Subsektors. Die koordinierende Gesamtverantwortung hierfür liegt bei der **Livestock Production and Animal Disease Control SCU** in Gaborone. Ziel der Anstrengungen der Sektorkoordinierungseinheit ist es: *“to promote a common sustainable regional approach to livestock production, animal disease control strategies, manpower development and livestock products utilization in order to create employment, improve the living standard and meet regional food security objectives.”*¹⁶¹

Außer dieser multiplen Zielsetzung gibt es für den Subsektor z.Z. allerdings weder eine regionale **Entwicklungsstrategie** noch Ansätze einer regional differenzierten Sektropolitik: *“We still have many livestock policies from different state sys-*

*tems, and policies are not yet geared for integration.”*¹⁶² Grundlagen für eine gemeinsame Politik sollen in Form einer umfassenden Regionalstudie über Viehaufkommen, Handelsbewegungen und Fleischverarbeitung in Zusammenarbeit mit dem Regionalbüro der FAO gelegt werden. Diese Studie soll auch die Informationsgrundlage für die Erarbeitung des zukünftigen **Agrarprotokolls** liefern. In ihm sollen folgende Fragen behandelt werden: Bedeutung und Weiterentwicklung des Subsektors in der Region, Entwicklung einer gemeinsamen Viehwirtschaftspolitik, Koordinierung der Tierseuchenkontrolle, Förderung des intraregionalen und internationalen Handels mit tierischen Produkten, Fragen der Forschungs-, Technologie- und Dienstleistungsentwicklung für den Subsektor und des Ressourcenschutzes sowie des ökologischen Weidemanagements.

Es ist offensichtlich, daß bei der Vielschichtigkeit der anstehenden Fragen und Probleme der Sektorentwicklung eine ganze Reihe von **nationalen und regionalen Akteuren** betroffen sein wird. Sie alle haben ein vitales Interesse daran, daß bei der Vorbereitung des Protokolls und der Entwicklung einer gemeinsamen regionalen Subsektorpolitik ihre Belange berücksichtigt werden. Die wichtigsten *stakeholder*, wie die Vertreter der nationalen Landwirtschafts- und Wirtschaftsministerien, der relevanten nationalen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, der Privatwirtschaft (Futtermittelindustrie und -handel, Milchwirtschaft, Fleischverarbeitungs- und Pharmaindustrie), der parastaatlichen Aufkauforganisationen und der relevanten NRO haben sich mittlerweile zu einem sogenannten *omnibus workshop* getroffen. Hier wurden Schwierigkeiten deutlich, die unterschiedlichen Interessen zu vereinbaren, insbesondere auch deshalb, weil es sich bei diesem Subsektor um einen stark dichotomisierten handelt: der modernen, marktintegrierten, kapital- und vorsorgeintensiven Weidewirtschaft mit z.T. sehr ausgeklügeltem Weidemanagement auf der einen Seite und der traditionellen, kaum marktintegrierten bäuerlichen Viehhaltung auf der anderen Seite. Zudem wird erwartet, daß sich der viehwirtschaftliche Subsek-

160 Für Botsuana beträgt die Exportquote 60 %, für Simbabwe 35 % und für Namibia 16 % der inländischen Rind- und Kalbfleischproduktion.

161 SADC (1995), S. 59.

162 Fanikiso (2000).

tor der Region langfristig so entwickelt, daß die komparativen Standortvorteile der Mitgliedsländer, die maßgeblich auf Einnahmen aus der extensiven Weidewirtschaft angewiesen sind (Länder semi-arider Zonen) besser zur Geltung kommen.

In den bedeutendsten Rindfleischerzeugerländern der SADC, Namibia, Botsuana, Simbabwe und Südafrika, nehmen die staatlichen **Veterinärdepartments eine bedeutende entwicklungs- und gesundheitspolitische Stellung** ein. Diese Stellung wird zweifellos im Zuge der SADC-Integration noch an Bedeutung zunehmen. Im Zuge der Handelsliberalisierung sind zwei Entwicklungen zu erwarten: (a) die Departments werden sich von einer reinen staatlichen Kontroll- und Aufsichtsbehörde zu einer nachfrageorientierten Dienstleistungseinrichtung mit hoheitsrechtlicher Veterinärkontrollfunktion für den gesamten SADC-Raum wandeln (*demand-driven function*); (b) die Anforderungen an die Departments werden mit zunehmendem Warenverkehr mit tierischen Produkten und Lebendvieh innerhalb des SADC-Raums steigen.

Während die o.g. Ländergruppe (*red meat group*) sich in der Lage sieht, sich darauf vorzubereiten, werden in den übrigen SADC-Ländern noch große Anstrengungen notwendig werden, um ein ähnliches Niveau an Veterinärkontrolle und – dienstleistungen zu erreichen. Dies ist aber bei zunehmender SADC-Integration zwingend und wird zur wichtigen **Voraussetzung für die Umsetzung des Handelsprotokolls** werden. Um in allen Mitgliedsländern die notwendigen Standards für rechtzeitige Krankheitsdiagnose, flächendeckende Veterinärkontrolle, international standardisierte Fleischkontrolle und Schlachthofhygienestandards zu erreichen, werden noch enorme Anstrengungen zu machen sein. Dies wird zusätzliche Ausbildung von Fachpersonal, von Veterinärkontroll- und -dienstleistungseinrichtungen und zusätzliche Finanzmittel erfordern.

Derzeit wird im Rahmen eines noch zu entwickelnden *disease preparedness plan* von der Einrichtung eines SADC-weiten *regional veterinary emergency fund* gesprochen. Dieser **Katastrophenfonds** soll dazu dienen, im Falle eines Tier-

seuchenausbruchs schnelle und unbürokratische Hilfe für die betroffenen Länder und Viehhalter zu leisten. Die Einrichtung eines solchen Fonds wird aber nicht ohne den Eigenbeitrag der Viehbesitzer, z.B. über eine Viehsteuer, zu erreichen sein. Theoretisch und praktisch wäre dieser Fonds geeignet, private und staatliche Finanzmittel zu bündeln, um sie dann für eine regionale strukturpolitische Aufgabe zu nutzen (s. Kap. I, 7.2).

SADC-Aktionsprogramm

Die Koordinierungsaktivitäten der **Livestock Production and Animal Disease Control SCU** sind zwar, entsprechend dem Problemfeld, weit gefächert, eine klare strategische Ausrichtung ist bislang aber noch nicht zu erkennen. Bisher überwiegen regional bezogene Einzelmaßnahmen zur Tierseuchenkontrolle wie *Foot and Mouth Disease*, *Tickborne Diseases*, *Tsetse und Trypanosomiasis Control*. Darüber hinaus werden eine Reihe von Aktivitäten koordiniert, welche akute nationale und regionale Probleme der Tiergesundheit abdecken (*Contagious Bovine Pleuropneumonia*, *Heartwater Disease*, *Crimean Congo Haemorrhagic Fever*, *Newcastle Disease*, etc.). Die epidemiologische Forschung wird unterstützt, neue Immunisationsprogramme vorbereitet und die Fachausbildung in verschiedenen Sparten (Veterinärhilfspersonal, Fleischschau, Weidemanagement) unterstützt (s. Tab. A 31).

Die **Finanzierung** der laufenden Aktivitäten erfolgt zum überwiegenden Teil über Fördermittel der internationalen Gebergemeinschaft (Dänemark, Niederlande, Belgien, Schweden, Japan, USAID, UNDP, EU). Die finanzielle Unterstützung für das *SADC Regional Training Centre for Middle Level Personnel for the Control of Tsetse and African Animal Trypanosomiasis* seitens NORAD wurde 1995 eingestellt. Ein weiteres laufendes Ausbildungsvorhaben, das *Training Programme in Animal Health Auxiliary Personnel in the Diagnosis of Animal Diseases* ist ebenfalls gegenwärtig finanziell nicht gesichert. Die Sektorkoordinierungseinheit sucht z.Z. nach einem Geber.

Insgesamt kann zu diesem Teil des SADC-Aktionsprogramms folgende Einschätzung gegeben werden:

- zum gegenwärtigen Zeitpunkt gibt es noch keine länderübergreifende Strategie, welche die Bedeutung dieses Subsektors für die nachhaltige Ernährungssicherung und Ressourcennutzung der Region unter Zugrundelegung der zu erwartenden langfristigen Nachfrage nach tierischen Produkten aufzeigt;
- die Aktivitäten des Subsektors konzentrieren sich hauptsächlich auf länderübergreifende Veterinärkontrollmaßnahmen und Programme zur Verbesserung der regionalen Tiergesundheit;
- die nachhaltige Finanzierung der regional ausgerichteten Veterinärkontrolldienstleistungen, des Bestandsmonitoring und der Ausbildung für Hilfspersonal steht noch auf wenig gesicherter Grundlage.

Integrationspezifischer Ausblick

Aufgrund dieser Einschätzung und angesichts der Bedeutung des Subsektors für die Ernährungssicherung, Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung sowie für die ökologische Stabilität der Weidressourcen im südlichen Afrika insgesamt können mit Bezug auf die regionale Integration folgende **Perspektiven** aufgezeigt werden:

- Der viehwirtschaftliche Subsektor wird über eine Ausweitung des intraregionalen Handels für Lebendvieh und tierische Produkte maßgeblich zur weiteren Integration beitragen;
- bei zunehmendem freien Warenverkehr wird die Einhaltung international festgelegter Veterinärkontrollbestimmungen immer dringlicher; ein funktionsfähiges regionales Koordinierungssystem für die Tierseuchen- und Veterinärkontrolle ist daher von ausschlaggebender Bedeutung für die kontinuierliche Weiterentwicklung des Subsektors;
- entsprechend der überragenden Bedeutung der Rinderhaltung für die agrarische Entwicklung, insbesondere Namibias, Botsuanas, Teilen von Simbabwe und Südafrika sowie für

die bäuerliche Entwicklung in den Tsetsekontrollierten Teilen der Region, besteht ein vitales Interesse an einer Ausweitung des intraregionalen Handels und eines maßvollen Außenschutzes gegenüber exportsubventioniertem Rindfleisch aus der EU;

- nur bei einem außengeschützten Handelsregime könnte sich langfristig innerhalb der SADC-Region eine arbeitsteilige Viehwirtschaft auf der Grundlage komparativer Standortvorteile ungestört entwickeln;
- eine effiziente regionale Veterinärkontrolle, verbunden mit ökologischem Weidemanagement, ein förderliches Handelsregime für den regionalen Rindfleischmarkt und die Entwicklung einer arbeitsteiligen Landwirtschaft kann für die SADC-Mitgliedsländer zu positiven wirtschaftlichen Effekten führen und somit maßgeblich zur Integration beitragen.

3.2.5 SADC-Programm zur Entwicklung der Wald- und Wildressourcen

Regionale Bedeutung

Die gesamte Waldfläche der SADC-Region (einschließlich DR Kongo) wird auf 3,97 Mio. km² geschätzt und bedeckt etwa 43 % der Landfläche.¹⁶³ Die Waldarten wechseln vom tropischen immergrünen Regenwald im Norden, über den offenen Savannenwald im mittleren Gürtel zwischen Angola, Sambia, Nordsimbabwe, Malawi, Tansania und Mosambik bis hin zum ariden Buschwald und den Dornbuschsteppen im Süden von Namibia über Botsuana bis nach Südafrika. Hinzu kommt die Bergwaldregion im östlichen Hügelland entlang der Ausläufer des ostafrikanischen Grabenbruchs. Die **Nutzungsformen** wechseln von freier oder kommunaler Waldnutzung bzw. Waldweidennutzung, verbunden mit ungeregelter Nutzholzgewinnung bis hin zur geregelten Waldwirtschaft (*woodlot-economy*) und zum Plantagenwald zur kommerziellen Rohstoffgewinnung und -verarbeitung.

163 SADC (1999a), S. 272.

Durch die weitverbreitete unregelmäßige Holzentnahme und aufgrund des zunehmenden Nutzungsdrucks bei rasch wachsender ländlicher Bevölkerung ist insbesondere der mittlere Gürtel der SADC-Region von zunehmender Entwaldung bedroht. Die jährliche **Entwaldungsrate** aller Mitgliedstaaten liegt bei 0,75 %; zwischen Angola und Malawi liegt sie jedoch bei 2,2 %.¹⁶⁴ Die unübersehbaren Folgen dieser nicht nachhaltigen Waldnutzung sind Desertifikation und Bodenerosion, Artensterben und eine Beeinträchtigung des Grundwasserhaushalts. Darüber hinaus wird die Population und Zusammensetzung sowie die Wanderungsbewegung des Wildbestandes durch zunehmende Waldzerstörung stark in Mitleidenschaft gezogen bzw. eingeschränkt.

Die bestehenden **Wild- und Naturreservate** gelten über die SADC-Region hinaus als großer Naturreichtum und beachtliche touristische Ressource. Diese zieht jährlich Millionen von Besuchern an und trägt mit ihrem Devisenbeitrag in zunehmendem Maße zu den nationalen BIP bei. Allerdings verteilen sich die Beiträge recht unterschiedlich auf die Mitgliedsländer. Hauptnutznießer sind Südafrika,¹⁶⁵ Namibia, Botsuana, Lesotho, Swasiland und Simbabwe mit ihrer guten touristischen Infrastruktur. Sambia, Malawi, Mosambik, Angola, Tansania und natürlich die DR Kongo stehen weniger günstig da bzw. sind touristisch noch kaum erschlossen. Es gibt Bestrebungen, die 36 Nationalparks und Wildreservate mit insgesamt 14 Mio. Hektar, welche 12 der größten Schutzzonen der Region umfassen, unter ein gemeinsames Nutzungs- und Bewahrungskonzept zu stellen (*Transboundary Conservation Zones Concept*). Viele dieser Parks liegen ohnehin in Grenzgebieten wie z.B. der Untere Sambesi/Mana Pools zwischen Sambia und Simbabwe, Okavango/ Victoriafälle/Hangwe zwischen Botsuana und Simbabwe, Krügerpark/Gonaredzhou/Limpopo zwischen Südafrika, Simbabwe und Mosambik, das Kalahari Wildre-

servat zwischen Namibia und Botsuana etc. Insgesamt liegt in diesem Bereich ein großes Potential für die Tourismusentwicklung. Dieser Sektor ist, was die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung anbelangt, der dynamischste Wachstumssektor überhaupt.

Ein weiteres Entwicklungspotential in diesem Sektor liegt zweifellos im **kommunal organisierten Ressourcenmanagement mit integriertem Wildmanagement**. Bei dieser neuen Managementform fungieren die Gemeinden als Naturschützer und werden an den Einnahmen aus diesem neuen Wirtschaftszweig beteiligt. Diese Form soll auch den Ökotourismus fördern (Beispiel: *Communal Area Management for Indigenous Resources, CAMPFIRE* in Simbabwe). Der multidisziplinäre und kommunale Ansatz dieses Vorhabens kommt z.B. auch beim regionalen **Wetland Conservation Programme** zum Ausdruck. In ihm werden die Umweltkomponente, die kommunale Landnutzungsplanung, die Forstwirtschaft und die Binnenfischerei als integraler Bestandteil eines Naturschutzvorhabens gesehen. Alle diese Vorhaben bedürfen einer stärkeren regionalen Optik und – wo sie Anrainerstaaten betreffen – der sorgfältigen Abstimmung. Dem kann die regionale Integration dienen.

Regionalpolitische Einbindung

Die Vertreter aller forstsektoralen Einrichtungen der SADC-Mitgliedsländer betrachten die Waldressourcen im südlichen Afrika als ein großes, weitgehend noch ungenutztes Potential zur wirtschaftlichen, touristischen und energiewirtschaftlichen Nutzung. Darüber hinaus spielen die Waldressourcen eine zunehmend wichtige Rolle beim Erhalt der Biodiversität und des Wildbestandes, beim Ressourcenschutz für Wasser und Boden sowie im sozio-kulturellen Bereich. Seit 1990 gibt es Bemühungen, eine regionale Forstpolitik zu entwickeln.

Von der Gemeinschaft wurde bereits zu einem frühen Zeitpunkt betont: *“The SADC Forestry Sector will contribute to SADC integration through a coordinated approach to the review and development*

164 Ebenda.

165 In Südafrika sind 7 % der formal Beschäftigten im Tourismussektor tätig, der zwischen 7 und 8 % zum BIP beiträgt.

of forestry policies and programmes ...¹⁶⁶ Die Integrationswirksamkeit dieses Sektors wurde deutlich hervorgehoben und führte auf dem SADC-Gipfel 1995 zu folgender **Strategieformulierung**: *“The strategy of the forestry sector aims at enhancing the productive and environmental value of trees, promoting sustained regional self-sufficiency in all forests and wood products, and the protection, management and control of forest resources as a significant contribution to the overall strategy of enhancing food and agriculture production and protection of the environment.”*¹⁶⁷

Aus diesen Bekundungen werden drei Aspekte deutlich: erstens strebt die SADC langfristig eine Selbstversorgung mit Holz und Holzprodukten an; zweitens kommt die wirtschaftliche Interdependenz mit dem Agrarsektor (Agroforstwirtschaft) deutlich zum Ausdruck; drittens wird über den Umweltaspekt die Schicksalsgemeinschaft der Anrainerstaaten betont. Der Wille zur stärkeren Integration in diesem Politikbereich ist also nachvollziehbar. Entsprechend klar sind die **Ziele der gemeinsamen Forstentwicklungspolitik** formuliert:

- *“to manage, control, protect and conserve forest resources in order to safeguard their productive value, biological diversity, water catchment production potential, environmental amelioration capabilities, social and recreational values and wildlife habitat;*
- *to sustainably manage and develop forest resources as the major energy source in the SADC region;*
- *to facilitate trade in forest products, promoting sustained regional self-sufficiency in forest and wood products;*
- *to facilitate and promote improved public awareness of forestry; and*

- *to enhance forest research, extension, education and training as prerequisites for improved forest management.”*¹⁶⁸

Wie in den anderen Sektorbereichen, so bemühte man sich auch hier, über SADC-weite sektorale Workshops die ganz Bandbreite der Akteure an der gemeinsamen Politikformulierung zu beteiligen. Hierzu zählen in erster Linie die jeweils staatlichen Forstverwaltungen und Umweltbehörden, die private Forstindustrie, die Energieunternehmen, Nichtregierungs- und Betroffenenorganisationen. Auf dieser Grundlage wurde erstmals eine gemeinsame regionale Forstpolitik entworfen, die dann 1997 vom Ministerrat verabschiedet worden ist. Die gegenwärtig noch rechtskräftigen nationalen Forstpolitiken sollen nun in einem nächsten Schritt harmonisiert werden. Diese Bemühungen bilden die Vorstufe zur Erarbeitung des **Protokolls zur Regionalen Forstentwicklung, zum Umwelt- und Wildschutz**. Dieses Protokoll soll folgende Punkte enthalten: (a) Elemente einer gemeinsamen Forstpolitik, (b) Forstproduktionsstandards, (c) Markt- und Verarbeitungsrichtlinien, (d) Tarifstrukturen und Investitionsrichtlinien, (e) Forstmanagement- und Ausbildungsstandards, (f) Forschungsrichtlinien, (g) Richtlinien zur Waldschadenskontrolle und zur Öffentlichkeitsarbeit. Hauptaugenmerk wird auf den freien Austausch von Holzprodukten, Informationen, Finanz- und Humanressourcen zwischen den SADC-Mitgliedstaaten gelegt.

SADC-Aktionsprogramm

Das SADC-Aktionsprogramm wird von der **Sector Co-ordinating Unit Inland Fisheries, Forestry and Wildlife** mit Sitz in Lilongwe/Malawi koordiniert. Das Programm ist in drei Teile gegliedert, (a) das SADC *Forestry Programme of Action*, (b) das SADC *Wildlife Programme of Action* sowie (c) das SADC *Inland Fisheries Programme of Action* (letzteres wird hier nicht behandelt). Nach Einschätzung der Sektorkoordinierungseinheit ist die regionale Zusammenarbeit auf technisch-administrativer

166 SADC (1999c), S. 63.

167 SADCC (1995).

168 SADCC (1997b), S. 1.

Ebene zufriedenstellend, nicht jedoch auf politischer Ebene. Auch wird beklagt, daß es noch nicht gelungen ist, über Ausbildung und Erziehung, Medien und Politik eine stärkere Bewusstseinsbildung in diesem sensitiven Ressourcenbereich erreicht zu haben.

Das **SADC Forestry Programme of Action** wird aus nationalen, regionalen und internationalen Finanzmitteln gespeist, deren Gesamtvolumen sich gegenwärtig auf 103 Mio. US \$ beläuft. Lediglich 6 % kommen aus nationalen Haushaltsmitteln. Das Aktionsprogramm enthält sechs Einzelprogramme mit einem entsprechend seiner funktionalen Verzweigung breitgefächerten Projektportfolio (s. Tab. A 32):

- *Forestry training and education,*
- *improvement forest resource management,*
- *environmental management,*
- *improved knowledge of the resource base,*
- *forest resource utilization and marketing,*
- *forest research.*

Zu den wichtigsten Geberländern zählen Kanada, Norwegen, Deutschland und Finnland. Die EU unterstützt die Sektorkoordinierungseinheiten bei der Erstellung einer *EU/SADC Forestry Sector Co-operation Strategy*.

Das **SADC Wildlife Sector Programme of Action** wird ebenfalls mit nationalen, regionalen und internationalen Finanzmitteln unterstützt. Das gesamte Mittelvolumen beläuft sich gegenwärtig auf 92 Mio. US \$. Lediglich 1 % der Summe kommt aus nationalen Haushaltsmitteln. Zu den wichtigsten Geberländern zählen die USA, die EU, Italien und Deutschland. Insgesamt laufen z.Z. zehn Einzelvorhaben in den Bereichen Ausbildung und Erziehung, Wildressourcenmanagement, Artenschutz, Schutz von Feuchtgebieten sowie kommunales Management von Wildressourcen (s. Tab. A 33). Die deutsche FZ unterstützt mit 10 Mio. DM das Ausbildungszentrum für Naturschutz-Management (*Southern African Wildlife College*) im Krügerpark. Dieses Engagement läuft unter der SCU in Malawi.

Im August 1999 wurde das **Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement** von den Staatshäuptern der Mitgliedsländer mit Ausnahme von Botswana unterzeichnet.¹⁶⁹ Es enthält folgende Punkte:

- die generelle und spezifische Zielsetzung der regionalen Schutzpolitik,
- die Aufforderung zur Harmonisierung der nationalen Wildgesetze,
- die Aufforderung zur Umsetzung der Wildschutzgesetze,
- die Ermöglichung des Aufbaus eines leistungsfähigen Informations- und Kommunikationssystems zwischen den einzelnen nationalen staatlichen Behörden,
- die Aufforderung zur Unterstützung nationaler und regionaler Einrichtungen zum Management und Schutz der Wildbestände,
- die Ermöglichung gemeinschaftsbasierter Vorhaben zur Wildressourcenpflege und Ressourcennutzung.

Integrationspezifischer Ausblick

Die Sektorbereiche Forst- und Wildressourcenentwicklung besitzen gleichermaßen eine hohe Eignung für eine regionale Integration. Die Gründe hierfür liegen in ihrem grenzüberschreitenden Charakter sowie der damit verbundenen Notwendigkeit zur Bildung von **Verantwortungsgemeinschaften der Anrainerstaaten** für eine übergreifende ressourcenschonende Nutzung und Regelung (*trans-frontier conservation area management*). Regionale Integration ist auch eine Voraussetzung für eine effektive Problembekämpfung bei der Entwaldung, Desertifikation und Dezimierung des Wildbestandes. Eine Vertiefung der regionalen Integration ist zudem eine wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der Tourismusinfrastruktur und der Senkung der Transaktionskosten in der Tourismusbranche. Dieser Sektor hängt ganz entscheidend vom Schutz und einer nachhaltigen Entwicklung

¹⁶⁹ Vgl. SADC (1999d).

der Forst- und Wildressourcen ab. Hier bieten sich auch Entwicklungsansätze im Rahmen der *public-private-partnership* an.

Das *Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement* sieht die Einrichtung eines sogenannten *Wildlife Conservation Fund* vor, aus dem einzelne Programme und Projekte im Zuge der Umsetzung des Protokolls finanziert werden sollen. Dieser Fonds soll sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und Zuwendungen der internationalen EZ speisen. Ein ähnliches Finanzierungsinstrument ist auch für die Umsetzung des Forstprotokolls vorgesehen (s. Kap. I, 7.2).

Von besonderer Bedeutung für die regionale Forstentwicklung wird auch die schrittweise **Umsetzung des SADC-Handelsprotokolls** sein. Im Zuge der Liberalisierung des Binnenhandels würde auch der Warenverkehr mit Stamm- und Schnittholz sowie Holzprodukten direkt betroffen sein. Insbesondere die internationalen Unternehmen gehörenden Plantagenwirtschaften in den Hochlandgebieten Malawis, Simbabwe und Südafrikas würden von einer Handelsliberalisierung profitieren. Wichtig wäre – und dies wird im Forstprotokoll verankert sein – die regionale Überwachung des Warenverkehrs im Sinne des Tropenwaldabkommens, die Einhaltung von Öko-standards, z.B. des Nachweises der Herkunft von Forstprodukten aus nachhaltiger Bewirtschaftung.

3.2.6 SADC-Programm zur Agrarforschung und Ausbildung

Regionalpolitische Bedeutung, Auftrag und Rollenverteilung

Das SADC-Programm zur Agrarforschung und Ausbildung wird vom Sekretariat und den Mitgliedsländern als eine wichtige Komponente des Entwicklungsschwerpunktes *Food, Agriculture and Natural Resources (FANR)* gesehen. Das Mandat, die regionale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu koordinieren, liegt beim **Southern**

Africa Centre for Cooperation in Agricultural and Natural Resources Research and Training (SACCAR) in Gaborone. Auf Beschluß des Ministerrats wurde SACCAR 1998 von einer *Sector Commission* in eine *Sector Co-ordinating Unit* umgewandelt. Unter den übergeordneten entwicklungspolitischen Zielen von FANR, wie sie in Kapitel 3.2.1 formuliert sind, besteht der Auftrag an SACCAR darin, langfristig alle forschungs- und ausbildungsbezogenen Aktivitäten der relevanten Institutionen der Mitgliedsländer auf diese Ziele hin auszurichten, regional abzustimmen und von den betreffenden nationalen Einrichtungen arbeits- teilig umsetzen zu lassen. Der **Auftrag** lautet im einzelnen:

- *“Promote and disseminate available and appropriate agricultural and natural resources research technologies among and between SADC countries;*
- *co-ordinate and implement studies on agricultural and natural resources research policies, priorities and constraints common to all member states;*
- *co-ordinate regional research in agriculture and natural resource utilisation and conservation, and establish mechanisms for integrated research in all FANR disciplines;*
- *generate new technologies needed to raise agricultural production and productivity, through regional collaborative projects and close liaison with national programmes;*
- *strengthen capabilities of National Agricultural Research Systems (NARS);*
- *promote provision, interchange and utilisation of scientific and technical information in agriculture and natural resources;*
- *provide regional support services and functions to assist and inform national and regional agricultural and natural resources research institutions; and*
- *promote professional training in the Food, Agriculture and Natural Resources sectors.* ¹⁷⁰

170 Vgl. SADC / SACCAR (1997).

Im Rahmen dieses Mandats lassen sich die **Hauptaufgaben von SACCAR** in drei Kategorien zusammenfassen: (a) Koordinierung der regionalen Agrarforschungsvorhaben, (b) Vermittlung von Ausbildungs- und Trainingskursen für Bewerber aus SADC-Mitgliedsländern an nationale, internationale und regionale Forschungseinrichtungen (*in-service-training, scientists training, graduate training, farmers training*) und (c) Dokumentation und Austausch von Forschungs- und Ausbildungsinformation. Nach Umwandlung in eine Sektorkoordinierungseinheit war SACCAR gezwungen, seine Rolle und Verantwortlichkeiten wie folgt neu zu definieren:

- *“Promote and co-ordinate co-operation in agricultural research among the National Agricultural Research Systems (NARS) of the SADC member states to achieve regional integration;*
- *facilitate the exchange of information and technologies among the National Agricultural Research Systems to increase, transform and improve agricultural production;*
- *promote partnership between public, private and international organisations to undertake research and training activities of regional importance;*
- *promote the development of the human resources necessary for the agricultural research and technology transfer systems to respond to the needs and demands of the agricultural sector in accordance with the gender dynamics;*
- *facilitate the mobilisation of human, financial, technological and information resources to implement demand driven activities.*”¹⁷¹

Während sich die Aufgaben im Ausbildungs- und Informationsvermittlungsbereich wenig ändern werden, wird die **Koordinierungsrolle einen neuen Zuschnitt** bekommen. Dabei wird SACCAR als Plattform für die regionale Forschungs koordinierung weiterhin eine wichtige Rolle spielen; es wird zukünftig im Rahmen der

regionalen Forschungslandschaft neue Schwerpunkte bestimmen müssen, Forschungspartnerschaften anbahnen und unterstützen und, wo es sinnvoll erscheint, einen Forschungsverbund zwischen verwandten Einrichtungen und Programmen herstellen.

Bei der Ausübung dieser neuen Rolle wird es darauf ankommen, daß SACCAR seine Stellung gegenüber der **Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR)** stärkt. Im Zusammenspiel von CGIAR bzw. ihren *International Agricultural Research Centres (IARC)* und den *National Agricultural Research Systems (NARS)* der SADC-Mitgliedstaaten wird folgende Arbeitsteilung stärker betont werden müssen: Den NARS wird weiterhin die Aufgabe der angewandten Agrarforschung zufallen (Labor-, Feld- und Aktionsforschung); die IARS werden zukünftig nur noch technische und finanzielle *backstopping*-Einrichtungen sein; unter dem Dach von CGIAR können über die IARS weiterhin die Mittel der internationalen EZ an die NARS weitergeleitet werden. Die regional ansässigen Forschungsinstitutionen der CGIAR (ICRISAT, ICRAF, CIMMYT, CIAT) sollten sich nicht allein als *global centres of excellence* verstehen und damit ihre Kofinanzierung rechtfertigen. Sie sollten zukünftig stärker auf regionales und lokales Wissen und Erfahrungen zurückgreifen und anwendungsbezogene Beratung über die NARS an die bäuerliche Bevölkerung weitergeben.

SADC-Aktionsprogramm

SACCAR koordiniert z.Z. 14 regionale Agrarforschungs- und Ausbildungsvorhaben (s. Tab. A 34). Je nach Programmtyp werden diese entweder von SACCAR selbst in Verbindung mit den NARS der jeweiligen SADC-Mitgliedsländer, von den IARC in Verbindung mit den NARS oder aber von den IARC allein ausgeführt. Entsprechend ist die Finanzierung geregelt. SACCAR wird zu etwa einem Viertel aus Mitteln der SADC über Beiträge der nationalen landwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen und zu drei Vierteln aus Zuflüssen der internationalen Gebergemeinschaft finanziert (s. Tab. A 35). Die bedeutendsten Geberländer sind

171 SACCAR (2000), S. 5.

Deutschland, USA, die nordischen Länder, Kanada und die EU. Da CGIAR lange Zeit im Mittelpunkt der deutschen Förderung stand,¹⁷² ist auch der hohe deutsche Anteil an den Beiträgen für SACCAR zu verstehen. Zu diesen internationalen Forschungseinrichtungen gehören ICRISAT, CIAT, IITA, ICRAF und CIMMYT. Bei den regionalen Forschungs- und Ausbildungsprogrammen mit nationaler Zuordnung handelt es sich um folgende:

- *Sorghum and Millet Improvement Programme (SMIP)*, stationiert in Bulawayo/Simbabwe, durchgeführt von ICRISAT;
- *Grain Legume Improvement Programme (GLIP)* stationiert in Malawi, Tansania und Mosambik, durchgeführt von ICRISAT, CIAT und IITA;
- *Land and Water Management Research Programme (L&WMRP)* stationiert in Botsuana;
- *Agricultural Research Management Training (ARMT)*, durchgeführt von ISNAR;
- *Development of Scientific and Professional Manpower for the FANR Sectors of SADC*, durchgeführt von der GTZ als Postgraduiertenprogramm am *Bunda College*, Malawi (Tierhaltung), *Sokoine University of Agriculture*, Tansania (Landnutzung und Bewässerungslandwirtschaft), *University of Zambia* (Pflanzenbau), sowie der *University of Zimbabwe* (landwirtschaftliche Ökonomie);
- Agroforstwirtschaft koordiniert von ICRAF und stationiert in Malawi, Tansania, Sambia und Simbabwe;
- *SADC Plant Genetics Resources Centre (SPGRC)*, durchgeführt von der NORDIC Gene Bank, stationiert in Sambia;
- *Maize and Wheat Network*, durchgeführt vom *International Maize and Wheat Improvement Centre (CIMMYT)* stationiert in Simbabwe;
- *Regional Vegetable Research Programme* durchgeführt vom *Asian Vegetable Research*

and Development Centre (AVRDC), stationiert in Tansania;

- *Southern African Root Crop Research Network (SARRNET)*, finanziert von USAID und ausgeführt von IITA in Zusammenarbeit mit dem *International Potato Centre (CIP)*, stationiert in Malawi;
- *Southern African Agricultural Information Acquisition, Processing and Dissemination Network (SAAINET)*, finanziert vom *International Development Research Centre (IDRC)* in Kanada und von CTA.

Insgesamt wurde aus Sicht der SADC der Koordinierung und arbeitsteiligen Umsetzung der Forschungs- und Ausbildungsaktivitäten ein befriedigendes Zeugnis ausgestellt: *“The sector has done well in the implementation of research and training programme.”*¹⁷³ Dennoch wird deutlich, daß die Koordinierung der vielen nationalen und regionalen Forschungs- und Ausbildungsaktivitäten und -einrichtungen verbessert und das Aktionsprogramm gestrafft werden kann. Auch sollte in Zukunft der Privatsektor stärker eingebunden werden. Es wird eine immer wieder (übrigens weltweit) gestellte Forderung laut, die Forschungs- und Ausbildungsvorhaben unter stärkerer Beteiligung der Zielgruppen durchzuführen und ihre Ergebnisse für die bäuerlichen Betriebe direkt nutzbar zu machen.

Integrationsspezifischer Ausblick

Zur regionalen Integration auf dem Gebiet der Agrarforschung und Ausbildung wird ein **Protokoll** vorbereitet. Es wird unter anderem Punkte zu Fragen der Sicherung und des Austausches genetischer Ressourcen, der Erhaltung der Biodiversität in der Region und des universitären Forschungsaustausches enthalten. Wie schon in den anderen Sektorbereichen, sollen auch im Rahmen dieser Vorbereitung Gemeinschaftsworkshops abgehalten werden, um so ein möglichst breites Spektrum von Akteuren, wie alle NARS, IARC, die relevanten

172 Vgl. BMZ (1993), S. 3.

173 SADC (1995b), S. 54.

NRO und den Privatsektor an diesem Abstimmungsprozeß mit einbeziehen zu können.

Da das SADC-Programm zur Agrarforschung und Ausbildung sehr umfangreich und breitgefächert ist, beansprucht es einen vergleichsweise hohen Anteil des Finanzvolumens des Aktionsprogramms. Der öffentliche Druck auf SACCAR zur effektiven Nutzung der Finanzmittel und Personalressourcen sowie zur effizienteren Koordinierung der Einzelprogramme ist groß. Von daher ergibt sich ein deutlicher Zwang zur intensiveren regionalen Abstimmung und stärkeren Integration. Die regionale Forschungszusammenarbeit sollte aber weiterhin in der bewährten arbeitsteiligen Weise erfolgen, gemäß dem Prinzip der komparativen Standortvorteile der nationalen Forschungseinrichtungen.

3.3 Internationaler Referenzrahmen und regionale Integration

Hier soll der Versuch unternommen werden, die oben kritisch beleuchteten SADC-Programme im Lichte der jeweils relevanten internationalen Vereinbarungen bzw. Aktionsrahmen zu betrachten: der internationalen Deklaration zur Ernährungssicherung und dem FAO-Aktionsplan, der Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung sowie der internationalen Desertifikationskonvention. Dabei ist zu prüfen, ob und in welchem Maße die von den SADC-Mitgliedsländern eingegangenen Verpflichtungen im Zuge der regionalen Integration realisierbar sind.

3.3.1 Deklaration zur Ernährungssicherung und FAO-Aktionsplan¹⁷⁴

Aus Sicht des Welternährungsgipfels wird sich das **zukünftige Wachstum der tropischen und subtropischen Landwirtschaft** und damit auch das der SADC-Region deutlich von dem der Vergangenheit unterscheiden müssen. Abnehmende

Landreserven, insbesondere solche mit hohem Produktionspotential sowie das Erreichen von Produktivitätsgrenzen in weiten Bereichen des modernen Agrarsektors zwingen (a) zu einer neuen Optimierung des Technologiemixes, (b) zum ressourcenschonenden Einsatz neuer Technologien und (c) zur Anpassung dieser Technologien an finanzschwache landwirtschaftliche Unternehmen. Entsprechend werden die Investitionsentscheidungen aus Sicht der FAO wie folgt ausgerichtet sein müssen: *“In agronomic terms, more intensive but sustainable production systems will increasingly take over from further application of green revolution approaches or the more expansion of cultivated area as the main avenue of growth. Such a shift has clear implications for the categories of supporting investment that will be needed in the future.”*¹⁷⁵

Danach werden öffentliche und private Investitionsentscheidungen für ein nachhaltiges agrarisches Wachstum in der SADC-Region in Zukunft vier Kategorien zuzuordnen sein:

1. öffentliche und private Investitionen für die **Forschung und Entwicklung** sowie den **Einsatz neuer Technologien**, die sich den jeweiligen agro-ökologischen und sozio-ökonomischen Gegebenheiten und damit der Vielfalt der Landnutzungssysteme anpassen; arbeitsintensive und ressourcenschonende Technologien werden dabei eine weitaus bedeutendere Rolle als bisher spielen;
2. private Investitionen zur Verbesserung und **Anpassung der Landnutzungssysteme** an die natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen im Regen- und Bewässerungsfeldbau, der Weidewirtschaft sowie dem Dauerkulturanbau; diese können durch öffentliche Investitionen für Bodenverbesserungen und zur Ressourcenstabilisierung ergänzt werden;
3. private und öffentliche Investitionen in den **Bereichen der vor- und nachgelagerten Agroindustrien** zur Bereitstellung von Betriebsmitteln bzw. der Produktverarbeitung; das schließt Vermarktungseinrichtungen,

174 Vgl. World Food Summit (1996).

175 FAO (1996b), S. 6.

Transportsysteme und Einrichtungen der Lagerhaltung ebenso ein wie Investitionen für Maßnahmen zur Diversifizierung und Erhöhung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung;

4. vorwiegend öffentliche Investitionen zur Komplementierung der privaten Investitionen in den in staatlicher Verantwortung liegenden Bereichen der **physischen, sozialen und Kommunikationsinfrastruktur**; für den SADC-Raum sind hier der ländliche Wegebau, die Rehabilitierung der Bewässerungsinfrastruktur sowie der Ausbau des ländlichen Finanzsektors von vorrangiger Bedeutung.

3.3.2 Agenda 21 für nachhaltige Entwicklung

Den zweiten internationalen Referenzrahmen für ein regional abgestimmtes Vorgehen setzt die Agenda 21. Die gleichzeitige Betrachtung der Forderungen der Agenda 21 und der Ziele des Aktionsplans des Welternährungsgipfels macht deutlich, daß für eine nachhaltige Landwirtschaftsentwicklung **Anpassungen und Veränderungen in der Landwirtschafts-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik** der einzelnen Länder unumgänglich sind. Dies erfordert eine intensivere und arbeitsteilige Zusammenarbeit nicht nur innerhalb der Länder, also zwischen den bäuerlichen und kommerzialisierten Teilsektoren sowie dem gewerblichen Sektor, sondern auch zwischen den Nationalregierungen der SADC-Mitgliedsländer und den zuständigen Sektorkoordinierungseinheiten. Die gemeinsame Schnittmenge bilden dabei vier Interventionsbereiche, die an den Oberzielen Ernährungssicherung, Einkommensverbesserung und Ressourcenstabilisierung orientiert sein sollten:

1. Eine ökologisch ausgerichtete **Agrarpreis-, Markt- und Handelspolitik**; diese sollte im Fall des südlichen Afrika auf Einkommensverbesserung und Armutsminderung ausgerichtet sein; sie beinhaltet Interventionen und Maßnahmen zur Preisstabilisierung, Verbesserung der Vermarktungsstruktur und Vorratshaltung, gegebenenfalls auch zur Mengen-

intervention und zum maßvollen Außenhandelschutz;

2. eine auf Beschäftigungswirksamkeit ausgerichtete **Agrardienstleistungs- und Innovationspolitik**; diese könnte sowohl eine ressourcenschonende Variante haben (*low-external-input-for-sustainable-agriculture*) als auch eine Hohertragsvariante (*high-external-input*), die beide gleichermaßen auf Effizienzsteigerung des Inputeinsatzes ausgerichtet sein sollten; eine solche Politik beinhaltet Investitionen und Maßnahmen zur Ausbildung, Agrarforschung und -beratung, Kreditvergabe und Inputversorgung;
3. eine **Agrarstrukturreformpolitik** in Ländern mit stark verzerrten Agrarstrukturen wie ungleicher Bodenbesitzverteilung, unklare Weide-, Wasser-, Pacht- und Erbrechte; sie beinhaltet Maßnahmen, die ebenfalls in erster Linie auf eine beschäftigungswirksame, umweltverträgliche und verteilungsgerechtere Agrarverfassung ausgerichtet sind;
4. eine **Ressourcenschutzpolitik** in Ländern, die eine eindeutige negative Umweltbilanz ihrer Agrar-, Forst- und Weidewirtschaft ausweisen; das gilt für die meisten SADC-Länder.

So überzeugend es auch sein mag, einen weltweit anerkannten und durch internationale Verpflichtungen sanktionierten **Referenzrahmen** für die Adjustierung der land-, umwelt- und ernährungswirtschaftlichen Politikbereiche gefunden zu haben, so schwierig wird es doch für die einzelnen SADC-Staaten sein, ihr spezifisches Reformprogramm zu formulieren, politisch auszuhandeln, zu finanzieren und schließlich mit Erfolg umzusetzen. Immerhin, aus der gemeinsamen Kenntnis der jeweils nationalen Entwicklungsprioritäten und der zukünftigen Investitionsprioritäten für eine nachhaltige Agrarentwicklung wird nunmehr deutlich, daß nationale Alleingänge schwieriger sein werden. Eine Abstimmung der vier o.g. Politikbereiche unter den Mitgliedstaaten wird eine Grundvoraussetzung für weitere Schritte zur regionalen Integration im südlichen Afrika sein. Im Rahmen der SADC würde dies bedeuten, daß für die drei **unterschiedlichen Ländergruppen auch jeweils andere Reformprogramme** zugeschnitten werden

müßten: für die Hochpotentialländer in erster Linie landwirtschaftliche nachhaltige Wachstumsprogramme, für die Niedrigpotentialländer in erster Linie Ressourcenstabilisierungsprogramme auf Subsistenzniveau, für die Nahrungsmitteldefizitländer eine Kombination aus Naturschutz- und -inwertsetzungsprogrammen (s. Kap. II, 3.1).

3.3.3 Desertifikationskonvention

Das *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika*, die Desertifikationskonvention,¹⁷⁶ ist Bestandteil des UNCED-Folgeprozesses. Es gründet auf Kapitel 12 der Agenda 21 (Bekämpfung der Wüstenbildung und der Dürren) und wurde 1994 von mehr als 100 Ländern einschließlich den SADC-Mitgliedsländern unterzeichnet. Mit Inkrafttreten 1996 erhielt die Konvention für alle Unterzeichnerstaaten rechtsverbindlichen Charakter. Kern der Konvention ist die Erarbeitung von **Aktionsprogrammen zum nachhaltigen Management natürlicher Ressourcen** auf nationaler und regionaler Ebene mit Schwerpunkt in den Trockenzonen Afrikas (ca. 40 prioritäre Länder, darunter auch Namibia, Botsuana und Simbabwe).

Ziel solcher Aktionsprogramme ist es, die zunehmende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen (Vegetationsdecke, Bodenfruchtbarkeit, Boden-, Tiefen- und Oberflächenwasserreserven) durch Maßnahmen in allen relevanten Bereichen aufzuhalten. Die Konvention bezieht sich nicht allein auf Wüstengebiete, sondern soll generell der überwiegend durch menschliche Einwirkungen verursachten Degradation der tropischen und subtropischen Naturressourcen – der Desertifikation – entgegenwirken. Das BMZ unterstützt gegenwärtig ca. 130 Vorhaben in 25 afrikanischen Ländern mit einem Gesamt-Zusagevolumen von annähernd 1,4 Mrd. DM.

Darunter sind die SADC-Mitgliedsländer Lesotho, Malawi, Namibia, Simbabwe und Tansania.

Kernstück der Konvention sind die **Nationalen Aktionsprogramme (NAP)**. Sie bilden den Rahmen für alle Maßnahmen, welche die betroffenen Länder zur Umsetzung der Konvention ergreifen (Artikel 9). Alle im jeweiligen Land engagierten bi- und multilateralen EZ-Organisationen sollen in die Erarbeitung und Umsetzung der Aktionsprogramme eingebunden werden. Geber und Nehmer sind über ihre Umsetzungsmaßnahmen der Vertragsstaatenkonferenz gegenüber berichtspflichtig (Artikel 10 und 26). Ergänzend zu den NAP sind **subregionale und regionale Aktionsprogramme** vorgesehen (Artikel 11). Subregionale Programme spielen insbesondere in Afrika eine Rolle, wie z.B. die auch mit deutscher Hilfe unterstützten zwischenstaatlichen Behörden zur Bekämpfung der Dürre im Sahel und in Ostafrika, CILSS und IGAD, das Sahara-Sahel-Observatorium, OSS oder die SADC. Die Unterstützung geschieht unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität (Artikel 11); auf subregionaler Ebene sollten nur solche Aufgaben wahrgenommen werden, die nachweislich auf dieser Ebene effizienter als auf nationaler Ebene durchgeführt werden können. Dabei handelt es sich in erster Linie um Maßnahmen von grenzüberschreitender Bedeutung wie z.B. die Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten, Tierseuchenbekämpfung, Wanderhirtenwirtschaft, gemeinsame Forschung, Beratung und Ausbildung.

Gestützt auf die grundsätzliche Verpflichtung aller Vertragsstaaten, die internationale, regionale und subregionale Zusammenarbeit zu stärken (Artikel 4), stellen die Artikel 10, 14 und 18 des Afrika-Annexes die Forderung nach **Koordinierung der regionalen, subregionalen und nationalen Aktionsprogramme**. Dahinter steht der Wille nach Harmonisierung bestehender und geplanter Programme, die Hoffnung auf Möglichkeiten der Vereinheitlichung von Planung und Programmdurchführung und letztendlich auf eine höhere Wirksamkeit der unterstützenden Mittel und Maßnahmen. Die Konvention fordert deshalb vom jeweiligen Land, daß es für die erfolgreiche Programmumsetzung eine nationale Koordinierungsstelle einrichtet.

176 Vgl. United Nations Conference on Environment and Development (1994).

Die Arbeit der **Koordinierungsstelle** wird grundsätzlich von drei Koordinierungsebenen berührt: der horizontalen Koordinierung der Nachbarländer untereinander, im Fall der SADC vor allem der Mitgliedsländer Namibia, Botsuana und Simbabwe, der Koordinierung der EZ-Maßnahmen der Geber untereinander (Geberkoordinierung) sowie der Koordinierung der bi- bzw. multilateralen Maßnahmen über sogenannte **Partnerschaftsvereinbarungen**. Die Konvention erwartet von den Gebern, daß sie sich in Zukunft intensiver untereinander und mit ihren Partnern abstimmen und dafür geeignete Strukturen in den Partnerländern unterstützen. Grundlage für die Partnerschaftsvereinbarungen bilden wiederum die nationalen Aktionsprogramme.

Partnerschaftsvereinbarungen sollen, als ein wichtiges Ergebnis des Konsultationsprozesses, den politischen Willen der Beteiligten zu langfristiger Zusammenarbeit stärken. Es sind programmatische Vereinbarungen, bei denen die Geber politische Absichtserklärungen zur Mitwirkung an der Umsetzung der Aktionsprogramme abgeben.¹⁷⁷ Angestrebt wird eine wirkungsvolle Abstimmung der Aktivitäten bi- und multilateraler Geber mit den Aktionsprogrammen auf nationaler und sub-regionaler Ebene. Die Finanzausgaben für die einzelnen Programmkomponenten werden wie bislang bei den entsprechenden Regierungsverhandlungen erteilt.

Die EZ kann damit erstmals in ein **Gesamtpaket internationaler Unterstützung** für das betreffende Land bzw. die SADC-Region eingebunden werden. Diese erst durch die Konvention ermöglichten und auch völkerrechtlich abgesicherten Koordinierungsmechanismen bilden eine gute Voraussetzung dafür, die regionale Integration in diesem Aktionsfeld voranzubringen. Allerdings nützen die sorgfältigsten Regelungen über die

Erstellung (und Koordinierung) von Aktionsprogrammen nichts, wenn deren Nutzen und die bindende Kraft völkerrechtlicher Vereinbarungen von den Betroffenen nicht akzeptiert werden.¹⁷⁸ Der Nutzen solcher sorgfältig getroffenen Regelungen wird aber evident, wenn dadurch für den Integrationsraum insgesamt Kosten eingespart, Programme erst ermöglicht oder Doppelungen vermieden werden können, mithin eine höhere Effizienz des EZ-Mitteleinsatzes oder der nationalen Investitionen erzielt werden kann.¹⁷⁹ Ein Beispiel für die Förderung eines Partnerschaftsprogramms durch Deutschland bietet die EZ mit Namibia (s. Kasten 5).

3.4 Gesamteinschätzung der regionalen Kooperationsanstrengungen

3.4.1 Koordinierungskompetenz

Alle hier reflektierten internationalen Vereinbarungen und Aktionsrahmen, aber auch das *Internationale Aktionsprogramm zu Wasser und zur nachhaltigen Agrarentwicklung* von 1977¹⁸⁰ sowie die Anstrengungen des Internationalen Waldforums und der UNEP unterstreichen die Notwendigkeit zur engeren regionalen Zusammenarbeit. In diesem Licht betrachtet nehmen sich die bisherigen Kooperationsanstrengungen der SADC-Länder im Bereich nachhaltige Agrarentwicklung, Ernährungssicherung und Ressourcenerhaltung teils bescheiden, teils beachtlich aus.

177 Vgl. Kürzinger / Schipulle (1996), S. 9. Dieses Instrument könnte es den Industrieländern erstmals ermöglichen, ihre bisher in den Politikdialogen vorgebrachten Vorstellungen über notwendige Rahmenbedingungen einzubringen, ohne automatisch den Vorwurf politischer Einmischung oder der Konditionalität der Geberleistungen auszulösen.

178 Vgl. Kürzinger / Schipulle (1996), S. 9.

179 Vgl. BMZ (1997).

180 Vgl. FAO (1990a).

Kasten 5: Förderung eines Partnerschaftsprogramms in Namibia

Namibias **Nationales Programm zur Desertifikationsbekämpfung (NAPCOD)** wurde 1994 initiiert und ist ein Partnerschaftsprogramm zwischen nationalen, staatlichen Institutionen (Umwelt- und Landwirtschaftsministerium) und der nichtstaatlichen Stiftung für Wüstenforschung (*Desert Research Foundation of Namibia – DRFN*). NAPCOD wird von Deutschland und anderen Gebern unterstützt. Der deutsche Beitrag beläuft sich bisher auf 5,5 Mio. DM und umfaßt acht Förderbereiche:

Arbeit mit den Ressourcennutzern in bisher acht Testgebieten: Dies stellt den eigentlichen Kern der Tätigkeiten von NAPCOD dar. Gemeinsam mit der lokalen Bevölkerung wird beraten, wie die Degradierung der natürlichen Ressourcen eingedämmt und die landwirtschaftliche Produktion gesichert werden kann.

Bewußtseinsbildung bei den Beteiligten: Über eine Zusammenarbeit mit Ministerien und NRO in einem Steuerungsgremium wird das Thema „Desertifikationsbekämpfung“ in laufende Projekte und Aktivitäten integriert. Seminare und Medien tragen zur Schärfung des Bewußtseins bei nationalen Entscheidungsträgern und Ressourcennutzern bei, während eine enge Zusammenarbeit mit der regionalen Entwicklungsorganisation (SADC-ELMS) die Einbettung des namibischen Programms in das südliche Afrika sicherstellt.

Öffentlichkeitsarbeit: Erstellung von Publikationen, die sich mit Desertifikationsaspekten in Namibia befassen, von Radioprogrammen und Umweltinformationsnetzwerken.

Einarbeitung von sektorübergreifenden Strategien wie z.B. die Einrichtung einer *National Drought Task Force* durch den Premierminister. Diese erarbeitet derzeit eine Strategie für Dürreperioden, wobei NAPCOD eine führende Rolle spielt.

Durchführung eines interdisziplinären Forschungsprogramms, das ökologische, soziale und ökonomische Themenfelder sowie den Bereich Monitoring umfaßt. Ein wichtiger Aspekt ist die Partizipation von Bauern an einem Monitoringprogramm für Niederschläge und Vegetationsentwicklung in einigen Testgebieten.

Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Bauern sowie Erstellung von Lehr- und Beratungsmaterialien für die Lehrerfortbildung und die staatlichen Beratungsdienste.

Einflußnahme auf die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen im Hinblick auf nachhaltiges Ressourcenmanagement: Als ein erster Schritt wurden in einer Studie die Auswirkungen von Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die fortschreitende Desertifikation analysiert und Empfehlungen für Reformen erarbeitet. Zum Teil sind sie bei der Formulierung des neuen nationalen Wasser- und des Bodenrechts berücksichtigt worden.

Einrichtung einer Organisations- und Managementstruktur: Das Management eines Partnerschaftsprogramms erfordert einen hohen Aufwand an Kooperation und Koordination. Besondere Aufmerksamkeit erhielt daher die Einrichtung eines Steuerungsgremiums und einer Managementeinheit. Diese organisieren auf nationaler Ebene Planungsprozesse und koordinieren Geberfinanzierungen. Auf internationaler Ebene sichern sie den Informationsaustausch mit Nachbarländern, der Regionalorganisation SADC und dem Sekretariat der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung.

Quelle: BMZ (1997)

Am weitesten gediehen sind sie im Bereich, den **SACCAR** abdeckt. Mit befördert worden ist dies sicherlich durch die langjährige Unterstützung durch die global agierende und regional ausgerichtete CGIAR. Die entscheidenden Schritte zu einer Integration der nationalen Agrarforschungseinrichtungen und –programme in Richtung eines regionalen Forschungsverbundes müßten aber noch geleistet werden. Dabei wäre eine stärkere Ausrichtung auf die jeweils agro-ökologischen Gegebenheiten und eine strikte Orientierung auf die bäuerliche Nutzenanwendung notwendig.

Weit fortgeschritten sind ebenfalls die Anstrengungen im Bereich der regionalen Tierseuchen- und Veterinärkontrolle, die von der **Livestock Production and Animal Disease Control SCU** koordiniert werden. Dies gilt allerdings bislang nur für die Ländergruppe, die im Rahmen des AKP-Abkommens über feste Rindfleischquoten einen freien Zugang zum EU-Markt haben (Botswana, Namibia, Simbabwe), und für Südafrika. Mit den übrigen SADC-Mitgliedsländern sind die regionalen Veterinärdienste weniger stark integriert. Auch gibt es für die Region bislang keinen übergreifenden strategischen Ansatz, wie der aus beschäftigungs-, ernährungs- und umweltpolitischen Gründen wichtige Teilsektor gemeinsam weiterentwickelt und regionalwirtschaftlich stärker integriert werden könnte.

Ebenfalls weit fortgeschritten und in Krisenzeiten bewährt haben sich die Anstrengungen, die im Rahmen des **Ernährungssicherungsprogramms der SADC** unternommen werden. Hier sind besonders das Management der regionalen Nahrungsmittelreserve, das Frühwarnsystem und der Informationsaustausch über Ernteschätzungen und den Ernährungszustand zu nennen. Die strategische Verknüpfung der regionalen Ernährungssicherungspolitik mit einer gemeinsamen Agrarentwicklungspolitik ist allerdings über theoretische und formale Ansätze hinaus (Vorbereitung des Agrarprotokolls) noch nicht in Sicht. Solange für die einzelnen Mitgliedsländer, insbesondere Südafrika, keine überzeugenden Integrationsgewinne zu erwarten sind, werden die nationalen Agrarpolitiken vorerst ihren Stellenwert behalten.

Ganz entscheidend wird der Grad der Abstimmung der SADC-Agrarpolitik von der Umsetzungsgeschwindigkeit des Handelsprotokolls beeinflusst werden. Sollte sich bereits mittelfristig ein freier Agrarhandel etablieren können, so wird dies sicherlich Auswirkungen auf die regionalen Produktionsstrukturen und die Zusammensetzung der Agrarhandelsströme haben. Es ist zu erwarten, daß die komparativen Standortvorteile der Potentialländer des SADC-Agrargürtels dann wie folgt zum Tragen kommen: Während die Grundnahrungsmittel zur nationalen und regionalen Ernährungssicherung vorwiegend aus dieser Ländergruppe stammen könnten, würden sich Südafrika und (vielleicht) Simbabwe auf die Agrarproduktgruppe mit höherer Wertschöpfung konzentrieren können.

Im Bereich des Schutzes der natürlichen Ressourcen, für dessen Koordinierung **SADC-ELMS** verantwortlich zeichnet, sind erste Ansätze zu einer vertieften regionalen Integration deutlich zu erkennen. Hier bilden die Agenda 21 als gemeinsame Umweltstrategie und die Wüstenkonvention die konzeptionelle Klammer. Es ist zu erwarten, daß sich die nationalen Umweltpolitiken nun stärker aufeinander zubewegen. Das vom Ministerrat 1997 verabschiedete Umweltaktionsprogramm (*Sub-Regional Action Programme to Combat Desertification in South Africa, SRAP*) konnte bislang noch nicht umgesetzt werden. Da es in diesem komplexen Querschnittsbereich zwangsläufig (sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene) immer wieder zu Kompetenz- und Abgrenzungsschwierigkeiten kommt und zudem die finanzielle Ausstattung unzureichend ist, wird der Integrationsprozeß hier länger dauern. Ungeachtet dessen laufen bzw. liefen im Umweltbereich wichtige Entwicklungen parallel, die im Sinne der funktionalen Arbeitsteilung zwar nicht unter die Koordinierungsverantwortung von SADC-ELMS fallen, dennoch aber deren Entscheidungen beeinflussen. Hierzu zählen vor allem die Vorbereitung bzw. Ratifizierung der Protokolle zum Schutz von Wassereinzugsgebieten und zum Wildschutz. Auch läuft die Entwicklung der nationalen Umweltaktionspläne sowie des Kalahari-Namib-Aktionsplans unter dem Dach des SRAP, die integrierende Rol-

le, welche SADC-ELMS dabei aber spielen könnte, wird noch nicht deutlich genug wahrgenommen.

Die Bemühungen zur regionalen Koordinierung der **Nutzung nationaler Wald- und Wildressourcen sowie der gemeinsamen Wassereinzugsgebiete** sind mit der Unterzeichnung und teilweisen Ratifizierung der Protokolle in eine Phase getreten, in der die nationalen Sektorpolitiken nun überprüft und schrittweise angeglichen werden müßten. In diesem schwierigen Prozeß müßte die Zusammenarbeit zwischen nationalen Sektorbehörden (*forestry-, wildlife-, water-departments*), sektoralen Kontaktbüros und dem SADC-Sekretariat intensiviert werden. Gleichzeitig verlangt die Umsetzung der Protokolle – dies wird insbesondere im Wasserbereich deutlich – den Aufbau von zusätzlichen Institutionen und Regelwerken. Beides könnte in einigen SADC-Mitgliedsländern die Kapazitäten und Möglichkeiten überschreiten. Auch sollte nüchtern gesehen werden, daß in beiden Bereichen die Übertragung von Hoheitsrechten auf die jeweiligen Koordinierungseinheiten (*Sector Co-ordinating Unit Inland Fisheries, Forestry and Wildlife; Water Sector Co-ordinating Unit*) aus politischen Gründen noch schwierig sein wird. Es wird allenfalls einen international verbindlichen Rechtsrahmen geben, auf den sich dann die nationale Gesetzgebung jeweils beziehen müßte. Ein weiterer schwieriger Regelungsbereich wird die Frage der Inwertsetzung der Gemeinschaftsressourcen (*common goods*) bilden. Umweltschutzforderungen müßten mit wirtschaftlichen Nutzungserfordernissen in Einklang gebracht und jeweils bilateral ausgehandelt werden. Hier sind erhebliche Interessenkonflikte sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene zu erwarten.

3.4.2 Integrationstiefe

Trotz der in der SADC-Deklaration von 1992 verankerten Zielsetzung der Integration der nationalen Ökonomien und der schrittweisen Harmonisierung ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitiken ist die bisher erreichte Integrationstiefe noch gering. Eingedenk der bislang funktional ausgerichteten

Kooperationsstruktur der SADC enden ihre Hoheitsrechte bislang beim **Koordinierungsmandat** jeweils eines Mitgliedslandes und für jeweils einen oder verwandte Sektoren. Im Falle des hier untersuchten Bereiches Landwirtschaft, Ernährungssicherung und Schutz natürlicher Ressourcen ist das Mandat auf insgesamt fünf Mitgliedsländer verteilt. Dies hat natürlich Koordinierungs- und Kompetenzprobleme geschaffen, die aber bei der geringen Integrationstiefe noch keine schwerwiegenden Folgen haben. Was dagegen zählt, ist die sukzessive **Entstehung eines durchaus beachtlichen SADC-Aktionsprogramms**, das ohne dieses regionale Mandat nicht zustande gekommen wäre. Daß dieses Aktionsprogramm noch zu über 90 % außenfinanziert ist, ist nicht nur Ausdruck der geringen Integrationstiefe und eigenen Finanzierungsschwäche, sondern auch des Interesses der internationalen Gebergemeinschaft, die SADC-Integration auf breiter Front zu unterstützen.

Ein weiteres Mandat, was diesen Untersuchungsbereich angeht, wird immer deutlicher wahrgenommen, nämlich das der **Gemeinschaftsbildung** (*community-building*). Es dient zur Vorklärung und Vorbereitung von Entwürfen für gemeinsame Sektorpolitiken. Ohne die dezidierte Wahrnehmung dieses Mandats wären die Beteiligungs- und Entwicklungsprozesse für gemeinsame Strategie- und Politikentwürfe nicht so weit gediehen. Daß von hier aus der Weg zur Umsetzung einer gemeinsamen Agrar-, Ernährungs- und Umweltpolitik noch sehr weit ist, ist selbstverständlich.

Einen Integrationsschub wird die SADC vermutlich durch die bereits erreichten und noch zu erwartenden Abschlüsse völkerrechtlich verbindlicher **Sektorprotokolle** erfahren. Für diesen hier untersuchten Bereich sind es drei Protokolle sowie die Boden-Charta. Diese bilden die gemeinsame neue Rechtsgrundlage für die Harmonisierung der verschiedenen Sektorpolitiken. Im Zuge dieses langwierigen Prozesses wird zwangsläufig auch die Frage nach den Hoheitsrechten der alten Sektorkoordinierungseinheiten aufgeworfen werden müssen.

In dem Reformgutachten von Chipeta et al.¹⁸¹ wurde bereits vorgeschlagen, die Kompetenzen zu erweitern und Sektorkoordinierungseinheiten für einen bestimmten Entwicklungsschwerpunkt in *Planning and Co-ordination Directorates* umzuwandeln. Im Gegensatz zur jetzigen Finanzierung aus den jeweils nationalen Ressortmitteln sollten die Direktorate über die Gemeinschaft direkt finanziert werden; die personelle Besetzung sollte SADC-weit ausgeschrieben werden; die Direktorate sollten unmittelbare Politikberatungsfunktionen gegenüber den jeweils nationalen Sektorministerien haben.

Bezogen auf diesen Untersuchungsbereich wird es sicherlich eine Reihe von Widerständen und Problemen geben, und zwar aus folgenden Gründen: Die herausragende Bedeutung des Agrarsektors für die SADC-Mitgliedsländer insgesamt, der Sektordualismus im besonderen, der jeweils unterschiedliche Exportbeitrag des Sektors und die bereits eingegangenen Handelsverträge Südafrikas mit der EU schaffen eine große Heterogenität und Spannungsbreite dieses Politikbereichs. Hinzu kommt die enge Verwobenheit der Landwirtschaftsentwicklung mit der Umweltproblematik. Deshalb kann und wird die stärkste Klammer für eine gemeinsame Politik in diesem Bereich zunächst einmal das vitale Interesse aller Mitgliedsländer an einer **nachhaltigen Ernährungssicherung** sein und bleiben. In diesem Bereich könnten also am ehesten Hoheitsrechte auf die SADC übertragen werden.

3.4.3 Entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung

Eine der wichtigsten Empfehlungen der Reformkommission ist die Rationalisierung und klarere Strukturierung des mittlerweile ausgefertigten SADC-Aktionsprogramms. Dabei wird empfohlen, den Übergang von einer rein funktional-sektoral ausgerichteten Koordinierungs- zu einer Integrationsorganisation vorzubereiten. In diesem Prozeß würde in Zukunft das Hauptaugenmerk

der SADC-Einrichtungen auf die Konzipierung und Entwicklung gemeinsamer Sektorpolitiken (im Dialog mit den jeweils nationalen Ressortvertretern und allen anderen *Stakeholdern*) und nicht mehr nur auf die Koordinierung einzelner Programme und Vorhaben gerichtet sein.

Diese Veränderung würde eine Schaffung und Neuordnung der laufenden Programme voraussetzen. Es würde sich daraus die Notwendigkeit ergeben, fachnahe Vorhaben zu einem Verbund zusammenzufassen und sie unter einen **entwicklungspolitischen Schwerpunkt** zu fassen. Die Bildung von solchen Entwicklungsschwerpunkten für die Umsetzung des SADC-Aktionsprogramms und mithin der sektorpolitischen Maßnahmen wird von der Reformkommission als Voraussetzung und wichtiger Schritt auf dem Weg von der Entwicklungskooperation zur Wirtschaftsintegration der SADC gesehen. Die Einschätzung, daß so dem institutionellen Wildwuchs von zu vielen SCUs am wirksamsten begegnet werden könne, wurde von allen Befragten geteilt.

Für die hier behandelten Sektorbereiche wurde der Schwerpunkt (*cluster*) **Agriculture, National Resources and Environment** empfohlen. Trotz der zunächst ablehnenden Haltung der Regierungschefs und des Ministerrats gegenüber derartigen Reformvorschlägen hat die Vorstellung von der Schwerpunktbildung bei den eigentlichen Akteuren der SADC-Administration sowie den nationalen Agrar- und Umweltressorts überzeugend gewirkt. Die FANR SDU in Harare sieht sich bereits als zukünftige Integrationsstelle für diesen neuen Schwerpunkt. Schwierigkeiten wird es allerdings bereiten, die an sich schon sehr komplexe Umweltkomponente funktional zuzuordnen.

Die Implikationen, die daraus erwachsen (*significant widening of stakeholders, centralising co-operation activities, regional technical resources working together*)¹⁸² wurden sehr wohl gesehen. Dem hat man im Falle der Beteiligung der *stakeholder* bereits mit einem Gutachten zur Gemein-

181 Vgl. Chipeta / CSIR / IMANI Development (1997).

182 Vgl. Chipeta / CSIR / IMANI Development (1997).

schaftsbildung¹⁸³ für den Agrarsektor sowie einer Reihe von Beteiligtenworkshops Rechnung getragen. Die Implikation einer im SADC-Verbund zu sehenden **dezentralen Konzentration von Planungsbefugnissen** in der FANR SDU in Harare sind politisch betrachtet aber eher heikel. Ablehnend wird sich hier in erster Linie wohl Südafrika verhalten. Beim dritten Punkt, der Bündelung von technischem Know-how sowie Einrichtungen und Geräten in diesem Schwerpunkt, sind eindeutige Vorteile zu erwarten. Dies beginnt sich bereits im Fall der Bildung von sogenannten *River Basin Management Institutions for Shared Watercourse Systems* zu zeigen. Ähnliches gilt auch für die veterinärtechnischen Gemeinschaftseinrichtungen und die gemeinsamen Agrarforschungseinrichtungen.

3.5 Perspektiven und Ansatzpunkte einer integrationsorientierten EZ

Vor dem Hintergrund der gemeinsam mit den SADC-Staaten zuwege gebrachten internationalen Vereinbarungen und Aktionsrahmen im Bereich Landwirtschaft, Ernährungssicherung und Ressourcenschutz zeichnen sich neue Perspektiven ab. Sie zielen je nach subsektoraler Zugehörigkeit zwar in unterschiedlichem Maße, aber dennoch in Richtung einer **stärkeren SADC-Integration**. Hierauf wird sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des südlichen Afrika einstellen müssen. Beide Seiten sollten also nicht mehr hinter das bisher Erreichte zurückgehen. Im Gegenteil, sie sollten bereits eingeleitete Integrationsprozesse, wie z.B. die Umsetzung der Wüstenkonvention im Rahmen des *SADC Sub-Regional Programme to Combat Desertification* konsequent fortsetzen.

Auch bei der Konzipierung neuer bi- und multilateraler Förderprogramme wäre danach zu fragen, welchen spezifischen Beitrag diese jeweils zum Integrationsziel leisten könnten oder worin ihre besondere Integrationswirksamkeit bestünde. Dabei kommen der deutschen EZ ihre **Grundsätze**

der entwicklungspolitischen Schwerpunktsetzung, der Bündelung von Maßnahmen und Mittel sowie der Abstimmung der EZ-Maßnahmen mit anderen Gebern sehr entgegen. Ihre Weiterverfolgung eröffnet gerade in diesem Kontext am ehesten die Möglichkeit zu mehr Kongruenz zwischen internationaler EZ und den jeweiligen Sektorentwicklungspolitiken der SADC-Länder.

Im Verlauf der bisherigen SADC-Kooperationsanstrengungen ist folgendes deutlich geworden: (a) das Festhalten der SADC am Ziel der regionalen Ernährungssicherung, (b) die Neubetonung des Agrarsektors für die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung vor allem in den Potentialländern, (c) die wachsende ökologische Bedeutung des Sektors insbesondere für die Niedrigpotential- und Marginalländer sowie (d) der hohe Stellenwert von Agrarstrukturreformen zur Überwindung des Wirtschaftsdualismus.

Basierend auf den Überlegungen in Kapitel 3.1.4 und 3.2 sowie den Ergebnissen der ersten regionalen Ernährungssicherungskonferenz von 1998 in Pretoria¹⁸⁴ erscheint allen Akteuren ein **Regionalkonzept** für diesen Schwerpunkt nicht nur sinnvoll, sondern langfristig auch unverzichtbar zu sein, wie ausdifferenziert dies auch immer sein mag. Aber auch ohne ein Regionalkonzept scheint die Rolle, welche die internationale EZ bei der Förderung dieses entwicklungspolitischen Schwerpunktes spielen könnte, nun deutlicher hervortreten. **Fünf integrationspezifische Förderbereiche** wären zu nennen:

1. Unterstützung der bäuerlich basierten Agrarentwicklung vorrangig nur noch in den Hochpotentialregionen Sambias, Tansanias, Malawis, Mosambiks und (nach Befriedung) Angolas;
2. Stabilisierung der bäuerlichen Subsistenzbasis in den agro-ökologisch gefährdeten Gebieten der Niedrigpotentialländer Simbabwe und Südafrikas bei weitgehendem Rückzug aus der Agrarförderung aus allen Marginalzonen wie Lesotho, Botsuana und Namibia;

183 Vgl. Chisvo / Ndzingo / Kyomo (1999).

184 Vgl. van Rooyen / Sigwele (1998), S. 491 ff.

3. statt dessen sollten hier ressourcenstabilisierende Maßnahmen im Rahmen der regionalen Umsetzung der Wüstenkonvention, der Agenda 21 sowie anderer internationaler und regionaler Programme zum Schutz der Ressourcen Wald, Wild und Wasser gefördert werden;
4. Unterstützung der regionalen Ernährungssicherungsstrategie auf der Grundlage eines regionalen Tier- und Pflanzenkrankheiten-Überwachungssystems, eines Ernährungsmonitoring und Frühwarnsystems, der Unterhaltung einer öffentlich-privat organisierten dezentralen regionalen Nahrungsmittelreserve und eines Ernährungsinformations- und –ausbildungsprogramms;
5. Unterstützung eines regional integrierten und weitgehend öffentlich geförderten Programms zum Ausbau und zur Unterhaltung der Verkehrsinfrastruktur. Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Landwirtschaft und Ernährungssicherung sind intraregionale Warenströme bzw. der Warenverkehr zu den Exporthäfen. Grundvoraussetzung für das Funktionieren dieser Warenströme ist primär das Vorhandensein eines gut ausgebauten überregionalen Eisenbahn- und Straßennetzes sowie entsprechender Hafeninfrastruktur. Über diese Teile der Infrastruktur ergeben sich die wesentlichen integrationswirksamen Effekte.

Die Betonung der **ersten zwei Förderbereiche** würden bedeuten, daß die EZ-Maßnahmen für den SADC-Raum insgesamt konsolidiert und nur noch auf bestimmte SADC-Länder bzw. Agrarstandorte konzentriert werden sollten. Die Form der Zusammenarbeit sollte dabei von der Projekt- auf die Programmebene verlagert werden. Hier sollte sie für den allmählichen regionalen Zusammenschluß strukturbildend wirken, und zwar im Sinne einer regional differenzierten und abgestimmten Agrarentwicklungs- und Ressourcenschutzpolitik.

Der **dritte Förderbereich**, die Förderung des gemeinschaftlichen Ressourcenmanagement von Wald, Boden, Wasser und Wildressourcen hat eine hohe integrationsfördernde Wirkung. Es gibt bereits interessante Ansätze, wie z.B. die *Trans-*

boundary Conservation Areas, die weiterverfolgt werden sollten.

Der **vierte Förderbereich** ist sehr weit gefächert und im Laufe der Kooperationsanstrengungen ausgefert. Hier sollte die SADC gemeinsam mit den Vertretern der nationalen Agrarministerien einen Konzentrations- und Konsolidierungsprozeß einleiten; als Prinzipien sollten dabei gelten: Vereinfachung, Subsidiarität und Privatisierung. Von diesem Konsolidierungsprozeß wäre auch die deutsche EZ betroffen; sie sollte sich mittelfristig nur noch auf Bereiche konzentrieren, wo technischer bzw. Ausbildungsbedarf fortbesteht.

In bezug auf seine regionale Integrationswirksamkeit sowie als Voraussetzung für die Intensivierung des intraregionalen Agrarhandels kommt dem **fünftens Förderbereich**, insbesondere die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur, eine große Bedeutung zu. Allerdings wird die Integration und Organisation eines SADC-weiten Programms in diesem Bereich kaum zu realisieren sein. Realistischer erscheint dies auf subregionaler oder Wirtschaftsraumbene. Dem wird die EZ Rechnung tragen müssen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der bestehenden nationalen Planungshoheit für Infrastrukturmaßnahmen.

Angesichts dieser Perspektiven läßt sich das bisherige **Portfolio der deutschen TZ**¹⁸⁵ wie folgt be-

185 Projektliste der deutschen TZ im Januar 1999:

1. Forschungs- und Ausbildungszentrum zur Förderung von Sorghum- und Hirsekulturen (SACAR/ICRISAT),
2. Förderung des Leguminosenanbaus (SACCAR/ICRISAT),
3. Ausbildungs- und Forschungsprogramm zum Gemüseanbau (CONVERDS),
4. Förderung der Saatguterzeugung auf Selbsthilfebasis (FSTAU),
5. Programmberatung kommunale Trockenwaldbewirtschaftung (Forest SCU),
6. Förderung der Postgraduiertenausbildung im Agrarbereich (SACCAR),
7. Programm zur Anwendung sozialwissenschaftlicher Erfahrungen im Management natürlicher Ressourcen (SADC ELMS / IUCN),
8. Unterstützung des Wüstenforschungsinstituts Gobaab/Namibia (SADC ELMS).

Quelle: GTZ, Eschborn, Januar 1999.

werten: Bis auf eines (Vorhaben 3) wird bei allen Vorhaben der regionale Bezug deutlich, insbesondere dort, wo sie über handlungsfähige Sektorkoordinierungseinheiten abgewickelt werden wie SACCAR, FSTAU und ELMS. Alle Vorhaben sind jeweils Teil regionaler Subsektorprogramme, die zusammengenommen das SADC-Aktionsprogramm ausmachen. Dies soll gemäß den Reformbestrebungen gestrafft und einzelne Maßnahmen zum entwicklungsstrategischen Schwerpunkt *Agriculture, Natural Resources and Environment* zusammengefaßt werden. Das würde für die deutsche TZ bedeuten, daß im Zuge des Reformprozesses auch der deutsche Beitrag konsolidiert werden müßte. Die Mittel sollten auf wenige, aber besonders integrationswirksame Vorhaben konzentriert werden, wie insbesondere die Vorhaben 1, 2, 5, 6 und 8. Angesichts der zu erwartenden zunehmenden Integrationstiefe wird der TZ-Bedarf nicht mehr auf der Projektebene liegen, sondern im konzeptionellen, Programm-Management- und sektorpolitischen Bereich. Es wird also in Zukunft darauf ankommen, die einzelnen Subsektorprogramme zum integralen Bestandteil einer regional abgestimmten Agrar- und Naturressourcenpolitik zu machen. Die geplante *Food, Agriculture and Rural Development Hub* könnte hierfür einen neuen Ansatz liefern.

Auch die **deutsche FZ** sollte sich ebenfalls an dieser regional abgestimmten Sektorpolitik orientieren. Besonders integrationswirksame Entwicklungsvorhaben lägen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, die auch der Landwirtschaft zugute kommen. Wenn diese auch auf absehbare Sicht noch über nationale staatliche, parastaatliche oder kommunale Träger abgewickelt werden müssen, so sollte doch in Zukunft darauf gedrungen werden, daß Infrastrukturvorhaben mit grenzüberschreitendem Charakter Teil eines transnationalen Entwicklungskonzepts bilden (z.B. eines regionalen Straßen-, Wasser-, Energie-Masterplans). Es liegt aber in der Natur der Sache, daß solche Infrastrukturkonzepte schwerpunktmäßig sektoral klar zuordenbar und ortsnah durchgeführt sein müssen. Ein weiterer Förderbereich wären grenzüberschreitende Ressourcenschutzmaßnahmen mit integrationsfördernder Wirkung.

4 Stärkung der sozialen Sektoren in der SADC

4.1 Prekäre soziale Lage in den SADC-Ländern¹⁸⁶

Ein Drittel der 190 bis 200 Mio. Menschen in den 14 SADC-Ländern leben in absoluter Armut. 30 – 40 % sind arbeitslos bzw. fristen ihre Auskommen in einer Subsistenzlandwirtschaft, die von wiederkehrenden Trockenheiten bzw. Fluten bedroht ist. Die Einkommensungleichheiten sind enorm, der durchschnittliche Gini-Koeffizient liegt bei über 0,50. Die SADC-Länder sind überwiegend agrarisch geprägte Volkswirtschaften. In den agrarischen Flächenstaaten leben zwischen 60 und 85 % der Bevölkerung auf dem Lande, im Durchschnitt der SADC-Länder sind es etwa zwei Drittel.

Die soziale Lage ist in den SADC-Ländern sehr unterschiedlich. So belegen Mauritius mit Platz 59 beim *Human Development Index* (HDI) ebenso wie die Seychellen mit Platz 66 einen guten mittleren Rang unter 174 Ländern, während die Republik Kongo, Sambia, Tansania, Malawi, Angola, und Mosambik nur ein sehr niedriges Niveau sozialer Entwicklung erreichen. Südafrika, Swasiland, Namibia, Botsuana, Lesotho und Simbabwe belegen Plätze zwischen 101 und 130. Mit Ausnahme von Sambia erreichen alle SADC-Länder signifikant höhere Rangplätze beim Pro-Kopf-Einkommen als beim Index für menschliche Entwicklung; dies ist Ausdruck für eine Entwicklung, bei der der soziale Fortschritt hinter dem wirtschaftlichen Wachstum zurückbleibt. Am schärfsten ist dieses Mißverhältnis in Botsuana mit 70 Rangplätzen, gefolgt von Südafrika mit 47 und Namibia mit 44.

Der *Human Poverty Index* (HPI)¹⁸⁷ liegt für die SADC-Länder zwischen 12 % (Mauritius) und 49,5 % (Mosambik); sechs von 14 SADC-Ländern

¹⁸⁶ Wegen der Datenlage können die Seychellen meist nicht einbezogen werden.

¹⁸⁷ Armut gemessen als Anteil der Menschen, die das 40. Lebensjahr nicht erreichen, die nicht alphabetisiert sind, keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Gesundheitsdiensten haben und dem Prozentsatz von untergewichtigen Kindern, die jünger als fünf Jahre sind.

haben einen HPI von über 30 %. Frauen und Kinder sind im südlichen Afrika häufiger von Armut betroffen als erwachsene Männer. Alleinerziehende Landfrauen stellen einen überproportional hohen Anteil an den ländlichen Armen, da sie weder über ausreichend Land noch über genügend Arbeitskraft verfügen, um für sich und ihre Kinder für ein Auskommen oberhalb der Armutslinie zu sorgen. Die Frauen sind vielfach benachteiligt; das trifft sowohl auf ihre Bildungschancen zu als auch auf ihre Teilhabe am politischen und gesellschaftlichen Leben, aber auch beim Zugang zu produktiven Ressourcen. In Tansania, Mosambik und Malawi liegt der Anteil der Kinder im Alter von 10 – 14 Jahren, die arbeiten müssen, bei 35 – 40 %; in Simbabwe und der DR Kongo bei nahezu 30 %.

Betrachtet man die längerfristigen Entwicklungen zwischen 1970 und 1997, dann ist es zwar allen SADC-Ländern gelungen, Fortschritte bei der Säuglings-, der Unter-Fünf- und der Müttersterblichkeit zu erreichen, doch in Botsuana, Simbabwe, Sambia und Malawi ist die Lebenserwartung bei Geburt zwischen 1970 und 1997 signifikant gesunken. Hauptgründe sind die hohe Sterblichkeit aufgrund von Malaria, TBC und AIDS.

Das südliche Afrika ist die Weltregion mit der höchsten HIV/AIDS-Infektionsrate. In Botsuana, Simbabwe, Sambia, Malawi und Südafrika sind bereits zwischen 15 und 25 % der Bevölkerung der Altersgruppen 15 – 49 Träger von HIV. Der Anteil der HIV-positiv getesteten schwangeren Stadtfrauen in der Altersgruppen zwischen 15 und 19 Jahren liegt in Botsuana, Simbabwe, Swasiland und Südafrika bereits bei 20 – 30 %; für Malawi wird berichtet, daß die entsprechenden Raten im ländlichen Gebieten noch höher liegen. Aufgrund der AIDS-Pandemie wird erwartet, daß die Unter-Fünf-Sterblichkeit in Botsuana, Südafrika, Namibia, Simbabwe und Malawi in Jahren 2000 – 2005 Niveaus zwischen 50 und 64 % erreichen wird. Die Zahl der AIDS-Waisen hat sich zwischen 1994 und 1997 in Botsuana, Namibia, Swasiland und Malawi vervierfacht; die Zahl der AIDS-Waisen wird für Malawi bei einer Gesamtbevölkerung von 10 Million bereits mit 600.000 angegeben. Sie wird in wenigen Jahren auf über

eine Million gestiegen sein. Im Gefolge der AIDS-Pandemie steigt auch die Zahl der an TBC Erkrankten stark an.

Weitere dringende soziale Probleme in den SADC-Ländern sind eine hohe offene und versteckte Arbeitslosigkeit, die begrenzten Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie die große Zahl häufig auch illegaler Wanderarbeiter. Die Arbeitslosigkeit liegt in Südafrika, dem größten Arbeitsmarkt, bei geschätzten 30 %; die schlecht ausgebildete schwarze Bevölkerung ist mit 60 % von Arbeitslosigkeit betroffen, die gut ausgebildete weiße Bevölkerung hingegen nur mit 5,5 %. Auf diesen Arbeitsmarkt drängen zusätzlich bis 3,5 Mio. überwiegend illegale Arbeitskräfte aus den Nachbarstaaten. Der informelle Sektor beschäftigt in Südafrika etwa 1,7 Mio. Menschen, davon sind ca. 90 % schwarze Afrikaner. In Malawi beschäftigt der informelle Sektor 3,9 Mio. Beschäftigte oder 80 % der Erwerbstätigen. Auch in Sambia und Mosambik sind mehr als 80 % der Erwerbstätigen im informellen Sektor tätig, in Simbabwe hingegen nur 26 %.

Massenarmut und hohe Arbeitslosigkeit sowie die großen inner- und zwischenstaatlichen sozialen Disparitäten stellen eine große Herausforderung für die soziale Entwicklung der SADC-Länder dar. Die AIDS-Pandemie bedroht die soziale, menschliche und wirtschaftliche Entwicklung im südlichen Afrika in ähnlicher Weise wie kriegerische Auseinandersetzungen. Nach Schätzungen der Weltbank kann eine HIV/AIDS-Infektionsrate von über 10 % zu Verlusten beim Sozialprodukt von bis zu einem Drittel führen. Diese Verluste entstehen wegen:

- landwirtschaftlicher Produktivitätsverluste;
- erhöhten Krankenstands und Einbußen bei der industriellen Produktivität;
- erhöhter unternehmensbezogener Gesundheitskosten und Ausbildungskosten;
- des Verlustes an erfahrenen und qualifizierten Arbeitskräften und damit verbundener Einbußen bei der technologischen Innovation;
- der höheren Zahl von vorzeitigen Schulabgängern und größeren Klassenstärken;

- erhöhter Nachfrage nach Gesundheitsleistungen bei gleichzeitig vermindertem Angebot;
- signifikanter Rückgänge des Pro-Kopf-Einkommens in den am stärksten betroffenen Ländern und
- des möglichen Zusammenbruchs wichtiger wirtschaftlicher und sozialer Dienste.

Die familiären und kommunalen sozialen Sicherungssysteme, die in der Mehrzahl der SADC-Länder das Rückgrat der sozialen Sicherung bilden, sind bereits über die Maßen belastet. Ihre Leistungsfähigkeit ist in den am stärksten von der AIDS-Pandemie betroffenen Regionen bereits erschöpft. Es wird immer häufiger von Zurückweisungen von AIDS-Waisen durch Verwandte berichtet. Um der stark wachsenden Zahl von AIDS-Waisen ein von Hunger und Armut freies Aufwachsen zu ermöglichen, bedarf es spezieller sozialer Programme, wie sie etwa in Malawi in Vorbereitung sind.

4.2 Kennzeichnung der integrationsrelevanten sozialen Probleme und ihre Bearbeitung im Rahmen von SADC

Die Hauptziele der regionalen Integration der SADC-Länder sind Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum, Armutsbekämpfung, eine höhere Lebensqualität und die Förderung sozial Benachteiligter. Um diese Ziele zu erreichen, sollen die Schranken, die einem freien Austausch von Waren, Kapital und Arbeit im Wege stehen, abgebaut und die nationalen Politiken harmonisiert werden.

Obwohl die SADC weit mehr als eine *Integration über den Markt* anstrebt, sondern regionalen Wohlstand, Frieden und Einheit als ihren politischen Auftrag begreift, steht eine beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung durch Schaffung von Freihandel und Herstellung einer Zollunion weit oben auf der Integrationsagenda. SADC folgt dabei der Überzeugung, daß angesichts der großen regionalen Disparitäten und des insgesamt hohen Armutsdrucks dauerhafter sozialer Fortschritt nicht ohne stetiges wirtschaftliches Wachstum

möglich ist. In den SADC-Ländern ist ein volkswirtschaftliches Wachstum von 5 – 6 % p.a. erforderlich, um einen weiteren Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit zu verhindern; beim derzeitigen Wachstum von 2,6 % p.a. (Durchschnitt der Jahre 1994 – 1998) nimmt die Armut zu. Der Abbau von infrastrukturellen und sozialen Engpässen bzw. Fehlentwicklungen ist einerseits erforderlich, um das Wachstum zu steigern und breitenwirksam zu gestalten, andererseits aber auch, um die soziale Lage der Menschen nachhaltig zu verbessern.

Die Förderung der Humankapitalbildung (*Human Resources Development – HRD*) durch Verbesserung von Bildung und Ausbildung, die Stärkung der Arbeitsmärkte und die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen (*Employment and Labour Sector – ELS*), der Aufbau eines leistungsfähigen Gesundheitswesens¹⁸⁸ und die Frauenförderung werden von der SADC als vorrangige soziale Aufgaben verstanden, die *integrationsrelevant* sind. Denn ohne eine zügige Lösung der zugrundeliegenden sozialen Probleme wird der Integrationsprozeß behindert bzw. gebremst. Als Akteure werden zum einen die Mitgliedsländer, zum anderen die Gemeinschaft selbst angesprochen. Die Kooperations- wie Integrationsagenda wird politisch von den Gipfelveranstaltungen der Staats- und Regierungschefs sowie von sektoralen Ministerräten festgelegt, die koordinierte Umsetzung obliegt einerseits dem SADC-Sekretariat, andererseits dezentralen sektoralen Einheiten.

Gender wird von der SADC als Querschnittsbereich angesehen, der in allen sektoralen Politikfeldern angemessen beachtet werden sollte. Diesem Verständnis entspricht die Einrichtung einer Gender-Unit beim SADC-Sekretariat. Zur Koordinierung und Harmonisierung der nationalen Sektorpo-

¹⁸⁸ Der Kampf gegen HIV/AIDS wurde beim letzten SADC-Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Maputo im Juli 1999 als vorrangige regionale Aufgabe herausgestellt. Bei einer internationalen Konferenz zu HIV/AIDS und sexuell übertragene Krankheiten (STDs) in Lusaka im September 1999 haben zehn teilnehmende afrikanische Staaten – darunter auch SADC-Länder – HIV/AIDS und STDs zu nationalen Katastrophen erklärt und eine entsprechende Erklärung verabschiedet.

litiken und zur Durchführung integrationsrelevanter Projekte im sozialen Bereich hat die SADC drei Sektorkoordinierungseinheiten (*Sector Coordinating Units*) eingerichtet. Diese werden von den entsprechenden Mitgliedsländern finanziert und personell ausgestattet. Derzeit ist Swasiland für den Bereich Humankapital/Bildung und Ausbildung (HRD) verantwortlich, Sambia für Beschäftigung und Arbeit (ELS) und Südafrika für Gesundheit.

Die Sektorkoordinierungseinheiten sind das zentrale Managementinstrument zur Umsetzung des *SADC Programme of Action*. Die Sektorprogramme werden von den Sektorkoordinierungseinheiten entwickelt und koordiniert. Von der Sektorkoordinierungseinheit Bildung und Ausbildung werden gegenwärtig 16 Vorhaben mit unterschiedlichem Planungs- und Durchführungsstand betreut; das Gesamtvolumen beläuft sich auf 44,8 Mio. US \$, das vollständig durch Gebermittel finanziert werden soll. Die *SCU Beschäftigung und Arbeit* plant bzw. führt sieben regionale Projekte (Gesamtvolumen 2 Mio. US \$, davon sollen 64 % durch Geber finanziert werden) durch. Die Sektorkoordinierungseinheit Gesundheit, die erst 1998 gegründet wurde, betreut derzeit zwei Projekte.

Bislang fehlen bei den Sektorkoordinierungseinheiten – wie der Chipeta-Report¹⁸⁹ eindrucksvoll zeigt – überzeugende sektorale Strategien, um die Rolle des regionalen Koordinators und Facilitators wirksam übernehmen zu können, der einerseits den Mitgliedsländern hilft, ihre nationalen Entwicklungsprogramme und –projekte an die regionalen Programme anzupassen, und der andererseits in der Lage ist, sektorale *best practice*-Ansätze für die SADC zu operationalisieren und gegebenenfalls erforderliche Politikanpassungen dem SADC-Sekretariat vorzuschlagen (s. Kap. I, 6.2). Die SCUs sind derzeit bestenfalls in der Lage, regionale Vorhaben zu identifizieren, Projektvorschläge zu formulieren und Finanzmittel zu

akquirieren. auch dies gelingt nicht bei allen SCUs. Eine fundamentale Schwäche der gegenwärtigen Planungs- und Implementierungsstruktur ist der fehlende sektorübergreifende Bezug.

Der Abbau integrationshinderlicher Strukturen, Regelungen und Sektorpolitiken wird durch SADC auf drei Ebenen angegangen:

- auf der *nationalstaatlichen Ebene* durch Anpassung der nationalen Politiken an die verabredeten Leitlinien und Protokolle;
- auf der *zwischenstaatlichen Ebene* durch gezielte Zusammenarbeit kleiner Mitgliedsländer, um strukturelle Nachteile gegenüber den großen Mitgliedsländern im Integrationsprozeß auszugleichen, und
- auf der *Gemeinschaftsebene* durch regionale Projekte, deren Ziel es ist, durch Entwicklung von gemeinschaftlichen Normen und Standards bzw. durch verbindliche Verabredung von Arbeitsteilung Voraussetzungen für integrationsorientierte Politiken und Programme der Mitgliedsländer zu schaffen bzw. zu verbessern.

Auf welcher Ebene welche Probleme und Aufgaben zweckmäßigerweise gelöst werden sollten, kann grundsätzlich mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips entschieden werden, d.h. Aufgaben und Probleme, die die untere Ebene bewältigen kann, sollten nicht von der höheren Ebene bearbeitet werden. Die Gemeinschaftsorgane von SADC sollten jedoch handeln, wenn regionale und gemeinschaftliche Programme und Ansätze einen Mehrwert ermöglichen bzw. überhaupt erst die Voraussetzungen für integrationsförderliches Handeln schaffen.

Auf der Grundlage dieser Entscheidungsregeln lassen sich folgende soziale Handlungsfelder und Problemlagen identifizieren, die vorrangig im Rahmen der Gemeinschaftsorgane von SADC koordiniert und dann auf der nationalen bzw. zwischenstaatlichen Ebene umgesetzt werden sollten:

- „grenzüberschreitende“ soziale Probleme, die der regionalen Integration entgegenstehen oder mit ihrer Hilfe besser angegangen werden können wie Arbeitswanderung und Armuts-

¹⁸⁹ Chipeta / CSIR / IMANI Development. (1997).

flüchtlinge, Anerkennung von schulischen und beruflichen Bildungsstätten und Abschlüssen, die Bekämpfung von Ansteckungskrankheiten etc.;

- soziale Probleme, die das Ergebnis disparitärer Ressourcenausstattung und Leistungsstärke sind und durch regionale Arbeitsteilung gemildert werden können: wie die Arbeitsteilung bei tertiären Bildungs-, Gesundheits- und Forschungseinrichtungen verbunden mit der entsprechenden Freizügigkeit von Studenten, Fachkräften, Forschern und Patienten etc.;
- soziale Probleme, die ein zeitlich und organisatorisch abgestimmtes Handeln der Mitgliedstaaten erfordern wie die vorgesehene multisektorale Initiative zur Bekämpfung der weiteren Ausbreitung von HIV/AIDS in den SADC-Ländern; und
- soziale Probleme, die gemeinschaftlich kostengünstiger und auch wirksamer bewältigt werden können wie der Ausbau der sozialen Infrastruktur in den Mitgliedsländern auf der Grundlage gemeinsamer Zielvorstellungen, Planungsnormen und Bereitstellung der erforderlichen personellen Kapazitäten.

Das wichtigste Instrument für die Koordinierung und Harmonisierung von Sektorpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten ist das Sektorprotokoll. Im sozialen Bereich wird es mindestens drei Protokolle geben:

- das *Protokoll über Bildung und Ausbildung* im September 1997 unterzeichnet; seine endgültige Ratifizierung steht unmittelbar bevor;
- das *Gesundheitsprotokoll* wurde im August 1999 von den Staats- und Regierungschefs in Maputo unterzeichnet, und
- das *Protokoll zu Beschäftigung und Arbeit* befindet sich in Vorbereitung und soll dem nächsten Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Namibia im August 2000 zur Unterzeichnung vorlegt werden.

4.3 Stand, Hindernisse und Potentiale der regionalen Zusammenarbeit bei der Förderung der Sozialentwicklung

Einer *Integration über den Markt* wie sie derzeit in der SADC betrieben wird, sind relativ enge Grenzen gesetzt. Die wirtschaftlichen Gewichte und Potentiale sind äußerst ungleich verteilt. Südafrika erwirtschaftet zwei Drittel des gesamten BIP der SADC, das wirtschaftlich zweitstärkste Land Simbabwe nur 4,7 % (1998) (s. Kap. I, 2.1). Die sich im freien Spiel der Märkte herausbildende intraregionale Arbeitsteilung wird den Partnern von Südafrika – von Ausnahmen abgesehen – kurz- bis mittelfristig kaum signifikante Chancen, allenfalls Nischen bei wachstumsstarken Sektoren oder Produktgruppen eröffnen, sondern droht eher die traditionelle Arbeitsteilung zu manifestieren (s. Kap. II, 2.2). Das begrenzt das volkswirtschaftliche Wachstum und damit auch die finanziellen Spielräume für die nationale Sozialentwicklung. Da diese Perspektive politisch für die „armen“ SADC-Länder kaum hinnehmbar ist, sollten Südafrika und die anderen SADC-Länder ein Interesse daran haben, durch eine aktive Förderung der Sozialentwicklung, insbesondere durch Humankapitalbildung und ein besseres Management der Arbeitsmärkte, mittel- bis längerfristig die komparative Vorteilsstruktur zugunsten der heute schwachen Mitgliedsländer zu verändern.

Um zu verhindern, daß der wirtschaftliche Integrationsprozeß ins Stocken gerät, weil die schwachen Mitgliedsländer aufgrund der ungleich verteilten Integrationsvorteile den Prozeß verlangsamen und Kompensationen verlangen, sollten strukturbildende kompensatorische Maßnahmen bereits frühzeitig vorgesehen werden (s. Kap. I, 7). Eine beschleunigte Sozialentwicklung in den schwachen Ökonomien mit Schwergewicht auf Humankapitalbildung trägt mittel- bis längerfristig zur Stärkung der relativen Wettbewerbsfähigkeit bei und könnte durch einen sozialen Strukturfonds finanziert werden. Zu diesem Fonds könnten sowohl die Mitglieder, die überproportional von der Handelsintegration profitieren und die internationale Bergemeinschaft (z.B. aus Schuldenerlaßmitteln) beitragen.

„Sozialentwicklung ist untrennbar mit dem kulturellen, ökologischen, wirtschaftlichen, politischen und spirituellen Rahmenbedingungen verknüpft, in welchen sie stattfindet. Sie kann deshalb nicht als sektoraler Ansatz betrieben werden.“¹⁹⁰ Diesen holistischen Ansatz nimmt zwar der SADC-Vertrag auf und er wird von hohen SADC-Würdenträgern¹⁹¹ rhetorisch aufgegriffen, doch in der nüchternen Praxis des wirtschaftlichen und politischen Integrationsprojekts ist er der kleinste gemeinsame Nenner, der Auftrag und Struktur bestimmt. Bislang ist es weder gelungen, die drei sozialen Sektoren Humankapitalbildung, Arbeit und Beschäftigung und Gesundheit unter ein Dach zu bringen (*clustering*, s. Kap. I, 6.2), noch besteht eine große Bereitschaft auf Seiten der nationalen Träger, einer starken Sozialentwicklungseinheit beim SADC-Sekretariat zuzustimmen. Die in nationaler Regie agierenden SCUs betonen, daß dadurch *ownership* entsteht und ein fortwährendes finanzielles Engagement des entsprechenden Mitgliedslandes sichergestellt ist.

Im folgenden wird die Arbeit der drei „sozialen“ SCUs mit dem Ziel dargestellt, Ansatzpunkte und Perspektiven für die zukünftige bilaterale Zusammenarbeit zur Stärkung der Sozialentwicklung in den SADC-Ländern zu identifizieren.

4.3.1 Humankapitalbildung / *Human Resources Development Sector* (HRD)

Der politische Rahmen und das Verständnis von Rolle und Reichweite des HRD-Sektors innerhalb

¹⁹⁰ United Nations (1995), S. 41 (Plan of Action, Chapter 1, para 4).

¹⁹¹ „The inclusion of the social dimension in the agenda of the conference is highly commendable because social development and social justice are indispensable for the achievement and maintenance of peace and security within and among the regions of the world. It is also now widely agreed that prosperity cannot be attained and sustained in the absence of social development and social justice.“ Hon. M. Sithole, *Minister for Economic Planning and Development*, Swasiland anlässlich der *SACD Consultative Conference* im Feb. 2000.

der SADC waren seit seiner Gründung ständigen Veränderungen unterworfen. Ging das *Long-term Strategy Paper* von 1993 noch von einem umfassenden Konzept der Humankapitalbildung aus, der neben Bildung und Ausbildung auch Arbeit und Beschäftigung sowie Gesundheit umfaßte, setzte sich zunehmend die Sichtweise einer sektoralen Spezialisierung durch. Diese veränderte Sichtweise hat sich institutionell in der Schaffung von drei selbständigen *Sector Co-ordinating Units* (SCUs) niedergeschlagen.¹⁹² Die seit 1997 entwickelten Sektorprotokolle und politischen SADC-Beschlüsse haben diese Entwicklung bislang bestätigt. So ist 1999 vom zuständigen Ministerrat auf der Grundlage einer Evaluierung durch eine *task force* beschlossen worden, die SCU *Human Resources Development* in SCU *Education and Training* umzugestalten, deren primäre Aufgabe die Umsetzung des entsprechenden Sektorprotokolls sein soll.

Allerdings wird im Rahmen der institutionellen Reformen der SADC (s. Kap. 6.2) darüber diskutiert, die drei – de facto schwach und nicht sehr wirksam aufeinander abgestimmten – Sektoren wieder unter ein gemeinsames Dach zu bringen. Die Vorstellungen über die organisatorische Umsetzung dieser Clusterbildung gehen noch weit auseinander. Das Spektrum reicht von einem Direktorat über eine Kommission beim SADC-Sekretariat bis zur Beibehaltung dezentraler Strukturen mit verbesserter Koordination.

Gegenwärtig konzentriert sich die Arbeit der SCU *Human Resources Development* auf die Implementierung des Sektorprotokolls *Bildung und Ausbildung*. Der wichtigste institutionelle Mechanismus zur Umsetzung des Protokolls sind sieben Technische Komitees für die folgenden Bereiche: Grundbildung, sekundäre Bildung und Ausbildung, tertiäre Bildung und Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung, lebenslanges Lernen, Training Fonds, Zertifizierung und Akkreditierung sowie Fernerziehung. Die weitgefächerten Aufgaben der

¹⁹² Auf Ebene des SADC-Sekretariats werden alle drei Sektoren durch einen *Senior Economist* verantwortlich koordiniert.

SCU HRD erfordern auch eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Sektoren wie Arbeit und Beschäftigung, Ernährungssicherung, Landwirtschaft, Bergbau etc. sowie mit der Gendereinheit. Diese Zusammenarbeit findet weitgehend durch Teilnahme an Workshops, Tagungen und Treffen der technischen Komitees statt.

In Ergänzung und zur Unterstützung der Arbeit in den Technischen Komitees hat die SCU HRD ein *Sectoral Programme of Action* (SPA) beschlossen, in das derzeit 13 regionale Projekte aufgenommen wurden. Diese Vorhaben werden von der SCU in Mbabane verantwortlich gesteuert (s. Tab. A 36). Das Portfolio reicht von Vorhaben der regionalen Bestandsaufnahme über gemeinschaftsbildende Vorhaben zur Harmonisierung, Rationalisierung und Stärkung des Bildungs- und Ausbildungswesens bis zur Stärkung der SCU HRD. Der Gesamtwert dieser Vorhaben beläuft sich 56 Mio. US \$, die gegenwärtige Finanzierungslücke beläuft sich auf 85 %. Der vorgesehene lokale Finanzierungsanteil ist äußerst gering, so daß der Verdacht nicht ganz von der Hand zu weisen ist, daß die SCU HRD – wie andere auch – als Akquisitionseinrichtung für die Einwerbung von Gebermitteln dient und das politische Interesse an der Durchführung der vorgeschlagenen Vorhaben bei den Mitgliedern recht begrenzt ist.

Der SCU HRD ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, die Themenführerschaft innerhalb von SADC für Fragen von Bildung und Ausbildung zu erlangen. Zwar sind in einzelnen Bereichen konkrete Fortschritte in der Zusammenarbeit der SADC-Länder erreicht worden (z.B. der erleichterte Zugang von Studenten aus den SADC-Ländern zu den verschiedenen Universitäten der Ländergruppe), doch ist die SCU personell und organisatorisch überfordert, die regionale Agenda zu bestimmen. Allerdings ist ihr mit dem Protokoll ein entsprechendes Instrument an die Hand gegeben worden. Eine konsequente Politik der Umsetzung des Protokolls würde allerdings bedeuten, zu einer stärkeren Prioritätensetzung zu kommen als dies bislang im *Sectoral Programme of Action* zum Ausdruck kommt.

Die Bildungs- und Ausbildungssysteme der meisten Mitgliedsländer werden derzeit mit Hilfe verschiedener Geber, darunter Deutschland, reformiert. Der Großteil der Geber hat sich entschieden, vorrangig nationale Reformanstrengungen zu unterstützen; sie messen der Unterstützung von gemeinschaftsorientierten Vorhaben über die SCU HRD im gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine nachrangige Bedeutung bei. Gründe für die Zurückhaltung sind die geringe Leistungsfähigkeit der SCU HRD, die schwerfällige politische Entscheidungsfindung, die fehlende Einbindung des privaten Sektors – der gerade bei Ausbildungsfragen eine wichtige Rolle spielt – und insbesondere die Möglichkeit, ohne bürokratische Abstimmungsprozesse eine nachfrageorientierte dynamische Harmonisierung zu erreichen, indem man regional und international erfolgreich erprobte Ansätze in die nationalen Reformen integriert. Ein Beispiel für diese Herangehensweise ist das durch deutsche und dänische EZ unterstützte Berufsbildungsvorhaben TEVET in Malawi, bei dem verschiedene (süd-)afrikanische und internationale Referenzsysteme Pate standen.

Allerdings bleiben Aufgaben der Normung und Standardisierung, die a priori Gemeinschaftsaufgaben sind, die durch die SCU HRD gelöst werden müssen. Darüber hinaus können sich nicht alle Mitgliedsländer voll ausgebaute tertiäre Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, insbesondere in den technischen, naturwissenschaftlichen und medizinischen Disziplinen leisten. Dies gilt auch für High-Tech-Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen. Hier könnten enorme Ersparnisse durch vertraglich verabredete Arbeitsteilung bzw. durch gemeinschaftliche Anreizsysteme zum Aufbau entsprechender privater Kapazitäten erzielt werden. Diese Aufgaben sollten in Zukunft verstärkt durch die SCU HRD wahrgenommen werden. Allerdings muß sie dafür politisch, personell und finanziell erst in den Stand versetzt werden. Im Rahmen der gegenwärtigen Verfassung der SADC wird dies kaum gelingen, da Swasiland finanziell und personell zu den entsprechenden Zusatzinvestitionen nicht bereit und fähig ist, andere Mitgliedsländer der Stärkung dezentraler Sektoreinheiten skeptisch gegenüberstehen und die Geber ihrerseits auch nicht bereit sind, zusätzliche Ressourcen

für die SCU HRD in ihrer gegenwärtigen Struktur bereitzustellen.

4.3.2 Beschäftigung und Arbeitsmarkt / *Employment and Labour Sector* (ELS)

Der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsektor (ELS) wird vom Arbeits- und Sozialministerium Sambias verwaltet und koordiniert. Er entstand zunächst als Subsektor innerhalb der SCU HRD und erhielt den vollen Status als SCU im Jahr 1997/98. Der Sektor wird politisch von einem um Gewerkschaften und Unternehmer ergänzten Ministerrat sozialpartnerschaftlich gesteuert. Die personelle und finanzielle Ausstattung der SCU ELS ist ungenügend. Weder gibt es ausreichend fachliche Kapazität, um regionale Projekte partizipativ, d.h. unter aktiver Einbeziehung der Sozialpartner zu entwickeln und zu steuern, noch gibt es genug Mittel, um eine qualifizierte Teilnahme finanzschwacher Sozialpartner zu gewährleisten.

Der Sektor ist noch im Aufbau befindlich. Ein Abkommen (*Memorandum of Understanding*) über die Zusammenarbeit mit der ILO wurde bereits 1997 unterzeichnet. Die Zusammenarbeit hat sich bislang recht schwierig gestaltet, da die SCU ELS politisch und organisatorisch vom sambischen Arbeitsministerium abhängig ist und die vertretenen Sozialpartner unterschiedliche Interessen artikulieren.

Da es für den Sektor noch kein Protokoll gibt – dieses ist in Vorbereitung und soll der nächsten Gipfelkonferenz im August 2000 zur Unterzeichnung vorgelegt werden – konzentrieren sich die laufenden Arbeiten und Aktivitäten auf eine Harmonisierung der Politiken im Vorfeld des Protokolls, darunter auf eine Verständigung der Mitgliedsländer auf international vereinbarte Grundsätze, Leitlinien und Konventionen, wie die internationalen Kernarbeitsnormen zur Koalitionsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, Diskriminierungsverbot, Mindestlöhne, etc. Insbesondere die

Arbeitnehmerseite¹⁹³ drängt auf Beachtung der international vereinbarten ILO-Arbeitsnormen und Sozialstandards. Die SCU ELS versucht, die Mitgliedsländer zur Ratifizierung wichtiger ILO-Konventionen zu bewegen, soweit diese noch nicht erfolgt ist.

Zwei technische Komitees wurden eingesetzt, um Aktionspläne, Informationssysteme und politische Leitlinien zu entwickeln: das Komitee für Beschäftigung und Produktivität (*Committee on Employment and Productivity*) und das Komitee für soziale Sicherheit und Arbeitsschutz (*Committee on Social Security and Occupational Safety*). Diese 1997 ins Leben gerufenen Komitees haben sich erst einmal (1999) getroffen.

Der Ministerrat hat folgende regionale Vorhaben identifiziert, die den Gebern mit der Bitte um Unterstützung vorgelegt wurden:

- Stärkung der SCU ELS durch Auf- und Ausbau der personellen, fachlichen und organisatorischen Kapazitäten;
- Studien zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik im südlichen Afrika;
- Unterstützung bei der Umsetzung der internationalen Arbeitsnormen und Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der ILO;
- Aufbau einer umfassenden Datensammlung zu Beschäftigungs- und Arbeitsmarktproblemen in der SADC;
- Unterstützung des regionalen Programms gegen Kinderarbeit;
- Verbesserung des Arbeitsschutzes (*Occupational Safety and Health*).

Der Entwicklungs- bzw. Durchführungsstand der regionalen Vorhaben, die von der SCU ELS gesteuert werden, ist sehr unterschiedlich (s. Tab. A 37). Die Bereitschaft der Geber mit der SCU ELS zusammenzuarbeiten, war bislang eher verhalten. Ein wesentlicher Grund für die diese Zurückhaltung ist, daß die SCU ELS bislang weder in der

¹⁹³ Starke Gewerkschaftsbewegungen gibt es in Südafrika und in Simbabwe.

Lage war, ein überzeugendes mittelfristiges Gesamtkonzept zu entwickeln, noch die erforderlichen sachlichen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen hat, damit regionale Projekte mit einer gewissen Erfolgsaussicht durchgeführt werden können.

Das Arbeitsprogramm greift zwar wichtige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme des südlichen Afrika auf, doch werden zentrale Probleme wie die Arbeitswanderung und Freizügigkeit innerhalb von SADC aus politischen Gründen nicht behandelt. Das dringende Problem von HIV/AIDS am Arbeitsplatz wird im Rahmen einer multisektoralen *task force* behandelt, die von der SCU Gesundheit in Pretoria koordiniert wird (Entwicklung eines *Code of Conduct on HIV/AIDS and Employment*). Die SCU ELS leistet ihren Beitrag zu Fragen der Humankapitalbildung im Rahmen der SADC *Human Resources Development Sector Task Force*, an der neben der SCU ELS die Länder Botsuana, Südafrika, Sambia und Simbabwe sowie das SADC-Sekretariat beteiligt sind.

Der wichtigste Kooperationspartner für die SCU ELS ist bislang die ILO. Sie ist der natürliche Partner in allen Fragen von Arbeitsnormen und Sozialstandards. Folgerichtig hat die SCU ELS die ILO u.a. gebeten, einen Protokollentwurf zu erarbeiten. Die ILO lehnte dies jedoch auch mit dem Hinweis auf den eng gesetzten Zeitrahmen ab. Allerdings würde ein von der ILO erarbeiteter Entwurf auch kaum von der Mehrheit der Mitgliedsländer als SADC-eigener Entwurf akzeptiert werden können. Weitere Felder der Zusammenarbeit mit der ILO sind der Aufbau einer Datenbank zu Arbeit und Beschäftigung sowie eine Studie zu Beschäftigungs- und Arbeitsmarktproblemen im südlichen Afrika.

Auch drei Jahre nach ihrer Gründung als selbständige SCU hat ELS ihre Aufbauphase noch nicht abgeschlossen. Nach wie vor kämpft ELS um ausreichende Ressourcen. Die SCU wird vom wichtigsten Partner, der ILO und anderen wichtigen Gebern als schwach und wenig entwicklungs-fähig gekennzeichnet. Die strukturellen Probleme dezentral gesteuerter Sektoreinheiten werden im

Falle der ELS noch durch die Einbeziehung der Sozialpartner erheblich verstärkt. Um die politischen Störfeuer aus den verschiedenen Lagern wirksam unterbinden zu können, bedürfte es neben großen diplomatischen Geschicks auf Seiten der Koordinatoren auch hoher fachlicher Kompetenz und großer Unabhängigkeit. Diese fehlen jedoch weitgehend. Da die Aufgaben und Vorhaben von ELS sehr integrationsrelevant sind, müssen dringend alternative Lösungen gefunden werden.

4.3.3 Gesundheit / *Health Sector*

Die SCU-Gesundheit wurde 1997 als selbständiger SADC-Sektor unter der Verantwortung des Gesundheitsministeriums der Republik Südafrika gegründet und nahm 1998 in Pretoria ihre Arbeit auf. Die personelle Ausstattung der SCU Gesundheit ist mit derzeit zwei leitenden Fachkräften und zwei Verwaltungskräften völlig unzureichend, um ein anspruchsvolles regionales Programm zu steuern. Der weitere Aufbau der Einheit ist – wie bei den anderen Sektoreinheiten auch – von der Bereitschaft des Trägerministeriums abhängig, die erforderlichen Ressourcen zu bewilligen. Und dies ist neben unmittelbaren fiskalischen Erwägungen auch eine Frage des politischen Willens.

Auf dem Gipfeltreffen im August 1999 wurde das Gesundheitsprotokoll unterzeichnet und der Ratifikationsprozeß eingeleitet. Das Protokoll, das auf der Grundlage des *Health Sector Policy Framework Document* erarbeitet wurde, nennt folgende regionale Kooperationsbereiche:

- *Health Human Resources Development;*
- *Health Care Resources;*
- *Occupational Health;*
- *Emergency Health Service and Disaster Management;*
- *Health Technology and Equipment;*
- *Referral Systems and Pharmaceuticals;*
- *Health Systems Research;*
- *Health Information Systems;*
- *Health Promotion and Education;*

- *Communicable Disease Control*;
- *HIV/AIDS and Sexually Transmitted Diseases (STDs)*;
- *Malaria and TB Control*;
- *Reproductive Health and Adolescent Health*;
- *Non-Communicable Disease Control*; and
- *Chronic Diseases and Conditions of Older People*.

Die Mitgliedstaaten sind dem *Primary-Health-Care*-Ansatz verpflichtet und teilen die Überzeugung, daß die Patienten so nah wie möglich an ihrem Wohnort behandelt werden sollen. Da wichtige Gesundheitsvoraussetzungen wie Ernährungssicherheit, Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu sanitären Anlagen außerhalb des direkten Zuständigkeitsbereichs liegen, ist eine sektorübergreifende Zusammenarbeit von großer Bedeutung, um wirksame Strategien und Politiken zu entwickeln und umzusetzen.

Der SADC-Gesundheitssektor ermutigt die Mitgliedstaaten bei der Mitwirkung in der *Southern Africa TB Control Initiative (SACTI)*,^{194,195} dem *Mapping of Malaria Risk*-Vorhaben und unterstützt nationale Anstrengungen, die WHO-Ziele *Health for All by 2020* zu erreichen.

¹⁹⁴ SACTI ist eine Initiative der SADC-Länder in Zusammenarbeit mit dem subregionalen WHO-Büro. Sie entstand 1995 und strebt eine Harmonisierung der TBC-Kontrolle und den Austausch von Informationen, Know-how und wo immer möglich auch von Ressourcen an.

¹⁹⁵ Ein GTZ-Vorhaben zur Unterstützung von SATCI ist in Vorbereitung und soll im zweiten Quartal 2000 in der Trägerschaft der SCU Gesundheit, die SATCI koordiniert, in Pretoria anlaufen. Geplante Gesamtlaufzeit ist sieben Jahre. Projektziel ist es die SADC-Länder in die Lage zu versetzen, ihre Politiken der Gesundheitsförderung und zur Bekämpfung wichtiger Infektionskrankheiten (TBC, HIV/AIDS u.a.) zu gestalten und umzusetzen. Dazu sollen: (a) die regionalen Strukturen zur TBC-Bekämpfung gestärkt; (b) moderne Methoden der Bekämpfung von Infektionskrankheiten sollen in bilateralen deutschen TZ-Vorhaben eingeführt; (c) TBC-Kontrollen in die Distriktgesundheitssysteme integriert; (d) Ansätze der Gesundheitsförderung identifiziert und (e) operationelle Forschung zu Fragen der Krankheitsbekämpfung durchgeführt werden.

Für das laufende Programm der SCU in den Jahren 2000 – 2001 wurden fünf Schwerpunktbereiche für die regionale Zusammenarbeit vereinbart: Entwicklung eines regionalen Programms gegen HIV/AIDS und STDs; Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten insbesondere TBC und Malaria; Förderung der reproduktiven Gesundheit; Standardisierung von Gesundheitsinformationen; und Mobilisierung personeller und finanzieller Ressourcen. Fünf technische Unterausschüsse (*sub-committees*) wurden zur fachlichen Unterstützung der SCU-Gesundheit eingerichtet. Ihnen obliegt es, die Programme fachlich zu begleiten, die SADC-Länder zur Mitarbeit anzuregen und dem Sektorkomitee zuzuarbeiten. Dieses trifft sich jährlich und bereitet den sektoralen Minister rat vor. Die einzelnen Unterausschüsse beschäftigen sich mit: der Entwicklung von Gesundheitssystemen; der regionalen HIV/AIDS Gesundheitspolitik; der HIV/AIDS-Überwachung; der Errichtung von Frühwarnungssystem bei Epidemien sowie dem gemeinsamen Kauf von Medikamenten.

Die von der SCU Gesundheit festgelegten Schwerpunkte sind strategisch richtig gewählt. Sie greifen die dringendsten regionalen Probleme des Gesundheitswesens auf und stellen integrationsrelevante und grenzübergreifende Aufgaben in den Vordergrund. Eine regional abgestimmte Antwort auf die ungebrochen um sich greifende HIV/AIDS-Pandemie verdient neben einem regionalen koordinierten Vorgehen gegen Krankheiten wie TBC und Malaria, die sich ebenso ausbreiten, höchste Priorität. Dies um so mehr, da die Zusammenhänge zwischen schnellem Krankheitsausbruch und extrem hoher Sterblichkeit von HIV-Infizierten mit Unterernährung und Sekundärinfektionen im südlichen Afrika besonders eng sind. Zuverlässige und vergleichbare Daten sind Grundlage für eine rationale Gesundheitsplanung sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Basis. Die bislang gesammelten Daten wurden weder standardisiert noch problem- und nachfrageorientiert zusammengetragen und ausgewertet. Durch die fortgesetzte Zusammenarbeit mit der WHO kann auch Doppelarbeit vermieden werden. Bei der Mobilisierung finanzieller Ressourcen sowie bei der Ausbildung und dem Training von medizinischem Personal spielen

regionaler Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit eine wichtige Rolle, um innovative Ansätze und Ersparnispotentiale zu identifizieren und zu nutzen.

Das herausragende regionale Gesundheitsproblem ist die schnelle Ausbreitung von HIV/AIDS mit seinen dramatischen Folgen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der SADC-Länder. HIV/AIDS erfordert schnelles und abgestimmtes Handeln über die engen Sektorgrenzen hinaus. Die SCU-Gesundheit hat in Zusammenarbeit mit den Sektoren Beschäftigung und Arbeit, Humankapitalbildung, Bergbau, Tourismus, Transport und Verkehr sowie Kultur, Information und Sport eine regionale Strategie¹⁹⁶ zum Kampf gegen HIV/AIDS vorgelegt. Diese Strategie wurde von den beteiligten Sektorkoordinatoren erarbeitet, die an der multisektoralen *task force* gegen HIV/AIDS im südlichen Afrika mitwirken. Zentrale Elemente der vorgeschlagenen Strategie sind:

- gesamtgesellschaftliche Mobilisierung zur Verhütung von HIV/AIDS sowie STDs mit Hilfe einer multisektoral koordinierten Herangehensweise, die durch eine erweiterte *task force* gesteuert wird;
- verstärkte Aufklärungsarbeit u.a. durch systematische Einbeziehung der Zivilgesellschaft, insbesondere von Kirchen, Gewerkschaften, Unternehmerverbänden, NROs wie „Menschen, die mit AIDS leben“ (*People living with HIV/AIDS – PLWA*);
- Einbeziehung von NROs und CBOs in die Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Kampf gegen AIDS, da diese oftmals die einzigen Organisationen sind, die die Menschen im Dorf bzw. im Stadtteil erreichen;
- Eindämmung der HIV-Ansteckung unter Jugendlichen durch Unterstützung von und Zusammenarbeit mit Jugendgruppen;
- Verbesserung des klinischen Managements von HIV/AIDS einschließlich der Behandlung von opportunistischen Erkrankungen

sowie Sicherstellung des Zugangs zu bezahlbaren Medikamenten;

- Entwicklung standardisierter Behandlungsstrategien, regelmäßiger Erfahrungsaustausch, technische Unterstützung und ausreichende Bereitstellung von Medikamenten;
- Verbesserung der Gesundheitsversorgung der AIDS-Kranken durch den Aufbau von strategischen Partnerschaften mit Organisationen, die in der AIDS-Fürsorge tätig sind und
- zeitnahe HIV-/AIDS-Überwachung.

Auf der Grundlage dieser Strategie wurden von den beteiligten SADC-Sektoren regionale Vorhaben im Umfang von 31 Mio. US \$ vorgeschlagen. Während die Umsetzung der sektoralen Aktivitäten von den Sektorkoordinatoren gesteuert werden soll, soll die Gesamtsteuerung bei einer um Fachpersonal verstärkten Ständigen Task Force liegen.

Um die nötige internationale Unterstützung für das regionale AIDS-Programm zu mobilisieren, führt die SCU-Gesundheit einen fortgesetzten Dialog mit internationalen Gebern wie UNAIDS, DFID, USAID, EU und der GTZ. Die EU unterstützt die SCU-Gesundheit bereits seit Anfang Januar 1999 bei einer regionalen Bestandsaufnahme, um den Finanzbedarf für ein regionales AIDS-Programm zu ermitteln. *Task force* und Geber haben sich im Dezember 1999 und im März 2000 getroffen, um eine Gesamtverfahrensweise zu vereinbaren. Diese Entscheidung kam jedoch nicht zustande, da die SCU-Gesundheit das vorgeschlagene regionale AIDS-Programm erst dem sektoralen Ministerrat zur Entscheidung vorlegen muß. Dieser trifft sich nur einmal im Jahr. Die Mehrzahl der relevanten Geber wie EU, DFID und USAID, die alle der SCU-Gesundheit erhebliche Unterstützung für ein regionales AIDS-Programm angeboten haben, sind zunehmend enttäuscht über die zögerliche und schwerfällige Haltung der SADC-Gesundheitsinstitutionen.

¹⁹⁶ SADC / Health Sector Co-ordinating Unit (2000).

4.3.4 Reformfordernis und Zukunftsfähigkeit der SADC

Die Kluft zwischen Erfordernis und tatsächlichem Handeln für eine integrationsfördernde Sozialentwicklung in den SADC-Ländern ist sehr groß. Die regionale Sozialentwicklung kann angesichts der großen Disparitäten nicht nur Schmiermittel für die wirtschaftliche Integration sein, sondern muß dazu beitragen, daß arme Mitgliedstaaten bzw. Regionen mittelfristig wirtschaftlich integrationsfähig werden. Der Gemeinschaft fehlt eine umfassende Sozialagenda, die der Lösung der sozialen Fragen einen ähnlichen Rang zumißt wie den wirtschaftlichen und handelspolitischen. SADC ist kaum zukunftsfähig, wenn es als Gemeinschaft die großen sozialen Herausforderungen nicht mit höchstem politischen Vorrang behandelt: Armut und Arbeitslosigkeit, Arbeitswanderung und AIDS.

Es wäre wünschenswert, wenn die SADC auf der Grundlage der Beschlüsse der afrikanischen Sozialminister von Addis Abeba (1994) und Nairobi (1999), der Ergebnisse des Weltgipfels für soziale Entwicklung von Kopenhagen (1995) sowie der internationalen Entwicklungsziele (S. 21)¹⁹⁷ einen mit Zeitzielen versehenen Aktions- und Arbeitsplan entwickeln würde. Angesichts der Dringlichkeit der anstehenden sozialen Probleme sind die Ernährungssicherung armer Haushalte sowie der gesicherte Zugang zu sozialen Grunddiensten für arme Bevölkerungsgruppen (20/20-Initiative) vorrangige Aufgaben.

Der eingeschlagene Weg, mit Hilfe von Sektorprotokollen eine Harmonisierung von Normen, Standards und Politiken zu erreichen, ist gangbar, doch greift er zu kurz. Die dezentralen Sektorkor-

ordinationseinheiten sind ungenügend ausgestattet und in hohem Maße von den nationalen Trägern und ihren Entscheidungen abhängig. Die Mitarbeiter der SCUs sind ausschließlich Staatsbeamte der ausrichtenden Länder und sind diesen vorrangig verpflichtet. Die Koordination durch das SADC-Sekretariat leidet an unklaren Aufgabenabgrenzungen und Zuständigkeiten zwischen Sekretariat und Sektoreinheiten. Die Standorte der SCUs liegen weit auseinander, dies erschwert die intersektorale Zusammenarbeit. Das alles geht zu Lasten der Effizienz und der Wirksamkeit der Sektorarbeit.

Die Arbeitsweise der Sektoreinheiten legt allzu großen Wert auf regionalen Treffen, Workshops, Tagungen technischer Ausschüsse, etc. Dies erfordert einen enormen Reiseaufwand und die Ergebnisse dieser Treffen können kaum besser sein als ihre Vorbereitung, die meist bei den schwachen SCUs liegt. Es wäre wünschenswert, wenn mehr Gewicht auf konzeptionelle Arbeit gelegt und moderne elektronische Kommunikationsformen Einzug finden könnten.

4.4 Perspektiven für die bilaterale deutsche EZ

Alle wichtigen Geber wie EU, USAID und DFID stimmen in ihrer Beurteilung der beschränkten Leistungsfähigkeit der drei sozialen Sektorkoordinierungseinheiten überein. Selbst das SADC-Sekretariat räumt den sozialen Sektoren nur Rangplätze im letzten Drittel der 19 Sektoreinheiten ein. Die Gebergemeinschaft hält institutionelle Reformen für unumgänglich und erwartet insbesondere eine Verringerung der Zahl der Sektoreinheiten durch organisatorische Verknüpfung von bislang getrennt operierenden Sektoreinheiten. Wegen der vielfältigen intersektoralen Bezüge ist eine Zusammenfassung der drei sozialen Sektoren erforderlich.

Die deutsche EZ hat sich entschieden, die soziale Entwicklung nicht als expliziten Förderschwerpunkt in ihre Kooperationsprogramm mit der SADC aufzunehmen, sondern soziale Fragen im Rahmen der bilateralen Länderprogramme zu bearbeiten. Da die sektorale Empfangsstruktur der

¹⁹⁷ UN-Economic Commission for Africa (ECA): African Common Position on Human and Social Development in Africa, ECA, Addis Abeba 1994; UN-ECA: African Sub-Regional Follow-up Conferences to the World Summit for Social Development, Nairobi and Marrakesch 1999; UN, World Summit for Social Development: The Copenhagen Declaration and Programme of Action, 1995; OECD/DAC, Shaping the 21st Century, Paris 1996.

SADC gegenwärtig gerade in den sozialen Sektoren sehr schwach ist, sollte diese Entscheidung solange nicht revidiert werden, bis effizientere und integrationsfördernde Strukturen entstehen. Dann allerdings sollte SADC auch im Bereich sozialer Entwicklung durch die bilaterale EZ nachdrücklich unterstützt werden.

Die TZ sollte sich vor allem auf die Organisationsentwicklung konzentrieren, um zum Aufbau leistungsfähiger Gemeinschaftsstrukturen beizutragen und die Implementierungskapazitäten zu stärken. Sollte sich SADC entscheiden, einen (kompensatorischen) Sozialfonds einzurichten, um Vorhaben in den schwachen Mitgliedsländern zu finanzieren, sollte eine Beteiligung durch deutsche FZ ins Auge gefaßt werden.

Allerdings sollte die deutsche EZ trotz ihrer grundsätzlichen Entscheidung, sich auf die Sektoren Handel und Privatsektorentwicklung, Landwirtschaft und Ressourcenbewirtschaftung sowie Wasser zu konzentrieren, ihr Engagement im Gesundheitsbereich aus zwei Gründen gezielt fortsetzen:

- Der Erfolg des in Vorbereitung befindlichen regionalen HIV/AIDS-Programms hängt u.a.

von einer zweckmäßigen Unterstützung durch die Gebergemeinschaft ab. Dabei sollte Deutschland nicht mit einem sichtbaren Beitrag fehlen. Das im 2. Quartal 2000 anlaufende Vorhaben zur Unterstützung der *Southern Africa TB Control Initiative* (SACTI), das von der SCU Gesundheit gesteuert wird, setzt an zentralen Schwächen des derzeitigen Sektor-managements an und kann wichtige Beiträge zum Ausbau der sektoralen Implementierungskapazität leisten.

- Die angewandte Gesundheitssystemforschung sowie die Reform des Gesundheitswesens sind wichtige Themen der regionalen Gesundheitsagenda, die dringend bearbeitet werden müssen. Das TZ-Vorhaben *Health Systems Research for Reproductive Health and Health Care Reforms in the Southern Africa Region*, das seinen Sitz in Harare/Simbabwe hat, ist ein SADC-orientiertes Projekt und leistet innovative Beiträge zur Entwicklung des Gesundheitswesens in einem kritischen Bereich, der reproduktiven Gesundheit. Es wäre zweckmäßig, das Vorhaben in geeigneter Form im Rahmen der SCU Gesundheit zu institutionalisieren.

Literatur

- African Development Bank (AfDB)** (1993): Economic Integration in Southern Africa, Executive Summary, Oxford
- (1998a): Summary Report of the Regional Seminar on ADB Study of Economic Integration in Southern Africa, 20. – 21. April, Johannesburg
- (1998b): African Development Report 1998, Human Capital Development, Oxford
- (1999): African Development Report 1999, Infrastructure Development in Africa, Oxford
- African Research Bulletin** (2000): Continental Developments, 16.12.1999 – 15.1.2000
- Aryeetey, E., et al.** (1996): Regionalism and the Global Economy. The Case of Africa, Den Haag
- Asante, S.K.B.** (1997): Regionalism and Africa's Development. Expectations, Reality and Challenges, London
- ASCCI** (1999): Memorandum of Understanding between the Southern African Development Community (SADC) Secretariat and the Association of SADC National Chambers of Commerce and Industry (ASNCCI), 21. Okt., Mauritius
- Bayart, L.-F.** (1999): Afrikas Dreißigjähriger Krieg, in: *der überblick*, Bd. 35, H. 1, S. 83 – 84
- Bell, T. / N. Cattaneo** (1997): Foreign trade and employment in South African manufacturing industry, ILO, *Occasional Report*, Nr. 4, Genf
- Bennell, P.** (1998): Industrial Restructuring in Africa During the 1990s: Outcomes and Prospects, background paper prepared for the African Development Report 1998 (P.S.Bennell@sussex.ac.uk)
- Bhagwati, J.** (1992): Regionalism versus Multilateralism, in: *The World Economy*, Bd. 15, Nr. 5, S. 535 ff.
- Bigsten, A. et al.** (1999): Exports of African Manufactures. Macro Policy and Firm Behaviour, in: *The Journal of International Trade & Economic Development*, Bd. 8, Nr. 1, S. 53 – 71
- Black, A.** (1994): An Industrial Strategy for the Motor Vehicle Assembly and Component Sector, Industrial Strategy Project, Kapstadt
- Blomquist, H.C., et al.** (1993): Third World Cooperation Experience, in: B. Odén, Southern Africa after Apartheid, Uppsala
- Brümmerhoff, W.** (1997): South Africa in the Finance and Investment Sector of the Southern African Development Community (SADC) (<http://www.resbank.co.za/Economics/articles/art1298/article.html>)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** (1993): Entwicklungspolitik BMZ aktuell, Internationale Agrarforschung, Bonn
- (1997): Schwerpunkt Desertifikationsbekämpfung: Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn
- (1999): Materialien. Wasser – Konflikte lösen, Zukunft gestalten, Nr. 099, Bonn
- Business Map** (1999): SA Investment 1999. The Millennium Challenge, Johannesburg
- Chabal, P. / J.-P. Daloz** (1999): Unordnung und ihr politischer Nutzen. Die Politik spielt sich in Afrika zunehmend außerhalb der Institutionen ab, in: *der überblick*, Bd. 36, H. 1, S. 139 – 167
- Chipeta, C. / CSIR / IMANI Development** (1997): Review and Rationalisation of the SADC Programme of Action. Bd. 1 und 2, Gaborone
- Chisvo, M. / I. Ndzingo / M. Kyomo** (1999): Community-Building for Crop, Food Security, Livestock, Research and Training Sectors, Regional Issues Paper prepared for SADC Secretariat, Gaborone
- Collier, P. / J.W. Gunning** (1999): Why Has Africa Grown Slowly?, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 13, Nr. 3, S. 3 – 22

- Coussy, J.** (1996): Slow Institutional Progress and Capitalist Dynamics in Southern African Integration: Interpretations and Projects in South Africa and Zimbabwe, in: *Transformation*, Nr. 29, Johannesburg
- de Beer, G.R.M., et al.** (1998): Spatial Development Initiatives and the Future Development of the Southern African Borderlands. Executive Summary, Maputo
- Department of Trade and Industry (DTI)** (1998): Annual Report 1996-7, Republik Südafrika
- Deutscher Bundestag** (1992): Beschlußempfehlung und Bericht. Ein Beitrag zu Frieden und Entwicklung durch Regionalpolitik im südlichen Afrika, Bonn
- Devlin, R. / R. Ffrench-Davis** (1999): Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s, in: *World Economy*, Nr. 22, H. 2, S. 261 – 290
- Dieter, H.** (1998): Regional Integration in Southern Africa. The Prospects for SADC after the Mauritius Summit (unv. Ms. Universität GH Duisburg), Duisburg
- Dieter, H. / H. Melber** (2000): No Future for SADC? Perspectives for Regional Integration in Southern Africa after the Mauritius Summit, INEF Report, H. 43, Duisburg
- Dollar, D. / W. Easterly** (1999): The Search for the Key. Aid, Investment and Policies in Africa, in *Journal of African Economies*, Bd. 8, Nr. 4, S. 546 – 577
- Dückers, D.** (1999): Militärische Auseinandersetzungen im Südlichen Afrika, DIE, Berlin
- Duncan, A.** (1998): The Food Security Challenge for Southern Africa. A New Agenda for Food Security in Southern Africa, in: Food Policy Special Issue, Bd. 23, Nr. 6, Oxford
- Duncan, A. / J. Howell (Hrsg.)** (1992): Structural Adjustment & the African Farmer, Oxford
- ECDPM** (2000): Lomé 2000. Briefing Paper June 2000, Maastricht
- Eßer, K.** (1999): Die regionale Integration von Entwicklungsländern: das Spannungsfeld zwischen Souveränitätsdenken und dem Zwang zur Kooperation (unv. Ms.)
- EU Council** (1998): Negotiating Directives for the Negotiation of a Development Partnership Agreement with the ACP Countries, in: Information Note 10017/98, 30. Juni, Brüssel
- European Commission** (1999): Joint Financing Proposal. 8th EDF and South Africa EPRD, Juli, Brüssel
- European Union / European Commission** (1994): Southern Africa and the European Union, in: *Development*, Juli, Brüssel
- FAO** (1986): African Agriculture the next 25 years. Atlas of African Agriculture, Rom
- (1990a), In International Action Programme on Water and Sustainable Agricultural Development. A Strategy for the Implementation of the Mar de Plata Action Plan for the 1990s, Rom
- (1990b): An International Action Programme on Water and Sustainable Agricultural Development, Rom
- (1996a): Food Security Programme and Projects, SADC Food Security Technical and Administrative Unit, Harare
- (1996b): World Food Summit, Bd. 2, Technical Background Document 10, Investment in Agriculture: evolution and prospects, Rom
- (1998): The State of Food and Agriculture, Rom
- (1999): Food Outlook, Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture, Nr. 5, Rom
- FAZ** (1999): Namibia greift in den angolanischen Bürgerkrieg ein, Nr. 296, 20. Dez., S. 6
- Foroutan, F.** (1998): Does Membership in a Regional Preferential Trade Arrangement Make a Country More or Less Protectionist?, o.O. (Arbeitspapier)
- Gemini Consulting** (1999): The Manufacturing Sector in Zimbabwe, Study, Harare

- Gibb, R.** (1998): Southern Africa in Transition. Prospects and Problems Facing Regional Integration, in: *Journal of Modern African Studies*, Bd. 36, Nr. 2, S. 287 – 306
- Graumans, A.** (1998): Political Dialogue between the EU and SADC. Insights for ACP-EU Dialogue, *ECDPM Working Paper*, Nr. 61, Maastricht
- Griggs, M.** (1995): The Map of War in 1995 Africa, *Internationales Afrika Forum*, Bd. 31, H. 2
- Gsänger, H.** (1996): Weltkonferenzen und nationale Umsetzung. Der Weltsozialgipfel und sein Folgeprozeß am Beispiel Malawi und Philippinen, DIE, Berlin
- Haar, B. von der** (1998): Wirtschaftliche Globalisierung und regionale Konzentrationseffekte im Südlichen Afrika, in: *Nord-Süd aktuell*, Nr. 4, 12. Jg., S. 729 – 735
- Haddad, L. (Hrsg.)** (1997): Overview, Achieving Food Security in Southern Africa. New Challenges, New Opportunities, Washington
- Halbach, A.J.** (1997a): Südafrika: Gesuchter Kooperationspartner in einem Geflecht konfliktreicher regionaler Gruppierungen, *ifo Schnelldienst*, Nr. 25 – 26, München, S. 24 – 37
- (1997b): Südafrika in Afrika: Privatkapital überschreitet die Grenzen, *ifo Schnelldienst*, Nr. 34 – 35, München, S. 45 – 57
- (1997c): Südafrika 1996/97: Politische und wirtschaftliche Perspektiven im dritten Jahr nach der Wende, *ifo Schnelldienst*, Nr. 4, München, S. 32 – 46
- Handelsblatt** (1999): Handelsstreit im Mercosur verlangsamt Integration, Nr. 185, 24./25. Sept., S. 10
- Hansohm, D.** (2000): Economic Perspectives in Southern Africa. A View from a Small Country, Afrika 2000, Tagung der VAD, Leipzig
- Hansohm, D. / W. Shiimi** (1995): Approaches to Small and Micro Enterprise Promotion in Southern Africa. A Comparative Study. *SME Development Discussion Papers*, Nr. 1, FES, Namibia Office
- Hansohm, D. / A. Erastus-Sacharia / G. Kadhikwa** (1998): Support Institutions for Small Enterprises in Zambia and Zimbabwe, *NEPRU Working Paper*, Nr. 67, Dez., Windhoek
- / – / – (1999): Small Enterprise Support Institutions in Namibia, *NEPRU Working Paper*, Nr. 17, Feb., Windhoek
- Hansohm, D. / L. Blaauw / A. Erastus-Sacharia** (1999): Co-operation and Networking among SME Service Providers in Southern Africa, *NEPRU Working Paper*, Nr. 70, Feb., Windhoek
- Humphrey, M.** (1999): A Short Course on Export Promotion Run in Association with the Zambia Chamber of Commerce and Industry. Final Report, Gemini Consulting, Dez.
- IFO Schnelldienst** (1999): Das Freihandelsabkommen EU–Südafrika: Testfall für eine neue Lomé-Politik der EU?, Bericht und Analysen, Nr. 8, S. 18 – 25
- Igbal, Z. / M.S. Kahn (Hrsg.)** (1998): Trade Reform and Regional Integration in Africa, IMF, Washington
- ILO** (1999): South Africa. Studies on the Social Dimensions of Globalization, Genf
- ILO / UNDP** (1997): Jobs for Africa. A Policy Framework for an Employment-Intensive Growth Strategy. Report of the ILO/UNDP Programme on Employment Generation and Poverty Reduction, August, Genf
- IMF** (1998): Direction of Trade Statistics, Yearbook 1998, Washington
- Industrial Development Corporation of South Africa Limited (IDC)** (1999): Growth and Development into the New Millennium, Annual Report 1999, Johannesburg
- Informationsstelle Südliches Afrika e.V. (issa)** (1998): Industrie und regionale Integration, *sadec-brief*, Nr. 2, Bonn
- (1999): Arbeitsbeziehungen – neue Rolle der Sozialpartner, *sadec-brief*, Nr. 2, Bonn

- Investitionsführer Südliches Afrika** (2000): F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen GmbH et al. (Hrsg.), Frankfurt/M.
- Irving, J.** (1999): South Africa and European Union Conclude Sweeping Trade Agreement, in: *Africa Recovery*, Bd. 13, Nr. 1, S. 19 ff.
- Jachia, L. / E. Teljeur** (1999): Free Trade Between South Africa and the European Union, UNCTAD/OSG/DP/141, Genf
- Jenkins, C. / L. Thomas** (1998): Is Southern Africa Ready for Regional Monetary Integration?, in: L. Petersson (Hrsg.), *Post-Apartheid Southern Africa. Economic Challenges and Policies for the Future*, London, New York, S. 145 – 170
- Kaplinsky, R. / C. Manning** (1998): Concentration, Competition Policy and the Role of Small and Medium-Sized Enterprises in South Africa's Industrial Development, in: *The Journal of Development Studies*, Bd. 35, Nr. 1, Okt., S. 139 – 161
- Keet, D.** (1997): Europe's Free-trade Plans with South Africa. Strategic Responses from and Challenges to South and Southern Africa, in: *Development Southern Africa*, Bd. 14, Nr. 2, April
- Kennan, J. / Ch. Stevens** (1997): From Lomé to the GDP: Implications for the ACP of Losing Lomé Trade Preferences, in: *IDS Studies*, Nov., Brighton
- Kirchbach, F. von / H. Roelofsen** (1998): Trade in the Southern African Development Community: What is the Potential for Increasing Exports to the Republic of South Africa?, *African Development in a Comparative Perspective*, Study No. 11, UNCTAD, Genf
- Kleinhaus, T. / N. Vink** (1998): The Agricultural Potential of the SADC, in: *Agrecon*, Bd. 37, Nr. 4, Blomfontein
- Kürzinger, E. / P. Schipulle** (1996): Desertifikation. Ein Lehrstück für den Rio-Folgeprozeß, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Bd. 37, H. 1, Berlin
- Lachman, D. / K. Bercusion (Hrsg.)** (1992): Economic Policies for a New South Africa. *Occasional Paper*, Nr. 91, IWF, Jan., Washington
- Langhammer, R.J. / U. Hiemenz** (1990): Regional Integration among Developing Countries, Kiel
- Leleka, B.** (1994): Resolutions on Interim Arrangements and on Urgent Action for Africa. Experiences with Sub-regional and National Programmes to Combat Desertification and Mitigate Drought in the Southern African Development Community (SADC) Region, Paris
- Le Monde** (2000): Huit pays d'Afrique de l'Quest instaurent un tarif extérieur commun, 8. Feb., S. 6
- Lewis, W.A.** (1978): *The Evolution of the International Economic Order*, Princeton
- Liedholm, C. / D. Mead** (1998): The Dynamic Role of Micro and Small Enterprises in Southern Africa, in: L. Petersson (Hrsg.), *Post-Apartheid Southern Africa. Economic Challenges and Policies for the Future*, London, New York, S. 125 – 144
- Lucius, R. von** (1998): Kampf um regionale Vorherrschaft im Kongo-Krieg. Was treibt Angola, Simbabwe und Namibia zur Entsendung von Truppen?, in: *Frankfurter Rundschau*, Nr. 200, 29. August, S. 8
- Lyakurwa, W.M.** (1996): Trade and Investment Integration in Sub-Saharan Africa, in: J.J. Tennissen (Hrsg.) (1996): *Realism and the Global Economy. The Case of Africa*, FONDAD, Den Haag
- Maasdorp, G.** (1997): The Impact of Regional Integration on Southern African Agriculture, in: *Agrekon*, Bd. 36, Nr. 4, Durban
- (1998): Trade Integration and Economic Development: Some Southern African Issues, in: L. Petersson (Hrsg.), *Post-Apartheid Southern Africa. Economic Challenges and Policies for the Future*, London, New York, S. 89 – 106

- Maasdorp, G. / R. Hess** (1999): The Establishment of an East African Trade Regime, Final Report prepared for The Secretariat of the Commission for East African Cooperation, Capricorn Africa Economic Associates, Durban
- Mair, S.** (1993): Dürre im Südlichen Afrika. Ihre wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen
- Mair, S. / S. Kopfmüller** (1998): Regionale Integration und Kooperation in Afrika Südlich der Sahara. Die vernachlässigte politische Dimension, SWP, Jan., Ebenhausen
- Marx, M.T. / Ch. Peters-Berries** (1998): SADC: les difficultés de l'integration regionale, in: *Developpement et Cooperation*, Nr. 2, S. 16 ff.
- / – (1999): Regionale Integration im Südlichen Afrika, in: KAS-A15/99
- / – (2000): Monitoring the Process of Regional Integration in SADC, Konrad Adenauer Stiftung, SADC Study Series, Harare
- Matlosa, K.** (1998): Democracy and Conflict in Post-apartheid Southern Africa. Dilemmas of Social Change in Small States, in: *International Affairs*, Bd. 74, H. 2, S. 319 – 337
- McCarthy, C.** (1998): South African Trade and Industrial Policy in a Regional Context, in: L. Petersson (Hrsg.), Post-Apartheid Southern Africa. Economic Challenges and Policies for the Future, London, New York, S. 64 – 86
- McCormick, D.** (1999): African Enterprise Clusters and Industrialization. Theory and Reality, in: *World Development*, Bd. 27, Nr. 9, S. 1531 – 1551
- McQueen, M.** (1998): ACP-EU Trade Cooperation after 2000. An Assessment of Reciprocal Trade Preferences, in: *The Journal of Modern African Studies*, Bd. 36, Nr. 4
- (1999): After Lomé IV: ACP–EU Trade Preferences in the 21st Century, in: *Intereconomics*, Sept./Okt., S. 223 – 232
- Mead, D.** (1994): The Contribution of Small Enterprises to Employment Growth in Southern and Eastern Africa, in: *World Development*, Bd. 22, Nr. 12, S. 1881 – 1894
- Menck, K.W.** (1997): Armut und Armutsbekämpfung in der Republik Südafrika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B9, S. 30 – 37
- Mersmann, C.** (1999): Nationale Waldprogramme als ganzheitlicher Politikansatz, in: *entwicklung und ländlicher Raum*, Nr. 5, Frankfurt a.M.
- Meyers, P.** (1998): Die „Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika“ nach der Apartheid – neue Ziele, alte Probleme, in: *Verfassung und Recht in Übersee (VRP)*, Jg. 31
- Moyo, S. / Ph. O'Keefe / M. Sill** (1993): The Southern African Environment. Profiles of the SADC Countries, London
- Mushiri, S.** (1999): Report on the Non-SACU SADC States' Market. Access Implicit in SACU's Offer in the Context of the SADC Trade Protocol, Gemini Consulting, Mai, Harare
- Ng'ong'ola, C.** (1999): Regional Integration and Trade Liberalization in Africa, in: *Journal of World Trade*, Bd. 33, Nr. 1, S. 145 ff.
- O'Brien, P.** (1997): Industrial Policy Issues in SADC, LUSO Consult, Hamburg
- OECD / DAC** (1996): Shaping the 21st Century, Paris
- Oehring, E.** (1998): Mission Report on Co-operation of the SADC Secretariat with the Private Industry, Sept., Mollis
- Oestergard, T.** (1993): Classical Models of Regional Integration. What Relevance for Southern Africa?, in: B. Odén, Southern Africa after Apartheid, Uppsala

- Oosthuizen, L.K.** (1998): Agriculture as a Driving Force of Economic Development. Suggestions for Agricultural Development Policy in Southern Africa, in: *Agrecon*, Bd. 37, Nr. 4, Blomfontein
- Otzen, U.** (1991): Stabilisierung landwirtschaftlicher Ressourcen. Konzeption, Voraussetzungen und Maßnahmen zur nachhaltigen Agrarentwicklung mit Beispielen aus dem südlichen Afrika, DIE, Berlin
- (1993): Umwelt-Aktionspläne – ein Handlungsrahmen zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung? DIE, Berlin
- Oyejide, T.A.** (1996): Regional Integration and Trade Liberalization in Sub-saharan Africa, Summary Report, Nairobi
- Padayachee, V.** (1995): Foreign Capital and Economic Development in South Africa: Recent Trends and Post-apartheid Prospects, in: *World Development*, Bd. 23, Nr. 2, S. 163 – 177
- Page, S., et al.** (1999): Die WTO und Afrika: Von der Subsistenz zum Global Player – wie funktioniert das?, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Bd. 15, H. 1
- Pamacheche, F.** (1999): Developments in the Trade Sector in SADC (<http://www.sadcbankers.org>)
- Pinstrup-Andersen, P., et al.** (1997): A Vision 2020 for Food, Agriculture, and the Environment in Southern Africa, in: L. Haddad (Hrsg.), *Achieving Food Security in Southern Africa. New Challenges, New Opportunities*, IFPRI, Washington
- Poverty Report** (1998): Poverty and Inequality in South Africa, Durban
- Prebisch, R.** (1959): Commercial Policy in the Underdeveloped Countries, in: *American Economic Review*, Bd. 64, Mai, S. 251 ff.
- Pretorius, L.** (2000): Treibstoff oder Sprengstoff? Die SADC sucht Integration des Finanz- und Investitionssektors, in: *Afrika Süd*, Nr. 2, S. 32 – 35
- Prunier, G.** (1999): Ein Krieg von kontinentalem Ausmaß. Die Kämpfe im Kongo drohen das Land zu zerreißen, in: *der überblick*, Bd. 35, H. 2, S. 31 – 36
- Qualmann, R.** (2000): Pre-study for a Sector Analysis on Economic Development and Employment Promotion in South Africa, Study on Behalf of GTZ-Project, Jan., Berlin
- Rees, R.** (1997): Flexible Labour Meeting the Challenge. Flexibility, in: *South African Labour Bulletin*, Bd. 21, Nr. 5, Okt.
- Rodrik, D.** (1998): Why is Trade Reform so Difficult in Africa?, in: *Journal of African Economies*, Bd. 7, Nr. 1, S. 43 – 69
- Rooyen, J. van / H. Sigwele** (1998): Towards Regional Food Security in Southern Africa. A (new) Policy Framework for the Agricultural Sector, in: Food Policy Special Issue. A New Agenda for Food Security in Southern Africa, Bd. 23, Nr. 6, New York
- SACCAR** (2000):(Fußnote 171)
- SADC** (1992): Declaration and Treaty of the Southern African Development Community, Windhoek
- (1995a): Summit. Livestock Production and Animal Disease Control, Summit-Report, Gaborone
- (1995b): Summit. Agricultural Research and Training, Gaborone
- (1996): Food Security Programme and Projects, SADC Food Security Technical and Administrative Unit, Harare
- (1997a): Environmental Information Exchange and Networking Workshop
- (1997b): Forestry Sector Policy and Development Strategy for the Southern African Development Community, Gaborone
- (1997c): Food Security Sector Progress Report 1996 – 1997, Harare

- (1998a): SADC (Trade) Integration. A (Self-)Sustainable Undertaking?, Gaborone, April
- (1998b): Joint Communiqué on the Ministerial Conference between the European Union (EU) and the Southern African Development Community (SADC), Wien, 3. – 4. Nov.
- (1998c): Opening and Liberalizing Markets in Africa. A Response to Globalization? Report on Discussion, Berlin, 1. - 3. Dez.
- (1999a): Food, Agriculture and Natural Resources, Status Report (Project Descriptions), Lusaka
- (1999b): Water, Jahresbericht, Lusaka
- (1999c): Summit, 1999 Summit Document, Gaborone
- (1999d): Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement, Gaborone
- (1999e): Southern Africa Economic Summit 1999. Thema: “Responsible Leadership for Stability, Action and Growth”, 4. – 6. Juli in Durban
- (1999f): Industry and Trade, 10. – 12. Feb., Lusaka
- (1999g): SADC Annual Report 1998/99, Gaborone
- (1999h): Official SADC Trade, Industry and Investment Review 1999
- (1999i): Southern African Political and Economic Monthly, Bd. 12, Nr. 9, Sept.
- (2000a): Food, Agriculture and Natural Resources, Annual Report, Livestock Census 1999, Lusaka
- (2000b): Environment and Land Management, Mbabane
- SADC / ELMS (1996a):** SADC Policy and Strategy for Environment and Sustainable Development. Toward Equity-Led Growth and Sustainable Development in Southern Africa, Maseru
- (1996b): Guidelines to Better Land Husbandry in the SADC Region, März, Maseru
- (1997): Combating Desertification in Southern Africa. The Nap Process, Report from the SADC-ELMS Workshop, 26. – 28.5.1997, Windhoek
- SADC / Environment and Land Management Sector Co-ordinating Unit (1997):** The Fundamentals of Natural Resources Policy Analysis for the SADC Region, Maseru
- SADC / Food Agriculture and National Resources Sector Development Unit (1999a):** A Multi-Donor Food Security and Rural Development Hub. Strategy and Business Plan, Harare
- (1999b): Economic Performance and Challenges, Punkte 12 bis 17
- SADC / Food Security Technical and Administrative Unit (1996):** Food Security Programme and Projects, Harare
- SADC / Health Sector Co-ordinating Unit (2000),** Managing the Impact of HIV/AIDS in the Southern Africa Development Community (SADC) 2000–2002, Final Draft, Pretoria
- SADC Protocol on Trade (1996),** Gaborone
- SADC / SACCAR (1997):** Regional Research and Professional Training Priorities for the Agriculture and National Resources Sectors of SADC, Gaborone
- SADC Secretariat (1997):** Study on the Small and Medium Scale Enterprises in the SADC Region, Okt.
- (1998): SADC Trade Integration, Gaborone
- SADC / SITCD (1999):** Industrial Development Policy and Strategies, Draft, Daressalam
- SADC / Water Sector Co-ordinating Unit (1998):** Regional Strategic Action Plan for Integrated Water Resources Development and Management in the SADC Countries (1999–2004), Maseru

- SADCC** (1986): Land Degradation and Desertification Control in the SADCC Region, Report No. 5 from the SADCC Workshop
- (1987): Phase II Programme of Work, Maseru
 - (1989a): Annual Progress Report and Proposed Programme of Work 1990/1991, Maseru
 - (1989b): Erosion Hazard Mapping of the SADCC Region, Berichte und Kartierungen, Maseru
 - (1989c): Applied Remote Sensing for Land and Water Management, Report No. 22 from the SADCC Workshop
 - (1991): Integrated Land Use Planning, Report No. 28 from the SADCC Workshop 1991
- SADEC-Brief** (2000): Arbeitsbeziehungen – Sozialpartnerschaft und Staat, Nr. 1, Bonn
- SEPAC** (1999): Project Outline of a Regional SMME Manual, *SEPAC Newsletter*, Nr. 9, April, Gaborone
- Sepúlveda, C. / A.V. Aguirre** (1997): Mercosur: Achievements and Challenges, Inter-American Development Bank, *Working Paper Series*, Nr. 222, Washington
- Sharer, R.** (1999): Trade. An Engine of Growth for Africa, in: *Finance & Development*, Dez., S. 26 – 29
- Simbi, T.** (1998): Agricultural Trade Liberalization in South Africa, in: Agricultural Policy of African Countries and Multilateral Trade Negotiations (Harare Workshop, 23. – 26. Nov.), Harare
- Skala-Kuhmann, A.** (1999): Internationale Instrumente zum Schutz und zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Wäldern, in: *entwicklung und ländlicher raum* 5, Frankfurt/M.
- Small Enterprise Promotion Trust (SEPROT)** (1999): How and Where it differs from the Proposals of the Task Force. Draft Government White Paper on Small Medium and Micro Enterprises in Botswana. Workshop, 11. Feb.
- Solignac Lecomte, H.-B.** (1998): Options for Future ACP–EU Trade Relations, in: *ECDPM Working Papers*, Nr. 60, Maastricht
- South Africa Foundation** (1999): South Africa and the European Union: The Free Trade Agreement and Related Developments, *Occasional Paper*, Nr. 2, April, Johannesburg
- Southern Africa Centre for Co-operation in Agricultural Research and Training (SACCAR)** (2000): Long-term Strategy and Five-Year Plan 2000 - 2004, Gaborone
- (1997): Regional Research and Professional Training Priorities for the Agriculture and Natural Resources Sectors of SADC, Gaborone
- Stahl, H.-M.** (1997): “Hard-Core” Tariffs on Intra-SADC Trade, and their Elimination in the Context of the Implementation of the SADC Trade Protocol. A briefing paper, TIPS, Johannesburg
- (1998a): Is there Need for Revising SADC’s Trade Liberalisation Scheme?, Gaborone (unv. Ms.)
 - (1998b): SADC (Trade) Integration – A (Self-)Sustainable Undertaking, Gaborone (unv. Ms.)
 - (1999): The Southern African Development Community’s (SADC). Regional Trade Integration Strategy – Overview and Assessment. Seminar on ‘Benefiting from Regional Integration and Globalisation – Opportunities and Challenges for Malawi’, Lilongwe/Malawi, 10. – 12. Nov. (unv. Ms.)
- Standing, G. / J. Sender / J. Weeks** (1996): Restructuring the Labour Market. The South African Challenge, An ILO Country Review, ILO, Genf
- Stiftung Wissenschaft und Politik** (1993): Dürre im südlichen Afrika. Ihre wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen, Ebenhausen
- Tekere, M.** (1999): EU/SA Free Trade Agreement – What are the Preferential Erosions for Zimbabwe Exporters and the Future of ACP/EU Relations after Lomé IV. Paper for the Zimtrade Exporters Conference, Harare
- The Star** (2000): SADC Getting its Act Together, 8. März, S. 17

- Thomas, R.H.** (1997): The WTO and Trade Cooperation between the ACP and the EU. Assessing the Options, in: *ECDPM Working Papers*, Nr. 16, Maastricht
- Thomas, W.H.** (1998a): A Multi-Purpose Training and Information Manual for Small-Enterprise Support Agents in Botswana and other SADC Countries, Draft Framework, Nov.
- Thomas, W. / A. Dircks** (1995): South Africa's Evolving Small Business Support Strategy in the SADC Context, in: A. Briscoe / M. Hempel (Hrsg.), *Regional Collaboration in Small Business Promotion*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gaborone, S. 85 ff.
- Thomson, H.I.** (2000): The State of Integration and the Economic Situation in the Southern African Development Community (SADC), Paper presented to the 2000 SADC Annual Consultative Conference, Mbabane
- Tsikata, Y.M.** (1998): Liberalization and Trade Performance in South Africa, 11. März
- UNCTAD** (1998): *World Investment Report 1998*, Genf
- (1999): *Foreign Direct Investment in Africa: Performance and Potential*, New York und Genf
- UNDP / SADC / SAPES TRUST** (1998): *SADC Regional Human Development Report 1998. Governance and Human Development in Southern Africa*, Harare
- United Nations** (1995): *World Summit for Social Development, The Copenhagen Declaration and Programme of Action*
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)** (1992a): *United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*, UN Doc. A/49/84 vom 27.7.1994, New York
- (1992b): Agenda 21, Rio de Janeiro
- (1994): (Fußnote 176) **UN-Economic Commission for Africa (ECA)**: (1994): *African Common Position on Human and Social Development in Africa*, Addis Abeba
- (1999): *African Sub-Regional follow-up Conferences to the World Summit for Social Development*, Nairobi und Marrakesch
- UN-Sicherheitsrat** (1999): Statement by the President of the UN Security Council, in: <http://www.angola.org/reference/reports/unprst082499.html>, 24. Aug.
- UN-World Summit for Social Development** (1995): *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*
- US Department of Agriculture** (1997): *Production Estimates and Crop Assessment Division*
- Van der Geest, W. / G. Wignaraja** (1996): Adjustment, Employment and Labour Market Institutions in Sub-Saharan Africa in the 1990s. A Survey, *Employment Papers*, Nr. 10, ILO, Genf
- Whiteside, M.** (1998): *Living Farms. Encouraging Sustainable Smallholders in Southern Africa*, London
- World Bank** (1998): *World Development Indicators 1998*, Washington
- (2000): *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*, Washington
- World Food Summit** (1996): *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Rom
- Yeats, A.J.** (1999): *What Can Be Expected from African Regional Trade Arrangements?, Some Empirical Evidence*, World Bank, Washington

Anhang

Tabelle A 1: Demographische Daten der SADC-Länder

Länder	Landoberfläche ^{b)}	Bevölkerung 1998 ^{a)}	Bevölkerungsdichte 1996 ^{b)}	Bevölkerungs-wachstum 1992 – 1998 ^{a)}	Anteil der Stadtbewohner 1992 – 1998 ^{a)}	Zuwachs der Arbeitskräf- te 1992 – 1998 ^{a)}
	(1.000 km ²)	(Mio.)	(Einw. / km ²)	(% p.a.)	(%)	(% p.a.)
Angola	1.247,0	12,0	9,0	3,1	33,0	3,1
Botsuana	566,6	1,6	2,6	2,4	65,0	2,4
DR Kongo	2.267,0	48,2	7,8	3,2	29,0	3,2
Lesotho	30,4	2,1	68,5	2,2	26,0	2,6
Malawi	94,1	10,5	104,6	2,6	14,0	2,3
Mauritius	2,0	1,2	556,2	1,1	41,0	1,7
Mosambik	784,1	16,9	22,7	2,4	38,0	2,1
Namibia	823,3	1,7	1,9	2,6	39,0	2,6
RSA	1.221,0	39,3	33,0	2,0	50,0	2,0
Sambia	743,4	9,7	11,1	2,6	44,0	3,0
Seychellen	k.A.	0,1	k.A.	1,5	57,0	k.A.
Simbabwe	386,9	11,6	29,6	2,0	31,0	1,1
Swasiland	17,2	1,0	51,2	3,1	34,0	3,6
Tansania	883,6	32,1	34,9	2,8	26,0	1,9

Quelle: a) Weltbank-Länderdatenblatt; b) African Development Indicators 2000 (Weltbank)

Tabelle A 2: Bruttoinlandsprodukt und Sektoranteile der SADC-Länder

Länder	Bruttoinlandsprodukt 1998 ^{a)}	Pro-Kopf-Einkommen 1998 ^{a)}	Jährliches Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens ^{b)}	Sektorale Anteile am BIP (%) Durchschnitt 1997 und 1998			
				(Mrd. US \$)	(US \$)	Durchschnitt 1988 - 1998 (%)	Landwirtschaft ^{a)}
Angola	6,60	340	-8,5	11,5	57,5	(5,0)	31,0
Botsuana	5,50	3.600	3,4	3,6	46,5	(4,8)	49,9
DR Kongo	7,00	110	-9,3	55,5	16,2	(0,0)	28,3
Lesotho	0,87	570	1,3	11,5	42,0	(17,2 ¹)	46,5
Malawi	1,70	200	0,8	37,3	18,3	(14,2)	44,4
Mauritius	4,20	3.700	4,1	8,8	33,0	(24,6)	58,2
Mosambik	3,90	210	2,7	34,6	20,0	(10,9)	45,4
Namibia	3,10	1.940	1,5	10,4	33,8	(13,8)	55,8
RSA	133,40	2.880	-0,5	4,0	32,3	(19,5)	63,7
Sambia	3,40	330	-0,9	19,0	32,1	(13,2)	48,9
Seychellen	0,54	6.450	3,1	4,0	23,3	(13,2)	72,7
Simbabwe	6,50	610	-0,2	18,4	24,7	(17,3)	56,9
Swasiland	1,10	1.400	1,4	17,4	40,1	(33,0)	42,5
Tansania	7,90	210	1,2	46,8	14,2	(7,0)	39,0

¹ nur 1997

Quelle: a) Weltbank-Länderdatenblatt; b) African Development Indicators 2000 (Weltbank)

Tabelle A 3: Verwendung des BIP, Auslandsverschuldung und EZ-Leistungen in den SADC-Ländern, 1998

Länder	Staatskonsum ^{a)}	Privatkonsum ^{a)}	Bruttinvestition/BIP ^{a)}	Bruttoersparnisse/BIP ^{a)}	Ressourcen-lücke (=Überschuß) ^{b)}	Auslandsverschuldung /BIP ^{a)}	Schuldendienst/Exporte ^{a)}	ODA ¹ per capita ^{b)}
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(US \$)
Angola	39,1	48,3	24,5	12,5	11,9	181,3	34,1	37,0
Botsuana	26,4	51,8	20,6	21,8	-1,2	10,5	0	81,0
DR Kongo	8,8	81,3	8,1	9,8	-1,8	217,8	37,2	4,0
Lesotho	21,7	120,9	48,6	-42,7	91,2	80,0	8,1	46,0
Malawi	14,3	85,0	13,7	0,7	13,0	144,9	19,3	34,0
Mauritius	11,0	65,0	24,1	24,0	0,1	59,1	10,8	36,0
Mosambik	9,3	89,0	20,4	1,7	18,7	214,3	27,4	58,0
Namibia	25,5	55,7	19,0	18,8	0,2	4,0	3,3	102,0
RSA	20,2	63,0	15,6	16,9	-1,2	19,3	9,8	12,0
Sambia	10,8	83,8	14,3	5,3	8,7	204,8	23,1	65,0
Seychellen	26,3	44,0	40,0	29,7	10,3	34,9	5,2	194,0
Simbabwe	16,9	63,4	21,2	19,8	1,5	82,9	20,8	29,0
Swasiland	20,0	60,8	12,3	19,2	-6,9	39,0	2,5	30,3
Tansania	8,8	85,2	16,0	6,0	10,0	89,4	13,5	31,0

¹ 1997

Quelle: a) Weltbank-Länderdatenblatt; b) African Development Indicators 2000 (Weltbank)

Tabelle A 4: Landwirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Indikatoren der SADC-Länder

Länder	Handelsdünger ^{1,b)}	Asphaltierte Hauptstraßen ^{2,b)}	Trinkwasser 1993 – 1996 ^{b)}	Säuglingssterblichkeit 1997 ^{a)}	Lebenserwartung 1997 ^{a)}	Analphabetismus 1997 ^{c)}	Armutquote ^{3,a)}	Rang nach HDI ^{4,c)} 1997	Rang nach BSP/Kopf ^{5,c)} 1997
	(kg/ha Anbaufläche)	(km / 1 Mio. Einwohner)	Bevölkerungsanteil mit Zugang zu sicherem Trinkwasser (%)	(‰)	(Jahre)	(%)	(%)		
Angola	2,90	1.550	32,0	125,0	46,0	55,0	k.A.	160	143
Botsuana	7,14	2.914	70,0	58,0 ⁶	47,0 ⁶	25,6	k.A.	122	52
DR Kongo	58,82	k.A.	k.A.	92,0 ⁶	51,0 ⁶	23,0	k.A.	141	162
Lesotho	21,10	448	62,0	93,0	56,0 ⁶	17,7	49,0	127	125
Malawi	24,12	304	60,0	133,0 ⁶	43,0 ⁶	42,3	54,0	159	169
Mauritius	330,19	1.581	100,0	20,0 ⁶	71,0 ⁶	17,0	11,0	59	44
Mosambik	3,46	355	24,0	134,0	47,0	59,5	69,0	169	167
Namibia	k.A.	3.237	60,0	65,0	56,0	20,2	k.A.	115	71
RSA	51,32	3.528	59,0	48,0	65,0	16,0	k.A.	101	54
Sambia	7,78	1.278	53,0	113,0	43,0	24,9	68,0	151	159
Seychellen	k.A.	2.327	83,0	15,0	71,0	16,0	k.A.	66	48
Simbabwe	60,50	758	77,0	55,0	58,0	9,1	63,0	130	114
Swasiland	31,41	1.156	60,0	65,0	60,0	22,5	k.A.	113	98
Tansania	10,38	122	49,0	85,0 ⁶	48,0 ⁶	28,4	51,0	156	172

¹ verwendete Daten zur Düngermenge 1996, Anbaufläche von 1992 - 1994

² letzte verfügbare Angabe zwischen 1994 und 1997

³ letzte verfügbare Angabe zwischen 1992 und 1998

⁴ bei insgesamt 174 Ländern lt. HDI (=Human Development Index)

⁵ Höherer Wert hier als in vorgehender Spalte zeigt relativ gute Nutzung des Verteilungsspielraumes für soziale Entwicklung und vice versa

⁶ Quelle B.

Quelle: a) Weltbank-Länderdatenblatt; b) African Development Indicators 2000 (Weltbank); c) Bericht über die menschliche Entwicklung 1999

Tabelle A 5: Mitgliedschaften subsaharischer Staaten in zwischenstaatlichen Regionalorganisationen, 1998

Länder	Regionalorganisationen			
RSA	SACU	SADC		
Botsuana	SACU	SADC		
Namibia	SACU	SADC	COMESA	CBI
Lesotho	SACU	SADC		
Swasiland	SACU	SADC	COMESA	CBI
Mosambik		SADC		
Angola		SADC	COMESA	
DR Kongo		SADC	COMESA	
Malawi		SADC	COMESA	CBI
Mauritius		SADC	COMESA	CBI
Sambia		SADC	COMESA	CBI
Seychellen		SADC	COMESA	CBI
Simbabwe		SADC	COMESA	CBI
Tansania		SADC	EAC	CBI
Kenia		COMESA	EAC	IGAD
Uganda		COMESA	EAC	IGAD
Äthiopien		COMESA	IGAD	
Djibouti		COMESA	IGAD	
Eritrea		COMESA	IGAD	
Somalia		COMESA	IGAD	
Sudan		COMESA	IGAD	
Burundi		COMESA		CBI
Madagaskar		COMESA		CBI
Ruanda		COMESA		CBI
Komoren		COMESA		Franc-Zone ^a CBI
Zentr. Afr. Rep.		CEMAC		Franc-Zone
Äquat. Guinea		CEMAC		Franc-Zone
Kongo		CEMAC		Franc-Zone
Tschad		CEMAC		Franc-Zone
Gabun		CEMAC		Franc-Zone
Kamerun		CEMAC		Franc-Zone
Benin		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Burkina Faso		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Côte d'Ivoire		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Mali		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Niger		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Senegal		UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone

Togo	UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Guinea Bissau	UEMOA	ECOWAS	Franc-Zone
Gambia		ECOWAS	
Ghana		ECOWAS	
Guinea		ECOWAS	
Kap Verde		ECOWAS	
Liberia		ECOWAS	
Mauretanien		ECOWAS	
Nigeria		ECOWAS	
Sierra Leone		ECOWAS	
<p>a Die Franc-Zone ist keine Regionalorganisation i.e.S., sondern ein Währungsabkommen zwischen west- und zentralafrikanischen Ländern sowie den Komoren mit Frankreich.</p> <p>Quelle: Mair / Kopfmüller (1998); Foroutan (1998)</p>			

Tabelle A 6: Wirtschaftliche und politische Bedingungen regionaler Integration und Kooperation^a							
Bedingungen	SADC	SACU	ECOWAS	UEMOA	IGAD	EAC	COMESA
Mineralische Ressourcen	2	1	2	-2	-1	-2	0
Agrarische Ressourcen	2	0	2	1	1	0	1
Wasser- und Energiepotential	2	-1	2	0	0	-1	2
Infrastruktur	1	2	-1	-1	-2	0	-2
Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit für Überwindung von Entwicklungshemmnissen	1 (Migration, Wasser/ Energie, Infrastruktur, Nahrungsmittelsicherheit)	0 (Migration, Wasser/ Energie, Infrastruktur)	1 (Migration, Wasser/ Energie, Infrastruktur, Nahrungsmittelsicherheit)	-1 (Wasser/ Energie, Nahrungsmittelsicherheit)	1 (Wasser/ Energie, Infrastruktur, Nahrungsmittelsicherheit)	-1 (Wasser/ Energie, Infrastruktur)	-1 (Migration, Wasser/ Energie, Infrastruktur, Nahrungsmittelsicherheit)
Marktgröße	2	1	0	-1	-1	-2	0
Produktvielfalt	2	1	0	-1	0	-1	0
Politische Stabilität und Frieden	0	2	-2	0	-2	1	-2
Staatliche Handlungsfähigkeit	1	2	-1	-1	-2	1	-2
Kompatibilität politischer Systeme	0	2	-2	0	-2	1	-2
Qualität der Führungsmächte	1	1	-2	-2	-2	0	-2
Qualität der Führungspersonlichkeiten	1	1	-2	-1	0	0	-1
Summenindex	15	12	-3	-9	-10	-4	-9
<p>a Die Bewertung der kritischen Bedingungen erfolgt nach einer Skala von -2 bis +2. Der Summenindex ist lediglich als grobes Tendenzmaß der Rangfolge anzusehen.</p> <p>Quelle: leicht verändert nach Mair / Kopfmüller (1998)</p>							

Tabelle A 7: Außenhandel der RSA mit anderen SADC-Mitgliedstaaten und der Welt, 1994 – 1998 (in Mio. US \$)

Mitglied- staaten	1994			1995			1996			1997			1998 ^a		
	Export	Import	Bil.	Export	Import	Bil.	Export	Import	Bil.	Export	Import	Bil.	Export	Import	Bil.
Angola	88	5	83	108	6	102	345	57	288	301	67	234	0	0	0
Malawi	175	52	123	215	64	151	220	68	152	255	86	169	40	1	39
Mauritius	152	4	148	189	5	184	213	4	209	237	5	232	60	3	57
Mosambik	396	26	370	487	32	455	554	18	536	581	30	551	76	10	66
Sambia	326	29	297	401	36	365	414	40	374	493	34	459	98	1	97
Simbabwe	693	288	405	852	354	498	1.244	275	969	1.379	290	1.089	1.052	260	792
Tansania	52	4	48	63	5	58	204	5	199	255	5	250	0	1	-1
Nicht-SACU SADC	1.882	408	1.474	2.315	502	1.813	3.194	467	2.727	3.501	517	2.984	1.326	276	1.050
SACU	3.798	921	2.877	-	-	-	15.387	5.406	9.972	-	-	-	3.884	604	3.280
SADC	5.680	1.329	4.351	-	-	-	18.572	5.873	12.699	-	-	-	5.210	880	4.330
Welt ohne SACU	24.978	21.510	3.468	28.843	27.128	1.715	29.685	27.355	2.330	30.374	28.382	1.992	24.544	29.024	-4.480
Welt	28.776	22.431	6.345	-	-	-	45.063	32.761	12.302	-	-	-	28.428	29.628	-1.200

a vorläufige Schätzung

Quelle: Stahl (1999)

Tabelle A 8: Wachsende Handelsbilanzungleichgewichte zwischen der SACU^a und SADC-7^b, 1993 - 1997 (in Mio. US \$)					
	1993	1994	1995	1996	1997
SACU-Importe aus SADC-7	306	409	395	473	733
SACU-Exporte an SADC-7	1654	1882	2923	3168	3515
a SACU umfaßt Botsuana, Lesotho, Namibia, Swasiland und Südafrika b SADC-7 umfaßt die restlichen Länder der SADC (ohne SACU und ohne DR Kongo und Seychellen): Angola, Malawi, Mauritius, Mosambik, Sambia, Simbabwe und Tansania Quelle: von Kirchbach / Roelofsen (1998), S. 7 und IMF (1998)					

Tabelle A 9: Struktur des Außenhandels der SACU mit Subsahara-Afrika, 1995						
Produktgruppe	SACU-Exporte in die Region		Anteil an nichtregionalen Exporten (%)	SACU-Importe aus der Region		Anteil an nichtregionalen Importen (%)
	Exporte in Mio. US\$	Anteil an Gesamtexporten (%)		Importe in Mio. US\$	Anteil an Gesamtimporten (%)	
<i>Alle Kategorien</i>	3.416,6	100,0	100,0	634,0	100,0	100,0
Nahrungs- u. Futtermittel	490,2	14,3	6,9	176,4	27,8	5,1
Agrar. Rohstoffe	35,4	1,0	4,5	105,1	16,6	1,6
Mineral. Treibstoffe	383,9	11,2	7,6	1,9	0,3	8,9
(Edel-)Metalle	89,2	2,6	11,5	69,8	11,0	1,4
<i>Verarb. Güter insgesamt</i>	2.377,5	69,6	41,4	274,9	43,4	65,7
Chemische Erzeugnisse	494,2	14,5	6,8	14,7	2,3	10,6
Maschinen- u. Transportausrüstung	857,1	25,1	6,4	33,9	5,3	37,8
Nichtelektr. Maschinen	410,9	12,0	2,8	15,4	2,4	17,7
Elektrische Maschinen	159,0	4,6	1,1	11,1	1,8	9,5
Transportausrüstung	287,2	8,4	2,6	7,5	1,2	10,5
Andere verarb. Güter	1.053,8	30,8	28,2	242,8	38,2	17,3
Anmerkung: Zahlen in Spalten addieren sich nicht zu 100 %, da einige Produktgruppen ganz oder teilweise in anderen enthalten sind.						
Quelle: Yeats (1999), S. 53						

Tabelle A 10: Finanzieller Status der SADC-Projektliste, 1999, in Mio. US \$

Land	Sektor	Anzahl der Projekte	Kosten (Mio. US\$)			gesicherte Finanzmittel (Mio. US \$)	Finanzierungslücke (Mio. US \$)	Projektstatus ^k					
			gesamt	extern	lokal	gesamt		vollendet	implementiert	in Verhandlung	Finanzierung gesucht	Status unklar	eingestellt/zurückgestellt
Mosambik	Kultur, Information und Sport	7	15.90	15.90	0	4.95	10.95	2	0	0	5	0	0
(Mosambik) ¹	Transport, Kommunikation und Meteorologie	174	6,474.40	5,528.10	946.30	2,991.70	3,482.70	11	33	8	95	24	3
Angola	Energie	57	608.81	570.68	38.12	383.16	225.65	8	14	5	18	1	11
Malawi	Binnenfischerei, Forst und Wildpflege	36	267.93	255.84	12.09	143.63	124.30	1	13	4	14	3	1
Tansania	Industrie und Handel	13	9.97	9.96	0.01	0.98	8.99	0	6	2	4	1	0
Sambia	Bergbau	36	18.39	12.46	5.93	10.05	6.33	5	22	1	7	0	1
Sambia	Arbeit und Beschäftigung	7	28.20	21.90	6.40	7.30	20.90	0	6	1	0	0	0
Simbabwe	Nahrungsmittelsicherheit	20	67.00	61.21	5.79	25.77	41.23	4	6	0	9	1	0
Simbabwe	Getreideanbau	Die Sektoreinheit befindet sich noch im Aufbau.											
Simbabwe	FANR ^m -Koordination												
Lesotho	Umwelt und Bodenverwaltung	7	7.80	6.55	1.25	2.03	5.77	0	1	3	2	0	1
Lesotho	Wasser	2	11.55	9.24	2.31	10.25	1.30	0	2	0	0	0	0
Botsuana	Agrarforschung und Ausbildung	16	124.08	98.06	26.02	77.48	46.60	0	7	0	8	1	0
Botsuana	Viehzeit und Veterinärmedizin	14	98.77	95.50	3.27	54.44	44.33	1	3	3	5	1	1
Namibia	Hochseefischerei und Meeresressourcen	9	39.62	39.62	0	18.32	21.30	0	3	2	2	2	0

Swasiland	Entwicklung menschlicher Ressourcen	15	65.30	65.08	0.22	15.96	49.04	Nähere Angaben fehlen.					
Südafrika	Investitionen und Finanzen	10	0.40	0.40	0	0.40	0	6	1	0	0	1	2
Südafrika	Gesundheit	Die Sektoreinheit befindet sich noch im Aufbau.											
Mauritius	Tourismus	11	4.96	4.21	0.74	2.95	2.01	6	2	0	3	0	0
Gesamt	19	430	7,843.08	6,794.71	1,058.45	3,749.37	4,091.40	44	119	29	172	35	20
k	Nicht immer ist der Projektstatus eindeutig. Die von der SADC erhältlichen Angaben sind zum Teil unklar, darüber hinaus sind viele Projekte in Unterprojekte untergliedert, deren Status voneinander abweicht. Die sich aus dem hier vorgenommenen zugewiesenen Projektstatus ergebenden Daten sind somit keine „harten“ Fakten sondern verweisen eher auf Trends.												
l	Der Sektor <i>Transport, Kommunikation und Meteorologie</i> fällt in die regionale Zuständigkeit. In Mosambik ist somit nur der Sitz der Sektoreinheit lokalisiert.												
m	FANR steht für <i>Food, Agriculture and Natural Resources</i> . Hierzu zählen die Sektoreinheiten <i>Agrarforschung und Ausbildung, Viehzucht und Veterinärmedizin, Umwelt und Bodenverwaltung, Binnenfischerei, Forst und Wildpflege, Hochseefischerei und Meeresressourcen, Nahrungsmittelsicherheit und Getreideanbau</i> .												
Quelle: SADC (1999a, b, c): Sektorberichte 1999, Lusaka													

Tabelle A 16: Kenndaten der Energiewirtschaft der SADC							
Country	Installed capacity (megawatts) 01/98	Generation (billion kilowatt-hours) 1998E			Consumption (billion kilowatt-hours) 1998E	Trade (billion kilowatt-hours) 1998E	
		Total	Thermal	Hydroelectric		Imports	Exports
Angola	617	1.88	0.5	1.40	1.8	0.00	0.00
Botswana	217	1.00	1.00	0.00	1.6	0.69	0.00
DR Congo	3,193	5.74	0.2	5.60	5.5	0.30	0.15
Lesotho	0	0.00	0.00	0.00	0.2	0.21	0.00
Malawi	185	0.92	0.00	0.90	0.9	0.00	0.00
Mauritius	364	1.23	1.1	0.10	1.11	0.00	0.00
Mozambique	2,383	1.20	0.3	0.90	1.0	0.39	0.48
Namibia	0	0.00	0.00	0.00	0.6	0.6	0.00
Seychelles	28	0.13	0.1	0.00	0.1	0.00	0.00
South Africa	36,450	192.02	176.8	1.60	174.5	0.01	4.09
Swaziland	142	0.42	0.2	0.20	1.1	0.69	0.00
Tanzania	543	1.70	0.5	1.20	1.6	0.4	0.00
Zambia	2,436	8.16	0.00	8.10	6.4	0.03	1.2
Zimbabwe	2,071	6.97	5.5	1.50	8.4	1.92	0.00
SADC Total	48,629	221.37	186.2	21.5	204.8	4.88	5.92

Source: Energy Information Administration, Feb. 2000

Tabelle A 18: SADC-Anteile der Länder am kombinierten BIP (real) absolut und in Prozent, 1997		
Land	BIP in Mio. US \$	%
Angola	9.886	5,89
Botsuana	4.458	2,65
DR Kongo	6.094	3,63
Lesotho	998	0,59
Malawi	2.480	1,48
Mauritius	3.755	2,24
Mosambik	2.144	1,28
Namibia	3.141	1,87
Seychellen	435	0,26
Südafrika	117.089	69,72
Swasiland	1.031	0,61
Tansania	4.956	2,95
Sambia	3.564	2,12
Simbabwe	7.904	4,71
BIP gesamt	167.935	100,00
Quelle: AfDB (1998b)		

Tabelle A 19: Anteil des verarb. Gewerbes am BIP und durchschn. jährl. Wachstum, 1993 - 1998		
Land	Anteil am BIP (%)	durchschn. jährl. Wachstum 1993 - 1998 (%)
Angola	4,4	-1,7
Botsuana	4,9	3,1
Lesotho	15,7	12,9
Malawi	13,6	-3,0
Mauritius	24,4	5,5
Mosambik	15,4	3,5 ^a
Namibia	14,2	7,6 ^a
Sambia	11,8	-2,4 ^b
Simbabwe	15,4	-0,4 ^b
Südafrika	23,9	1,9
Swasiland	25,9	3,7 ^b
Tansania	6,9	23,3 ^b
bezieht sich auf a 1993 - 1996 b 1993 - 1997		
Quelle: http:// www.sadcbankers.org ; eigene Berechnungen		

Tabelle A 20: Struktur der Exporte verarbeiteter Güter aus Südafrika nach Faktorintensität, 1972 - 1993						
	1972	1975	1980	1985	1990	1993
kapitalintensiv	31,53	29,46	40,90	51,92	54,49	51,84
mittlere Kapitalintensität	34,27	40,97	28,30	21,60	20,32	22,24
arbeitsintensiv	27,57	21,36	19,87	15,50	17,04	16,80
extrem arbeitsintensiv	6,63	8,21	10,93	10,98	8,16	9,11
gesamt:	100	100	100	100	100	100
Quelle: Bell / Cattaneo (1997), S. 11						

Tabelle A 21: Textilindustrie: Vergleich Kostenindices ausgewählter Produktionsfaktoren, 1995 (Deutschland = 100)		
Faktor	Simbabwe	Indien
Arbeitskosten		
qualifiz. Arbeitskräfte	3	15
unqualifiz. Arbeitskräfte	2	12
Lohnnebenkosten (in % des Lohns)	40	67
Maschinenstunden	128	144
wichtige Inputs		
Strom	14	119
Wasser	36	84
Wasserdampf	323	35
Zinsen	314	219
Steuern	114	178
Quelle: O'Brien (1997), Table AI-14.		

Land	Lohnkosten für ungelernete Arbeitskräfte (US \$ pro Stunde)
OECD	
Deutschland	24,23
USA	12,18
Großbritannien	11,60
nicht-OECD-Europa	
Ungarn	2,37
Türkei	2,06
Asien	
Indien	0,61
China	0,52
SADC	
Südafrika	2,32
Mauritius	0,55
Simbabwe	0,50
Sambia	0,95
Anmerkung: Angesichts deutlicher Abwertungen gegenüber dem US \$ seit 1995 liegen die SADC-Werte heute teilweise weit niedriger als angegeben.	
Quelle: O'Brien (1997), Table AI-15.	

	Sparquote in % des BIP (jährl. Durchschnitt- te)	Bruttoinvestitionen in % des BIP (jährl. Durchschnitt)	ADI in Mio. US \$ (jährl. Durchschnitt)	ADI in % des BIP
Land	1991 - 1996	1991 - 1997	1993 - 1997	1997
Angola	5,0	13,9	254	9,21
Botsuana	33,9	26,7	-12	2,03
DR Kongo	-3,8	5,9	0	0,02
Lesotho	54,0	78,6	13	2,07
Malawi	6,8	16,2	19	0,09
Mauritius	26,9	28,5	29	0,86
Mosambik	16,5	49,7	50	2,06
Namibia	24,2	19,9	110	3,81
Sambia	9,7	13,8	100	1,94
Seychellen	22,0	23,6	35	k.a.
Simbabwe	16,3	22,5	93	0,81
Südafrika	17,3	17,1	755	1,32
Swasiland	20,8	21,6	39	k.a.
Tansania	26,3	21,4	100	2,39
Afrika	17,3	20,1	-	-
Quelle: AfDB (1998), S. 207; UNCTAD (1998)				

Tabelle A 24: Indikatoren zur makroökonomischen Konvergenz in der SADC-Region

	BSP-Wachstum (real)				BSP pro Kopf (\$)	Inflation (Jahresdurchschnitte) in %			Haus-halts-defizit in % des BIP	Leistungsbilanzsaldo in % des BSP			Reale Wechselkurse (1990 = 100)			
	1995	1996	1997	1998		1998	1996	1997		1998	1997	1996	1997	1991-97	1995	1996
Angola	11,2	12,1	5,9	1,7	340	1.650,2	222,0	134,8	-330	-9,2	-11,3	-11,5	k.a.	k.a.	k.a.	k.a.
Botsuana	3,1	7,0	6,9	8,3	3.600	10,4	7,8	6,1	+8,0	5,6	1,8	6,6	95,8	197,4	109,6	1,5
DR Kongo	1,6	0,9	6,4	3,5	110	659,0	176,0	147,0	k.a.	-7,9	-8,4	-9,5	87,6	77,2	k.a.	-10,8
Lesotho	8,9	12,7	3,5	5,8	570	9,0	8,5	7,3	-0,5	-30,2	-28,0	-33,0	88,6	98,9	98,2	-0,1
Malawi	10,0	12,0	5,3	6,2	200	37,6	9,1	29,8	-5,9	-5,1	-4,9	-8,5	161,7	117,6	117,5	4,4
Mauritius	5,6	6,0	5,2	5,6	3.700	6,6	6,6	6,8	-3,6	-0,9	0,6	-1,7	96,9	99,3	103,4	0,6
Mosambik	1,4	6,4	6,0	11,6	210	16,3	5,8	6,0	-5,1*	-30,8	-28,0	-32,7	144,2	141,4	113,6	2,8
Namibia	3,6	2,1	2,4	2,6	1.940	8,0	8,8	6,2	-4,6	2,6	0,7	3,1	96,3	105,3	104,3	0,8
Sambia	2,3	6,5	3,5	1,8	330	35,2	18,6	30,6	-0,7*	-6,6	-6,5	-3,6	96,8	107,4	91,0	-0,9
Seychellen	0,6	1,5	7,9	3,0	6.450	0,9	0,6	2,6	k.a.	-4,7	-2,5	-2,1	96,0	104,3	107,1	1,1
Simbabwe	1,1	7,0	2,0	1,6	610	21,7	20,1	31,5	-12,2	-1,0	-2,6	-4,1	123,0	119,4	116,5	2,7
Südafrika	2,9	3,1	1,7	0,1	2.880	7,4	8,6	6,9	-5,2	-1,6	-1,1	0,0	95,8	77,2	108,0	2,4
Swasiland	2,7	3,9	3,8	2,5	1.400	10,8	7,2	8,0	-4,2	-1,9	-0,6	-1,2	88,8	95,6	88,1	-1,7
Tansania	3,6	4,2	3,3	4,0	210	21,0	16,1	12,9	-2,0	-5,8	-2,2	-4,5	102,3	87,9	72,1	-3,9

* Angaben beziehen sich auf 1996

Quelle: SADC Annual Report 1998/99, S. 8 f.; World Bank World Development Report 1999/2000; AfDB African Development Report 1998; Peters-Berries / Marx (1999), S. 40

Tabelle A 25: Rolle und Bedeutung des Agrarsektors in den SADC-Ländern

Country	Quality of the natural resource base for farming	Predominant stage in economic transformation	Roles of agriculture					Main source of food security ^a
			Engine of growth	Food provision ^b	Foreign exchange earnings	Employment creation	Income generation	
Mozambique	Good in North	Mosher	Yes	Important	High value crops	Direct, important	Important	Small holder farming
Malawi	High quality, land-scarce	Mosher/Johnston-Mellor	Yes	Important	High value crops	Direct, important	Important	Small holder farming; remittances
Tanzania	Good in South	Mosher/Johnston-Mellor	Yes	Important	Grains, high value crop	Direct, important	Important	Small holder farming; wages
Zambia	Good	Mosher/Johnston-Mellor	Yes	Important	Grains, high value crop	Direct, important	Important	Farming, agricultural wages, remittances
Lesotho	Poor	(Mosher?)	No	At household level	No	No	No	Wages, remittances
Zimbabwe	Good in parts	Mosher/Johnston-Mellor	Yes	Important	Grains, beef, high value, crops	Direct, important	Important	Small holder and commercial farming, wages, remittances
Angola	Good	Mosher	Yes	Important	Export crops	Direct, important	Important	Small holder farming
Swaziland	Good	Mosher/Johnston-Mellor	Complementary	Important	Beef, high value crops	Direct, important	Important	Small holder farming, wages, remittances
Namibia	Poor, good in north	Mosher/Schultz-Ruttan	No	Important in the North	Beef	Limited	Limited	Wages, remittances, small holder farming in the north
Botswana	Generally poor, but good grazing	Mosher/Schultz-Ruttan	Complementary	Households in some parts	Beef	Limited	Not important	Wages, remittances
Mauritius	Good	Mellor-Johnston/Schulz-Ruttan	Complementary	Households in some parts	High value crops	Linkages - direct	Linkages	Wages, small holder production in some parts
South Africa	Good in parts	Mellor-Johnston/Schultz-Ruttan/ GD Johnson	Complementary	Important	Food and high value crops	Important linkages - direct	Important linkages	Wages, remittances, Commercial farming, small holder production in some parts

a In emergency situations food aid may be required in some countries.

b Food provision at the domestic/national levels could become increasingly important if local currencies devalue and major purchases are required at ever increasing costs.

Quelle: van Rooyen (1998)

Tabelle A 26: Ackerflächen unter verschiedenen Regenfeldbaubedingungen in SADC-Ländern ('000 ha)

	TOTAL	Angola	Botswana	Malawi	Mozambique	South Africa	Tanzania	Zambia	Zimbabwe
Arable land in summer rainfall areas									
High class	161,783	65,895	0	3,445	30,858		29,645	29,805	2,135
Medium class	82,179	18,878	163	2,398	15,355	5,485	17,587	8,880	13,433
Low class	54,293	8,463	4,868	723	7,088	7,685	12,420	318	12,628
Arable land in winter rainfall areas									
High class						136			
Medium class						1,272			
Total arable land	298,250	93,235	5,030	6,665	53,300	14,578	59,653	39,003	28,195
Non-arable land	296,436	31,435	53,507	2,743	25,109	107,742	28,952	35,069	10,472
Total land area	594,686	124,670	58,537	9,408	78,409	122,320	88,604	74,071	38,667

Notes:

1, Arable land for Namibia, Lesotho and Swaziland could not be calculated with the GIS as no digitised soil map for these countries exist,

2, Parameters of arable land classes:

Summer rainfall area:

High class: 1000 mm ≤ soil depth; 800 mm ≤ mean annual precipitation; 2 % ≥ slope
 Medium class: 1000 mm > soil depth ≥ 750 mm; 800 mm > mean annual precipitation ≥ 650 mm; 6 % ≥ slope
 Low class: 750 mm > soil depth ≥ 450 mm; 650 mm > mean annual precipitation ≥ 500 mm; 12 % ≥ slope

Winter rainfall area:

High class: 450 mm ≤ soil depth; 450 mm ≤ mean annual precipitation; 12 % ≥ slope
 Medium class: 450 mm > soil depth; 450 mm > mean annual precipitation ≥ 300 mm; 12 % ≥ slope

Quelle: Kleynhans / Vink (1998)

Tabelle A 27: Wirtschafts- und Agrarwachstum im südlichen Afrika, 1980 - 1993					
Country	per Capita GNP, 1993 (US \$)	per capita GNP	GDP (%)	Agriculture (%)	Industry (%)
Botswana	2,790	6.2	9.6	3.5	9.2
Lesotho	650	-0.5	5.5	-0.5	9.3
Malawi	200	-1.2	3.0	2.1	3.3
Mozambique	90	-1.5	1.0	1.4	-4.4
Namibia	1,820	0.7	1.3	-0.1	-0.5
South Africa	2,980	-0.2	0.9	1.8	-0.2
Swaziland	1,190	2.3	n.a.	n.a.	n.a.
Tanzania	90	0.1	3.6	4.9	2.5
Zambia	380	-3.1	0.9	2.5	1.3
Zimbabwe	520	-0.3	2.7	1.5	2.8

Note: N.a. indicates not available. The World Bank estimates that Angola is a lower-middle-income country whose per capita GNP could range from US \$ 696 to US \$ 2,785.

Quelle: World Bank (1995)

Tabelle A 28: Durchschnittlicher täglicher Pro-Kopf-Kalorienverbrauch im südlichen Afrika			
Country	1971-72	1981-82	1991-92
Angola	2,141	2,064	1,832
Botswana	2,185	2,164	2,294
Lesotho	2,030	2,281	2,227
Malawi	2,402	2,281	1,884
Mozambique	1,944	1,852	1,696
Namibia	2,185	2,183	2,200
South Africa	2,848	2,859	2,769
Swaziland	2,335	2,515	2,484
Tanzania	1,722	2,262	2,072
Zambia	2,264	2,119	1,995
Zimbabwe	2,242	2,243	2,033

Quelle: FAO (1994)

Tabelle A 29: SADC Programme of Action: Food Security

Project Title	Total	Estimated Cost		Funding Secured		Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS
		Foreign	Local	Amount	Source			
US\$ Million								
AAA.1.1	Technical Assistance Programme for Coordination & Cooperation	2.92	1.60	1.32	0.20 (EU) 1.32 (SADC)	–	1.40	Under Implementation
AAA.1.2	Regional Early Warning System (REWS) Phase II	6.10	4.40	1.70	1.70 (SADC) 4.40 (DEN)	–	–	Funding sought for Phase II
AAA.1.2(i)	Remote Sensing for Early Warning	2.39	2.39	–	2.39 (NET)	–	–	Under Implementation
AAA.1.3	Regional Information System	1.95	1.95	–	–	–	1.95	Project scaled down and funding sought
AAA.1.3(i)	Regional Food Security and Nutrition Information System	1.88	1.88	–	1.88 (NET)	–	–	Funding Secured
AAA.1.3(ii)	Improvement of Database Systems for SADC Food Security Information	0.40	0.35	0.05	0.40 (NET)	–	–	Under Implementation
AAA.1.4(1)	SADCC Soil Fertility Analysis Service	0.75	0.75	–	–	–	0.75	Funding sought
AAA.1.5	Regional Food Reserve Project	27.50	27.50	–	–	–	27.50	Under review
AAA.1.6	Regional Post-Production Food Losses Reduction & Food Processing - Phase II	3.60	3.60	–	–	–	3.60	Funding sought
AAA.1.8	Regional Food Marketing Study	–	–	–	–	–	–	Completed
AAA.1.11	Feasibility Study on Regional Seed Production and Supply	–	–	–	–	–	–	Completed. New projects approved, See AAA.1.11(1) to AAA.1.11 (6)
AAA.1.11(1)	Regional Seed Technology and Information Centre	4.17	2.55	1.62	–	–	4.17	Funding being sought
AAA.1.11(2)	Plant Quarantine	1.01	1.01	–	–	–	1.01	Funding being sought
AAA.1.11(3)	Production and Breeding of Vegetable Seed	0.20	0.20	–	–	–	0.20	Funding being sought
AAA.1.11(5)	Harmonisation of Seed Laws	–	–	–	–	–	–	Study completed

Fortsetzung Tabelle A 29: SADC Programme of Action: Food Security										
AAA.1.11(6)	Seed Production on Small Scale Farm in SADC	4.93	4.18	0.75	4.18	GER)		–	–	Funding being sought
					0.75	(SADC)				
AAA.1.12	Improved Irrigation in the SADC Region	0.50	0.48	0.02	0.48	(AUS)		–	–	Study completed and recommended projects
					0.02	(SADC)				AAA.1.12(i)
AAA.1.12(1)	Regional Irrigation Development	0.70	0.65	0.05	0.05	(SADC)		–	0.65	Funding being sought
AAA.1.13	Strengthening & Coordination of Migrant Pest Control	1.40	1.12	0.28	1.12	FRG)		–	–	Under implementation
					0.28	(SADC)				
AAA.1.4	Regional Food Security Training	6.60	6.60	–	6.60	(EU)		–	–	Under implementation
	TOTAL	67.00	61.21	5.79	25.77			–	41.23	
Quelle: SADC (2000a), S. 139										

Tabelle A 30: SADC Programme of Action: Environment and Land Management

Project Title	Estimated Cost			Funding Secured		Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS	
	Total	Foreign	Local	Amount	Source				
US\$ Million									
AAA.7.6	Development of Environmental Impact Assessment	2.31	2.08	0.23	0.23	(SADC)	–	2.08	Funding sought
AAA.7.7	Plan of Action for the Kalahari - Namib	–	–	–	–		–	–	To be reviewed in line with CCD
AAA.7.8	Environmental Monitoring in the SADCC Region	–	–	–	–		–	–	Project suspended
AAA.7.11	SADC Environmental Information Systems	0.64	0.45	0.19	–	0.19 (SADC)	–	0.45	Funding sought
AAA.7.12	Environmental Education Programme	1.08	0.78	0.30	0.78	(Sida) 0.30 (SADC)	–	–	Under implementation
AAA.7.14	Land Degradation and Desertification Control Programme	2.30	2.00	0.30	–	0.30 (SADC)	2.00	–	Negotiations advanced with Sida
AAA.7.15	Strengthening of the Desert Research Foundation of Namibia	2.00	1.70	0.30	0.30	(SADC)	1.70	–	Negotiations advanced with GTZ for Phase I
TOTAL		8.33	7.01	1.32	2.10		3.70	2.53	

Quelle: SADC (2000b), S. 32

Tabelle A 31: SADC Programme of Action: Livestock Production and Animal Disease Control

Project Title	Estimated Cost			Funding Secured	Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS
	Total	Foreign	Local	Amount Source			
US\$ Million							
AAA.2.3(1)	Regional East Coast Fever (ECF) Vaccine Production and Immunisation						
	Phase I	–	–	–	–	–	Completed
	Phase II	3.93	3.46	0.47	–	–	Under implementation
					3.46		Earmarked for deletion since it is a FAO project
					(DEN, NET, BEL, UNDP)		
					0.468		(SADC)
AAA.2.3(2)	Regional Heartwater Vaccine Production and Immunisation	4.00	4.00	–	4.00	–	Under implementation
					(USAID)	–	
AAA.2.5	Training of Animal Health Auxiliary Personnel Region	0.11	0.11	–	0.11	–	Arrangements are underway for a fifth course to be held in Zambia
					(SWE)	–	
AAA.2.9	Study on Capacity Building of National Veterinary Services	0.20	0.20	–	–	–	Funding is being sought. Negotiations ongoing with IFAD
AAA.2.10	Study on rabies	0.20	0.20	–	–	–	Funding sought
AAA.2.11	Emergency CBPP Control in SADC	5.30	5.30	–	–	5.30	Negotiations ongoing with Japan and EU
AAA.2.12	Regional Rangeland Management and Training	5.30	5.30	–	–	–	Newly reformulated project
AAA.2.13	Management of Farm Animal Genetic Resources in SADC	2.50	2.50	–	–	–	Funding sought
ANG.2.2	Assistance for the Establishment and organisation of the National Laboratory in Angola	5.20	2,40	2.80	2.80	–	Under implementation
					(SADC)	–	Additional funding sought
BOT.2.2	Regional Foot and Mouth Disease Control - Phase II	34.00	34.00	–	15.00	–	Additional funding being sought
					(EEC)	–	
						19.00	

Fortsetzung Tabelle A 31: SADC Programme of Action: Livestock Production and Animal Disease Control							
BOT.2.3	Regional Training Centre for Meat Inspection and Meat Technology - Phase II	4.80	4.80	–	0.00	4.80	– Funding under negotiation
TAN.2.1	Regional Training Centre in Range & Ranch Management - Tanzania	–	–	–	–	–	Dropped
ZAM.2.1	Regional Tsetse & Trypanosomiasis Training Centre - Zambia	4.63	4.63	–	–	4.63	– The second phase started in February 1992. Additional funding under negotiation
ZIM.2.2	Regional Tsetse and Trypanosomiasis Control - Phase II	28.60	28.60	–	28.60 (EEC)	–	– Under implementation
TOTAL		98.77	95.50	3.27	54.44	14.73	29.60
Quelle: SADC (2000a), S. 190							

Tabelle A 32: SADC Programme of Action: Forestry									
Project Title		Estimated Cost			Funding Secured		Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS
		Total	Foreign	Local	Amount	Source			
US\$ Million									
AAA.5.1	Special Facility for a SADC Forestry Project Development	4.00	3.60	0.40	3.60	(CAN)	–	–	Phased out on 31/05/98
					0.40	(SADC)			
AAA.5.3	Urban Fuelwood Project	14.32	12.92	1.40	7.50	(NOR)	6.42	–	Under implementation
					0.40	(SADC)			
AAA.5.4	Regional Forestry Inventory Project	15.00	15.00	–	–		15.00	–	Funding under negotiation
AAA.5.5	Tree Seed Centre Network	14.20	14.20	–	14.20	(CIDA)	–	–	Under implementation
AAA.5.9	Improvement and Strengthening of Forestry Colleges in the SADC Region (Phase III)	5.20	4.10	1.20	3.26	(FIN)	0.84	–	Additional funding sought
					1.20	(SADC)			
AAA.5.12	Community Forestry Development for fuelwood production, Environment Conservation of Degraded Lands	3.00	3.00	–	–		–	3.00	Funding sought
AAA.5.19	Agro-Forestry in Arabic & Pastoral Farming	3.00	3.00	–	–		–	3.00	Funding sought
AAA.5.20(a)	Management of Indigenous Forests	5.30	5.30	–	5.30	(FRG)	–	–	Under implementation
AAA.5.20(b)	Establishment of a Plant Resource Regional Network in the SADC Region	1.00	0.94	–	0.94	(ITA)	–	–	Under implementation
AAA.5.22	SADC Timber Organisation	0.20	0.20	–	–		–	0.20	Funding sought
AAA.5.23	Strengthening of Forestry and Forest Products Research Institutions in SADC	29.19	27.34	1.85	0.07	(SADC)	–	29.12	Funding sought
AAA.5.24	Development of Forestry Management Information Network in the SADC Region	2.50	1.70	0.80	–		–	2.50	Funding sought
MOZ.5.14	Reforestation and Erosion Control in Nacala	1.63	1.42	0.21	1.42	(FIN)	–	–	Under implementation
TAN.5.16	Centre for Advanced Practical Forestry Training	4.60	4.60	–	4.60	(NOR)	–	–	Under implementation
TOTAL		103.14	97.32	5.82	43.00		22.26	37.88	
Quelle: SADC (2000a), S. 273									

Tabelle A 33: SADC Programme of Action: Wildlife

Project Title	Estimated Cost			Funding Secured		Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS	
	Total	Foreign	Local	Amount	Source				
US\$ Million									
AAA.6.3	Relief Programme for Drought stricken Wildlife Areas	4.33	4.33	–	0.03	(USF, WS)	–	4.30	Project reformulated Funding sought from FAO and Dutch Government
AAA.6.5	Regional Wildlife Management Training Programme	8.00	8.00	–	8.00	(EEC)	–	–	Under implementation
AAA.6.6	Wetlands Conservation (Phase II)	1.80	1.30	0.50	0.29	(NORAD)	–	1.51	Extra funding sought
AAA.6.7	Regional Wildlife Conservation Education	0.65	0.65	–	0.04	(UK)	–	0.61	Funding sought
AAA.6.13	Law Enforcement in Wildlife Management Utilisation	3.80	3.80	–	–		–	3.80	Funding sought
AAA.6.15	Regional Wildlife Resource Inventory	2.10	2.10	–	0.20	(EU)	–	1.90	Joint project with Forestry sector
AAA.6.18	Regional Development of Community Based Management and Utilisation of Wildlife	66.90	66.90	–	66.90	(USA)	–	–	Under implementation
AAA.6.19	Satellite Tracking of Elephant Movements Across National Boundaries	1.00	1.00	–	–		–	1.00	Negotiations underway with CIDA
BOT.6.1	Establishment of the Southern African Convention for Wildlife Management	0.72	0.25	0.47	0.03	(SACWM)	–	0.69	Funding to be provided by SACIM member states
ZIM.6.2	SADC Rhino Conservation Project	2.40	2.40	–	2.40	(ITALY)	–	–	Foreign Funding secured; project not yet mobilised
TOTAL		91.70	90.73	0.97	77.89		–	13.81	
Quelle: SADC (2000a), S. 295									

Tabelle A 34: Regional Programmes, Projects and Networks coordinated by SACCAR

Network/Project	Backstopping Institutions	Funding Agencies	No of Scientists Involved	Capacity-Building	Technologies Generated
Land & Water Management Research Programme	SACCAR,NARS	DFID,EU New phase for EU Funding	16 Institutions	500 Scientists trained - In-service training BSc	Moisture retention Conservation Water Water harvesting
Sorghum & Millet Improvement Programme	ICRISAT,NARS	USAID, GTZ SADC		156, MS/ PhD784 in-service training	Improved varieties of Sorghum of millet. Improved Production Practices.
Grain Legume Improvement Programme (a) Bean	NARS, CIP	SACCAR, ADB			Improved varieties of beans and production techniques
(b) Groundnut Improvement	ICRISAT	GTZ		146 Scientists training - in-service training	Improved varieties of groundnuts and production techniques
(c) Cowpea Improvement		No donor		50 Scientists trained	Improved varieties of cowpeas
Training in Research Management	SACCAR, ISNAR, ESAMI	ADB		1030 Scientists training	Improved Skills in Research management and leadership
Agroforestry Research Programme	ICRAF	CIDA		400 farmers adopting improved techniques	Improved fallows Improved soil fertility Fodder, woodlots
SADC Plant Genetic Resources Centre (SPGRC)	SACCAR, Nordic Gene Bank, NARS	Nordic countries SADC		24 Msc 106 in-service training	Databases developed in SADC member states
Maize & Wheat Improvement Network	CIMMYT,NARS	EU, SADC		15 Bsc, Msc PhD 123 in-service training	High yielding hybrids and varieties of maize and wheat. Improved management practices.
Strengthening Faculties of Agriculture Forestry & Veterinary Medicine	SADC, Universities, GTZ, SACCAR	GTZ	8 Universities	130 students (MSc)	8 Msc. Programmes established. Directory on university training developed.
Dairy Livestock Productivity Improvement		No donor		NONE	NONE
Regional Vegetable Research & Development Network	AVRDC	GTZ		78 Scientist trained - In-service training	New cultivars resistant to tomato mosaic virus, fusarium with, root not nematodes tolerance to yellow leaf curl
Southern African Root & Tuber Crops Research Network	IITA, NARS	USAID		9 MSc/PhD 115 Scientists training - in-service training	Improved cassava and sweet potato varieties. Improved management practices.
Wool & Mohair		No donor		NONE	NONE
Aquaculture Research & Development	ICLARM	No donor		NONE	NONE
Biosystematics Network for Southern Africa (SAFRINET)	ARC	Bionet International, DFID, SDC		37 Scientists trained	Key for identification of insects. World wide web established.
SADC Animal Agriculture Research Network	ILRI, SACCAR	No donor		NONE	NONE
SADC/USAID/UF/Heart Water Project	University of Florida (USA)	USAID		20 + Scientists BSc/MSc 200 + technicians	- Tick decoy - Heartwater vaccine

Quelle: SADC (2000a), S. 18

Tabelle A 35: SADC Programme of Action: Agricultural Research and Training

Project Title	Estimated Cost			Funding Secured		Funding under Negotiation	Financing Gap	COMMENTS/STATUS
	Total	Foreign	Local	Amount	Source			
US\$ Million								
AAA.3.1	Land and Water Management Program							
	Phase I - Training Component	–	–	–	–	–	–	Completed in Oct 1994
	Phase II	4.60	3.95	0.65	0.65	(SADC)	–	3.95 Funding sought
AAA.3.1(1)	Management of Black Cotton Soil	–	–	–	–	–	–	Under reformulation
AAA.3.2	Sorghum and millet Improvement Programme - Phase III	11.49	11.19	0.30	7.39	(USA)	–	– Under implementation
					1.05	(CAN)		
					2.75	(FRG)		
					0.30	(SADC)		
AAA.3.3	Grain Legume Improvement Programme	10.81	10.31	0.50	1.60	(FRG)	–	8.39 Bean and groundnut under implementation. Cowpea to restart when funding is available. Additional funding sought
					0.50	(SADC)		
					0.32	(ADB)		
AAA.3.5	Training in Research Management							
	Phase I	–	–	–	–	–	–	Completed
	Phase II	1.50	1.50	–	1.50	(USA)	–	Completed
	Phase III	0.18	0.18	–	0.18	(ADB)	–	Under implementation
AAA.3.6	Agroforestry Research Programme	5.60	5.10	0.50	2.00	(Can)	–	3.10 Additional funding sought
					0.50	(SADC)		
AAA.3.7	SADC Crops and Forest Seeds Genebank	22.60	11.00	11.60	11.60	(SADC)	–	– Under implementation
					11.00	(Nordics)		
AAA.3.8	Maize and Wheat Improvement Network	6.05	5.20	0.85	5.20	(EEC)	–	– Under implementation
					0.85	(SADC)		
AAA.3.9	Strengthening Faculties of Agriculture, Forestry and Veterinary Medicine	17.00	13.40	3.60	10.80	(FRG)	–	2.55 Four MSc programmes underway. Additional funding sought
					0.05	(UK)		
					3.60	(SADC)		

Fortsetzung Tabelle A 35: SADC Programme of Action: Agricultural Research and Training									
AAA.3.10	Dairy Livestock productivity Improvement in large and smallholder farmers in Southern Africa	13.30	9.35	3.95	3.95	(SADC)	–	9.35	Funding sought
AAA.3.11	Regional Vegetable Research and Development Network	10.23	8.50	1.73	1.00	(BMZ)	–	6.68	Funding sought
					1.73	(SADC)			
					0.82	(BMZ)			
AAA.3.12	Network on Drought Animal Power and Other Farm Power Equipment	–	–	–	–		–	–	Being developed
AAA.3.13	A Southern African Root and Tubers Crops Research Network	8.61	7.00	1.61	7.00	(USA)	–	–	Under implementation
					1.61	(SADC)			
AAA.3.14	Wool and Mohair Improvement	–	–	–	–		–	–	Being reformulated
AAA.3.15	An Aquaculture Research and Development Network in Smallholder Farms in Southern Africa	6.80	6.30	0.50	0.50	(SADC)	–	6.30	Funding sought
AAA.3.16	Biosystematics Networks for Southern Africa (SAFRINET)	3.64	3.44	0.20	0.32	(SADC)	–	3.32	Under implementation
TOTAL		122.41	96.42	25.99	78.77		–	43.64	
Quelle: SADC (2000a), S. 55									

Tabelle A 36: Projekte der SCU HRD

Projekte	Geschätzte Kosten (Mio. US \$)			Finanzierungsstatus		Finanzierungslücke
	Gesamt	durch Geber finanziert	Lokal finanziert	Zusagen Mio. US \$	Quelle	in %
Inventory of Regional Training Programmes	0,13	0,00	0,13	0,00		100
SADC Scholarship & Training Awards Programme (Study)	0,08	0,00	0,08	0,08	SADC	0
Funds for Studies and Experts in the HRD Sector	1,98	1,98	0	1,98	Deutschl.	0
SADC Vocational Education & Technical Training Programme	1,43	1,43	0	0,06	Deutschl.	96
SADC Statistical Training Programme	6,30	6,30	0	0,30	EU	0
Training for SADC Organs	4,80	4,80	0	0,93	EU	65
Harmonisation, Rationalisation & Strengthening of Education & Training Systems of SADC						
a) Intra-Regional Skills	20,00	10,00	0	0,57	EU	30
b) SADC Initiative (Project)	0,90	0,90	0	0,00		0
c) Learning Materials	0,15	0,15	0	0,00		100
Strengthening of Regional Centres of Specialisation for Critical Areas	8,00	8,00	0	0,16	Deutschl.	0
Capacity-building for HRD Sector:						
a) Regional Network	1,00	1,00	0	0,48	Belgien	0
b) Management of Resources	1,00	1,00	0	0,60	Belgien	0
c) Long-term Strategy and Plan	0,25	0,25	0	0,00		0
Senior Managers' Training in Road Transport Management for the SADC Region	0,25	0,25	0	2,36	EU	0
Distance Education for SADC	3,70	3,70	0	0,20	EU	95
SADC Science & Mathematics Project	6,20	6,20	0	0,20	EU	97
Total HRD Sector Projects	56,17	55,96	0,21	7,92		85

Quelle: SADC (2000a), Human Resources Development Sector, Mbabane

Tabelle A 37: Projekte der SCU ELS							
Projekte	Geschätzte Kosten (US \$)			Finanzierungsstatus			Bemerkungen zum Stand
	Gesamt	Geber-finanziert	Lokal finanziert	Zusagen	Verhandlung	Finanzierungs-lücke	
Capacity-building for the Employment and Labour Sector (ELS)	143,800	107,700	36,100	36,100	-	107,700	This is an on-going project
Study on the Formulation of Policies and Strategies for the ELS	150,000	-	-	150,000	-	-	SADC Secretariat to release funds soon
Implementation of International Labour Standards (ILO) and Compliance with Reporting Obligations	117,008	82,500	34,000	34,000	-	82,500	Components of the project are under implementation by Member States
Creation of SADC Regional Databank on Employment and Labour	393,316	333,916	59,400	59,400	333,916 (ILO, Belgium)	333,916	Funding under negotiations with Belgium/ILO
Regional Programme on Child Labour in SADC Member States	243,600	141,700	101,900	-	-	141,700	Components of the project are under implementation by Member States
The Study on Labour Market Issues in Southern Africa	200,000	-	-	90,000	90,000 IOM/DANIDA, GTZ, ILO	110,000	Seminar on Migration to the convened in August/ September 1999
Regional Programme on Occupational Health and Safety (Working Conditions and Environment)	780,000	630,000	150,000	150,000	630,000	630,000	Draft Code on Safe has been formulated. Code on HIV/AIDS has been circulated and is under implementation
TOTAL	2,027,816	1,295,816	381,500	519,500	1,053,916	1,405,816	

Quelle: SADC (2000): Employment and Labour, Mbabane/Swasiland

Übersicht A 1: Liste der SADC-Projekte im Elektrizitätsbereich

Allgemeines

- Regional rural electrification programme (information and research)
- Specialized training in the field of electric power
- Plan for integrated utilisation of the Cunene river basin
- Kafue gorge regional training center

Angola

- Provision of a communication and information system for the Angolan national power grid
- Repair of Gove Dam

Botsuana

- Second 220 kV line Morupule – Gabarone

Lesotho

- Transmission network development

Malawi

- Malawi / Zambia power co-operation in the border region

Mosambik

- Mozambique – Malawi interconnection of electricity supplies
- Control Center for the supply of the Beira Corridor and Mozambique – Zimbabwe Zie line

Tansania

- Supply of Sumbawanga in Tanzania

Sambia

- Refurbishment of Victoria Falls power station
- 132 kV Zie/line Zambia – Malawi
- 330 / 220 kV Zie line Zambia – Tanzania
- Power co-operation between Zambia and Namibia

Neue und erneuerbare Energieressourcen

- SADC renewable energy project
- SADC capacity-building on utilization of renewable technologies
- Rural energy planning and environmental management training programme

Energiekonservierung

- SADC industrial energy management
- Demand side management opportunities for utilities
- Energy efficiency improvements in SADC heavy industry