# Die "Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika" nach der Apartheid – neue Ziele, alte Probleme

Von *Peter Meyns*

## 1. Einleitung

In einem einleitenden Beitrag zu einem Schwerpunktheft der Zeitschrift "Nord-Süd aktuell" zum Thema "neuer Regionalismus" hat Benno Engels zwei Richtungen unterschieden, aus denen sich Motive und Hintergründe der regionalen Zusammenarbeit herleiten, nämlich "die traditionelle (wirtschaftstheoretisch geleitete) Begründung regional begrenzter Handels- und Kooperationsförderung und aus dem jeweils aktuellen internationalen politischen Umfeld kommenden Anstöße."[1] Regionale Zusammenschlüsse mit traditionell ökonomischem Hintergrund haben im Süden selten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Vor allem in der Dritten Welt sind allerdings Ansätze der regionalen Kooperation bereits in den 70er Jahren – im Zusammenhang mit dem Nord-Süd-Konflikt und der Forderung nach Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung – auch mit anderen als wirtschaftlichen Argumenten befürwortet worden. Das Schlagwort der "kollektiven Selbständigkeit" *(collective self-reliance)* hatte primär politischen Charakter. Den "neuen" Regionalismus der 90er Jahre bringt Engels in Verbindung mit der globalen Tendenz zu Liberalisierung und Marktöffnung, nicht zuletzt im Kontext der Uruguay-Runde, in deren Gefolge regionale Kooperationsinitiativen erneut Auftrieb erhalten haben. Wie das Beispiel der NAFTA zeige, gehe die Logik des "neuen" Regionalismus heute auch bei Ländern des Nordens über die traditionellen Begründungszusammenhänge hinaus und stelle Zielsetzungen "umfassenderer regionaler politischer Ordnung" in den Vordergrund.[2]

Für die SADC (Southern African Development Community) und ihre Vorgängerin SADCC (Southern African Development Coordination Conference) gilt, daß sie von Anfang an primär politisch motiviert waren. Für sie war das Konfliktverhältnis der unabhängigen afrikanischen Staaten im südlichen Afrika zur Apartheidrepublik Südafrika die wesentliche Determinante, die zu ihrer Gründung führte. Heute sind auch für die Länder des südlichen Afrika die globalen Veränderungen in der Weltwirtschaft wichtige Bedingungen ihrer

1 *Engels, Benno,* Regionalisierung und "neuer" Regionalismus, in: Nord-Süd aktuell, Jg. 10, Nr. 2, 1996, S. 252.

2 Ebd., S. 253.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Integrationspolitik.[3] Vorrangig bleiben indessen für sie die Anstöße zur Veränderung, die aus dem regionalen Umfeld hervorgehen. Vor allem das Ende der Apartheid in Südafrika hat ganz neue Verhältnisse geschaffen, die die Herausbildung neuer Kooperationstrukturen unter Einbeziehung des neuen demokratischen Südafrika auf die Tagesordnung gesetzt haben.

Es geht bei der Neustrukturierung der regionalen Kooperation im südlichen Afrika für alle beteiligten Länder in starkem Maße um eine stabile zukünftige regionale Ordnung. Angesichts seiner massiven sozio-ökonomischen Probleme im eigenen Land wird Südafrika auch nach dem Ende der Apartheid in der Region nicht gegen seine eigenen Interessen handeln können. Daraus aber den Schluß zu ziehen, das neue Südafrika werde ein geringeres Interesse an der Region haben als jemals zuvor,[4] verkennt das politische Interesse auch Südafrikas an der regionalen Kooperation[5] und unterschätzt wohl auch die Bedeutung der afrikanischen Märkte für die südafrikanische Industrie.

Nachdem die SADC/SADCC zwar mit wirtschaftlichen Zielsetzungen, aber doch primär politisch geprägt aus der Taufe gehoben wurde, ist sie jetzt auch dabei, im Sinne der traditionellen Begründungszusammenhänge die regionale wirtschaftliche Integration voranzutreiben. Als ersten Schritt hat sie die Gründung einer Freihandelszone ins Auge gefaßt. Für die Verwirklichung der neuen Aufgaben der regionalen Integration werden auch neue institutionelle Regelungen erforderlich sein. Mit wesentlichen institutionellen Aspekten der aktuellen Entwicklung der SADC wollen wir uns in diesem Beitrag befassen.

## 2. Von SADCC zu SADC

Die Gründung der SADC auf dem Gipfeltreffen der SADCC in Windhoek 1992 war von einschneidender Bedeutung in der Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit im südlichen Afrika und zugleich der erste Schritt eines institutionellen Neuanfangs. Durch die

3 Vgl. *Odén, Bertil,* Southern African Futures. Critical Factors for Regional Development in Southern Africa (= Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper 7), Uppsala 1996, S. 10-13; vgl. auch *Mills, Greg / Begg, Alan / van Nieuwkerk, Anthoni (eds.),* South Africa in the Global Economy, Johannesburg 1995; *Baker, Paulin H. / Boraine, Alex / Krafchik, Warren (eds.),* South Africa and the World Economy in the 1990s, Cape Town / Johannesburg 1993.

4 Vgl. z.B. *Herbst, Jeffrey,* South Africa and Southern Africa after Apartheid, in: *Harbeson, John W. / Rothchild, Donald (eds.),* Africa in World Politics. Post-Cold War Challenges, 2nd ed., Boulder, Co. 1995, S. 149.

5 Vgl. hierzu *Lancaster, Carol,* The Lagos Three: Economic Regionalism in Sub-Saharan Africa, in: *John W. Harbeson/Donald Rothchild (eds.),* a.a.O. (Fn. 4), S. 189 ff.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verabschiedung eines völkerrechtlichen Vertrags[6] beschlossen die zehn beteiligten Länder (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swaziland, Tanzania, Zambia, Zimbabwe), die SADCC von einer Organisation, die regionale Entwicklungsprojekte koordinierte, in eine Entwicklungsgemeinschaft umzuwandeln, deren Ziel die Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Menschen im südlichen Afrika durch die Vertiefung der regionalen Integration ist.

Der institutionelle Wandel kann durch einen Rückblick auf die SADCC verdeutlicht werden. Sie war 1980 angesichts der Fortdauer des Apartheidregimes in Südafrika gegründet worden, um die Zusammenarbeit zwischen den unabhängigen afrikanischen Ländern in der Region zu fördern. Obwohl in ihrem Gründungsdokument davon gesprochen wurde, regionale Integration zu schaffen, strebte SADCC nicht danach, einen Prozeß der Handelsliberalisierung in Gang zu setzen. Das vorrangige Ziel der SADCC war "the reduction of economic dependence, particularly, but not only, on the Republic of South Africa."[7] Zu diesem Zweck initiierte sie einen Mechanismus der Entwicklungskoordinierung, durch den funktionale Kooperationsbereiche identifiziert und, in einem gesonderten Schritt, Unterstützung von internationalen Gebern eingeworben wurde, um Projekte in den als vorrangig angesehenen Bereichen der regionalen Entwicklung durchführen zu können.

Angesichts von Fehlschlägen regionaler Integrationsinitiativen wie der 1977 gescheiterten "East African Community", die stark zentralisierte bürokratische Apparate unterhielten, optierte die SADCC bewußt für eine alternative Organisationsform, die die einzelnen Mitgliedstaaten an der regionalen Entwicklung beteiligte und auf eine aufwendige zentrale Struktur verzichtete. Einer der Mitgründer der SADCC, der frühere Präsident Tanzanias, Julius Nyerere, stellte ihre institutionelle Besonderheit wie folgt dar:

> "SADCC is (...) unusual in Africa because of its structure. It does not consist of a Headquarters and Secretariat which initiates and organises everything, with member countries trying to direct and keep budgetary control through periodic Ministerial and Summit meetings. Instead, all members are actively concerned in the initiation and implementation of all SADCC projects, with each having the responsibility for coordinating and promoting a particular sector. This structure enables the Secretariat to remain small and effective, while monitoring and coordinating the work of the coordi-

6 Treaty of the Southern African Development Community, in: SADC: Declaration, Treaty and Protocol of Southern African Development Community, Gaborone 1993.

7 Southern Africa: Toward Economic Liberation. A Declaration by the Governments of Independent States of Southern Africa made at Lusaka on the 1st of April, 1980, abgedruckt in: *Mandaza, Ibbo / Tostensen, Arne,* Southern Africa: In Search of a Common Future, Gaborone 1994, S. 118.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nators. Even more important, this structure enhances the active involvement of all member States in both the work and the benefits of cooperation."[8]

Diese Aussage läßt ahnen, in welchem Maße diese lockere Form der Zusammenarbeit in das Selbstverständnis der SADCC eingedrungen ist. Die Kooperationsbereiche, die den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen werden und von diesen im eigenen Land und unter eigener Regie, einschließlich der Finanzierung, als Sektoreinheiten verwaltet werden, sind inhaltlich wesentliche Bestandteile des SADCC-Programms, gehören institutionell streng genommen jedoch nicht zur SADCC. Dieser dezentralisierte Ansatz bedeutete somit, gerade weil die regionalen Sektoreinheiten der SADCC der Verantwortung der einzelnen Staaten unterstehen, also gewissermaßen ihnen gehören, daß sie eine engere Bindung zur SADCC entwickeln konnten.

Der Prozeß des Wandels, den die Region und ihre Kooperationsstruktur gegenwärtig durchlaufen, begann 1990, als die weiße Regierung in Südafrika Nelson Mandela freiließ und ihre Absicht bekundete, die Apartheid abzuschaffen. Zwar trat Südafrika erst vier Jahre später, nach den ersten nicht-rassischen Wahlen im April 1994, in die post-Apartheid Ära ein. Schon 1990 zeichnete sich jedoch ab, daß Südafrika bald zu den unabhängigen afrikanischen Staaten gehören würde. In bezug auf die regionale Kooperation setzten daher von diesem Zeitpunkt an Überlegungen ein, wie die Zukunft im südlichen Afrika mit Südafrika, anstatt wie bis dahin gegen Südafrika aussehen sollte.

Durch die Verabschiedung des "SADC-Vertrags" und die Umwandlung der SADCC in die SADC bekräftigten die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit, die Zusammenarbeit in der Region weiter voranzutreiben. Durch die Formulierung des Ziels, eine Entwicklungsgemeinschaft zu errichten, beschlossen sie, über die Entwicklungskoordination, wie sie von der SADCC praktiziert wurde, hinauszugehen, und eine höhere Form der Kooperation auf der Grundlage der *"development integration"*[9] anzustreben. In der sog. "Windhoek-Erklärung", die zusammen mit dem SADC-Vertrag auf dem Gipfeltreffen 1992 verabschiedet wurde, wurde dieser neue Ansatz offiziell bekräftigt. Er bestehe, so heißt es dort, darin, einen Kooperationsrahmen zu entwerfen und zu etablieren, "which provides for ... deeper economic co-operation and integration, on the basis of balance, equity and mutual benefit, providing for cross-border investment and trade, and freer movement of factors of production, goods and services across national borders."[10]

8 Zit. nach: *Mandaza, Ibbo / Tostensen, Arne,* a.a.O. (Fn. 7), S. 70.

9 Die Option der "development integration" wurde in dem Grundsatzpapier (theme document) "SADCC: Towards Economic Integration" dargelegt, das das SADC-Sekretariat auf der Annual Consultative Conference in Maputo Anfang 1992 vorgelegt hat.

10 Towards the Southern African Development Community. A Declaration by the Heads of State or Government of Southern African States, in: *SADC,* Declaration, Treaty and Protocol of Southern African development Community, Gaborone 1993, S. 5.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wichtige Feststellungen, die verdeutlichten, daß der Übergang von der SADCC zur SADC auch grundlegende organisatorische Neuerungen erfordern würde, machten die SADC-Mitglieder in ihrer Erklärung auch zu institutionellen Fragen. Insbesondere hoben sie hervor, daß erfolgreiche regionale Integration Institutionen auf regionaler Ebene erfordere, die Entscheidungen treffen, die bisher auf nationaler Ebene getroffen wurden. Angesprochen wurde auch die damit verbundene partielle Verlagerung von Souveränitätsrechten auf die regionale Ebene. Für die SADCC war es ein hohes Ziel gewesen, die nationale Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten weitgehend unangetastet zu lassen. Die Ausführungen der "Windhoek-Erklärung" zu institutionellen Fragen sollen wegen ihrer Bedeutung in voller Länge zitiert werden:

> "Successful regional integration will depend on the extent to which there exist national and regional institutions with adequate competence and capacity to stimulate and manage efficiently and effectively, the complex process of integration.
>
> Integration will require mechanisms capable of achieving the high level of political commitment necessary to shape the scope and scale of the process of integration. This implies streng-thening the powers and capacity of regional decision-making, coordinating and executing bodies.
>
> Integration does imply that some decisions which were previously taken by individual states are taken regionally, and those decisions taken nationally give due considerartion to regional positions and circumstances. Regional decision-making also implies elements of change in the locus and context of exercising sovereignty, rather than a loss of sovereignty."[11]

Aus dieser Erklärung der Staats- und Regierungschefs aus dem Südlichen Afrika geht deutlich hervor, daß sie mit der Verabschiedung des "SADC-Vertrags" eine neue Form der Zusammenarbeit ins Visier nehmen, aus der sich für die Kooperationsstrukturen in der Region weitreichende Auswirkungen ergeben. Die Identifizierung von "Kooperationsbereichen" und ihre Zuweisung an einzelne Mitgliedstaaten wird auch nach dem "SADC-Vertrag" von 1992 ein wichtiger Bestandteil der regionalen Zusammenarbeit sein. Gleichzeitig sind aber neue Ziele benannt worden, die über die im Rahmen der SADCC seit 1980 praktizierte Entwicklungskoordination hinausgehen und deren Realisierung erhöhte Kapazitäten auf der regionalen Ebene erfordern. Ausdrücklich verweist die eben zitierte Passage aus der "Windhoek-Erklärung" darauf, daß "regional institutions with adequate competence and capacity" benötigt werden. Wie diese jedoch aussehen sollen, dafür gibt es weder im "SADC-Vertrag" noch in der Erklärung konkrete Hinweise.

[11] Ebd., S. 10.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## 3. Das Problem überlappender Mitgliedschaften

Die Umwandlung der SADCC in die SADC rückte das Problem der Existenz konkurrierender regionaler Institutionen im südlichen Afrika mit überlappenden Mitgliedschaften erstmals in den Vordergrund. In erster Linie ging es dabei um die "Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States" (PTA), die sich 1993 als "Common Market for Eastern and Southern Africa" (COMESA) neu konstituierte. Außerdem ging es um die um Südafrika gruppierte "Southern African Customs Union" (SACU) und die "Common Monetary Area" (CMA).[12]

Das nahende Ende der Apartheid beschleunigte zweifellos die Erkenntnis, daß eine Klärung des Verhältnisses der verschiedenen Organisationen zueinander geboten war. Die Tatsache, daß sich hinter der bestehenden Struktur regionaler Institutionen auch Interessenkonflikte zwischen regionalen Akteuren verbargen, machte die Aufgabe um so dringender.

Vorrangig war das Verhältnis zwischen SADC und PTA/COMESA, denn von den zehn Gründungsmitgliedern der SADC waren neun auch Mitglieder des PTA/COMESA. Wie die SADCC war auch das PTA Anfang der 80er Jahre gegründet worden. Der regionalpolitische Ansatz des PTA unterschied sich jedoch von dem der SADCC; er war im Sinne der herkömmlichen Integrationstheorie handelsorientiert, während die SADCC entwicklungsorientiert war. Im Unterschied zu der lockeren und dezidiert dezentralisierten Organisationsform der SADCC errichtete das PTA von Anfang an eine stärker zentral ausgerichtete Verwaltungsstruktur. Schließlich gingen beide Organisationen auch aus unterschiedlichen Entstehungsprozessen hervor, das PTA aus der Strategie der UN-Wirtschaftskommission für Afrika, über regionale Bausteine eine afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft zu errichten, und die SADCC aus der regionalen Konfliktkonstellation im südlichen Afrika. Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede zwischen ihnen herrschte im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens die Auffassung vor, beide Organisationen würden sich recht gut ergänzen.[13]

Hinter dem Image der Komplementarität verbarg sich indessen von Anfang an eine Rivalität, die nicht zuletzt auch mit den Beziehungen zur Gebergemeinschaft zusammenhingen. Da bei der Gründung der SADCC Anstöße aus der EG eine Rolle spielten, sahen die Initiatoren des PTA darin einen Vorstoß, "designed at best to hegemonise an African initia-

12 Für eine Diskussion der PTA sowie der SACU vgl. die Beiträge von *Jan Isaksen* bzw. *Arve Ofstad* in: *Odén, Bertil (ed.),* Southern Africa after Apartheid. Regional Integration and External Resources, Uppsala 1993.

13 Diese und einige nachfolgende Ausführungen zum Verhältnis SADC – PTA/COMESA stützen sich auf meinen Aufsatz: *Meyns, Peter,* Regionale Kooperation im südlichen Afrika nach dem Ende der Apartheid, in: *Tetzlaff, Rainer / Engel, Ulf / Mehler, Andreas (Hrsg),* Afrika zwischen Dekolonisation, Staatsversagen und Demokratisierung, Hamburg 1995.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tive"[14]. Zwischen den Sekretariaten beider Organisationen beschränkte sich die Kommunikation auf ein Minimum.

Innerhalb der SADCC war die Haltung zum PTA nicht einheitlich. So wurde Zambia dazu ausgewählt, den Sitz des PTA zu beherbergen, und entwickelte in der Folge starke Affinitäten zum PTA. Botswana dagegen hat es als einziges Mitglied der SADCC immer abgelehnt, dem PTA beizutreten. Andere SADC-Mitglieder, wie Mozambique und Angola, zögerten lange, bevor sie dem PTA beitraten, und taten es schließlich weniger aus wirtschaftlichen Überlegungen, sondern um aus politischen Gründen dabei zu sein.[15] Innerhalb einzelner SADCC-Länder waren die Handelsministerien eher an PTA interessiert, während Planungs- und Außenministerien stärker mit der SADCC kooperierten.

Das Nebeneinander von SADCC und PTA wurde zu Beginn der 90er Jahre aufgerüttelt. Vor allem der Umschwung in Südafrika warf neue Fragen auf, die die Rivalität beider Organisationen verschärfte. Insbesondere die Frage, welcher von beiden Organisationen ein demokratisches Südafrika beitreten würde, entzweite sie. Der ANC – die Regierung im Wartestand in der Übergangszeit – stellte in dieser Phase die Mitgliedschaft Südafrikas in beiden Organisationen in Aussicht, gab jedoch schon zu diesem Zeitpunkt zu bedenken, "that southern Africa cannot afford a proliferation of institutions or a duplication of efforts and that the challenges of the future will require considerable institutional development."[16] Als dann die SADCC-Staaten ihre Zielsetzungen mit der Verabschiedung des "SADC-Vertrages" neu definierten und auch die Integration im Bereich der Handelsbeziehungen in ihr Programm aufnahmen, waren die ursprünglichen Unterschiede zwischen beiden deutlich minimiert und Überlappungen auch in inhaltlicher Hinsicht manifest.

Es bestand nun weitgehend Einigkeit darüber, daß das Verhältnis zwischen SADC und PTA/COMESA neu überdacht werden müsse. So erklärte der zimbabwische Sozialwissenschaftler Ibbo Mandaza, daß im Interesse des Ziels regionaler Kooperation und Integration "it appeared essentially anomalous – and even counterproductive to that goal – to have the two organisations exist side by side while pursuing much the same objectives."[17] Der südafrikanische Ökonom Gavin Maasdorp bedauerte seinerseits "the lack of clarity regarding the future relations between SADC and the PTA: increasingly these two organisations

14 *Mandaza, Ibbo,* The Bases of the PTA-SADC Dispute, in: Southern Africa Political and Economic Monthly, Vol. 6, No. 6, March 1993, S. 41.

15 Zur politischen Logik der Mitgliedschaft in regionalen Integrationsinitiativen vgl. *Lancaster, Carol,* a.a.O. (Anm. 5).

16 *Mandela, Nelson,* South Africa's Future Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Vol. 72, No. 5, Nov./Dec. 1993, S. 92.

17 *Mandaza, Ibbo,* The Bases of the PTA-SADC Dispute, a.a.O. (Anm. 14), S. 40.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seem to be duplicating one another's functions, and this is a vexing issue in attempting to delineate a future path for the region to take."[18]

Im Januar 1992 sorgte das PTA für eine Überraschung, als die in Lusaka versammelten Staats- und Regierungschefs auf ihrer jährlichen Gipfelkonferenz beschlossen, "that PTA and SADCC be merged into a single Common Market for Eastern and Southern Africa, within the Abuja Treaty for the African Economic Community."[19] Dieser Beschluß lief darauf hinaus, die SADCC in das geographisch umfassendere Gebiet des PTA einzuverleiben. Damit wäre ein Fortbestehen der SADCC hinfällig geworden. Überraschend war der Beschluß nicht zuletzt deswegen, weil die Generalsekretäre beider Organisationen erst wenige Monate zuvor eine Vereinbarung getroffen hatten, zusammenzuarbeiten und ihre Aktivitäten im Sinne der Vermeidung von Überlappungen aufeinander abzustimmen.[20] Daß PTA nun einseitig vorpreschte, spiegelte die im PTA-Sekretariat zu diesem Zeitpunkt bestehende Auffassung wider, in einer stärkeren Position zu sein. Das PTA galt als die besser organisierte Institution. Ferner hatte es sein Programm Ende der 80er Jahre auch auf entwicklungsorientierte Bereiche ausgedehnt und beanspruchte damit, die Funktionen der SADCC abzudecken. Schließlich umfaßte PTA ein größeres Gebiet, durch die es nach Überzeugung der traditionellen Integrationslehre über einen größeren Markt und *"economies of scale"* verfügen könnte.

Wie wenig koordiniert das Vorgehen des PTA-Sekretariats sowie der SADCC-Mitglieder des PTA war, zeigte sich daran, daß nur wenige Tage nach dem PTA-Gipfel die SADCC ihre "Annual Consultative Conference" mit ihren Kooperationspartnern in Maputo durchführte und das Grundsatzpapier "SADCC: Towards Economic Integration" vorlegte, in dem die Perspektive der Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft im südlichen Afrika begründet wurde. Und wenige Monate später verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der SADCC – ungeachtet des PTA-Beschlusses vom Januar, den sie mitgetragen hatten – den "SADC-Vertrag". Vom PTA herausgefordert und in die Enge gedrängt, bekräftigte damit die zur SADC mutierte SADCC ihren eigenen Anspruch, als eigenständige Institution fortzubestehen. Es konnte kaum bezweifelt werden, daß die Eile, mit der die SADC gegründet wurde und die z.B. eine Beratung des Vertragsentwurfes in einer breiteren Öffentlichkeit in den Mitgliedsländern unmöglich machte, durch das Ziel bestimmt wurde,

18 *Maasdorp, Gavin / Whiteside, Alan,* Rethinking Economic Cooperation in Southern Africa – Trade and Investment (= Konrad-Adenauer-Stiftung, Occasional Papers on International Cooperation), Johannesburg 1993, S. 40.

19 PTA, Final Communiqué of the Tenth Meeting of the Authority of the Preferential Trade Area for Eastern and Southern African States (hektogr.), Lusaka 1992, S. 9.

20 Agreed Minutes of the Meeting between the SADCC Secretariat and the PTA Secretariat, Gaborone (hektogr.), 9th March 1991.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem PTA (und seiner geplanten Gründung der COMESA) zuvorzukommen.[21] Im Gegenzug forcierte nun das PTA-Sekretariat die Umwandlung des PTA, die Ende 1993 mit der Verabschiedung des "Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa" (COMESA) erfolgte.

Konnte im Verhältnis der SADCC und des PTA noch mit einiger Berechtigung davon gesprochen werden, daß sie sich in ihren Zielen und Organisationsformen unterschieden, war dies nach ihrer jeweiligen Umwandlung in SADC bzw. COMESA nur noch schwer möglich. Beide neuen Organisationen hatten sich nun die Förderung von Entwicklung und Handel sowie die Verwirklichung einer höheren Form der regionalen Integration vorgenommen.

Parallel zu dieser Entwicklung hatten SADC und PTA aber bereits vereinbart, ein regionales Gutachterteam einzusetzen, um Vorschläge für die zukünftigen Beziehungen zwischen den beiden Organisationen zu erarbeiten. Die Initiative war von der SADC ausgegangen, wurde aber auch vom PTA gutgeheißen. Der Auftrag der Gutachter bestand darin, "the harmonization, coordination and rationalization" der Tätigkeit von SADC und PTA/ COMESA im Hinblick auf "the elimination of duplication and overlapping in the activities" und "the integration of activities of the two organizations where required in the interests of cost-effectiveness and improved services to member countries" zu untersuchen.[22] Ein von PTA und SADC gemeinsam besetzter 6-köpfiger Ausschuß auf Ministerebene sollte die Vorschläge der Gutachter auswerten und Empfehlungen für die Gipfeltreffen beider Organisationen ausarbeiten.[23]

Der Bericht der Gutachter wurde 1994 vorgelegt und enthielt einen Katalog von sechs Optionen:[24]

Option 1: Aufrechterhaltung des Status quo unter dem Vorbehalt, daß geeignete Mechanismen zur Harmonisierung, Rationalisierung und Koordinierung eingeführt werden.

Option 2: Fusion von PTA/COMESA und SADC.

21 Vgl. *Ching'ambo, Lloyd,* SADC: The Rebirth of SADCC, in: Southern Africa Political and Economic Monthly, Vol. 5, No. 11, Aug. 1992.

22 Terms of Reference for the Joint Study on Harmonization, Coordination and Rationalization of the Activities of the PTA and the SADC (hektogr.), o.O., o.D. (1993).

23 PTA sollte in dem Ministerausschuß durch Burundi, Uganda und Zambia vertreten werden, SADC durch Botswana, Mozambique und Tanzania. Wegen der politischen Unruhen in Burundi nahm Äthiopien dann den 3. PTA-Sitz ein. Als neutraler Vorsitzender wurde der Generalsekretär der UNCTAD, K.K.S. Dadzie, benannt.

24 *Mandaza, Ibbo,* Südliches Afrika – Getrennte Wege, in: Afrika süd, Nr. 6, Nov.-Dez. 1994, S. 34. – Mandaza war einer der drei von PTA und SADC bestellten Gutachter.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Option 3: Bildung von vier regionalen Untergruppen im Rahmen von PTA/COMESA, von denen SADC eine wäre.

Option 4: Teilung von PTA/COMESA in zwei Organisationen, wobei die im südlichen Afrika im Prinzip identisch wäre mit der SADC.

Option 5: Die Sekretariate von PTA/COMESA und SADC treffen sich, um die Probleme, die die Harmonisierung und Rationalisierung der Aktivitäten betreffen, zu lösen.

Option 6: PTA/COMESA wird als der institutionelle Rahmen definiert, der im Abuja-Vertrag für die Schaffung einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen ist.

Die Gutachter gaben der panafrikanischen Option 6 die höchste Priorität und danach Option 3 und Option 4. Der gemeinsame Ministerausschuß kam zu einer salomonischen Empfehlung entlang der Idee der Harmonisierung und Rationalisierung, wie sie in den Optionen 1 und 5 enthalten ist.[25] Sie lief im Grunde auf die Erhaltung des Status quo mit gewissen Modifizierungen hinaus. PTA/COMESA, das sich vorher für die Option 2 stark gemacht hatte, war nun bereit, der Empfehlung des Ministerausschusses zugunsten einer leicht modifizierten Option 1 zu folgen – ein Zeichen, daß seine Position nicht mehr so stark war wie zwei Jahre zuvor. SADC dagegen, das vorher für eine Koexistenz bei sinnvoller Arbeitsteilung plädiert hatte, übernahm auf ihrem Gipfeltreffen in Gaborone im August 1994 die Empfehlung des Ministerausschusses nicht, sondern sprach sich für Option 4 aus[26] – ein deutliches Zeichen, daß ihre Position gestärkt war.

Der Beschluß der SADC beruhte zunächst auf der Feststellung, daß SADC und PTA/COMESA durch ihre Umwandlung weitgehend identisch geworden waren und es daher nicht mehr sinnvoll sei, nebeneinander fortzubestehen. Dazu kam die Kritik an der Größe und Unübersichtlichkeit des durch PTA/COMESA erfaßten Gebietes, welche die Verwaltung eines regionalen Integrationsprozesses sehr erschwere. Die Politik des PTA-Sekretariats, durch Einbeziehung zusätzlicher Mitglieder den PTA-Markt zu erweitern und die Organisation zu stärken, erwies sich hier als Fehlschlag. Für die SADC bestand der Vorzug des Südlichen Afrika darin, daß die Region im Gegensatz zum gesamten PTA/COMESA-Gebiet größere Gemeinsamkeiten aufweist, was zweifellos eine wichtige Bedingung erfolgreicher Kooperation und Integration ist.

Gelegen kam der SADC in ihrer Argumentation ferner, daß der "Abuja-Vertrag" der OAU, der 1991 das Ziel einer afrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft bekräftigte, ausdrücklich von fünf Regionen in Afrika spricht, deren regionale Integrationsinitiativen als Bausteine

[25] Ebd.

[26] Press Release (hektogr.), SADC Summit, Gaborone, 29th August 1994.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für die zukünftige gesamtafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft dienen sollen. Neben Nord-, West- und Zentralafrika gehören Ost- und das Südliche Afrika zu den fünf Regionen.[27] So konnte sich die SADC ebenfalls darauf berufen, im Sinne der Strategie des "Abuja-Vertrages" zu handeln.

Was der SADC aber gegenüber PTA/COMESA zu einem entscheidenden Vorteil verhalf, war, daß sie das Rennen um die Mitgliedschaft des neuen Südafrika gewann. Auf dem selben Gipfeltreffen, auf dem der Beschluß zugunsten der Option 4 gefällt wurde, nahm Südafrika erstmals als 11. Mitglied der SADC teil.[28] Die Verärgerung des PTA-Sekretariats und der Nicht-SADC-Mitglieder des PTA/COMESA über den SADC-Beschluß hatte ebenfalls primär mit der SADC-Mitgliedschaft Südafrikas zu tun, denn damit erhöhte sich die Attraktivität der SADC-Region für internationale Geber, mit einiger Wahrscheinlichkeit zum Nachteil der übrigen COMESA-Mitglieder.[29]

Die Umsetzung des SADC-Beschlusses mußte durch die souveräne Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen. Es war kaum überraschend, daß Austrittserklärungen zunächst ausblieben, denn in der afrikanischen Politik wird ein konsensualer Stil bevorzugt. Zu einer konsensualen Teilung des COMESA in eine nördliche und eine südliche Hälfte waren aber das COMESA-Sekretariat und die Nicht-SADC-Mitglieder des COMESA nicht bereit. Sie schlugen ein gemeinsames Gipfeltreffen beider Organisationen vor. SADC erklärte sich im Prinzip einverstanden, schlug aber die Vorbereitung eines solchen Gipfeltreffens durch einen 10-köpfigen gemeinsamen Ministerausschuß vor.[30] Ein erstes Treffen des Ministerausschusses Anfang August 1996 führte zu keinem Konsens über die Tagesordnung eines gemeinsamen Gipfeltreffens – COMESA will auf der Grundlage von Option 1, SADC von Option 4 verhandeln -, so daß die SADC dessen Abhaltung erst einmal auf unbestimmte Zeit verschob.[31] In diesem Fall dürfte "aufgeschoben" wohl auch "aufgehoben" bedeuten.

Auch wenn eine förmliche Trennung nicht erfolgt, scheinen die Würfel doch gefallen zu sein. In den Reihen der SADC herrscht die Auffassung vor, eine Harmonisierung der Tätigkeitsschwerpunkte komme nicht mehr in Frage. Anfang 1997 gaben Lesotho, Mozam-

27 Treaty Establishing the African Economic Community, abgedruckt in: *Naldi, Gino J. (ed.),* Documents of the Organization of African Unity, London / New York 1992, S. 204.

28 1995 wurde Mauritius als 12. – und vorläufig vermutlich letztes – Mitglied in die SADC aufgenommen.

29 Vgl. *Mandaza, Ibbo,* Südliches Afrika – Getrennte Wege, a.a.O. (Anm. 24), S. 34.

30 COMESA wurde in dem Ministerausschuß durch Äthiopien, Kenya, Ruanda, Uganda und Zaire vertreten, SADC durch Botswana, Lesotho, Mozambique, Tanzania und Zimbabwe.

31 Communiqué (hektogr.), SADC Summit, Maseru, 24 August 1996, S. 7.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bique und Namibia sogar ihre Absicht bekannt, sich aus COMESA zurückzuziehen.[32] Auf der anderen Seite wollen COMESA-Länder Mitglieder der SADC werden: 1995 wurde Mauritius als 13. Mitglied aufgenommen, und 1997 folgten die DR Kongo nach der Machtübernahme Kabilas sowie die Seychellen als 13. und 14. Mitglied. Die SADC-Mitglieder konzentrieren sich auf die Entwicklung ihrer eigenen Organisation und reduzieren, soweit sie noch Mitglied sind, ihr Engagement im Rahmen der COMESA. Das SADC-Mitglied Malawi, das 1995 den Vorsitz der COMESA übernommen hatte, mußte dies 1996 weiter tun, denn die Einberufung des jährlichen Gipfeltreffens scheiterte aus finanziellen Gründen. 1997 übernahm Zambia, die zuverlässigste Stütze der COMESA-Interessen innerhalb der SADC, den COMESA-Vorsitz. Insgesamt ist ein Rückgang in der Bedeutung des COMESA nicht zu übersehen, was indessen nicht ausschließt, daß die Organisation – wie manche anderen afrikanischen Regionalgruppierungen – dem Namen nach fortbesteht.

1995 verabschiedete das Gipfeltreffen der SADC ein erstes "Protokoll" über "Shared Watercourse Systems", 1996 folgten vier weitere über "Trade", "Energy", "Transport, Communications and Meteorology" sowie "Combating Illicit Drug Trafficking", 1997 schließlich waren es zwei "Protokolle" über "Education and Training" und "Mining". "Protokolle" sind Durchführungsinstrumente des "SADC-Vertrags", die "the objectives and scope of, and institutional mechanisms for, cooperation and integration" festlegen sollen.[33] Von großer Tragweite unter diesen Dokumenten, die nach Verabschiedung Teil des "SADC-Vertrags" werden und ebenso der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen, war das "Handelsprotokoll", mit dem SADC die Errichtung einer Freihandelszone in ihrer Region beschloß.[34] Mit dieser Entscheidung wurde die Frage des zukünftigen Verhältnisses der SADC zur SACU, der Zollunion, in der Südafrika und vier weitere SADC-Mitgliedstaaten (Botswana, Lesotho, Namibia (seit 1990), Swaziland), vereint sind, auf die Tagesordnung gesetzt.

SACU ist die älteste regionale Gemeinschaft im südlichen Afrika. Sie wurde bereits 1909 im Vorfeld der Unabhängigkeit Südafrikas gegründet und 1969 nach der Unabhängigkeit der BLS-Staaten neu konstituiert. Für das weiße Südafrika war die Zusammenarbeit mit diesen drei unabhängigen afrikanischen Staaten von politischem Interesse im Rahmen seiner "outward policy", mit dem es in den 60er Jahren Kontakte zum afrikanischen Kontinent anzubahnen versuchte.[35] Aus diesem Grund war es bereit, im Rahmen der Zollunion,

32 Vgl. New African, April 1997 ("COMESA totters as its boss is sent on leave"), S. 34.

33 Treaty of the Southern African Development Community, a.a.O., S. 19.

34 Protocol on Trade in the Southern Africa Development Community (SADC) Region (hektogr.), o.O., o.J. (1996).

35 Vgl. *du Pisani, André,* Ventures into the Interior: Continuity and Change in South Africa's Regional Policy (1948-1991), in: *van Nieuwkerk, Anthoni / van Staden, Gary (eds.),* Southern Africa at the Crossroads. Prospects for the Political Economy of the Region, Johannesburg 1991,



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den BLS-Staaten überproportionale Anteile an den gemeinsamen Zolleinnahmen zuzugestehen.[36]

Für die SADCC stellte die Mitgliedschaft der BLS-Staaten und später Namibias in der SACU kein Problem dar, denn die Struktur und Funktionsweise beider Organisationen war so unterschiedlich, daß Überschneidungen in ihren jeweiligen Tätigkeiten nicht zu befürchten waren. Und für die BLS-Staaten bot die Mitgliedschaft in der SADCC eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Apartheidstaat.

Mit der Gründung der SADC und vor allem nach dem Beschluß, eine Freihandelszone zu errichten, hat sich die Situation jedoch geändert, denn nun plant die SADC ihre Kooperation auch in dem Bereich traditioneller wirtschaftlicher Integration auszubauen, in dem SACU seit jeher angesiedelt ist.

In der Übergangsphase in Südafrika, in der verschiedene zukünftige Optionen auch für die SACU erörtert wurden, wurde auch ihre mögliche Auflösung thematisiert. Diese Option scheint nach der Beseitigung der Apartheid nicht im Vordergrund zu stehen. Vielmehr hat die neue, vom ANC geführte Regierung Südafrikas mit den BLNS-Staaten Verhandlungen über eine Restrukturierung der SACU aufgenommen. Beide Seiten sind mit den bisherigen Mechanismen nicht zufrieden. Die BLNS-Staaten möchten weiterhin von den Zolleinnahmen profitieren, streben aber eine demokratischere Struktur an, die ihnen auch verstärkte Möglichkeiten der Industrialisierung einräumt; Südafrika möchte die Formel zur Verteilung der gemeinsamen Zolleinnahmen zu seinen Gunsten verändern. Dennoch scheinen beide Seiten bereit zu sein, einen neuen gemeinsamen Nenner zu finden, um die Zusammenarbeit im Rahmen der SACU fortzusetzen.

Gegen die Auffassung, die SACU aufzulösen, hatte Gavin Maasdorp bereits Anfang der 90er Jahre argumentiert, daß es selten klug sei, "to discard systems which are working", und daß die SACU die am weitesten fortgeschrittene Stufe der Integration darstelle, die bisher in der Region erreicht wurde.[37] Setzt sich diese Auffassung durch, dann ist damit auch die Vorstellung verbunden, "that the SACU and CMA represent a core around which economic integration in the wider region needs to be built."[38] Zu dieser Strategie hat die

S. 199-200; vgl. auch *Mills, Greg,* The History of Regional Integrative Attempts: The Way Forward?, in: *Mills, Greg / Begg, Alan / van Nieuwkerk, Anthoni (eds.),* a.a.O. (Anm. 3).

36 Vgl. *Maasdorp, Gavin,* The Advantages and Disadvantages of Current Regional Institutions for Integration, in: *Baker, Pauline H. / Boraine, Alex / Krafchik, Warren (eds.),* a.a.O. (Anm. 3), S. 239-241.

37 *Maasdorp, Gavin / Whiteside, Alan,* Rethinking Economic Cooperation in Southern Africa, a.a.O. (Anm. 18), S. 40.

38 *Maasdorp, Gavin,* The Advantages and Disadvantages of Current Regional Institutions for Integration, a.a.O. (Anm. 35), S. 245; vgl. auch *Leistner, Erich,* Considering the Methods and Effects



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

SADC noch keine offizielle Stellungnahme abgegeben. Immerhin hat sich der jetzige Exekutivsekretär der SADC, Kaire Mbuende, unter Bezugnahme auf SACU und CMA zum Prinzip der "variable geometry", nach dem "(s)ome sub-units have closer relations among themselves and some are at a higher level of integration", positiv geäußert und hinzugefügt: "The closer relations among sub-units can serve as a basis for further regional integration."[39]

Die weitere Entwicklung in dieser Frage hängt in starkem Maße von der neuen südafrikanischen Regierung ab, die vier Jahre nach der Machtübernahme noch nicht alle Fragen ihrer regionalen Kooperationspolitik eindeutig geklärt hat, zumal es innerhalb Südafrikas selbst konkurrierende Interessen gibt.[40] Für Unruhe in der Region haben die Verhandlungen Südafrikas mit der EU über ein Freihandelsabkommen gesorgt. Zwar wurde Südafrika Ende April 1997 nach langem hin und her Mitglied des Lomé IV-Abkommens, allerdings mit großen Einschränkungen, u.a. im Bereich des Außenhandels. Hier verweigerte die EU Südafrika die privilegierten Zutrittsbedingungen, die die übrigen AKP-Staaten genießen und schlug stattdessen ein Freihandelsabkommen vor, das auf Gegenseitigkeit beruht und auch EU-Anbietern Zollerleichterungen für den Export nach Südafrika gewähren würde.[41] Damit entstand ein neues Problem für die Integration im südlichen Afrika, und zwar primär für die anderen SACU-Mitglieder, die unmittelbar betroffen sind (Rindfleischexporte von Botswana und Namibia könnten z.B. durch europäische Produkte vom südafrikanischen Markt verdrängt werden), aber auch für die SADC insgesamt.[42] Sowohl in SACU- wie in SADC-Ländern kam die Befürchtung auf, daß Südafrika in der Verfolgung seiner eigenen Handelsinteressen, das regionale Postulat, "regional development and integration on the basis of balance, equity and mutual benefit" zu verfolgen,[43] aus den Augen verlieren könnte. Außer Frage steht, daß die Schaffung einer SADC-Freihandelszone auf der Basis des 1996 verabschiedeten "Handelsprotokolls" durch diese parallelen Initiativen nicht

of Regional Integration, in: *Mills, Greg / Begg, Alan / van Nieuwkerk, Anthoni,* a.a.O. (Anm. 3), S. 270.

39 *Mbuende, Kaire,* Perspectives on Regional Integration, in: International Perspectives (Windhoek), Oct. 1994, S. 18. – Zuvor war der Begriff *"variable geometry"* bereits in einem SADC Dokument verwendet worden, allerdings in einem allgemeineren Sinn, der auch PTA/COMESA umfaßte und von der Vorstellung der Harmonisierung der Tätigkeitkeitsbereiche geprägt war; vgl. *SADC,* A Framework and Strategy for Building the Community, o.O., o.D. (Gaborone 1993), S. 7.

40 Vgl. *Keet, Dot,* Ein Deal zuviel? Der Entwurf für ein Freihandelsabkommen der Euroüäischen Union mit Südafrika – Eine Analyse und Folgenabschätzung, in: Koordination Südliches Afrika (Hrsg.), Europäische Union – Südliches Afrika. Freihandel oder Handel mit Entwicklung, Bielefeld 1997, S. 11.

41 *Goodison, Paul,* Versuchsfeld für die Zeit nach Lomé? Südafrikas eingeschränkter Beitritt läßt für die Zukunft der AKP-Staaten Böses ahnen, in: Der Überblick, 33. Jg., Nr. 2, Juni 1997, S. 27-31.

42 Vgl. *Holland, Martin,* South Africa, SADC, and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies, in: Journal of Modern African Studies, Vol. 33, No. 2, 1995.

43 Treaty of the Southern African Development Community, a.a.O., S. 18.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erleichtert wird. Zwar entwickelte Südafrika zu dem EU-Vorschlag eines Freihandelsabkommens die Gegenposition eines Handels- und Entwicklungsabkommens, das die Belange der anderen Länder des Südlichen Afrika ausdrücklich berücksichtigte,[44] doch schien es der Ratifizierung des SADC-Handelsprotokolls keine hohe Priorität beizumessen.

## 4. Das Problem der internen Struktur

Auch was den institutionellen Rahmen innerhalb der SADC für die Umsetzung der verabschiedeten "Protokolle" anbelangt, besteht noch keine Klarheit. Laut "SADC-Vertrag" ist das Sekretariat "the principal executive Institution of SADC"; auch die Identifizierung von "Kooperationsbereichen", die bereits die Tätigkeit der SADCC geprägt haben, ist im Vertrag vorgesehen.[45] Seit der Verabschiedung des Vertrags hat sich die institutionelle Struktur der Organisation kaum verändert. An der Spitze stehen das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs sowie der Ministerrat, dem der Ständige Ausschuß von Regierungsbeamten zuarbeitet. Das Sekretariat, an dessen Spitze der Exekutivsekretär steht, ist die koordinierende und – entsprechend der erweiterten Definition seiner Rolle im "SADC-Vertrag" – hauptsächliche exekutive Instanz der SADC. Die Projektdurchführung wird dezentral von den Sektoreinheiten, die die einzelnen Mitgliedstaaten einrichten und die von Ausschüssen der jeweiligen Fachminister angeleitet werden, wahrgenommen. Diese Struktur ist für die zukünftigen Integrationsaufgaben der SADC noch nicht ausreichend gewappnet, wie Mandaza und Tostensen in ihrer vom SADCC/SADC-Sekretariat in Auftrag gegebenen Studie feststellen:

> "To address concretely and effectively, both the economic and political questions pertinent to integration, will require adequate institutional machinery and procedures. Unfortunately, the existing SADC institutions are relatively weak; they frequently lack the capacity to address and manage existing problems,... Capacity constraints also apply to both public and private institutions of the member States. It is, therefore, important to examine closely the institutional structures of SADC, and those of the member States involved in regional affairs, in the light of the new mandate and mission of integration. Institutions and other structures which are answerable to regional authority, will be needed."[46]

Vor allem die dezentralen Sektoreinheiten weisen Defizite auf, die häufig auf die unzulänglichen Personal- und Mittelzuweisungen durch die koordinierenden Staaten zurückzuführen sind. Auf der "Annual Consultative Conference" 1995 in Lilongwe wies der Finanz-

[44] Vgl. Kap der Guten Hoffnung: Die Südafrikanische Verhandlungsposition – Ein Handels- und Entwicklungsabkommen, in: *Koordination Südliches Afrika (Hrsg.),* a.a.O. (Anm. 40), S. 13-14.

[45] Ebd., S. 14, 18.

[46] *Mandaza, Ibbo / Tostensen, Arne,* a.a.O. (Anm. 7), S. 105.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

minister Lesothos ganz offen auf die Probleme der Sektorkoordinierungseinheiten hin. Er erinnerte an die Argumente zugunsten der bestehenden dezentralisierten Struktur, nämlich daß sie die Einbindung aller Mitgliedstaaten in regionale Belange fördere und daß eine schlanke Verwaltung der regionalen Gemeinschaft Aufwand und Kosten erspare, wandte aber ein:[47]

> "However, the experience learned over the last 12 years of SADCC (the conference) and two years of SADC (the community) has taught us that the decentralised approach to implementation of regional programmes is confronted with several problems caused by among others, lack of capacity of national institutions, domestic political uncertainties and overall weaknesses of national economies. While it may be difficult to identify specific problems experienced by each member country over the last 14 years, invariably performance of some coordinating units has not been up to expectations due to resource constraints. (...)
>
> We recognise that some countries have not employed full time staff in their respective coordinating units and that the only sectors which show some appreciable level of success, are those that are jointly funded. Therefore, it is instructive to suggest that the low performance of existing SADC structures based on decentralisation principle clearly calls for re-examination of institutions for integration. With the foregoing in mind, I wish to propose that the debate on issues of institutions and capacity for community building revolve around the following:
>
> 1. The need to create regional institutions for all priority sectors in the Community.
> 2. The need to establish independent Community institutions."

Auch Mandaza und Tostensen bekräftigen "the undeniable need to create truly Community institutions, with sufficient capacity to carry out the very complex task of building SADC."[48] Trotz dieser deutlichen Hinweise ist die SADC bisher weiterhin durch die dezentralisierte Sektorstruktur geprägt geblieben. Inzwischen ist die Zahl der Sektoreinheiten auf 17 angewachsen, deren Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten wie folgt aussieht:

47 *Senaoana, M.P.,* Institutions for Integration, in: *SADC (ed.),* SADC: Resources, Institutions and Capacity for Integration. The Proceedings of the Consultative Conference held in Lilongwe, Republic of Malawi, 1st-4th February, 1995, Gaborone 1995, S. 88-89.

48 *Mandaza, Ibbo/Tostensen, Arne,* a.a.O. (Anm. 7), S. 78.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Übersicht über SADC-Sektoreinheiten*

| Kooperationsbereiche | Zuständiges Land |
|---|---|
| Agrarforschung | Botswana |
| Ernährung, Getreide, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen | Zimbabwe |
| Binnenfischerei, Forst und Wildpflege | Malawi |
| Hochseefischerei und Meeresressourcen | Namibia |
| Viehzucht und Veterinärwesen | Botswana |
| Umwelt und Bodenverwaltung | Lesotho |
| Wasser | Lesotho |
| Bergbau | Zambia |
| Energie | Angola |
| Transport und Kommunikationswesen | Mozambique |
| Tourismus | Mauritius |
| Industrie und Handel | Tanzania |
| Investition und Finanz | Südafrika |
| Entwicklung menschlicher Ressourcen | Swaziland |
| Arbeit und Beschäftigung | Zambia |
| Gesundheit | Südafrika |
| Kultur, Information und Sport | Mozambique |

*Quelle: SADC Sectoral Responsibilities Chart, aktualisiert*

Nach der Gründung der SADC sind mehrere neue Kooperationsbereiche geschaffen worden (Investition und Finanz; Arbeit und Beschäftigung; Wasser; Gesundheit), nicht zuletzt, um neue Mitglieder in die bestehende dezentralisierte Struktur einbinden zu können. Diese Form der Kooperation prägt damit weiterhin die SADC.

Im Rahmen der gegebenen Struktur und der verabschiedeten Dokumente der SADC gibt es bei der Realisierung der durch den "SADC-Vertrag" formulierten Integrationsziele folgende institutionelle Möglichkeiten:

- die Sektorkoordinierungseinheiten,
- Sektorkommissionen,
- neu geschaffene "regionale Institutionen",
- das Sekretariat als "hauptsächliche exekutive Institution der SADC".



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bereits im Rahmen der SADCC war die Möglichkeit der Einrichtung von Sektorkommissionen vorgesehen.[49] Von den in der Übersicht genannten Kooperationsbereichen sind zwei, Transport und Kommunikationswesen (SATCC) und Agrarforschung (SACCAR), als Sektorkommissionen organisiert.[50] Der Hinweis auf einigermaßen erfolgreiche, "jointly funded" Sektoren im obigen Zitat des Finanzministers von Lesotho bezieht sich auf Sektorkommissionen. Im Unterschied zu den Sektoreinheiten sind sie regionale Institutionen. Da sie als Institution zur SADCC/SADC-Tradition gehören, liegt es nahe, bei der Entwicklung der SADC-Struktur auf sie zurückzugreifen. Das 1996 von der SADC-Gipfelkonferenz verabschiedete "Energieprotokoll" sieht z.B. die Schaffung einer Kommission vor.[51] Dennoch sollte die Möglichkeit, auch neue "regionale Institutionen" zu schaffen, soweit dies vom Inhalt bestimmter Schritte des Integrationsprozeses geboten erscheint, nicht ausgeschlossen werden.[52] Dabei hätte das SADC-Sekretariat eine wichtige vorbereitende Rolle zu spielen.

Die Schaffung einer SADC-Freihandelszone ist offenbar ein Schritt im Integrationsprozeß, der sektorübergreifend ist und daher eine neu geschaffene "regionale Institution" erfordert. Das "Handelsprotokoll" sieht indessen vor, daß die Sektoreinheit, die in Dar-es-Salaam angesiedelte "SADC Industry and Trade Coordination Division" (SITCD), "the day-to-day operations in the implementation of this Protocol" koordinieren soll. Entsprechend der herkömmlichen SADCC/SADC-Struktur wird sie dabei vom Ausschuß der Fachminister sowie dem Ausschuß der Regierungsbeamten angeleitet. Außerdem wird das "Trade Negotiating Forum", in dem auch privatwirtschaftliche Interessen vertreten sind, bei der Aushandlung der konkreten Schritte der Errichtung der SADC-Freihandelszone eine zentrale Rolle spielen.[53]

Angesichts der Tatsache, daß die SITCD zu den Sektoreinheiten gehört, die aufgrund mangelnder Ressourcenausstattung nur über eine begrenzte Durchführungskapazität verfügt, ist kaum anzunehmen, daß sie die komplexen und vielfältigen Aufgaben, die bei der Errichtung einer Freihandelszone auftreten werden, bewältigen kann. Dazu kommt das institutionell gravierendere Problem, daß die SITCD eine – der tanzanischen Regierung unterstellte – nationale Institution (mit einer regionalen Aufgabe) ist. Diese Struktur ist – wie oben

49 *SADCC,* Memorandum of Understanding, abgedruckt in: *Mandaza, Ibbo / Tostensen, Arne,* ebd., S.144.

50 1977 beschloß die SADC allerdings, SACCAR in eine dezentrale Sektoreinheit umzuwandeln und unmittelbar der Verantwortung Botswanas zu unterstellen. Es gäbe dann nur eine Sektorkommission, die SATCC.

51 Protocol on Energy in the Southern African Development Community (SADC) Region (Hektogr.), o.O., o.D. (1996), S. 9.

52 Vgl. *Mandaza, Ibbo / Tostensen, Arne,* a.a.O. (Anm. 7), S. 78.

53 Protocol on Trade, a.a.O. (Anm. 33), S. 17-18.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dargelegt – nach der Gründung der SADCC gewählt worden, um die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten im Rahmen der regionalen Kooperation weitestgehend unangetastet zu lassen. Zwar haben die Mitgliedstaaten in Windhoek 1992 beschlossen, daß sie eine größere Entscheidungsbefugnis auf regionaler Ebene ansiedeln wollen, die durch regionale Institutionen wahrgenommen wird, dennoch geht in der SADC von den fortbestehenden dezentralisierten Strukturen weiterhin die Tendenz zur Bewahrung der nationalen Souveränität aus. Dementsprechend sperren sich die Sektoreinheiten dagegen, wenn das SADC-Sekretariat die ihm im "SADC-Vertrag" zugewiesene Verantwortung für die "strategic planning and management of the programmes of SADC"[54] übernimmt, weil sie darin eine Einschränkung ihrer Zuständigkeit sehen.

So klafft noch eine Kluft zwischen den Beschlüssen der SADC, die regionale Integration im südlichen Afrika zu vertiefen, und der dezentralisierten Praxis ihrer Kooperation. Wurde die Sektorstruktur in den 80er Jahren als geeignetes Mittel angesehen, um die Zugehörigkeit der Mitgliedstaaten zur SADCC zu festigen, so erweist sie sich heute auch als Hindernis für die Stärkung der regionalen Entscheidungsebene. Und der damals eingeschlagene – und für die angestrebte Arbeitsweise durchaus geeignete – Weg einer möglichst wenig aufwendigen Bürokratie läßt sich unter veränderten Bedingungen nur schwer zugunsten einer stärkeren regionalen Organisationsstruktur umorientieren. Ohne eine funktionsfähige regionale Institution kann die angestrebte SADC-Freihandelszone jedoch nicht verwirklicht werden. Eine Rationalisierung der ausufernden Sektorstruktur würde zudem die Stärkung der Kooperationsbereiche ermöglichen, die für die zukünftige regionale Integration vorrangig sind. Die SADC steht hier vor Entscheidungen, die die Ernsthaftigkeit ihres Engagements, von der Projektkoordination der SADCC zur Entwicklungsintegration der SADC voranzuschreiten, auf die Probe stellen werden.

## 5. SADC-"Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit"

Besonders deutlich ist die Tragweite der Souveränitätsfrage im Prozeß der regionalen Kooperation im Südlichen Afrika im sicherheitspolitischen Bereich. Als die SADC im Juni 1996 auf einem Sondergipfeltreffen die Bildung eines neuen politischen Gremiums beschloß, das den Namen "SADC Organ on Politics, Defence and Security" erhielt, waren diesem Schritt längere Beratungen vorangegangen, welche Form die sicherheitspolitische Kooperation der Länder der Region nach dem Ende der Apartheid in Südafrika erhalten sollte.[55]

54 Treaty of the Southern African Development Community, a.a.O., S. 14.

55 Vgl. *Cawthra, Gavin,* Sub-Regional Security Co-operation: The Southern African Development Community in Comparative Perspective (= Southern African Perspectives, No. 63, Centre for Southern African Studies), Bellville 1997.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vor allem ging es um die Zukunft der "Gruppe der Frontstaaten". Mit dem Ende der Apartheidherrschaft in Südafrika waren alle Konflikte in der Region, die auf kolonialer oder weißer Minderheitsherrschaft beruhten, beseitigt. Bereits Mitte 1994 wurde das Befreiungskomitee der OAU, das zur Unterstützung der Befreiungsbewegungen in diesen Konflikten gegründet worden war, aufgelöst. Auch die "Gruppe der Frontstaaten" hatte die Ziele, deretwegen sie Mitte der 70er Jahre gebildet worden war, erreicht, und von daher stellte sich auch die Frage ihres Fortbestehens.

Diejenigen, die sich für eine weitere Existenz der Gruppe der Frontstaaten aussprachen, argumentierten damit, daß die Sicherheitsproblematik nach dem Ende der Apartheid neu definiert und daß sie nun in einem breiteren Kontext der Entwicklung gesehen werden müsse. Dieses "neue Denken über Sicherheit" verschiebe die Sicherheitsproblematik von der Konfliktlösung zur regionalen Entwicklung.[56]

Allerdings ist auch zu beachten, daß die "Gruppe der Frontstaaten" eine Plattform darstellte, auf der sich Staatsmänner der Region profilieren konnten. Der Sprecher der Frontstaaten seit 1991, der simbabwische Präsident Robert Mugabe, sah sich z.B. durch das große internationale Ansehen des neuen südafrikanischen Präsidenten Nelson Mandela etwas in den Schatten gestellt. Die Funktion als Sprecher der Frontstaaten gab ihm indessen eine eigenständige regionale Rolle. Diese Situation mag dazu beigetragen haben, daß sich die Außenminister der Frontstaaten dafür aussprachen, die Gruppe unter der Bezeichnung "Association of Southern African States" neu zu konstituieren. Auch das "Inter-State Defence and Security Committee" (ISDSC) wurde reaktiviert und führte Ende 1994 Beratungen über ein erweitertes Verständnis ihres Sicherheitsauftrags durch. "It was strongly upheld that poverty is a major cause of instability, which constitutes a threat to peace both within and across borders."[57]

Die Frontstaaten hatten immer eng mit der SADCC/SADC zusammengearbeitet, und auch in dieser Phase strebten sie eine Abstimmung der Aufgabenbereiche an. Bei der erweiterten Definition der Sicherheitsproblematik war es allerdings ein Nachteil für die "Gruppe der Frontstaaten", daß sie nicht alle Länder des südlichen Afrika umfaßte; Lesotho, Malawi und Swaziland gehörten ihr nach wie vor nicht an. Als das SADC-Sekretariat Mitte 1994 eine Konferenz auf Ministerebene zum Thema "Democracy, Peace and Security" im südlichen Afrika einberief, um den zukünftigen Beitrag der SADC im Sicherheitsbereich zu erörtern, wurde der Vorschlag, einen SADC-Sektor für "Politics, Diplomacy, International Relations; Defence and Security; Peace, Conflict Prevention, Management and Resolution" einzurichten, gemacht. Diesen Vorschlag machte sich der SADC-Gipfel im August 1994 zu

56 *Omari, Abillah H.,* Regional Security: One View from the Front Line States (= The Arusha Papers, No. 5), Cape Town / Dar es Salaam 1995.

57 Ebd., S. 8.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eigen und beschloß ferner, daß der ASAS-Vorschlag der Frontstaaten mit dem geplanten Sektor zusammengeführt werden sollte, um Überlappungen zu vermeiden.[58]

Die Einrichtung eines Sektors nach dem Muster bisheriger SADCC/SADC-Sektoren erwies sich jedoch als problematisch – und letzten Endes auch als unrealistisch. Denn ein Sektor wäre danach einem Mitgliedsland – Simbabwe war als letzter Frontstaaten-Sprecher im Gespräch – zur Durchführung in nationaler Verantwortung übertragen worden. Die heiklen Themen ihrer Sicherheit im engeren Sinn stehen indessen im Kern des Selbstverständnisses jedes einzelnen Staates über seine nationale Souveränität, deren Behandlung sie daher nicht aus der eigenen Hand geben möchten. Sowohl in bezug auf die dauerhafte Übertragung der Verantwortung an ein Mitgliedsland als auch was die politische Ebene anbelangt, auf der die Arbeit der SADC-Sektoren angesiedelt ist, erwies sich das Sektor-Konzept für die Sicherheitsbelange der Region als nicht konsensfähig.

Fast zwei Jahre dauerte es, bis schließlich das Konzept eines selbständigen, auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs operierenden SADC-"Organs" entwickelt wurde. Es nimmt insoweit die Vorstellungen der Frontstaaten und ihres ASAS-Vorschlags auf, als das "Organ" auf der Gipfelebene angesiedelt ist und unabhängig von anderen SADC-Strukturen tätig wird. Das von den Frontstaaten geschaffene "Inter-State Defence and Security Committee" (ISDSC) bleibt als eine der Institutionen des "Organs" bestehen. Abgesehen von der personellen Identität auf der Gipfelebene manifestiert sich die Anbindung des "Organs" an die SADC darin, daß der Vorsitzende vom SADC-Gipfeltreffen gewählt wird. Zum ersten Vorsitzenden wurde – erwartungsgemäß – Präsident Mugabe von Simbabwe gewählt. Der kollektive Charakter der Funktionsweise des "Organs" zeigt sich darin, daß zum einen der Vorsitz jährlich rotieren (eine Verlängerung der Amtszeit auf drei Jahre ist im Gespräch) und zum anderen eine Führungstroika amtieren soll, die aus dem gewählten Vorsitzenden sowie seinem Vorgänger und dem designierten Nachfolger besteht.[59]

Die Prinzipien, die die Tätigkeit des "Organs" leiten werden, bekräftigen – ähnlich wie die Charta der OAU – den Grundsatz der nationalen Souveränität, beziehen aber auch Elemente eines erweiterten Sicherheitsbegriffes mit ein. Im einzelnen umfassen sie folgende Punkte:

"a) sovereign equality of all member states;
b) respect for the sovereignty and territorial integrity of each State and for its inalienable right to independent existence;
c) achievement of solidarity, peace and security in the region;

[58] SADC: Record of Summit, held in Gaborone, Republic of Botswana, 29th August 1994, S. 13.

[59] The SADC Organ on Politics, Defence and Security: Meeting of SADC Ministers Responsible for Foreign Affairs, Defence and Security (hektogr.), Gaborone, 18 January 1996, S. 3.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 political remedies have been exhausted in accordance with the Charter of the OAU and the United Nations."[60]

Das "Organ" ist – wie die SADC insgesamt, aber noch nachdrücklicher – ein inter-gouvernementaler Zusammenschluß souveräner Staaten. Trotz der Vorrangigkeit des Souveränitätsprinzips enthalten die Grundsätze des "Organs" Formulierungen, die Interventionen – bis hin zu militärischen Interventionen als *ultima ratio* – einbeziehen, wenn Frieden und Sicherheit in der Region in Gefahr sind. Die Beispiele der politischen Krise zwischen König und Premierminister in Lesotho, zwischen Regierung und Gewerkschaften in Swaziland sowie die Verfassungskrise zwischen Regierung und Opposition in Zambia zeigten, daß die Bereitschaft in der SADC durchaus vorhanden ist, bei Konflikten, die streng genommen die Souveränität einzelner Mitgliedstaaten betreffen, einzugreifen.[61] Von den betroffenen Staaten, wie z.B. Zambia, kam indessen postwendend die Rückfrage, wie das "Organ" denn bestimmen wolle, wann eine Krise vorliege, und der Hinweis auf die – auch in den Prinzipien des "Organs" bekräftigte – Unverletzlichkeit der unabhängigen Existenz jedes einzelnen Staates.[62]

Die zunächst etablierte embryonale Struktur des "Organs" signalisierte eine andauernde Präferenz der regionalen Institutionen für "high politics"[63] auf der Gipfelebene. Die im Oktober 1996 von Mugabe einberufene Sitzung des "Organs" nach Luanda, um mit der versammelten Autorität der Staatspräsidenten der Region dem Friedensprozeß in Angola endlich zum Erfolg zu verhelfen (zunächst ohne Erfolg: Savimbi erschien nicht), veranschaulichte dies beispielhaft.[64]

Die Entscheidung, das "Organ", wenn auch mit großer Autonomie, als einen Teil der SADC-Strukturen zu konstituieren, ist als wichtiger Schritt in der Vereinheitlichung der

60 Ebd., S. 1.

61 Vgl. *Moyo, Brian,* Can SADC handle African conflicts?, in: Southern Africa Political and Economic Monthly, Vol. 10, No. 6, March 1997, S. 10; Sunday Mail (Lusaka), 7.7.1996.

62 Vgl. Sunday Mail, 7.7.1996 ("Regional Peace Moves Doubted").

63 Vgl. *Swatuk, Larry A. / Omari, Abillah H.,* Regional Security: Southern Africa's Mobile "Front Line" (= Southern African Perspectives, No. 61, Centre for Southern African Studies), Bellville 1997, S. 21; Chazan, Naomi et al: Politics and Society in Contemporary Africa, 2. Aufl., Boulder, Co. 1992, S. 153 ff.

64 The SADC Organ: Communique of the SADC Organ on Politics, Defence and Security, held in Luanda, 2 October 1996.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

regionalen Entwicklung im südlichen Afrika anzusehen. Auch hier bleiben jedoch institutionelle Fragen des Verhältnisses der beiden Säulen der SADC zueinander – hier die für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Fragen zuständige SADC, dort das für Politik und Sicherheit zuständige SADC-Organ – zu klären.[65] Welche Brisanz darin steckt, zeigte sich auf dem Gipfeltreffen der SADC in Blantyre im September 1997, als es zu einem Disput zwischen den beiden großen Staatsmännern des Südlichen Afrika kam. Nelson Mandela, Vorsitzender der SADC, sprach sich für eine engere Anbindung des Organs an die SADC-Struktur aus. Robert Mugabe, Vorsitzender des SADC-Organs – und amtierender OAU-Vorsitzender – bestand nachdrücklich auf der Autonomie des Organs. Solcherart zu einer Frage persönlichen Ansehens und Einflusses geworden, konnte der Konsens nur im Status quo gefunden werden. Mugabes zunächst auf ein Jahr begrenzte Amtszeit wurde verlängert.

## 6. Schlußbemerkungen

Dieser Beitrag hat sich mit institutionellen Aspekten der zukünftigen Entwicklung der SADC befaßt und dabei politische und ökonomische Fragen etwas in den Hintergrund treten lassen. In der realen Entwicklung der SADC bedingen sich diese drei Ebenen wechselseitig und sind auf das engste miteinander verbunden. Es ist deutlich geworden, daß die SADC mit dem Ende der Apartheid in Südafrika und der Mitgliedschaft des neuen Südafrika ebenfalls neue Stärke gewonnen hat. Die Befreiung Südafrikas von der Apartheid ist auch für die übrigen Staaten der Region, die sich vor allem im Rahmen der Gruppe der Frontstaaten dafür eingesetzt haben, ein Erfolg und hat ihren politischen Zusammenhalt gestärkt. Zudem hat sich das Interesse der internationalen Geber an der Zusammenarbeit mit dem neuen Südafrika auch auf ihre Kooperation mit der SADC positiv ausgewirkt, wie z.B. die beiden EU/SADC-Konferenzen 1994 in Berlin und 1996 in Windhoek gezeigt haben.

Die Euphorie dieser positiven Entwicklung kann indessen nicht die Schwierigkeiten verdecken, die die Region auf dem Weg der Integration noch zu bewältigen haben wird. Teilweise sind diese selbstverursacht wie z.B. die Aufnahme der DR Kongo als Mitglied der SADC auf dem Gipfeltreffen im September 1997. In einer Phase, in der die Vertiefung der Integration durch die Schaffung einer Freihandelszone auf der Tagesordnung steht, die Erweiterung der Mitgliedschaft durch ein Land, das so riesig ist und sich in einem derart desolaten wirtschaftlichen Zustand befindet, vorzunehmen, kann nur zur Folge haben, die Vertiefung der Integration hintanzustellen. Die Entscheidung erfolgte ohne jede Vorbereitung durch das SADC-Sekretariat. Das Interesse der SADC – und vor allem des wasser-

65 Vgl. *Malan, Mark / Cilliers Jakkie,* SADC Organ on Politics, Defence and Security: Future Development (= Institute for Security Studies, Paper No. 19), Halfway House (South Africa), March 1997.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

armen Südafrika – an der DR Kongo richtet sich vorrangig auf das Wasser- und Energiepotential des Kongo-Beckens. Hatte die SADC im Disput mit COMESA noch gegen ein zu großes, unübersichtliches Wirtschaftsgebiet argumentiert, mutet sie sich jetzt dasselbe zu und rechtfertigt sich – wie ehedem COMESAs Generalsekretär Bingu wa Mutharika – mit der Vergrößerung des Marktes. Wurde Mobutus Zaire jahrelang der Zutritt zu SADCC/ SADC aus politischen Gründen verwehrt, wird er nun Kabilas DR Kongo aus politischen Gründen gewährt. Noch immer funktioniert die SADC als Klub von Staatschefs, bei denen die politische Kooperation einen höheren Stellenwert hat als die wirtschaftliche Integration.[66]

Dennoch haben dieselben Staatschefs nach dem Ende der Apartheid neue Integrationsziele formuliert. Deren Realisierung erweist sich indessen aus anderen Gründen ebenfalls als schwierig. Zwar sind durch die Liberalisierung und Demokratisierung der 90er Jahre manche politisch-ideologischen Differenzen zwischen den Ländern der Region eingeebnet worden und können infrastrukturelle und wirtschaftliche Interdependenzen, die in der Vergangenheit den Makel der weißen Dominanz trugen, nun einer gleichberechtigten Kooperation zugute kommen; dennoch stellen die wirtschaftlichen Differenzen zwischen Südafrika und den übrigen SADC-Mitgliedsländern[67] eine beträchtliche Hürde für eine durch "equity, balance and mutual benefit" (SADC-Vertrag) geprägte Kooperation dar.

Die Handelsbeziehungen in der Region und konkret die Verhandlungen über das "Handelsprotokoll" der SADC haben darüber hinaus Interessendifferenzen offenbart, die nicht unterschätzt werden dürfen. Während das neue Südafrika aus der Apartheidzeit relativ hohe Zollschranken übernommen hat, haben andere Länder der Region, wie z.B. Zambia, im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen ihre Außenzölle stark abgebaut. Dies hat es südafrikanischen Firmen erleichtert, in diese Märkte einzudringen, während der eigene Markt weiterhin durch Zölle abgeschirmt bleibt. Hatten SADC-Länder wie Zambia, Zimbabwe und Malawi daher ein Interesse, das "Handelsprotokoll" möglichst schnell zu verabschieden, zögerte Südafrika die Einigung hinaus, denn aus der bestehenden Situation zieht es deutliche Vorteile. Bei der nun anstehenden Vorbereitung der SADC-Freihandelszone werden diese Interessengegensätze zweifellos zu schwierigen Verhandlungen führen. Allein die Ratifizierung des Handelsprotokolls durch die einzelnen Mitgliedsländer führte bereits zu Verzögerungen. Bis Anfang 1998 hatten erst Botswana, Mauritius und Tanzania das Dokument ratifiziert.

66 Vgl. *Lancaster, Carol,* a.a.O. (Anm. 5).

67 Das südafrikanische BSP ist z.B. mehr als dreimal so groß wie das der übrigen SADC-Mitgliedsländer zusammen. Vgl. *Handley, Antoinette / Mills, Greg (eds.),* From Isolation to Integration? The South African Economy in the 1990s, Johannesburg 1996, S. 8.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die SADC hat heute einen Punkt erreicht, an dem sie gefordert ist, den politischen Willen der Mitgliedstaaten, die regionale Kooperation und Integration auf eine höhere Stufe zu heben, nicht allein durch große Worte zu proklamieren, sondern durch Entscheidungen und konkrete Maßnahmen auf dem Weg der angestrebten "Entwicklungsintegration" unter Beweis zu stellen. Dazu erscheint auch die Stärkung der Entscheidungskapazität auf der Ebene regionaler Institutionen unabdingbar.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

## The Constitutional Court in the Context of Democratization: The Case of South Korea

By *Kun Yang*

The Constitutional Court of South Korea was established in 1988. Since then, the Court has become an important institutional arbiter of the pace and extent of the transition to democracy. This paper aims to provide an overview of recent South Korean experience in operating a constitutional court system from a socio-legal perspective. Following the introductory description of background, jurisdiction and composition of the Constitutional Court, some major cases are examined along with the statistics of disposition of cases.
Further, the general trend and character of Korean constitutional adjudication are discussed. Attention is focussed on the conditions and limits of judicial activism. The final section inquires into an institutional factor for the successful operation of a constitutional adjudication system. It is argued in particular that the European type of constitutional court system is preferable to the American judicial review system.

## The Southern African Development Community (SADC) after Apartheid: New Goals, old Problems

By *Peter Meyns*

Originally founded to reduce the dependence of its member countries on Apartheid South Africa, the South African Development Coordination Conference (SADCC) redefined and renamed itself as the end of Apartheid drew close. This contribution looks at the Southern African Development Community (SADC) in the 1990s focussing in particular on institutional aspects. With regard to the existence of competing regional organizations in southern Africa it is argued that SADC is today the preferred institution having gained a decisive advantage over the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) when the new democratic government in the Republic of South Africa decided to become a member. Progress towards the implementation of the new integration agenda is still slow, however. Here, it is suggested that the decentralised sectoral structure which SADC inherited from SADCC might now prove to be a hindrance to strengthening the regional decision-making level and, in the process, progress towards the free trade zone proclaimed in the 1996 trade protocol. The reluctance of member states to relinquish their national sovereignty in favour of the common regional course is also visible in the initial experiences of the recently established SADC "Organ on Politics, Defence and Security". It is concluded, therefore, that, if SADC is to advance to a higher level of integration, concrete measures aimed at achieving the "development integration" envisaged will be needed rather than high-flown political proclamations.



https://doi.org/10.5771/0506-7286-1998-2-171 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY