



# Regionalismus neuen Typs

Wolfgang Köhler, Text | Markus Matzel; GTZ-Archiv, Fotos

Das südliche Afrika setzt auf mehr Gemeinsamkeit. Als erste Entwicklungsregion der Welt beschloss die Southern African Development Community einen strategischen Plan, der im Kern nur ein Ziel kennt: eine tiefere Integration der Mitgliedsländer in die Entwicklungsgemeinschaft.



Gesten über Zusammenarbeit und Integration geredet wird, ohne dass Taten folgen – wie schon so oft in der Vergangenheit dieses gebeutelten Kontinents.

Diesmal aber könnte es anders kommen. Stefan Mair sieht seit den 90er Jahren in Afrika eine Welle der Regionalisierung, „die sich fundamental von den ersten Anstrengungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit“ in den 60er und 70er Jahren unterscheidet. Damals sei es unter dem Begriff Pan-Afrikanismus zumindest rhetorisch um die Überwindung der willkürlichen Trennung der afrikanischen Völker durch koloniale Grenzen gegangen und darum, neokoloniale wirtschaftliche Abhängigkeiten zu mildern.

Bildung von Wirtschaftsgemeinschaften ein wichtiger Zwischenschritt zur Integration der Länder Afrikas in die Weltwirtschaft ist“, sagt Zehender. Und schließlich hätten die meisten afrikanischen Staaten Strukturanpassungen hinter sich, die bereits zu einer Annäherung von Wirtschaftssystemen und -verfassungen geführt hätten.

Der Weg zu echter Integration ist jedoch mühsam und langwierig. Ein einigendes Band für die Länder im südlichen Afrika war in der Vergangenheit der Kampf gegen die Apartheid in Südafrika. Seither verbindet die ehemaligen so genannten Frontline-Staaten vor allem das gemeinsame Interesse, sich nicht vom wirtschaft-

Integration in die Weltwirtschaft: DaimlerChrysler ist ein gewichtiger Global Player in Südafrika. Die GTZ unterstützt im Johannesburger Werk das interne Programm des Unternehmens gegen Aids.

### Strategischer Entwicklungsplan

Mit ihrem Entwicklungsplan, dem Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP), setzen sich die Mitgliedsländer der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC gemeinsam zum Ziel,

- durch Integration der nationalen Märkte das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Region zu steigern und die verbreitete Armut zu mindern;
- Demokratie, Frieden, Sicherheit und Stabilität beizubehalten und zu verteidigen;
- nationale und regionale Strategien und Programme so zu verändern oder zu gestalten, dass sie einander ergänzen;
- natürliche Ressourcen nachhaltig zu nutzen und die Umwelt effektiv zu schützen;
- Aids und andere Epidemien zu bekämpfen und die Gleichberechtigung von Mann und Frau durchzusetzen.



**D**er 12. März 2004 könnte einmal als wichtiges Datum in die Geschichte des südlichen Afrikas eingehen. An diesem Tag verabschiedete der Ministerrat der 14 Mitgliedsstaaten der Southern African Development Community (SADC) einen gemeinsamen Regionalen Strategischen Entwicklungsplan, der sich für die mittel- und langfristige wirtschaftliche und politische Entwicklung der Region als wegweisend erweisen könnte. Ein vergleichbares und ähnlich umfassendes Strategiepapier zur regionalen Integration gibt es bisher kaum irgendwo in der Welt. Für Skeptiker sicherlich ein erneutes Indiz dafür, dass hier ein weiteres Mal mit großen Worten und

„Der neue Regionalismus der 90er Jahre hat sich dagegen dem Paradigma der Weltmarktintegration verschrieben“, schreibt der Leiter der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik.

GTZ-Mitarbeiter Wolfgang Zehender, der einige Jahre lang ein Projekt zur Förderung des regionalen Handels in Südafrika leitete, stützt diese These. Seit dem Ende des Kalten Krieges stünden afrikanische Regierungen zunehmend unter Druck, schwierige grenzüberschreitende Probleme selbst zu lösen. Erste Erfahrungen zeigten, dass funktionierende Regionalgemeinschaften dabei helfen können. Gleichzeitig sei die Einsicht gewachsen, „dass die

lich übermächtigen Südafrika erdrücken zu lassen. Immerhin hat dieses Interesse bereits dazu geführt, den Hegemon der Region in die SADC einzubinden. Doch dieses einigende Band ist dünn. Am ehesten trägt noch die Erkenntnis: Wirtschaftswachstum und Wohlstand für die Länder des südlichen Afrikas wird es nur geben durch Integration in die Weltwirtschaft und zunehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der Weg dorthin führt über größere Märkte als sie die einzelnen Mitgliedsstaaten aufweisen können.

Die wirtschaftliche Ausgangslage ist in den SADC-Ländern allerdings höchst unterschiedlich.



Helmut Müller-Glodde, Leiter des von der GTZ unterstützten Programms zur Stärkung des SADC-Sekretariats: „Der SADC gehören Länder an wie Mauritius und Südafrika, die schon weit industrialisiert sind und sich stark dem marktwirtschaftlichen Konzept verpflichtet fühlen; dann aber auch Länder wie Angola und die Demokratische Republik Kongo, die aus Bürgerkriegssituationen hervorgehen und sich noch eng an zentralwirtschaftlichen Systemen orientieren.“

Entsprechend unterschiedliche Denkweisen und Wertekulturen prallen in der SADC aufeinander. Die Wirtschaftskraft hat ebenfalls ein starkes Gefälle. Die dominierende Volkswirtschaft besitzt Südafrika, mit einem Anteil von gut zwei Dritteln des SADC-Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die zehn kleinsten Länder erwirtschaften gemeinsam nur rund 20 Prozent des gemeinsamen BIP. Die Spanne der jährlichen Pro-Kopf-Einkommen reicht von 96 Dollar in der Demokratischen Republik Kongo bis zu 6530 Dollar in der Inselrepublik Seychellen.

Solche Unterschiede machen die regionale Integration nicht einfacher. Die oft abstrakte Einsicht in den Nutzen von Kooperation und Zusammenarbeit konkurriert nur allzu oft mit dem Bedürfnis nach Schutz der eigenen Ressourcen im Kampf gegen die Armut.

### Loyalität auf dem Prüfstand

Immerhin, die ersten Schritte hin zu einer vertieften Integration sind getan. Die Staats- und Re-

gierungschefs der SADC-Mitgliedsländer vereinbarten im Jahr 2001 bei ihrem Treffen in Windhoek eine grundlegende Reform ihrer Gemeinschaftsinstitutionen. Zuvor waren zwar immer wieder gemeinsame Projekte und Programme beschlossen und Protokolle verabschiedet worden; deren Umsetzung litt jedoch unter der geringen Leistungsfähigkeit und unübersehbaren Managementchwäche der SADC-Institutionen.

In der Vergangenheit hatte das SADC-Sekretariat gerade mal 40 Mitarbeiter und war „eine hoch politische Veranstaltung“, sagt Helmut Müller-Glodde. Die leitenden Mitarbeiter seien jeweils von ihren Regierungen ernannt und entsandt worden und hätten in erster Linie die nationalen Interessen ihres Landes in der Gemeinschaftsinstitution vertreten. „Erst im Laufe dieses Jahres wird das Sekretariat erstmals selbst neue Direktoren auswählen und einstellen: für Handel und Investitionen, Infrastruktur, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen sowie für Gesundheit und soziale Dienste. Müller-Glodde: „Wir erwarten, dass deren Loyalität dann zuerst der Gemeinschaftsinstitution gilt und erst in zweiter Linie ihrem Herkunftsland.“

Mit dem soeben verabschiedeten Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) kommen auf das Sekretariat viele neue Aufgaben zu: das Management sowie die Koordinierung und das Monitoring von komplexen Programmen in einem breiten Spektrum von Sektoren. Eine

ganz neue Bedeutung und Brisanz bekommen Aspekte wie Führung und Zusammenarbeit, Managementtechniken des Delegierens, die horizontale und vertikale Zusammenarbeit von Mitarbeitern und Abteilungen sowie Techniken des Planens, der Budgetierung und der Prioritätensetzung. Außerdem muss personell aufgestockt werden.

Seit Herbst 2002 begleitet Helmut Müller-Glodde die Umgestaltung des SADC-Sekretariats in einer strategisch bedeutsamen und politisch sensiblen Position für die GTZ. Wenn es ihm gemeinsam mit den Führungskräften des SADC-Sekretariats gelingt, Kapazitäten für Management, Planung und Überwachung aufzubauen, ist in der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft ein Grundstein für effizientere und effektivere Zusammenarbeit der Mitgliedsländer gelegt. Alle Akteure sind sich einig: Ohne erheblich stärkere regionale Kapazitäten, ausgestattet mit klaren Entscheidungsmandaten, eindeutigen Rollen und Verantwortlichkeiten sowie angemessenen personellen und finanziellen Ressourcen, wird es keinen tiefen Integrationsprozess geben.

### Private Impulse

Aber Managementkapazitäten sind nur einer der notwendigen Grundsteine. „Bisher ist die SADC noch eine überwiegend staatliche Veranstaltung“, bedauert Helmut Müller-Glodde. In Einzelfällen habe es zwar schon grenzüberschreitende Kooperationen mit

Regional denken,  
lokal handeln:  
Kleinstunternehmen, die  
Eingliederung von Ex-Kämpfern  
in die Landwirtschaft sowie die  
Fischerei- und Textilwirtschaft  
sind feste Größen in der wirtschaftlichen  
Entwicklung vieler  
SADC-Länder.



der Privatwirtschaft gegeben. So machte sich das Transportgewerbe der SADC-Länder für vereinfachte Zollabfertigungen an den Grenzen stark. Doch das blieben bisher Ausnahmen.

Im Alltag von Verbänden, Kammern und Unternehmen – einige große Firmen ausgenommen – spielen die Programme und Protokolle der SADC bisher keine spürbare Rolle. Müller-Glodde: „Die meisten Kammern und Verbände sind schwach und unterbesetzt und haben Mühe, die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den jeweiligen nationalen Regierungen wahrzunehmen.“ Einzelne regionale Verbände seien zwar inzwischen gegründet, aber auch ihnen mangle es an Kapazitäten, Kompetenzen und Know-how, um ihre Stimmen im Integrationsprozess vernehmbar erheben zu können. Ein regionaler GTZ-Berater arbeitet deshalb seit 2002 im SADC-Sekretariat daran, den Dialog zwischen SADC-Institutionen und Akteuren der Privatwirtschaft zu institutionalisieren. Dies führte dazu, dass sich wichtige Interessenvertreter der Privatwirtschaft an der Erarbeitung des RISDP beteiligen konnten.

### Institutionen im Dialog

Geber und Entwicklungsorganisationen, die die regionale Integration fördern wollen, finden ein großes Betätigungsfeld. Das beginnt beim politischen Dialog. Parlamentarier aus Europa und SADC-Mitgliedsländern tauschen Erfahrungen aus. Minister beider



Regionen treffen sich auf Konsultativkonferenzen. Die Gesprächspartner aus dem südlichen Afrika sollen davon überzeugt werden, dass eine starke Gemeinschaft den einzelnen Mitgliedsländern langfristig dauerhafte Vorteile bringt. Die Mechanismen, die dabei wirken, sind häufig jedoch nur schwierig zu vermitteln.

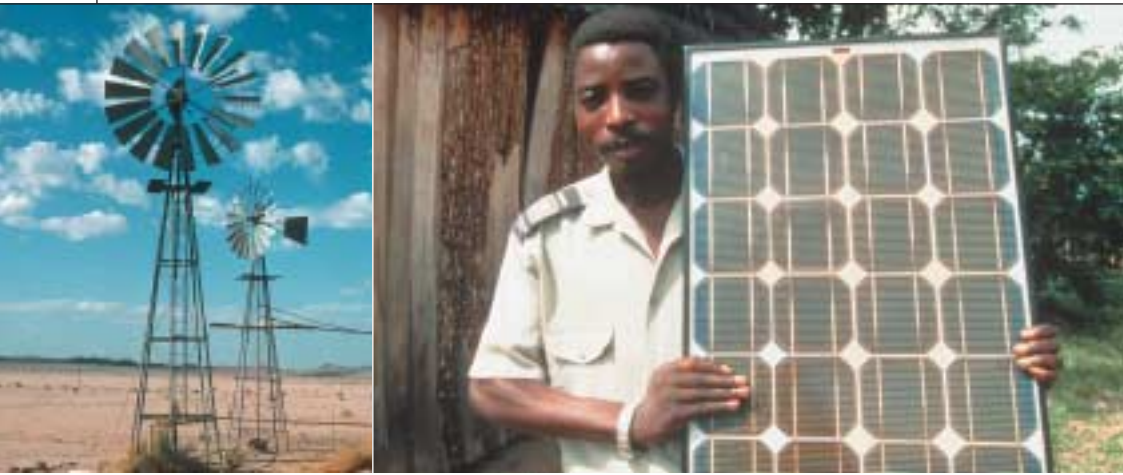
Und dann ist da das breite Spektrum der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit. Die GTZ hält es für angezeigt, die Förderung noch stärker als

bisher auf Programme zu konzentrieren, die wirkliche Fortschritte in der regionalen Integration bringen. Müller-Glodde: „Viele Geber wollen zwar die Regionalintegration fördern, binden aber ihre Mittel nicht immer an Fortschritte in echter Integration. De facto handelt es sich dann oft um nationale Projekte, die aber die eigentlich angestrebten Integrationsziele verfehlen.“

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist mit ihren Beratern im Zentrum des SADC-Sekretariats an einer politisch hoch sensiblen Stelle strategisch hervorragend positioniert. Die GTZ kann ihre Beziehungen in der Region weiter stärken, indem sie den Aufbau weiterer Kapazitäten unterstützt, die für die Integration im südlichen Afrika von zentraler Bedeutung sind. Im Entwicklungsplan RISDP, der zentralen Integrationsagenda der SADC, „steht jetzt wirklich alles drin“, sagt Müller-Glodde und fügt hinzu: „Diesen Elefanten muss man erst einmal zerlegen, um die eigentlichen regionalen Themen erkennen und bearbeiten zu können.“ ▶ ▶ ▶

Ausbildung für junge Menschen:  
Mit ihrer Erfahrung in der Berufsbildung ist die GTZ allen Mitgliedsländern der SADC ein verlässlicher Partner.





Energie im Kleinen: Lokale Windräder und Solarzellen mindern Versorgungsprobleme in ländlichen Gebieten, die noch nicht ans Stromnetz angeschlossen sind.

Da gilt es zum einen, die bereits eingeleiteten institutionellen Reformen fortzusetzen. Hier müssen Management- und Planungskapazitäten auf- und ausgebaut, Zuständigkeiten geklärt und Spielregeln vereinbart werden. Außerdem ist trotz guter Ansätze die Rollenverteilung zwischen Mitgliedsländern und den regionalen Institutionen noch längst nicht eindeutig geklärt. Dies zu tun, ist um so dringlicher, da in der SADC schon jetzt 410 Projekte und Programme laufen, die implementiert und koordiniert werden müssen.

Dann muss das wichtige Feld der Handelsliberalisierung und der Marktorganisation beachtet werden. Was ist zu tun, damit die SADC bis 2008 die vereinbarte Freihandelszone und bald danach die Zollunion erreicht?

In manchen Ländern gibt es noch große Furcht vor dem Verlust von Zolleinnahmen aufgrund des geplanten Abbaus von Zollbarrieren. Und ausgerechnet Südafrika, der stärkste Partner im Bunde, ist ängstlich darauf bedacht, seine Industrien mit allerlei technischen Hürden vor potenzieller Konkurrenz aus der Region zu schützen. Um den Handel in der Region zu erleichtern, müssen vor allem die Prozeduren der Zollabfertigung modernisiert und beschleunigt werden. Dem gleichen Ziel folgend, sind regionale Institutionen für Standardisierung und Normung zu etablieren, um nicht-tarifäre Handelshemmnisse abzubauen und den Aufbau neuer zu verhindern. Und schon warten neue Fragen auf Klärung: Was müssen die SADC-Mitgliedsländer unternehmen, wenn 2008 das neue Handelsabkommen mit der Europäischen Union in Kraft tritt? Und welche Schritte sind nötig, um die Region fit zu machen für WTO-Regularien und anstehende Verhandlungsrunden?

Die Privatwirtschaft selbst ist zumindest in weiten Teilen der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft noch nicht ausreichend auf den transnationalen Wettbewerb vorbereitet. Nach mehreren Jahrzehnten staatswirtschaftlicher Rahmenbedingungen haben sich viele Unternehmen in einer Situation eingerichtet, die ihnen ein wirtschaftliches Auskommen erlaubte, ohne von allzu viel Wettbewerb gestört zu werden. Dieser Unternehmertypus prägt noch immer den Stil einiger Selbsthilfeorganisationen, insbesondere der Verbände und Kammern. Obwohl Zwangsgliedern die Ausnahme sind,

mangelt es an innovativer Mitgliederwerbung und an modernen Dienstleistungsangeboten.

Moderne Unternehmer und Unternehmerinnen, risikofreudige und visionäre Manager mit hervorragender Ausbildung und internationaler Erfahrung, sind in den meisten Ländern zwar schon anzutreffen, aber noch bei weitem in der Minderheit. Immer öfter erheben diese Unternehmerpersönlichkeiten zwar schon in Verbänden und Kammern ihre Stimmen, doch bedürfen sie dabei noch erheblicher Unterstützung. Denn von zwei Seiten wachsen mit zunehmender regional- und weltwirtschaftlicher Integration die Anforderungen an Kammern und Verbände: Regierungen und SADC-Institutionen erwarten, dass die Privatwirtschaft ihre Interessen klar artikuliert. Die Unternehmer fordern ihrerseits mehr Unterstützung dabei, den zunehmenden Wettbewerbsdruck abfedern zu können. In vielen Ländern und Branchen fehlt es auf beiden Seiten an den Kompetenzen und Kapazitäten, um solchen Erwartungen gerecht zu werden.

Ein weiteres Betätigungsfeld für die Entwicklungszusammenarbeit zur Stärkung regionaler Integration sieht Müller-Glodde im Thema *accountable governance*. In den meisten SADC-Ländern seien die staatlichen Institutionen schwach und nur unzureichend in der Lage, ihre Aufgaben und Funktionen wahrzunehmen. Frieden, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit in der Region hängen aber unter anderem von der Fähigkeit der nationalstaatlichen sowie der regionalen Institutionen ab, die vereinbarten Grundsätze der SADC tatsächlich umzusetzen. Dazu gehört auf allen Ebenen der intraregionale Dialog mit dem Ziel, bei grenzüberschreitenden Problemen Kompromisse zu schließen. Das gilt besonders für die Bereitstellung und Verwaltung öffentlicher Güter. Wasserressourcen müssen so verwaltet und bewirtschaftet werden, dass alle Anrainer einen fairen Nutzen daraus ziehen. Ungleich verteilte Energieressourcen sollten gebündelt, Stromnetze

## Kompetente Führungsebene

Die Lage	Fachliche und organisatorische Defizite behindern das Sekretariat der Southern African Development Community (SADC) dabei, die Strukturreform innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft umzusetzen.
Das Ziel	Das Sekretariat treibt den Prozess der regionalen Integration im südlichen Afrika effizient und effektiv voran.
Das Konzept	Die GTZ stärkt das Management des Sekretariats sowie regionale und nationale Integrationsfaktoren, qualifiziert Fach- und Führungskräfte der SADC und fördert die Rolle des Privatsektors.
Die Partner	Das Sekretariat und der regionale Dachverband der Industrie- und Handelskammern.
Die Kosten	Das BMZ unterstützt die Technische Zusammenarbeit zur Stärkung des SADC-Sekretariats mit rund 4,5 Millionen Euro.

untereinander verbunden werden. So genannte Peace Parks, grenzüberschreitende Natur- und Wildschutzgebiete, tragen nicht nur zum Wohlergehen der Menschen in der Region und zum Naturschutz bei, sondern auch zur Friedenssicherung.

Die SADC kann auch nationale Bemühungen gegen Aids flankieren: ganz praktisch durch den Großeinkauf von Medikamenten und durch die Einrichtung eines regionalen Aids Trust Funds. Der Aufbau und die Pflege von Netzwerken, die Information über

hat für die nächsten Jahre 160 Millionen Euro für Integrationsprogramme der SADC bereitgestellt. Nun muss sichergestellt werden, dass sich die Mittelvergabe tatsächlich an den Prioritäten des RISDP ausrichtet und an entsprechende Programmwirkungen geknüpft ist.

Ihren Dialog auf politischer und technischer Ebene wollen SADC und Geber in bessere institutionelle Bahnen lenken. Erste Schritte zur Gründung einer SADC-Geber-Arbeitsgruppe sind gemacht. Ein Aktionsplan soll



Partner Jugend: Junge Menschen in wirtschaftliche Entscheidungsprozesse einzubinden, ist in allen Ländern der Entwicklungsgemeinschaft SADC gleich wichtig.

Good Practices sowie technische Expertise lassen sich auf SADC-Ebene koordinieren; ebenso die Aids-Bekämpfungsstrategien der einzelnen Länder.

### Neue Partnerschaft

Um den anspruchsvollen Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) umzusetzen, bedarf es einer neuen Partnerschaft zwischen SADC, Entwicklungsorganisationen und Gebern. Diese Partnerschaft setzt voraus, dass sich die Mitgliedsländer der SADC mehr als bisher selbst mit Engagement und nationalen Ressourcen an ihren eigenen Programmen beteiligen. Tatsächlich sollen die Mitgliedsländer ab August 2004 die vereinbarten RIDSP-Gemeinschaftsprogramme verstärkt aus ihren eigenen Budgets finanzieren. Trotzdem hoffen sie natürlich auf tatkräftige Unterstützung der Geberländer und der Entwicklungszusammenarbeit. Die Europäische Union allein

externe Förderung effektiver machen. Eine Organisationseinheit im SADC-Sekretariat wird zwischen den Gebern koordinieren. Die bessere Abstimmung zwischen den Gebern, insbesondere der Gebergemeinschaft mit der EU, könnte eine gemeinsame Programmfinanzierung und sektorweite Programmansätze ergeben – unter Federführung der SADC.

Die Förderung des regionalen Integrationsprozesses braucht Geduld und vor allem Kontinuität. Die neue Entwicklungsstrategie der Southern African Development Community ist eine Chance. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Helmut Müller-Glodde: „Die Mitgliedsländer müssen jetzt Farbe bekennen und den RISDP in die Wirklichkeit umsetzen. Wir sollten sie als unsere Partner beim Wort nehmen und ergänzend unterstützen.“

Wolfgang Köhler ist freier Wirtschaftsjournalist in Düsseldorf.

## SADC:

# Vom Befreiungskampf zur Wirtschaftsunion

Gegen Ende der 70er Jahre wuchs in den Staaten des südlichen Afrikas die Einsicht, dass eine eigene Nationalflagge und eine Nationalhymne nicht ausreichen, um das Leben der Menschen zu verbessern. Die Regierungen der so genannten Frontstaaten Angola, Botswana, Mosambik, Tansania und Sambia hatten bereits positive Erfahrungen mit regionaler Zusammenarbeit im politischen Befreiungskampf und im Kampf gegen das Apartheid-Regime in Südafrika gemacht. Im Juli 1979 riefen deshalb die Wirtschaftsminister im tansanischen Arusha die South African Development Coordination Conference (SADCC) ins Leben. Die inzwischen neun Länder – zu den Frontstaaten kamen Lesotho, Malawi, Swasiland und Simbabwe hinzu – stellten damit ihre Kooperation auf eine breitere Basis. Wichtigstes Ziel der SADCC: die wirtschaftliche Abhängigkeit der Länder von der übermächtigen Republik Südafrika zu mildern. Nach dem Ende des Apartheid-Regimes galt es außerdem, den potenziellen regionalen Hegemon Südafrika in die regionale Zusammenarbeit einzubinden und seine Wirtschaftskraft für die der Region zu nutzen.

Die SADCC wandelte sich deshalb im Jahr 1992 zur South African Development Community (SADC). Aus dem lockeren Staatenbund war eine völkerrechtlich bindender Wirtschaftsgemeinschaft geworden, die sich fortan eine tiefere wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration zum Ziel setzte. Inzwischen wuchs die SADC auf 14 Mitglieder an: 1990 kam Namibia hinzu, 1994 Südafrika, 1995 Mauritius und 1997 die Seychellen sowie die Demokratische Republik Kongo. Die SADC hat die politische Stabilität und die Sicherheit in der Region verbessert. Die Entwicklungsgemeinschaft verabschiedete außerdem einen Aktionsplan für wirtschaftliche und soziale Kooperation. Protokolle liefern den rechtlichen Rahmen für die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer.

Im Laufe der 90er Jahre zeigte sich aber auch: Die politischen Institutionen halten nicht Schritt mit der politischen Entschlossenheit, die Kooperation der Mitgliedsstaaten auszuweiten. Vor allem das SADC-Sekretariat hinkte hinterher. Um die Effizienz und die Effektivität der politischen Richtlinien und Programme zu steigern, beschlossen die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen im März 2001 deshalb eine Reform des Sekretariats. Das Sekretariat erhielt den Auftrag, einen Regionalen Strategischen Entwicklungsplan zu erarbeiten, der den Mitgliedsländern und der Organisation selbst eine klare mittel- und langfristige Orientierung für künftige Projekte und Programme geben soll.

Wolfgang Köhler