

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXII 2–2006

REGIONALE INTEGRATION Tendenzen und Alternativen

Schwerpunktredaktion: Joachim Becker
Karen Imhof
Oliver Schwank

mandelbaum *edition südwind*

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)
Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten

Redaktion: Gerald Faschingeder, Karin Fischer (verantwortlich), Margit Franz, Inge Grau, Irmi Maral-Hanak, Franziska Herdin, Karen Imhof, Johannes Jäger, Bettina Köhler, Franz Kolland, René Kuppe, Bernhard Leubolt, Barbara Nothegger, Andreas Novy, Christof Parnreiter, Petra Purkharthofer, Kunibert Raffer, Anselm Skuhra

Board of Editors: Dieter Boris (Marburg), John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig), Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda), Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago), Helmut Konrad (Graz), Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur), Dieter Rothermund (Heidelberg), Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston), Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Produktionsleitung: Pia Lichtblau

Umschlaggestaltung: Pia Lichtblau

Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial
- 11 JOACHIM BECKER
Metamorphosen der regionalen Integration
- 45 OLIVER SCHWANK
Regionale Integration und Polarisierung: Die *Southern African Development Community*
- 68 EDUARDO GUDYNAS
Von weicher Integration und hartem Handel zu autonomem Regionalismus
- 90 INGRID EL MASRY
Von der Einheit zur Zersplitterung?
Die arabische Integration im Spannungsfeld historischer und internationaler Rahmenbedingungen
- 110 Rezension
- 114 Schwerpunktredaktion, Autorinnen und Autoren
- 117 Impressum

OLIVER SCHWANK

Regionale Integration und Polarisierung: Die *Southern African Development Community*

1. Einleitung

Regionale Integration ist auch im Südlichen Afrika zu einem Konzept geworden, an das sich Hoffnungen auf Entwicklung und Wirtschaftswachstum knüpfen und entlang dem wirtschaftspolitische Strategien zur Erreichung dieser Ziele entwickelt werden. Die Länder des Südlichen Afrika folgten mit der Einrichtung der *Southern African Development Community* (SADC) 1992 dem globalen Trend einer zunehmenden Regionalisierung der Handelsbeziehungen seit den 1990er Jahren. Während die Erwartungen an die Integration die gleichen wie etwa in Lateinamerika oder anderen Regionen sind, unterscheiden sich jedoch die Voraussetzungen fundamental. Das Südliche Afrika ist auf Grund seiner Geschichte ein extrem polarisierter Wirtschaftsraum, in dem ein hoch entwickeltes und modernes Zentrum einer armen und unterentwickelten Peripherie gegenüber steht. Ein erfolgreiches Integrationsprojekt muss daher eine wesentliche zusätzliche Leistung erbringen: es muss versuchen, den Abstand zwischen Südafrika, dem ökonomischen und politischen Riesen der Region, und seinen mittel- und unmittelbaren Nachbarländern zu verringern. Kann die SADC dieses Ziel erreichen? Ist das Errichten einer Freihandelszone und einer Zollunion im Südlichen Afrika, die bis spätestens 2012 geplant ist, dafür die richtige Strategie?

Zur Beantwortung dieser Frage ist zunächst ein Blick auf die Theorie vonnöten, die einer derart konzipierten Integration zu Grunde liegt. Im ersten Teil dieser Arbeit stelle ich daher kurz die Überlegungen neoklassischer ÖkonomInnen dar, die unter regionaler Integration vor allem eine Handelsintegration verstehen. Seit einigen Jahren wird aber selbst innerhalb der Neo-

klassik Kritik an dem Paradigma des immer Wohlfahrt schaffenden Freihandels laut. Subsumiert unter dem Label *New Economic Geography* zeigten verschiedene AutorInnen, dass mit der Aufgabe der Annahme konstanter Skalenerträge gänzlich andere Aussagen möglich sind. Damit können vor allem für Entwicklungsländer relevante Konzepte wie die List'schen *infant industries* (vgl. Becker in diesem Heft), die in anderen Schulen lange anerkannt waren, auch in neoklassischen Modellen formuliert werden.

Diese Erkenntnisse sind gerade in Regionen wie dem Südlichen Afrika relevant, wo sehr unterschiedlich entwickelte Länder aufeinander treffen. Der zweite Abschnitt versucht, die Entstehung dieser Ungleichheit und der Dominanz Südafrikas im Subkontinent nachzuzeichnen.

Die 1980 gegründete *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC) stellte den ersten Versuch der Länder der Region dar, gemeinsam die Abhängigkeit vom übermächtigen Nachbarn Südafrika zu reduzieren. Auch die SADC als Nachfolgeorganisation verfolgt implizit dieses Ziel. Als Kernstück ihrer Strategie setzt sie seit 2000 ein Freihandelsabkommen um. In Anlehnung an die Erkenntnisse der *New Economic Geography* stellt sich allerdings die Frage, ob Freihandel in einer Region wie dem Südlichen Afrika die vorhandene Polarisierung nicht noch verstärken wird.

Nach einer Darstellung der Politik der SADC und der Rolle Südafrikas seit dem Beitritt zur Gemeinschaft 1994 versuche ich im letzten Teil, die bisherigen und die zu erwartenden Auswirkungen des Freihandelsprotokolls und der begleitenden Maßnahmen der SADC auf die Region darzustellen und damit die anfangs gestellte Frage nach den Erfolgchancen des Integrationsprojekts zu beantworten.

2. *The Gains from Trade* – Ein Exkurs in die neoklassische ökonomische Theorie

Regionale Integration, die in diesem Artikel als zwischenstaatliche Zusammenarbeit, Interaktion und Interdependenz verstanden wird, wird seit dem Zweiten Weltkrieg vor dem Hintergrund der europäischen Integration in verschiedenen ökonomischen Denkschulen thematisiert. In der Entwicklungsökonomie wurde das Konzept zunächst von Autoren wie Prebisch aufgegriffen, die einen „geschlossenen Regionalismus“ propagierten. Ent-

wicklungsländer sollten Zölle untereinander abbauen, dies aber mit hohen (prohibitiven) Außenzöllen kombinieren, um importsubstituierende Industrialisierung zu ermöglichen (Mistry 2003: 117). Seit den 1980er Jahren steht hingegen der sogenannte „offene Regionalismus“ im Vordergrund, in dem neoklassische ÖkonomInnen Handels- und Marktintegration bei gleichzeitiger Außenöffnung diskutieren. Auch hier diene zunächst der europäische Einigungsprozess als Vorbild. Dementsprechend findet sich das Bild einer stufenweisen Integration, die bei der Gewährung von gegenseitigen Handelspräferenzen beginnt und in einem gemeinsamen Markt ihren Abschluss findet. Im Gegensatz zum geschlossenen Regionalismus werden aber die Zölle gegenüber dem Rest der Welt nicht erhöht, sondern die Handelsintegration in der Region stellt einen Schritt in Richtung weltweiter Handelsintegration dar, da in der Handelsschaffung die Quelle von Wohlfahrtsgewinnen gesehen wird.

Die neoklassische Theorie zur regionalen wirtschaftlichen Integration baut damit auf der Prämisse auf, dass Freihandel wohlfahrtssteigernd ist. Sie analysiert einerseits, ob regionale Handelsabkommen Handel schaffen, indem durch den Abbau der Handelsschranken in der Region Waren gehandelt werden, die davor im Land und zu höheren Kosten hergestellt wurden, oder andererseits Handel umlenken, da der Abbau der Handelsschranken in der Region zum Import von Waren aus Ländern innerhalb der Region führt, die zuvor aus dem kostengünstigeren außerregionalem Ausland importiert wurden. Diese Analyse der statischen Wohlfahrtseffekte geht zurück auf Viner (vgl. Becker in diesem Heft). Regionale Integration in Form eines Freihandelsabkommens oder einer Zollunion wird empfohlen, wenn die Effekte der Handelsschaffung stärker sind als die Effekte der Handelsumlenkung, da dies einen Schritt in Richtung eines weltweit uneingeschränkten Freihandels, also des Optimalzustandes, darstellt (Balassa 1973: 26).

Der Verweis auf die Vorteilhaftigkeit des unbeschränkten Handels zwischen Ländern findet sich schon in der klassischen politischen Ökonomie bei Smith und Ricardo, wobei letzterer das Konzept der komparativen Kostenvorteile entwickelt hat (vgl. Becker in diesem Heft). Die neoklassischen Handelsmodelle bauen darauf und zeigen die Wohlfahrtsgewinne auf, die durch Spezialisierung in der Produktion zu erzielen sind. Der Kern dieser Modelle, der auf Arbeiten von Eli Heckscher und Bertil Ohlin zurückgeht, ist die unterschiedliche Faktorausstattung der am Handel beteiligten Länder

(vgl. etwa Ohlin 1967). Verfügt ein Land beispielsweise über viel unqualifizierte Arbeitskraft, so wird es sich auf den Export von arbeitsintensiven Gütern spezialisieren, die vor allem mit dem Einsatz dieses Produktionsfaktors hergestellt werden. Umgekehrt werden kapitalintensive Güter von den Ländern exportiert, in denen relativ mehr Kapital vorhanden ist. In beiden Ländern kommt es auf Grund dieser Spezialisierung zu (statischen) Wohlfahrtsgewinnen, das heißt, die Produktion und das Einkommen sind zumindest gleich hoch oder liegen über dem Niveau bei Autarkie (Helpman/Krugman 2002: 28). Zwei eng miteinander verwandte Einschränkungen sind zu treffen: zum einen können die Faktorproportionen einen Gutteil des internationalen Handels nicht erklären, nämlich den zwischen Ländern mit ähnlicher Faktorausstattung. Dieser intra-industrielle Handel mit kategorisch ähnlichen Gütern, also zum Beispiel der Handel zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, stellt heute einen großen Anteil am Welthandel insgesamt dar (Krugman 1995: 332). Zum anderen wird in der Faktorproportionentheorie die Annahme von konstanten Skalenerträgen getroffen. Mit der Ausweitung der Produktion sind also keine Kostenvorteile verbunden. Wird diese Annahme aufgehoben, so erschließt sich zunächst ein zusätzlicher Aspekt des internationalen Handels, nämlich der oben erwähnte intra-industrielle Handel. Auch bei gleicher Faktorausstattung besteht nun ein Anreiz zur Spezialisierung, da die Versorgung eines größeren Marktes und damit die Ausweitung der Produktion bei der Existenz von Skalenvorteilen zu einer Senkung der Stückkosten führt (Helpman/Krugman 2002: 31). Allerdings besteht dann auch die Möglichkeit, dass einzelne Länder nicht von Freihandel profitieren, da es dann zu einer Spezialisierung kommen kann, die nicht unbedingt von den ursprünglichen Kostenvorteilen abhängt, sondern vom historischen Muster der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt ist (Henderson et al. 2001: 83). Bei Vorliegen solcher dynamischer Skalenvorteile könnte Eigenproduktion in Autarkie daher kostengünstiger sein, wenn eine kritische Größe überschritten wird oder wenn über eine Zeitperiode Lerneffekte auftreten. Im Fall eines offenen Handelsregimes kommt es aber nicht soweit, weil die Produktion schon im Ausland angesiedelt ist und dort zunächst auf Grund des in der bisherigen Produktion erworbenen Wissens effizienter ist. Es kommt daher zu einer unerwünschten Spezialisierung. Sind also Skalenvorteile vorhanden, lässt sich das List'sche

Argument des Schutzes von *infant industries* auch in den neoklassischen Modellen formulieren (vgl. Becker in diesem Heft).

Ein zusätzlicher Effekt, der durch die *New Economic Geography* auch Einzug in die orthodoxe Wirtschaftstheorie gefunden hat, sind firmenexterne Skaleneffekte, die durch räumliche Konzentration zu erzielen sind. Die Nähe zu anderen Firmen, den Anbietern von Vorleistungen, zu Absatzmärkten und die in den Zentren vorhandene bessere Infrastruktur senken die Produktionskosten und verstärken damit die Tendenz zur Polarisierung (McCarthy 1999: 382).

Umgelegt auf die regionale Integration implizieren beide Konzepte, dass die eigentlich gewünschte Handelsschaffung zu unerwünschter Polarisierung innerhalb einer Region führen kann. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn die betroffenen Länder einen stark unterschiedlichen Entwicklungsgrad aufweisen, wie dies im Südlichen Afrika mit Sicherheit der Fall ist. Die Auswirkungen von Zollsenkungen oder Freihandelsabkommen in einer solchen Region sind damit ambivalent.

Autoren wie Mistry versuchen neben der statischen Analyse der Handelseffekte auch eine Reihe von potentiellen dynamischen Wohlfahrtseffekten zu berücksichtigen (Mistry 2003: 121). Diese sind insbesondere in Entwicklungsländern relevant, da dort das Potential für statische Wohlfahrtseffekte auf Grund der starken Außenorientierung im Handel typischerweise gering ist. Mistry betont Kostenersparnisse bei regional koordinierter Infrastrukturpolitik, das bessere Funktionieren regionaler, also vergrößerter Märkte und erhöhte Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen (ebd.: 122). Insbesondere der letzte Punkt verdient Aufmerksamkeit. Die regionale Handelsintegration kann in diesem Sinn auch als Signal an internationale Investoren verstanden werden, da sie ein vertraglich fixiertes Bekenntnis zur Öffnung der Märkte in der Region, also zu einem „offenen Regionalismus“ darstellt.

Ohne der Analyse der SADC-Freihandelspolitik weiter unten vorzugreifen, sind im Bezug auf das Südliche Afrika einige Anmerkungen angebracht. Die Zölle innerhalb der SADC sind zwar hoch und variieren stark zwischen Sektoren und Ländern, allerdings spielt der Intra-SADC-Handel im Vergleich zum Handel mit dem Rest der Welt für die Mitgliedsländer nur eine untergeordnete Rolle (Lewis et al. 2003: 178f.). Nach Balassa ist aber gerade eine schon vorhandene starke Handelsverflechtung Voraus-

setzung dafür, dass eine Handelsintegration zu Wohlfahrtsgewinnen führt (Balassa 1973: 68). Im Fall der SADC deutet dies auf nur eingeschränktes Potenzial zur Handelsschaffung hin. Darüber hinaus und wohl noch entscheidender ist die Tatsache, dass Südafrika in den überwiegenden Teil dieses Intra-SADC-Handels involviert ist und zudem als einziges Mitgliedsland einen diversifizierten und entwickelten Industriesektor aufweist. Daher ist die Handelsbilanz der übrigen SADC-Länder im Verhältnis zu Südafrika stark defizitär. 1999 beispielsweise war das Verhältnis von Südafrikas Exporten in die Region zu den Importen aus der Region 7:1 (Daniel et al. 2003: 375). Dies ist Ausdruck der historisch gewachsenen Polarisierung in der Region, die im nächsten Abschnitt dargestellt wird.

In so einem Fall würde Freihandelspolitik entsprechend der Tendenz zur Agglomeration bei Skalenvorteilen die vorhandene Polarisierung in der Region noch verstärken. Damit liefe sie dem ursprünglichen Ziel der SADCC aus den 1980er Jahren, die Abhängigkeit der Nachbarstaaten vom ökonomischen Riesen der Region zu reduzieren, diametral entgegen.

3. Das Südliche Afrika als Wirtschaftsraum

Die Geschichte des Südlichen Afrikas als Wirtschaftsraum begann im Wesentlichen mit der Entdeckung von Diamanten in Kimberley 1870 und von Goldvorkommen im Transvaal 1886 im heutigen Südafrika. Die damit einsetzende rapide ökonomische Entwicklung zog vor allem über den Kanal der Arbeitsmigration den ganzen Subkontinent mit ein und schaffte die Grundlagen für eine bis heute bestehende ungleiche Integration der Region.

Um Diamanten und vor allem Gold, das sehr tief und in geringer Konzentration lag und damit nur sehr arbeits- und kapitalintensiv abzubauen war, überhaupt profitabel exportieren zu können, benötigten die rasch konsolidierten Bergbauunternehmen vor allem eines: billige Arbeitskräfte. Von Beginn an stellten ArbeiterInnen aus Südafrika selbst allerdings nur einen Teil der ArbeiterInnenschaft in den Minen. Zwischen 1896 und 1898 etwa kamen nur knapp mehr als ein Drittel der in den Goldminen des Transvaal Beschäftigten aus dem heutigen Südafrika, Lesotho und Swasiland. Der

überwiegende Teil stammte aus Botswana, Malawi und vor allem Mosambik (Söderbaum 2004: 65).

Die Integration des Subkontinents, der also von Anfang an das Reservoir der migrantischen Arbeitskräfte darstellte, ist daher als Konsequenz der ökonomischen Notwendigkeit, den stetigen Zugang zu billiger Arbeitskraft zu sichern, zu verstehen. Eine zweite wichtige Achse der Integration war die Schaffung der Transportwege, die gänzlich auf die Bergbauzentren im Landesinneren und deren Verbindung zu den Häfen ausgerichtet waren.

Auf politischer Ebene fand Großbritannien, die dominante Kolonialmacht in der Region, erst mit der Zäsur der Mineralienfunde und den dadurch ausgelösten ökonomischen Entwicklungen zu einer konsistenten Strategie für das Südliche Afrika - der Konsolidierung weißer Herrschaft über die gesamte Region (Söderbaum 2004: 57). Die Gründung der *Union of South Africa* 1910 als Teil des Vereinigten Königreiches schloss diesen Prozess für Südafrika ab. Schon 1909, also ein Jahr zuvor, wurden das heutige Lesotho, Swaziland und Botswana mit der Gründung der *Southern African Customs Union* (SACU) ökonomisch eng an Südafrika angebunden. Die von Cecil Rhodes gegründete *British South Africa Company* erlangte Kontrolle über ein riesiges Territorium nördlich des Limpopo, das ab 1923 von weißen Siedlern als Rhodesien (heute Sambia und Simbabwe) regiert wurde (Daniel et al. 2003: 369). Namibia stand seit dem Ersten Weltkrieg unter direkter südafrikanischer Administration, während die portugiesische Kolonie Mosambik als wichtige Quelle von Arbeitskräften zumindest ökonomisch eng mit Südafrika verflochten war.

Die Nachbarländer Südafrikas stellten damit von Anfang an die regionale Peripherie dar, deren Aufgabe sich auf die Bereitstellung von Arbeitskräften beschränkte. In Südafrika selbst hingegen setzte schon bald ein Industrialisierungs- und Modernisierungsprozess ein. Der Zufluss von Kapital und qualifizierten Arbeitskräften aus Europa erhöhte die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten, die zunehmend von kommerzialisierten Farmen produziert wurden und schuf gleichzeitig einen lokalen Markt für Konsumgüter und Dienstleistungen (Feinstein 2005: 99). Zugleich explodierte die Nachfrage nach Elektrizität, Maschinen, Zement und zahlreichen anderen Inputs der Bergwerke, die das Entstehen eines modernen Industrie- und Finanzsektors nach sich zog (ebd.: 107f.). Die verarbeitende Industrie beschränkte sich zunächst allerdings auf die Produktion von für den Berg-

bau relevanten Produkten. Erst mit der Machtübernahme einer burisch-nationalistischen Regierung 1924, die vor allem das Problem der *poor whites* vor Augen hatte, wurde die verarbeitende Industrie auf eine breitere Basis gestellt. Das Ziel war die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen, die Weißen vorbehalten blieben. Zahlreiche Sektoren wurden fortan durch hohe Schutzzölle von der internationalen Konkurrenz abgeschirmt. Die importsubstituierende Industrialisierungsstrategie wurde durch die Gründung zweier Staatsunternehmen (Iscom und Escom) flankiert, die die Bereitstellung von Elektrizität und Eisen und Stahl sicherstellen sollten (ebd.: 120).

Die Entwicklung der Region nach dem Zweiten Weltkrieg bewegte sich entlang der etablierten Linien. Die Apartheid-Regierung unter der *National Party*, ununterbrochen an der Macht zwischen 1948 und 1990, betrieb die Industrialisierungspolitik im Inland weiter und betrachtete das Südliche Afrika als „its backyard, or sphere of interest, an exploitable resource, a bottomless source of cheap labour and an easily penetrable market for its products“ (Daniel et al.: 368f.). Politisch verfolgte sie das Ziel der Errichtung eines „*Cordon sanitaire*“ von befreundeten Staaten, die zum einen einen Puffer zum Rest von Afrika bilden, zum anderen die Etablierung des *African National Congress* (ANC), der südafrikanischen Befreiungsbewegung, in Nachbarländern verhindern sollten. Mit der Unabhängigkeit von Angola und Mosambik 1975 und dem Zusammenbruch des Siedlerregimes unter Smith in Südrhodesien (Simbabwe) erlitten diese Bemühungen einen Dämpfer (Becker 1988: 21f.). Südafrika erhöhte daraufhin im Rahmen der so genannten „Totalen Strategie“ den ökonomischen und militärischen Druck auf die Region. Destabilisierungskriege, die Zerstörung von Infrastruktur und eine Reduzierung der ökonomischen Beziehungen kennzeichneten die 1980er Jahre. So wurde der Anteil ausländischer Arbeitskräfte im Bergbau zwischen 1975 und 1985 von über 60% auf knapp 40% reduziert. Im Transportbereich schraubte Südafrika die Nutzung des Hafens von Maputo (Mosambik) auf 15% des kolonialen Niveaus zurück und versuchte durch eine Doppelstrategie von gezielter Sabotage und günstigen Tarifen, möglichst viel Verkehr aus den Binnenländern der Region von den Häfen Angolas und Mosambiks auf die eigenen Häfen umzuleiten (Davies 1990: 5f.). Damit wurde jeweils eine wichtige Quelle an Deviseneinnahmen für diese Länder abgeschnitten.

Ergebnis dieses jahrhundertelangen Prozesses der ungleichen Entwicklung ist eine extreme Polarisierung im Subkontinent. Südafrika produzierte im Jahr 1997 knapp 76% des regionalen Bruttoinlandsproduktes und stellte knapp 75% der Exporte der Region in den Rest der Welt (Lewis et al. 2003: 160). Die ungleiche Entwicklung manifestiert sich ebenfalls in der Produktionsstruktur. Der Landwirtschaftssektor erwirtschaftet in Südafrika 4% des Bruttoinlandsproduktes, in Ländern wie Malawi, Mosambik oder Tansania liegt der Anteil bei 20%. Und während Südafrika und mit Abstrichen Botswana einen signifikanten Kapitalgütersektor haben, spielt dieser in den anderen Ländern kaum eine Rolle (ebd.: 164).

Im Handel mit dem Rest der Welt stellen entsprechend den Faktorausstattungen Maschinen und Ausrüstungsgüter einen Gutteil der Importe dar, während zu den Exporten vor allem landwirtschaftliche Güter und Mineralien zählen. Einzig Südafrika durchbricht dieses Muster und exportiert auch signifikant Kapitalgüter.

Der Intra-SADC-Handel spielt insgesamt eine verhältnismäßig geringe Rolle und wird von Südafrika dominiert. Fast 80% der Exporte innerhalb der SADC gehen auf das Konto von Südafrika, andererseits stellen die Exporte in die SADC-Länder für fast alle Teilnehmerstaaten nur einen geringen Teil der Gesamtexporte dar (siehe Tabelle 1). Hauptabnehmer für Exporte ist in allen Mitgliedsländern die Europäische Union, wobei deren Anteil an den Gesamtexporten zwischen 28% (Sambia) und 76% (Botswana) beträgt (Lewis et al. 2003: 178).

Tabelle 1: Intra-SADC-Exporte 1999 für ausgewählte Länder

	Wert in US-Dollar	Anteil an Intra-SADC-Exporten	Anteil an Exporten des Landes
Südafrika	2.825.344	78%	12%
Simbabwe	542.060	15%	28%
Malawi	85.004	2%	17%
Sambia	71.071	2%	8%
Tansania	48.061	1%	7%
Angola	32.020	1%	1%

Quelle: Southern African Update (2003)

Für Südafrika ist der regionale Handel dennoch wichtig, da die Handelsbilanz innerhalb der Region extrem unausgeglichen ist: Südafrika exportierte zwischen 1983 und 1986 4-mal mehr in die Region als es aus seinen Nachbarländern importierte (Wellmer 2000: 24). Der beständige Außenwirtschaftsüberschuss mit Afrika hilft damit, das Defizit gegenüber dem Rest der Welt zumindest zum Teil zu finanzieren.

Um diese Ungleichheit und die damit einhergehende ökonomische Abhängigkeit zu reduzieren, reagierten die Nachbarstaaten Südafrikas in den 1970er Jahren vor dem Hintergrund der eskalierenden militärischen Aggression des Apartheidstaates mit der Gründung von regionalen Organisationen, die durch vermehrte Kooperation eine selbstständige wirtschaftliche Entwicklung fördern sollten. Die bekannteste dieser entstand 1980 mit dem Ende weißer Herrschaft in Simbabwe, das auf Grund seiner zentralen Lage der Schlüssel zu regionaler Kooperation war: die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC).

4. Die Gründung der SADCC

Gründungsmitglieder der SADCC waren Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mosambik, Sambia, Simbabwe, Swasiland und Tansania. Sie war eine Initiative der so genannten Frontstaaten, die im Widerstand gegen das Apartheid-Regime in Südafrika seit den 1970er Jahren die dortige Befreiungsbewegung unterstützten, und stellte Fragen der wirtschaftlichen Kooperation in den Vordergrund (vgl. Becker in diesem Heft, Anglin 1983: 685). Ihr wesentliches Ziel war die Beendigung der ökonomischen Abhängigkeit von Südafrika. In der Lusaka-Deklaration, dem Gründungsdokument der SADCC, heißt es: “[The goal of SADCC] is to liberate our economies from their dependence on the Republic of South Africa, to overcome the imposed economic fragmentation, and to coordinate our efforts toward regional and national economic development” (Hanlon 1986: 19). Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, wurde als erste Priorität der Wiederaufbau beziehungsweise die Verbesserung existierender Transportwege in der Region identifiziert. Daneben standen die Sicherstellung der Ernährungssicherheit sowie die Förderung industrieller Entwicklung im Vordergrund.

Die finanziellen Ressourcen dafür sollten von internationalen Geldgebern kommen, die ihre Projekte bei einer jährlichen Geberkonferenz koordinieren würden (ebd.). Auch wenn nicht von „geschlossenem Regionalismus“ in einem engeren Sinn gesprochen werden kann, so spiegelt die Konzeption der SADCC doch Elemente dieses Regionalismuskonzeptes wider. Nicht Handelsliberalisierung stand im Vordergrund, sondern zwischenstaatlich koordinierte Wirtschaftspolitik.

Die SADCC verzichtete auf eine nennenswerte permanente Infrastruktur und das jährliche Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer blieb ihr oberstes Organ. Es wurde nur ein kleines Sekretariat in Gaborone (Botswana) eingerichtet, die Koordinierungseinheiten für bestimmte Sektoren waren in den nationalen Bürokratien verschiedener Länder angesiedelt (Sidaway/Gibb 1998: 167). Diese geringe institutionelle Verankerung war ein bewusster Schritt, sollte doch die nationale Souveränität der Mitgliedsstaaten, die sich in ihrer ideologischen Grundausrichtung stark unterschieden, in jedem Fall gewahrt bleiben (Anglin 1983: 692).

Die SADCC konnte in ihrem ersten Jahrzehnt Teilerfolge in der Ernährungssicherheit und dem Transportsektor erzielen. So waren 1990 218 Projekte im Transport- und 137 Projekte im Ernährungssektor in der Planungs- oder Implementierungsphase (Davies 1990: 11). Die wesentliche Leistung der SADCC bestand in der Sicherstellung ausländischer Geldmittel – was eine Zeitung in Simbabwe im Rahmen der Suche nach einem Symbol für die Nachfolgeorganisation SADC 1994 zum Kommentar veranlasste, dass “SADC could best be symbolized by a begging bowl. For what has SADC achieved apart from mugging gullible Scandinavian countries? SADC members are today more dependent upon South Africa than they were in the early 1980s” (Sidaway/Gibb 1998: 166). Tatsächlich ist es ihr nicht gelungen, die regionalen Handelsströme wesentlich zu verändern. Der Anteil des Handels mit Südafrika am Gesamthandelsvolumen konnte aber zwischen 1982 und 1991 zumindest konstant gehalten werden (Wellmer 2000: 24).

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht des sich abzeichnenden politischen Wandels in Südafrika war eine Neupositionierung der SADCC unvermeidlich. Der *African National Congress* versprach, dass Südafrika mit der Machtübernahme einer Mehrheitsregierung auf regionale wirtschaftliche Kooperation setzen würde, die auf die Beseitigung des vorherrschenden Ungleichgewichts abzielt (SouthScan 1991: 117). Damit verlor die SADCC

quasi ihre *raison d'être*. Mit der Transformation in die *Southern African Development Community* (SADC), die 1992 in Windhoek (Namibia) vollzogen wurde, versuchten die mittlerweile zehn Mitgliedstaaten (Namibia war 1990 beigetreten), sowohl auf die sich ändernden politischen Rahmenbedingungen als auch auf die institutionellen Schwächen der Vorgängereinstitution Antworten zu finden.

5. Die SADC – Regionale Integration durch Freihandel

Der Gründungsvertrag der SADC (SADC 1992), der die Umwandlung der Geberkonferenz in eine (Entwicklungs-)Gemeinschaft festschrieb, widmete sich den beiden oben genannten Problemstellungen.

Zum einen legte er im Artikel 5 (*Objectives*) nicht nur die Ziele der Gemeinschaft fest, nämlich die Erreichung von Wachstum, Entwicklung sowie vermehrter Zusammenarbeit in der Region, sondern gab auch konkrete Vorgaben bezüglich der Strategien zur Erreichung dieser Ziele. Neben der Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, der Schaffung von funktionierenden Institutionen sowie der gemeinsamen Mobilisierung von Ressourcen aus dem Ausland gehörten dazu „policies aimed at the progressive elimination of obstacles to the free movement of capital and labour, goods and services, and the people of the Region generally, among Member States“ (ebd.). Damit bekannte sich die Gemeinschaft zur Marktintegration und zum Freihandel als ein wesentliches – wenn auch nicht einziges – Vehikel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Dies entsprach nicht nur den Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer, die seit den 1980er Jahren Strukturanpassungsprogramme von Währungsfonds und Weltbank umsetzten, und dem weltweiten Trend zu regionaler Handelsintegration im Rahmen eines „offenen Regionalismus“, sondern war auch ein Signal an die Gemeinschaft der Geberländer und eben diese internationalen Institutionen, die SADC weiter als relevanten Akteur ernst zu nehmen (Pallotti 2004: 515f.).

Zum anderen gab sich die SADC eine permanente Infrastruktur und einen institutionellen Rahmen mit Sitz in Gaborone, deren Ausgestaltung im Gründungsvertrag festgelegt wurde. Von besonderer Relevanz war dabei die Einführung von Protokollen, die die vertragliche Festlegung sektoraler Kooperation innerhalb der SADC ermöglichen würden. Während jedoch

bei der Marktintegration relativ rasch konkrete Schritte gesetzt wurden, blieb die Stärke beziehungsweise die Schwäche der Institution selbst ein permanentes Thema. 2001 verpasste sich die SADC erneut eine veränderte und noch stärker zentralisierte Struktur, doch das Sekretariat, das eigentlich die Schalt- und Koordinierungsstelle sein sollte, leidet bis heute unter schlechten infrastrukturellen Bedingungen und chronischem Personalmangel (Adelmann 2005: 2).

Nichtsdestotrotz ist es der SADC gelungen, deutliche Spuren zu hinterlassen und zu einem zentralen Akteur in der Region zu werden. Bevor wir jedoch die Strategie der SADC genauer analysieren und bewerten, ist ein Einschub vonnöten. Mit dem Beitritt des politischen und ökonomischen Riesen Südafrika 1994 veränderte sich die Interessenlage innerhalb der SADC fundamental. Eine knappe Darstellung der wirtschaftlichen Situation Südafrikas und seiner daraus abgeleiteten Interessen scheint daher zum Verständnis wichtig.

6. Die Interessen Südafrikas in der Region

Wie oben angeführt, signalisierte der ANC Anfang der 1990er Jahre, dass ein demokratisches Südafrika seine eigenen ökonomischen Interessen nicht auf Kosten der Nachbarländer verfolgen würde. "A future democratic government should actively seek to promote greater regional co-operation along new lines, which will correct imbalances in current relationships. [...] It is our belief and policy that the integration of the South African economy into the regional economy should scrupulously avoid the domination by the South African economy of the regional economy", so Nelson Mandela im November 1990 (SouthScan 1991: 117).

Sind diese hehren Ziele mit den eigenen Interessen Südafrikas kompatibel? Bei der Machtübernahme des *African National Congress* (ANC) 1994 befand sich die Wirtschaft des Landes in einer tiefen organischen Krise. Negatives Wirtschaftswachstum, geringe Investitionen, hohe Inflation und Budgetdefizite sowie eine rasch ansteigende Arbeitslosigkeit zeichneten ein düsteres Bild (Marais 2001: 100). Verantwortlich dafür sei auch, so zumindest in der Wahrnehmung der neuen demokratischen Regierung, die starke Binnenorientierung. Der Finanzminister Trevor Manuel meinte dazu:

“We inherited an uncompetitive, inward looking, protectionist economy” (Hirsch 2005: 109). Dieses Erbe manifestierte sich in hohen Schutzzöllen, einer international nicht wettbewerbsfähigen verarbeitenden Industrie und einer anhaltenden Dominanz des Bergbausektors in den Exporten. Wie zuvor angedeutet verfolgte das Land auch nach dem Zweiten Weltkrieg eine importsubstituierende Industrialisierungsstrategie. Die Einnahmen aus dem Export von Gold, Platin und anderen Rohstoffen verdienten die Devisen, die für die Entwicklung des Industriesektors notwendig waren. Dieser blieb abhängig von importierten Kapitalgütern und war vornehmlich auf den Absatz auf dem Binnenmarkt gerichtet, erwirtschaftete also beständig ein außenwirtschaftliches Defizit (Blumenfeld 2006: 430ff.). Der Verfall des Goldpreises und damit der Rückgang der traditionellen Exporte Südafrikas zwang schon die Apartheid-Regierung seit den 1970er Jahren zu einer vorsichtigen Öffnung der Volkswirtschaft, mit dem Ziel, die Exporte zu diversifizieren und die Abhängigkeit vom Gold zu reduzieren. Auch der ANC identifizierte die verarbeitende Industrie als den Sektor, der Arbeitsplätze schaffen, das Wachstum ankurbeln und die Zahlungsbilanz verbessern würde. Eine auf den Binnenmarkt orientierte Industrialisierungsstrategie wurde mit dem Verweis auf die zu geringe Größe des Marktes und die außenwirtschaftliche Beschränkung von der neuen Regierung abgelehnt. An deren Stelle trat die Exportorientierung. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, wurde 1995 ein ambitioniertes Zollsenkungsprogramm vorgelegt, das von sektorspezifischen Maßnahmen zur Unterstützung einzelner Industrien begleitet werden sollte (Hirsch 2005: 122). Die makroökonomische Stabilisierung im Rahmen einer konservativen Geld- und Fiskalpolitik sollte gleichzeitig die Attraktivität Südafrikas für internationale Investoren erhöhen und so zum Zufluss von Devisen beitragen. Die so genannte GEAR-Strategie (*Growth, Employment and Redistribution*) entsprach damit in wesentlichen Zügen einem selbst auferlegten Strukturanpassungsprogramm (Marais 2001: 162).

Für die Region und die SADC hat diese sehr außenorientierte Wirtschaftspolitik möglicherweise ambivalente Implikationen. Auf der einen Seite stellt das Südliche Afrika einen wichtigen Markt für südafrikanische Produkte und für die Expansionsbestrebungen südafrikanischer Unternehmen dar. Auch historisch ermöglichte der Handelsbilanzüberschuss, den Südafrika in der Region erzielte, einen Teil des Defizits gegenüber dem Rest

der Welt abzudecken. Dies galt und gilt insbesondere für die verarbeitende Industrie, die zwar nicht international konkurrenzfähig war, aber sehr wohl im Südlichen Afrika (Blumenfeld 2006: 434). Ein SADC-Freihandelsabkommen würde südafrikanischen Gütern weitere Vorteile gegenüber Konkurrenzprodukten aus dem Rest der Welt gewähren und damit dessen Exportsektoren unterstützen, Industrialisierungsbestrebungen der übrigen SADC-Mitgliedsstaaten aber erschweren. Zudem wurde Südafrika seit 1994 zum wichtigsten Investor in der Region, wobei die Expansion südafrikanischer Unternehmen sich über alle wichtigen Sektoren erstreckt und aktiv von staatlicher Seite unterstützt wird (Daniel et al. 2003: 376ff.). Beide Entwicklungen verschärfen die Polarisierung innerhalb der SADC und laufen damit den Zielen der Organisation entgegen.

Auf der anderen Seite kommt in der von Präsident Thabo Mbeki propagierten Idee der *African Renaissance* und Initiativen wie der *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) der Wunsch zum Ausdruck, in führender Rolle zur Entwicklung des gesamten Kontinents beizutragen (Vale/Maseko 2002: 124f). Dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass “[...] South Africa would sink or swim with the region. South Africa's success, particularly as an investment destination, was in part a function of the economic success and political stability of its neighbour” (Hirsch 2005: 136). Die Sorge um die Attraktivität des Standorts manifestiert sich in der Unterstützung oben angeführter Initiativen, dem Versuch der Stärkung regionaler und kontinentaler Institutionen wie der *African Union* (AU) oder der SADC und Stabilisierungsversuchen (mit sehr unterschiedlichem Erfolg) in Afrikas Krisenregionen.

7. Die SADC seit 1994: Freihandel und Liberalisierung

Mit dem Beitritt Südafrikas zur SADC 1994 wurde der strategische Schwenk zur Marktintegration endgültig vollzogen. Der Schwerpunkt der SADC-Politik liegt seit damals auf der Handelsliberalisierung in der Region. Folgerichtig verabschiedeten die Mitgliedsstaaten 1996 ein Handelsprotokoll, in dem ein erster Fahrplan für den geplanten Abbau der Handelsbarrieren festgelegt wurde. Das Freihandelsabkommen trat vier Jahre später im September 2000 in Kraft und umfasst acht der neun Gründungsmitglieder

und die später beigetretenen Namibia, Mauritius und Südafrika. Angola und die seit 1998 zur SADC gehörende Demokratische Republik Kongo sind vorerst nicht beigetreten.

Bis 2008 sollen 85% des Intra-SADC-Handels zur Gänze liberalisiert sein. Textilien, Bekleidung und Fahrzeuge gelten als sensible Sektoren und haben verlängerte Übergangsfristen bis 2012. Gänzlich außerhalb des Abkommens bleibt der Zuckermarkt, für den eine langfristige Liberalisierung in Abstimmung mit den Entwicklungen auf dem Weltmarkt angestrebt wird (Khandelwal 2004: 36). Durch eine zeitliche Asymmetrie in der Liberalisierung soll dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Mitgliedsländer Rechnung getragen werden. Südafrika hat sich zum raschesten Abbau von Zöllen verpflichtet, während die weniger entwickelten Länder ihre Zölle erst gegen Ende abbauen müssen (ebd.).

Von Anfang an verkündete die SADC, die Liberalisierung des Handels nicht unbegleitet durchzuführen. "The process [of an elimination of import duties] should be accompanied by an industrialisation strategy to improve the competitiveness of Member States" (SADC 1996). Nur so hätten auch die weniger entwickelten Länder die Möglichkeit, die Exportpotenziale, die sich durch die Marktöffnung ergeben, auch zu nutzen. Im *Regional Indicative Strategic Development Plan* oder kurz RISDP, dem zentralen langfristigen Strategiedokument der SADC, wird dazu vor allem einer „tieferen“ Integration das Wort geredet (SADC 2004). Dies beinhaltet neben einer Beschleunigung der Handelsliberalisierung eine Harmonisierung der Geldpolitik – mit dem Endziel einer Währungsunion – und der Fiskalpolitik. Die numerischen Ziele erinnern dabei stark an die im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gewählten Werte. So sollen die Budgetdefizite bis 2012 auf unter 3% des Bruttoinlandsprodukts sinken, die Staatsverschuldung bis 2008 unter 60% des BIPs gesenkt werden und die Inflation bis 2018 schrittweise auf 5% zurückgehen (ebd.). Gemeinsam mit der Liberalisierung der Finanzmärkte sollen diese Maßnahmen zur "promotion of SADC as an attractive investment destination" (ebd.) beitragen. Eckpfeiler der Strategie ist damit die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen, die durch weitere angebotsseitigen Maßnahmen, wie etwa Initiativen im Energie- und Transportsektor, ergänzt wird. Damit soll ein unternehmerInnenfreundliches Klima geschaffen und vor allem ausländisches Kapital angezogen werden. Marktkräfte allein werden allerdings nicht ausreichen, um

die weniger entwickelten Gebiete zu fördern. Die AutorInnen des RISDP meinen dazu, dass “deliberate policies will also be required to deal with industrial development for the periphery areas or countries that may not be as competitive as others” (ebd.). Neben den angebotsseitigen Maßnahmen findet sich an dieser Stelle allerdings nur ein Hinweis auf grenzüberschreitende Investitionsprogramme. Bekanntestes Beispiel für derartige Programme ist der *Maputo Development Corridor* (MDC), der 1995 von der südafrikanischen Regierung initiiert wurde.

8. Ein Ende der Polarisierung?

Welche Auswirkungen sind bei dieser Stoßrichtung der SADC-Strategie zu erwarten? In Bezug auf das Freihandelsabkommen kamen verschiedene AutorInnen zum Schluss, dass die Wachstumspotenziale für den regionalen Handel relativ gering, die Gefahren einer weiteren Polarisierung hingegen groß seien. Mit Hilfe eines *Gravity models*, das Handelspotenziale zwischen Ländern auf Grund ihrer Größe, Entwicklungsgrad und Entfernung schätzt, kommt Rashad Cassim zum Schluss, dass unausgenützte Spielräume vor allem für Südafrika bestehen (Cassim 2001: 11) Khandelwal (2004) berechnet Produktkomplementaritäten zwischen den SADC-Mitgliedsländern, die ebenfalls als Indikator für Handelspotenziale herangezogen werden können. Dabei wird die Exportstruktur eines Mitgliedslandes mit der Importstruktur des Handelspartners auf Güterebene verglichen. Hohe Komplementarität deutet auf große Handelspotenziale hin. Innerhalb der SADC findet der Autor in Bezug auf Südafrika asymmetrische Komplementarität: während Südafrikas Exportstruktur hohe Übereinstimmung mit den Importen der übrigen SADC Länder aufweist, sind umgekehrt die Exporte dieser Länder – vor allem Primärgüter – nicht mit den Importen Südafrikas kompatibel. Dies entspricht dem bestehenden Handelsmuster und impliziert zudem geringes Potenzial für Handelsschaffung innerhalb der SADC (Khandelwal 2004: 16f.). McCarthy weist außerdem darauf hin, dass die Grenzkosten industrieller Produktion in den Ballungszentren Südafrikas geringer sind als in den peripheren Regionen der SADC. Dies gilt trotz des höheren Lohnniveaus und spiegelt die oben beschriebenen Agglomerationsvorteile durch Skalenvorteile und externe Effekte wider.

“New investment that creates capacity to produce goods for the larger integrated market would [therefore] tend to locate in the larger metropolitan areas of South Africa where these cost benefits can be realized“ (McCarthy 1999: 393).

In Anbetracht dieser Studien stellt sich die Frage, ob die Ausgleichsmechanismen, die im Handelsprotokoll vorgesehen sind, ausreichen um Polarisierungseffekte zu verhindern. Der zeitlichen Asymmetrie in der Handelsliberalisierung, die diesen Befürchtungen Rechnung tragen soll, stehen nämlich Ausnahmen in sensiblen Sektoren (Südafrika erwirkte genau in jenen Sektoren verlängerte Übergangsfristen, in denen Mitanbieter aus SADC-Ländern wettbewerbsfähig sind: Bekleidung und Textilien, Leder und Zucker) und überaus strenge Ursprungsregeln gegenüber, die auf Drängen Südafrikas beschlossen wurden und die die Position der Länder der Peripherie noch weiter verschlechtern (Wellmer 2006).

In einer Freihandelszone, die im Gegensatz zu einer Zollunion keinen einheitlichen Außenzoll besitzt, sind Ursprungsregeln notwendig, um die Umgehung von national unterschiedlichen Zöllen im Import von Gütern aus Drittstaaten zu verhindern. Sie stellen sicher, dass nur solche Güter in den Genuss des zollfreien Handels innerhalb einer Freihandelszone kommen, die auch tatsächlich in einem Mitgliedsland hergestellt oder zumindest bis zu einem bestimmten Grad weiterverarbeitet wurden. Während im SADC Freihandelsabkommen zunächst einfache und wenig restriktive Ursprungsregeln geplant waren, die den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwandes mit sich bringen, ist das nach langwierigen Verhandlungen tatsächlich umgesetzte Regime äußerst komplex und restriktiv (Brenton et al. 2005: 16). Insbesondere südafrikanische ProduzentInnen drängten auf strenge Ursprungsregeln in den Sektoren, in denen auf Grund des Prinzips der Asymmetrie die Zölle schneller gesenkt werden als in denen anderer Mitgliedsländer. So erfordern Ursprungsregeln im Bekleidungssektor beispielsweise, dass die Güter, um in den Genuss der reduzierten Zölle zu kommen, einer „doppelten Transformation“ in der Region unterzogen werden. Das heißt, dass die Bekleidungsstücke aus regional hergestellten Textilien erzeugt werden müssen, die Textilien wiederum aus regional hergestelltem Material gewebt sind. Argumentiert wurde, dass diese strengen Ursprungsregeln Verbindungen und verstärkte Integration der regionalen Bekleidungs- und Textilindustrie fördern würden. Tatsächlich sind jedoch

lokal hergestellte Textilien gegenüber internationalen, insbesondere asiatischen Anbietern nicht konkurrenzfähig. Die Ursprungsregeln verhindern damit effektiv den präferenziellen Zugang zum südafrikanischen Markt und schützen damit die dortige Bekleidungsindustrie (ebd.: 30).

Umfassende quantitative Studien zu den Auswirkungen der ersten Runde der Handelsliberalisierungen auf die Handelsströme in der SADC fehlen leider noch. Brenton et al. kommen in einer ersten Analyse ausgewählter Teilnehmerländer zum Schluss, dass das Freihandelsabkommen bis jetzt kaum zu vermehrten Exporten nach Südafrika geführt hat. Sie führen das auf die strengen Ursprungsregeln und die langsame Reduktion der Zölle für Produkte, bei deren Produktion die Länder der Peripherie komparative Vorteile haben, zurück (Brenton et al. 2005: 33).

Auch in Bezug auf die Industrialisierungsstrategie sind nur vorsichtige Einschätzungen möglich. Zieht man die Erfahrungen Südafrikas mit GEAR heran, so ist allerdings große Skepsis angebracht. Auch dort konnte allein durch die Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen Wachstum und Investitionsvolumen nicht im gewünschten Maß gesteigert werden, und die ausländischen Direktinvestitionen blieben weit unter den Erwartungen (vgl. etwa Marais 2001: 170).

Ebenso ernüchternd fällt die Analyse des *Maputo Development Corridor* aus. Dieser sollte durch gezielte staatliche Investitionen in die Infrastruktur der Region, insbesondere die Revitalisierung des Hafens von Maputo, und durch staatlich geförderte und koordinierte private Investitionen das wirtschaftliche Potenzial der Region freisetzen und die historischen Verbindungen zwischen den industriellen Zentren Südafrikas und Mosambik wieder herstellen (Söderbaum 2004: 160). Von Anfang an versuchte die SADC Einfluss auf das Projekt zu nehmen. "However, SADC's actual involvement in the MDC has been rather muted and has not impacted to any significant extent, especially not in South Africa" (ebd.: 188f.). Dementsprechend blieben die positiven Rückwirkungen auf die Region hinter den Erwartungen zurück. Obwohl es gelungen ist, einige kapitalintensive Großprojekte wie die Aluminiumschmelze Mozal anzusiedeln, entstanden bis 1999 bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von mehr als vier Milliarden US-Dollar „nur“ 12.000 Arbeitsplätze. Hauptprofiteur sind die industriellen Zentren Südafrikas in der Provinz Gauteng, die Zugang zum nächstgelegenen Hafen bekommen. "[T]he MDC is a practical answer to Gauteng Province's histo-

rical need of a close a [sic!] reliable transport infrastructure” (Pallotti 2004: 527) In jedem Fall hat der MDC bis jetzt nicht dazu beigetragen, Industrialisierung abweichend von den historischen Mustern – kapitalintensiv und von Südafrika dominiert - zu fördern.

Liberalisierung allein wird daher nicht ausreichen, um Entwicklung und Wirtschaftswachstum in allen SADC Mitgliedsländern zu fördern – vor allem dann, wenn die konkrete Form der Handelsliberalisierung in erster Linie den Interessen Südafrikas gehorcht und wenn die industriepolitische Strategie vor allem darin besteht, die makroökonomischen Rahmenbedingungen zu verbessern.

9. Zusammenfassung

Die SADC hat sich mit der Verabschiedung des Freihandelsprotokolls einer wirtschaftspolitischen Strategie verschrieben, die vor allem auf die effizienz- und wohlfahrtssteigernde Wirkung des freien Marktes vertraut. Dabei vernachlässigt sie Erkenntnisse der jüngeren ökonomischen Theorie, die insbesondere bei der Integration unterschiedlich entwickelter Länder Polarisierungseffekte voraussagt. Diese prognostizierten Effekte werden noch dadurch verstärkt, dass Südafrika in den Verhandlungen zum Handelsprotokoll seine eigenen merkantilistischen Interessen vor den selbst erhobenen Anspruch gestellt hat, zur Entwicklung und Industrialisierung seiner mittel- und unmittelbaren Nachbarn beizutragen. Die Analyse gewinnt an Brisanz, wenn man sich das historische Ziel der SADCC in Erinnerung ruft, die Abhängigkeit der Region von Südafrika zu verringern. Das wird im Rahmen der aktuellen Politik nicht gelingen. Vielmehr ist zu erwarten, dass das Handelsprotokoll in der bestehenden Form und die ergänzende industriepolitische Strategie bestehende Ungleichheiten noch verstärken werden.

Literatur

- Adelmann, Martin (2005): SADC vor dem Umbruch: Wird die politische und wirtschaftliche Integration im südlichen Afrika gelingen? Hintergrundinformationen aus der internationalen EZA. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Anglin, Douglas (1983): Economic liberation and regional cooperation in Southern Africa: SADCC and PTA. In: *International Organization* 37 (4), 681-711.
- Balassa, Bela (1973): *The Theory of Economic Integration*. London: Unwin University Books.
- Becker, Joachim (1988): *Angola, Mosambik und Zimbabwe im Visier Südafrikas*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Blumenfeld, Jesmond (2006): South Africa's evolving foreign trade strategy: coherence or confusion? In: Buhlungu, Sakela et al. (2006): *State of the Nation: South Africa 2005-2006*. Cape Town: HSRC Press, 427-456.
- Brenton, Paul/Flatters, Frank/Kalenga, Paul (2005): *Rules of Origin and SADC: The Case for Change in the Mid Term Review of the Trade Protocol*. World Bank, Africa Region Working Paper Series No. 83.
- Cassim, Rashad (2001): *The Determinants of Intra-Regional Trade in Southern Africa with Specific Reference to South Africa and the Rest of the Region*. University of Cape Town DPRU Working Papers No 01/51.
- Daniel, John/Naidoo, Varusha/Naidu, Sanusha (2003): *The South Africans have arrived: Post-apartheid corporate expansion into Africa*. In: Daniel, John et al. (2003): *State of the Nation: South Africa 2003-2004*. Cape Town: HSRC Press, 368-390.
- Davies, Robert (1990): *Key Issues in Reconstructing South-Southern African Economic Relations after Apartheid*. Cape Town: Centre for Southern African Studies, Discussion Paper.
- Feinstein, Charles F. (2005): *An Economic History of South Africa – Conquest, Discrimination and Development*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hanlon, Joseph (1986): *Beggar your Neighbors. Apartheid Power in Southern Africa*. Bloomington: Indiana University Press.
- Helpman, Elhanan/Krugman, Paul (2002): *Market Structure and Foreign Trade – Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Henderson, Vernon/Shalizi, Zmarak/ Venables, Anthony (2001): *Geography and Development*. In: *Journal of Economic Geography* 2001 (1), 81-105.
- Hess, Simon (2005): *The concentration tendencies of SADC's manufacturing industries with regard to South Africa: 1970-1999*. Paper presented at TIPS Forum, Johannesburg.
- Hirsch, Alan (2005): *Season of Hope – Economic Reform under Mandela and Mbeki*. Pietermaritzburg: UKZN Press.

- Khandelwal, Padamja (2004): COMESA and SADC: Prospects and Challenges for Regional Trade Integration. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04227.pdf>, 20.2.2006.
- Krugman, Paul (1995): Growing World Trade: Causes and Consequences. In: *Brookings Papers on Economic Activity* 1995 (1), 327-377.
- Lewis, Jeffrey/Robinson, Sherman/Thierfelder, Karen (2003): Free Trade Agreements and the SADC Economies. In: *Journal of African Economies*, Volume 12 (2), 156–206.
- Marais, Hein (2001): *South Africa: Limits to Change. The Political Economy of Transition*. Cape Town: UCT Press.
- McCarthy, Colin (1999): Polarised Development in a SADC Free Trade Area. In: *South African Journal of Economics*, 67 (4), 376-399.
- Mistry, Percy (2003): New Regionalism and Economic Development. In: Söderbaum, Fredrik/Shaw, Timothy (Hg.): *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave, 117-139.
- Ohlin, Bertil (1967): *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pallotti, Arrigo (2004): SADC: A Development Community without a Development Policy. In: *Review of African Political Economy* 101, 513-531.
- SADC (1992): Declaration and Treaty of the Southern African Development Community. <http://www.sadc.int>, 9.2.2006.
- SADC (1996): Protocol on Trade. <http://www.sadc.int>, 23.2.2006.
- SADC (2004): Regional Indicative Strategic Development Plan. <http://www.sadc.int>, 23.2.2006.
- Sidaway, James/Gibb, Richard (1998): SADC, COMESA, SACU: Contradictory Formats for Regional 'Integration' in Southern Africa? In: Simon, David (Hg.): *South Africa in Southern Africa – Reconfiguring the Region*. Oxford: James Currey, 165-184.
- Söderbaum, Frederik (2004): *The Political Economy of Regionalism: The Case of Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave.
- Southern African Update (2003): An Analysis of Intra-SADC Trade. In: *Southern African Update* Vol. 17, Johannesburg: TIPS, 1-4.
- SouthScan (1991): ANC set out correction of imbalances as regional goal, in *SouthScan* Vol.6, 29.3.1991, 117.
- Vale, Peter/Maseko, Siphos (2002): Thabo Mbeki, South Africa, and the idea of an African Renaissance. In: Jacobs, Sean/Calland, Richard (Hg.): *Thabo Mbeki's World – The Ideas and Ideology of the South African President*. Pietermaritzburg: University of Natal Press, 121-138.
- Wellmer, Gottfried (2000): *SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union*. Bielefeld: Dritte-Welt-Haus Bielefeld.
- Wellmer, Gottfried (2006): *Foreign Trade Policy of South Africa*. Im Erscheinen.

Abstracts

Das Südliche Afrika ist historisch bedingt eine extrem polarisierte Region, in der ein industrialisiertes Zentrum – Südafrika – einer unterentwickelten Peripherie gegenüber steht. Die *Southern African Development Community* (SADC), ursprünglich von Südafrikas Nachbarn gegründet und gegen die Dominanz des Apartheid-Regimes gerichtet, versucht seit den 1990er Jahren, durch eine Politik der Marktintegration und Handelsliberalisierung Entwicklung und Wirtschaftswachstum für alle Staaten in der Region zu fördern. Damit folgt sie zum einen dem internationalen Trend zu regionalen Freihandelsblöcken, und trägt zum anderen den nach Ende der Apartheid geänderten regionalpolitischen Rahmenbedingungen Rechnung. Mit Rückgriff auf Erkenntnisse der *New Economic Geography* versucht der Artikel zu zeigen, dass Handelsliberalisierung allein jedoch nicht zur Erreichung der Ziele der SADC führen wird, sondern vielmehr die Gefahr einer weiteren Polarisierung der Region und Marginalisierung Südafrikas Nachbarländer birgt.

Southern Africa is an extremely polarized region consisting of an industrialized centre (South Africa) and an underdeveloped periphery. The Southern African Development Community (SADC), which was originally founded by South Africa's neighbours to address dominance by the Apartheid-Regime, tries to contribute to development and economic growth for all states of the region by following a policy of market integration and trade liberalization. It does so due to both the international current of regional trade liberalization and the radically altered regional political setting that came with the end of apartheid. The article tries to show that SADC is bound to fail in its objectives if its strategy is confined to trade liberalization. Following arguments stemming from the 'New Economic Geography', it is argued that liberalized trade alone will rather increase polarisation in the region and further marginalize South Africa's neighbours.

Oliver Schwank
Wirtschaftsuniversität Wien
Institut für Außenwirtschaft und Entwicklung
Augasse 2-6, 1090 Wien
Oliver.schwank@wu-wien.ac.at