



Die zwei Logiken des Regionalismus:

Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika¹

Sebastian Krapohl

Johannes Muntschick

Autoren:

Dr. Sebastian Krapohl, Assistent am Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Feldkirchenstraße 21, 96052 Bamberg, Deutschland, Telefon: ++49 (0)951 863 2723, E-Mail: sebastian.krapohl@uni-bamberg.de.

Dipl.-Pol. Johannes Muntschick, Mitglied des Graduiertenkollegs Märkte und Sozialräume in Europa, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Lichtenhaidestraße 11, 96052 Bamberg, Deutschland, Telefon: ++49 (0)951 863 3136, E-Mail: johannes.muntschick@uni-bamberg.de.

¹ Eine frühere Version dieses Artikels wurde auf der *Third FOPRISA Annual Conference* am 18. und 19. November 2008 in Centurion, Südafrika, vorgestellt. Die Autoren danken allen Teilnehmern – insbesondere Jan Isaksen, Jonathan M. Kaunda, Klaus Schade und Arne Wiig – für ihre Kommentare.

Zusammenfassung:

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Bestehende Theorien der europäischen Integration und der internationalen politischen Ökonomie gehen in der Regel davon aus, dass intraregionale Interdependenz eine Bedingung für erfolgreiche regionale Integration von Volkswirtschaften ist. Dies würde bedeuten, dass regionale Integration zwischen Entwicklungsländern zum Scheitern verurteilt ist, da diese normalerweise mehr von entwickelten Ländern des Nordens als von ihren Nachbarn im Süden abhängig sind. In diesem Artikel wird jedoch argumentiert, dass Entwicklungsländer regionale Integration vor allem dazu nutzen, um ihre Position gegenüber anderen Regionen zu stärken. Daher ist der Fortschritt von regionaler Integration im Süden in hohem Maße von dem Feedback aus anderen Weltregionen abhängig. Dieses Argument wird am Beispiel der *Southern African Development Community* (SADC) illustriert. Die SADC hat in den letzten zehn Jahren erhebliche Integrationsfortschritte gemacht, sieht sich aktuell jedoch mit erheblichen Problemen konfrontiert, da die Verhandlungen über *Economic Partnership Agreements* mit der EU die weitere Integration erschweren.

Abstract:

Two Logics of Regionalism: The Importance of Interdependence and Dependence for Regional Integration in Southern Africa

Existing theories of European integration and international political economy usually assume that economic interdependence is an important precondition for successful regional integration. This would include that regional integration among developing countries is unlikely to be successful, because their economies are usually more dependent on developed countries in the North than on their neighbours in the South. However, this article argues that developing countries use regional integration more in order to improve their standing vis-à-vis other world regions than to govern intraregional interdependence. Thus, the progress of regional integration in the South is highly dependent on the feedback from other world regions. The theoretical argument will then be illustrated at the example of the Southern African Development Community (SADC), which made important steps towards regional integration in the last decade, but which currently faces problems due to ambivalent feedback from the negotiations about Economic Partnership Agreements with the EU.

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (*Southern African Development Community, SADC*)² erhebliche Fortschritte bei der politischen und wirtschaftlichen Integration gemacht. Im Jahr 2001 zentralisierte die Gemeinschaft grundlegend ihre gemeinsamen Institutionen und im Jahr 2008 proklamierten 13 Mitgliedstaaten (ohne Angola und die Demokratische Republik Kongo) die SADC Freihandelszone. Selbst wenn diese Integrationsschritte aus europäischer Sicht moderat erscheinen, so machen sie doch die SADC zu einem der vielversprechenderen regionalen Integrationsprojekte zwischen Entwicklungsländern im Allgemeinen und in Afrika im Besonderen. Trotz dieses relativen Erfolges der SADC in den letzten Jahren sieht sich die Entwicklungsgemeinschaft gegenwärtig mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, welche außerhalb der Kontrolle der Region liegen, aber weitere Integration erheblich belasten werden. Das bedeutendste davon besteht in den Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) über *Economic Partnership Agreements* (EPA), welche die Bildung einer SADC Zollunion erschweren (Shilimela 2008, Stevens und Kennan 2006). Da die Mehrzahl der SADC-Mitgliedstaaten mehr vom Handel mit Europa als vom Handel untereinander abhängig sind, sind diese Verhandlungen für die Region äußerst bedeutend und es ist problematisch für die weitere Integration, dass einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten unterschiedliche Handelsabkommen mit der EU verhandeln.

Die Bedeutung solcher externer Faktoren für die wirtschaftliche und politische Integration einer Region wird von traditionellen Integrationstheorien nicht thematisiert. Dies liegt daran, dass diese zur Erklärung regionaler Integration im Wesentlichen auf intraregionale wirtschaftliche Interdependenz zurückgreifen. So ruht das neofunktionalistische Konzept des *Spill-Over* darauf, dass die europäischen Volkswirtschaften eng miteinander verwoben sind und dass daher ein funktionaler Druck entsteht, die Integration beständig zu vertiefen (Haas 1958, Lindberg 1963).

² Die Mitgliedstaaten der SADC sind: Angola, Botsuana, die Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mosambik, Namibia, Sambia, die Seychellen, Simbabwe, Südafrika, Swasiland und Tansania.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Der liberale Intergouvernementalismus geht davon aus, dass wirtschaftliche Interdependenz den Interessen der Mitgliedstaaten an der europäischen Integration zu Grunde liegt (Moravcsik 1998). Polit-ökonomische Ansätze, die sich auch mit regionaler Integration außerhalb Europas befassen, betonen, dass die Nachfrage nach regionaler Integration aus dem Potential für komparative Kostenvorteile und Skalengewinne durch intraregionalen Handel resultieren (Mattli 1999). Im Vergleich zu Europa (und Nordamerika) ist jedoch die wirtschaftliche Interdependenz in Regionen des Südens – wie z.B. im südlichen Afrika – sehr gering. Entwicklungsländer sind häufig vom Export einiger weniger Rohstoffe abhängig und der Anteil des primären Sektors an der Wirtschaftsleistung ist sehr hoch. Folglich stellen Entwicklungsländer füreinander keine attraktiven Exportmärkte oder Investitionsziele dar. Sie sind vielmehr davon abhängig, ihre Rohstoffe in Industrieländer zu verkaufen und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen um ihre Volkswirtschaften zu entwickeln. Aus diesem Grund können traditionelle Integrationstheorien, welche die Bedeutung intraregionaler Interdependenz betonen, die Entstehung von Integrationsprojekten im Süden nicht hinreichend erklären.

Wenn Regionen des Südens vor allem vom Export ihrer Rohstoffe in Regionen des Nordens und von ausländischen Direktinvestitionen aus dem Norden abhängig sind, liegt es nahe anzunehmen, dass sie regionale Integration nutzen, um ihre Stellung gegenüber anderen Weltregionen zu verbessern (Schirm 2002). Dies kann auf dreierlei Weise geschehen: Regionale Integration kann eine Region attraktiver für ausländische Direktinvestitionen machen, da Investoren auf diese Weise Zugang zu einem größeren, regional integrierten Markt erhalten (Büthe und Milner 2005, Jaumotte 2004). Regionale Integration kann ferner dabei helfen Entwicklungshilfe zu akquirieren, da die EU regionale Integration außerhalb Europas gezielt fördert (Robson 1993). Schließlich trägt regionale Integration auch dazu bei, effektiver mit anderen Weltregionen über Handels erleichterungen oder Investitionsabkommen zu verhandeln, da das Gewicht der eigenen Region steigt, wenn sie mit einer Stimme spricht (Mansfield und Reinhardt 2003). Folglich kann regionale Integration einen großen Nutzen für Entwicklungsländer bieten, wobei dieser jedoch grundlegend anders als der von regionaler Integration zwischen Industrieländern des Nordens ist.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Da der Nutzen von regionaler Integration im Süden ein ganz anderer ist als im Norden, ist auch eine andere Integrationsdynamik erwarten. Sofern sie erfolgreich ist, wird regionale Integration im Norden aus der eigenen Region heraus positives Feedback erhalten. Die Senkung von Handelsbarrieren führt direkt zu wirtschaftlichen Gewinnen in der Region, und die betroffenen Interessensgruppen werden den eingeschlagenen Entwicklungspfad daher weiter unterstützen. Im Gegensatz dazu ist das positive Feedback für den regionalen Integrationsprozess im Süden zum größten Teil indirekt und von Faktoren außerhalb der eigenen Region abhängig. Positives Feedback gibt es hauptsächlich dann, wenn andere Weltregionen entsprechend auf die regionale Integration im Süden reagieren und beispielsweise stärker investieren, mehr Entwicklungshilfe zahlen oder vereinfachten Marktzugang gewähren. Dies ist jedoch nicht nur von regionaler Integration im Süden, sondern auch von einer Vielzahl anderer Faktoren wie z.B. der Weltwirtschaftslage abhängig. Folglich wird der Erfolg oder Misserfolg von regionaler Integration im Süden in hohem Maße von Entwicklungen in anderen Weltregionen beeinflusst.

Im Folgenden werden die Besonderheiten von regionaler Integration im Süden am Beispiel der SADC aufgezeigt. Dabei wird in zwei Schritten vorgegangen: Im Theorieteil werden zwei unterschiedliche Logiken des Regionalismus – dies sind die Logiken der intraregionalen Interdependenz und der interregionalen Dependenz – herausgebildet und es werden Hypothesen formuliert, was für Konsequenzen dies für die regionale Integration zwischen Entwicklungsländern hat. Anschließend wird im empirischen Teil gezeigt, dass intraregionale Interdependenz nicht die alleinige Ursache für regionale Integration im südlichen Afrika ist, sondern dass Unterstützung von außen lange Zeit zu dem relativen Erfolg der SADC beigetragen hat. Gegenwärtig ist die externe Unterstützung für die SADC jedoch gestört, so dass Probleme für den weiteren Integrationsprozess entstehen. Im Resümee werden Schlussfolgerungen für das südliche Afrika im Besonderen und für regionale Integration im Süden im Allgemeinen diskutiert.

2. Integrationstheorie und Süd-Süd-Integration

In diesem Artikel wird regionale (Markt-)Integration als ein Entwicklungspfad aufgefasst, in dessen Verlauf die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten eines Integrationsprojektes – vor allem im Bereich der Handelspolitik – beständig zunimmt und durch regionale Institutionen abgesichert wird. Die Stabilität eines solchen Entwicklungspfades – und somit der Erfolg des regionalen Integrationsprojektes – ist von dem Feedback abhängig, welches er von den betroffenen Stakeholdern erfährt (Arthur 1994, Pierson 2000). Regionale Institutionen können zu *increasing returns* für Stakeholder führen und diese werden dann wiederum die Institutionen durch positives Feedback stützen. Da regionale Integration immer mit dem Preis der Souveränitätsabgabe einhergeht, ist dieses positive Feedback für die Entwicklung eines Integrationsprojektes besonders wichtig. Je besser die positive Feedback-Schleife funktioniert, desto stabiler wird der institutionelle Entwicklungspfad sein. Bleibt das positive Feedback aus, so verlieren regionale Institutionen ihre Bedeutung für die beteiligten Akteure. Sie werden dann wahrscheinlich durch mangelhafte Implementation ihrer Entscheidungen entwertet.

Nach diesem Ansatz ist es zunächst zweitrangig, ob die Entscheidungen innerhalb eines regionalen Integrationsprojektes durch supranationale oder intergouvernementale Gremien getroffen werden. Die Abgabe von Kompetenzen an supranationale Institutionen wird als ein Mittel zur Selbstbindung der Mitgliedstaaten und zur Absicherung von Kooperationsgewinnen (*credible comitment*; Moravcsik 1998) aufgefasst. Somit stellt sie ein mögliches Instrument zur Sicherung regionaler Integration dar, wird jedoch nicht mit Integration selbst gleichgesetzt. Theoretisch könnte regionale Integration auch ohne die Abgabe von Kompetenzen erfolgen, indem sich die Mitgliedstaaten eines Abkommens beispielsweise locker koordinieren (vgl. die Diskussion zum *ASEAN-Way*, z.B. Busse 2000). Positives Feedback für den regionalen Integrationsprozess würde sich dann bei den Mitgliedstaaten manifestieren. Genauso gut muss eine Abgabe oder Bündelung von Kompetenzen nicht zwangsläufig zu regionaler Integration führen, wenn die zentral getroffenen Entscheidungen regelmäßig nicht implementiert werden (vgl. die Diskussion zu den Problemen der Andengemeinschaft, z.B. Effner 2003). Der hier verfolgte Ansatz ist

also sowohl mit intergouvernementalistischen (Moravcsik 1998), als auch mit neofunktionalistischen oder institutionalistischen Theorien (z.B. Pierson 1996, Stone Sweet und Sandholtz 1997) vereinbar, da er *a priori* keine Aussage über die Entscheidungsfindung innerhalb eines regionalen Integrationsprojektes trifft.

2.1 Regionale Integration und intraregionale Interdependenz

In den traditionellen Integrationstheorien wird regionale Integration vor allem als eine Reaktion auf reale oder potentielle wirtschaftliche Interdependenz innerhalb der jeweiligen Region aufgefasst. Demnach integrieren sich Staaten einer Region zu einer Freihandelszone, einer Zollunion, einem Binnenmarkt oder einer Wirtschafts- und Währungsunion (Balassa 1961), um tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbarrieren oder Investitionshemmnisse sukzessive abzubauen. Dadurch werden intraregionaler Handel und ausländische Direktinvestitionen erleichtert, und die beteiligten Volkswirtschaften können komparative Kostenvorteile und Skalengewinne nutzen (Mattli 1999). Jedoch ist der tatsächliche Gewinn durch eine solche regionale Wirtschaftsintegration von dem vorhandenen Potential für intraregionalen Handel oder grenzüberschreitende Investitionen zwischen den beteiligten Volkswirtschaften abhängig. Die beteiligten Staaten müssen füreinander attraktive Absatzmärkte oder Investitionsziele darstellen, um Kostenvorteile und Effizienzgewinne ausschöpfen zu können. Wenn die Volkswirtschaften innerhalb einer Region keine komplementären Produktionsstrukturen aufweisen, sind das Potential für intraregionale Interdependenz und somit die direkte Nachfrage nach regionaler Integration gering. Mit zunehmender Diversifizierung der beteiligten Volkswirtschaften steigt jedoch das Potential für Handel und Investitionen und somit auch die direkte Nachfrage nach regionaler Integration.

Entscheidend ist, dass regionaler Freihandel in einer wirtschaftlich eng verflochtenen Region langfristig zu Effizienzgewinnen in allen beteiligten Staaten führt,³ auch wenn kurzfristig Verluste entstehen können und die Gewinne nicht

³ Dies gilt jedoch nur unter der Prämisse, dass gemeinsame Außenzölle nicht höher sind als die vormals existierenden nationalen Zölle. Nur in diesem Fall sind die handelsschaffenden Effekte größer als die handelsverzerrenden Effekte (Viner 1961). Wenn gemeinsame Außenzölle einer Zollunion höher sind als die vorherigen nationalen Zölle eines Landes, so wird dieses Land zu einem gewissen

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

gleichmäßig verteilt sein müssen. Daraus folgt, dass regionale Integration als Reaktion auf intraregionale Interdependenz langfristig ein stabiles positives Feedback von Stakeholdern erfahren wird. Der Abbau von Handels- und Investitionshemmnissen führt zu *increasing returns* bei den betroffenen Stakeholdern und diese werden im Gegenzug das Integrationsprojekt unterstützen. Dabei ist es zunächst weniger bedeutend, ob die Nachfrage nach regionaler Integration an supranationale Organe oder an die Mitgliedstaaten selbst adressiert wird.⁴ Viel wichtiger ist, dass das positive Feedback direkt aus der Region selbst kommt, dass es die unmittelbare Folge eines erfolgreichen Integrationsprojektes ist, und dass es daher relativ stabil ist. Es kann deshalb erwartet werden, dass auch der institutionelle Entwicklungspfad des regionalen Integrationsprojektes vergleichsweise beständig ist.

Diese polit-ökonomische Logik der Marktintegration liegt implizit sowohl dem Neofunktionalismus (Haas 1958, Lindberg 1963), als auch dem liberalen Intergouvernementalismus (Moravcsik 1998) zu Grunde. Dem Neofunktionalismus zufolge wird regionale Integration – wenn sie denn einmal begonnen hat – durch *Spill-Over* Effekte beständig vorangetrieben. Solche Effekte entstehen, wenn die Integration eines Wirtschafts- oder Politikbereiches die Integration anderer Bereiche notwendig macht und nach sich zieht. Dabei sind vor allem supranationale Organe wie die Europäische Kommission oder der Europäische Gerichtshof die Adressaten von politischer Nachfrage nach Integration und sie treiben diesen Prozess aktiv voran (Hooghe 2001, Stone Sweet und Brunell 1998). Jedoch ist intraregionale Interdependenz die Voraussetzung für solche *Spill-Over* Prozesse. Ohne Interdependenz wären verschiedene Wirtschafts- oder Politikbereiche zu wenig miteinander verflochten, um Integration von einem Bereich in den anderen überschwappen zu lassen, und ohne Interdependenz würde Integration auch nicht von Stakeholdern eingefordert werden. Der liberale Intergouvernementalismus bestreitet im Gegensatz zum Neofunktionalismus jegliche Automatik des Integrationsprozesses und misst den supranationalen Institutionen weniger Bedeutung zu. Nichtsdestoweniger ist auch im liberalen Intergouvernementalismus

Teil außerregionale Importe durch teurere innerregionale Importe ersetzen. In diesem Fall würde es Effizienzverluste hinnehmen.

⁴ Die NAFTA z.B. ist ein rein intergouvernementales Integrationsprojekt. Trotzdem ist es relativ stabil und erfolgreich, da es positives Feedback von Wirtschaftsakteuren erfährt, die durch intraregionalen Handel und grenzüberschreitende Investitionen Effizienzgewinne machen (z.B. Chase 2003).

wirtschaftliche Interdependenz die Ursache für regionale Integration, da sie für die Interessen der Mitgliedstaaten ausschlaggebend ist. Der wesentliche Unterschied zum Neofunktionalismus besteht darin, dass der Transmissionsriemen, mit dem die Nachfrage nach regionaler Integration in reale Integration umgesetzt wird, ein grundlegend anderer ist. Im liberalen Intergouvernementalismus sind die Mitgliedstaaten die Adressaten dieser Nachfrage und sie stellen dann durch intergouvernementale Verhandlungen das Gut regionale Integration bereit.

2.2 Regionale Integration und interregionale Dependenz

In Reaktion auf den Neuen Regionalismus der 1990er Jahre (z.B. Breslin et al. 2002, Mansfield und Milner 1999, Preusse 2004, Söderbaum und Shaw 2003) wird in der politikwissenschaftlichen Literatur jedoch zunehmend auch eine zweite Motivation für die Gründung regionaler Integrationsprojekte diskutiert. Demnach integrieren sich Staaten innerhalb einer Region, um sich im globalen Wettbewerb zwischen verschiedenen Regionen besser zu stellen (Schirm 2002). Daher werden regionale Integrationsprojekte auch oft in Reaktion auf erfolgreiche regionale Integration in anderen Regionen – z.B. das europäische Binnenmarktprojekt zu Beginn der 1990er Jahre – gegründet, um etwaige Wettbewerbsnachteile auszugleichen (Mattli 1999). Nach dieser Logik ist regionale Integration nicht so sehr nach innen gerichtet, sondern sie zielt auf die Steigerung der Attraktivität einer Region nach außen ab. Dabei kann regionale Integration den Mitgliedstaaten auf dreierlei Weise helfen, ihre Stellung gegenüber anderen Regionen zu verbessern.

(1) Regionale Integration kann die Stellung der Mitgliedstaaten im internationalen Wirtschaftssystem verbessern, wenn es die Region für ausländische Direktinvestitionen attraktiver macht (Büthe und Milner 2005). Wenn sich Staaten einer Region integrieren, werden gewaltsame Konflikte zwischen ihnen unwahrscheinlicher, was zu mehr Stabilität und damit zu einem besseren Investitionsklima führt. Bilden zudem die Mitgliedstaaten eine Freihandelszone oder eine Zollunion, so stellen sie gemeinsam einen größeren Absatzmarkt dar, als wenn jeder Staat für sich eine protektionistische Handelspolitik betreibt. Wenn Investoren nun in einer solchermaßen integrierten Region Güter produzieren, erhalten sie

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

dadurch einfachen Zugang zu allen Märkten der Freihandelszone oder Zollunion. Somit werden Investitionen in der Region attraktiver, da das Potential für Skalengewinne steigt (Jaumotte 2004).⁵ Außerdem kann regionale Integration auch eine glaubwürdige Bindung der Mitgliedstaaten an eine investitionsfreundliche Wirtschaftspolitik darstellen. Wenn die Staaten einer Region eine schlechte Reputation bei potentiellen Investoren haben, können sie diese Reputation möglicherweise verbessern, indem sie sich an regionale Institutionen binden, die sie später nicht einfach unilateral wieder abschaffen können. Aus diesem Grunde kann es vor allem für ehemals autoritäre oder sozialistische Staaten attraktiv sein, sich einem regionalen Liberalisierungsprojekt anzuschließen. Alles in allem kann regionale Integration den Staaten einer Region also dabei helfen für ausländische Direktinvestitionen attraktiv zu sein – und zwar umso mehr je kleiner und je politisch instabiler die Staaten sind.

(2) Eine ähnliche Logik trifft auch bei Entwicklungsländern zu, die Entwicklungshilfe aus Industrieländern erhalten möchten (Robson 1993). Auch hier reduziert regionale Integration die Gefahr von gewaltsamen Konflikten, was wiederum das Risiko reduziert, dass Entwicklungshilfegelder und -projekte verloren gehen. Außerdem kann regionale Integration die Effizienz von Entwicklungshilfe erhöhen, da in einer integrierten Region größere und transnationale Entwicklungsprojekte gefördert werden können. Durch eine glaubwürdige Bindung der Mitgliedstaaten kann regionale Integration zudem auch bestimmte politische Entscheidungen absichern, welche die Region für Entwicklungshilfe attraktiver machen. Neben diesen besagten Gründen, welche denen bei der Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen sehr ähnlich sind, unterstützt vor allem die EU regionale Integration außerhalb Europas aus eigenem Interesse heraus. Dabei versucht sie gezielt ihr eigenes Entwicklungsmodell zu exportieren und damit die Bedeutung von Regionen in der Weltpolitik zu stärken (De Lombaerde et al. 2008, Lenz 2008). Der Effekt von regionaler Integration auf den Zufluss von Entwicklungshilfe wird wieder umso stärker sein, je kleiner und politisch instabiler die

⁵ Eine Voraussetzung dafür ist, dass es sich bei den ausländischen Direktinvestitionen um Investitionen handelt, die von der Suche nach Absatzmärkten motiviert werden. Wenn die Investoren auf der Suche nach kostengünstigeren Produktionsfaktoren wie niedrigen Löhnen oder Rohstoffen sind und damit für den Weltmarkt produzieren wollen, wird die Größe eines integrierten regionalen Marktes wenig Einfluss auf die Investitionsentscheidungen haben.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

entsprechenden Mitgliedstaaten sind und je stärker das Interesse in anderen Regionen ist, regionale Integration außerhalb der eigenen Region gezielt zu fördern.

(3) Schließlich kann regionale Integration auch die Verhandlungsposition einer Region verbessern, wenn diese mit anderen Regionen oder Staaten beispielsweise über Handelsabkommen verhandelt (Doctor 2007, Mansfield und Reinhardt 2003). Solange jeder Staat einer Region für sich allein mit anderen Regionen oder Staaten über Handelserleichterungen verhandelt, ist er in der Regel zu unbedeutend, um große Konzessionen seiner Handelspartner zu erreichen. Wenn sich die Staaten einer Region jedoch integrieren und nach außen mit einer Stimme sprechen, so erhält ihre gemeinsame Position bedeutend mehr Gewicht. Sie werden daher bessere Chancen haben, präferentielle Handelsabkommen mit anderen Regionen oder Staaten auszuhandeln. Dieser Effekt wird umso bedeutender sein, je kleiner die betroffenen Staaten einer Region sind und je besser sie in der Lage sind, eine gemeinsame Verhandlungsposition zu finden.

Der entscheidende Punkt für die Integrationsdynamik eines regionalen Integrationsprojektes ist nun, dass die zweite Logik des Regionalismus – die regionale Integration als Reaktion auf interregionale Dependenz – zu einem weniger direkten und stabilen positiven Feedback führt als die erste Logik. Wenn nach außen gerichtete regionale Integration erfolgreich ist, führt sie zu höheren ausländischen Direktinvestitionen, zu mehr Entwicklungshilfe oder zu einfacherem Marktzugang in anderen Regionen oder Staaten. Jedoch ist dieses positive Feedback nicht allein von der erfolgreichen Integration der eigenen Region abhängig, sondern auch von der Reaktion in anderen Regionen und diese wird wiederum von einer Vielzahl externer Faktoren beeinflusst. So ist für die Höhe ausländischer Direktinvestitionen nicht nur die Attraktivität einer Region, sondern auch die globale Wirtschaftslage ausschlaggebend. Die Zahlung von Entwicklungshilfe ist ebenfalls nicht allein von der Empfängerregion, sondern auch von der politischen und wirtschaftlichen Situation in den Geberländern abhängig. Ferner können Ergebnisse von Verhandlungen mit anderen Regionen und Staaten auch nicht ausschließlich von der eigenen Region gesteuert werden, sondern werden auch durch die Verhandlungsstrategie der Verhandlungspartner beeinflusst. Folglich wird das

positive Feedback auf regionale Integration als Reaktion auf interregionale Dependenz von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, die außerhalb der Kontrolle der eigenen Region liegen. Der institutionelle Entwicklungspfad eines solchen regionalen Integrationsprojektes muss also beständig von außen gestützt werden. Regionalismus im Süden ist also stark vom Interregionalismus – d.h. von den Beziehungen zwischen zwei oder mehr Weltregionen – abhängig (z.B. Roloff 2006). Wenn das positive Feedback aus anderen Regionen ausbleibt – z.B. weil sich die globale Wirtschaftslage oder die politische Situation in anderen Regionen ändern – , werden die Kosten, die mit der Souveränitätsabgabe bei regionaler Integration verbunden sind, den Nutzen der Integration übersteigen. Die Integrationsdynamik der entsprechenden Region wird dann nachlassen.

2.3 Konsequenzen für regionale Integration im Süden

Im Fall von regionalen Integrationsprojekten zwischen Entwicklungsländern im Süden kann erwartet werden, dass die Logik der interregionalen Dependenz gegenüber der Logik der intraregionalen Interdependenz überwiegt. Auf Grund ihres niedrigen Entwicklungsstandes sind die Möglichkeiten von Entwicklungsländern Rohstoffe weiterzuverarbeiten und zu veredeln beschränkt. Daher sind Entwicklungsländer in der Regel vom Export unverarbeiteter Rohstoffe und Agrargüter abhängig. Des Weiteren benötigen sie ausländische Direktinvestitionen, um ihre Produktionsstrukturen mit Kapital und technischem Know-how weiterzuentwickeln. Das Problem ist jedoch, dass die Nachbarstaaten innerhalb einer Region des Südens in der Regel füreinander weder als Exportmärkte noch als Investitionsziele interessant sind. Weil die jeweiligen Nachbarstaaten meistens selbst einen niedrigen Entwicklungsstandard aufweisen, sind sie auch vom Export unverarbeiteter Güter und von ausländischen Direktinvestitionen abhängig. Die entsprechenden Wirtschaften sind also eher kompetitiv und können wenig von gegenseitigem Handel und intraregionalen Auslandsinvestitionen profitieren. Wirtschaftliche Interdependenz entsteht also nicht so sehr innerhalb den Regionen des Südens, als vielmehr zwischen Regionen des Südens (Exporteure von Rohstoffen) und des Nordens (Exporteure von Konsumgütern und Quelle ausländischer Direktinvestitionen). Folglich kann intraregionale Interdependenz nicht

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

die vorrangige Ursache für die regionale Integration von Entwicklungsländern sein. Stattdessen dient regionale Integration im Süden in großem Maße dazu, auf die Abhängigkeit von Regionen des Nordens zu reagieren, um die Stellung der eigenen Region in der Weltwirtschaft zu verbessern und um so die eigene Entwicklung zu fördern.

Wenn bei regionaler Integration zwischen Entwicklungsländern des Südens die zweite Integrationslogik gegenüber der ersten Logik dominiert, folgt daraus, dass die Integrationsdynamik stark von der Unterstützung durch externe Akteure abhängig ist. Solange andere Weltregionen den regionalen Integrationsprozess der entsprechenden Region unterstützen, gibt es ein positives Feedback und der institutionelle Entwicklungspfad wird relativ stabil sein. Jedoch kann auch das Gegenteil eintreten und regionale Integration zwischen Entwicklungsländern kann zu einem Stillstand kommen (oder sogar zurückgehen), wenn Feedback von außen ausbleibt, widersprüchlich oder negativ ist. In diesem Fall nimmt der Nutzen der Integration bei gleich bleibenden Kosten der Souveränitätsabgabe ab, so dass die Bereitschaft zur regionalen Integration ebenfalls nachlassen wird. Die Folge davon ist, dass regionale Integration im Süden einem instabileren Entwicklungspfad folgt als im Norden, weil positives Feedback von einer Reihe externer Faktoren abhängig ist, die außerhalb der Kontrolle der entsprechenden Region liegen.

Eine eigenständige Integrationsdynamik in einer Region des Südens wird nur dann entstehen, wenn im Laufe der Zeit die wirtschaftliche Interdependenz zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zunimmt und damit die erste Integrationslogik gegenüber der zweiten Logik an Bedeutung gewinnt. Dies könnte z.B. passieren, wenn regionale Integration zwischen Entwicklungsländern über einen längeren Zeitraum hinweg von außen unterstützt wird. In einem solchen hypothetischen Fall würden zunehmend ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe in die Region fließen und die Region hätte außerdem privilegierten Zugang zu Absatzmärkten im Norden. Dies könnte zu einer wirtschaftlichen Entwicklung in der entsprechenden Region des Südens führen in deren Verlauf die intraregionale Interdependenz beständig zunimmt. Daher würde sich dann auch das positive Feedback für regionale Integration stabilisieren und die Integrationsdynamik würde

zunehmend unabhängig von äußeren Faktoren werden. Entscheidend ist dabei jedoch, dass die entsprechende Region des Südens in gewisser Weise in Vorleistung geht: Sie muss den ersten Schritt vor dem zweiten tun, denn sie muss sich bereits integrieren und die Kosten der Souveränitätsabgabe tragen, bevor intraregionale Interdependenz dies lohnenswert macht. Dies wird nur dann über einen längeren Zeitraum hinweg funktionieren, wenn regionale Integration von außen mit wachsenden ausländischen Direktinvestitionen, Entwicklungshilfe oder privilegiertem Marktzugang unterstützt wird.

3. Regionale Integration im südlichen Afrika

Ungeachtet des niedrigen Entwicklungsstandes vieler Mitgliedstaaten und trotz politischer Umbrüche in der Region hat sich die SADC als eines der wenigen stabilen und relativ erfolgreichen Integrationsprojekte in Afrika erwiesen (Mair und Peters-Berries 2001). Ihre Vorgängerorganisation – die *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) – wurde bereits im Jahr 1980 als loses Bündnis der mehrheitsregierten Staaten des südlichen Afrikas gegründet, um die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Apartheidregime in Südafrika zu reduzieren und die eigene Entwicklung durch Kooperation in gemeinsamen Projekten voranzutreiben. Nachdem auch Südafrika Anfang der 1990er Jahre die Apartheidpolitik aufgegeben hatte, trat es bald der neu formierten SADC bei (Oosthuizen 2006: 51-116). Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde die institutionelle Struktur der SADC dann grundlegend reformiert: Kompetenzen, die vorher bei verschiedenen sektoralen Koordinationseinheiten in den Mitgliedstaaten lagen, wurden zentral an ein gestärktes Sekretariat in Gaborone delegiert, welches die intergouvernementalen Entscheidungsgremien unterstützt; ein SADC-Tribunal zur Streitschlichtung zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zur Anrufung durch private Kläger wurde eingerichtet; und das Organ für Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, welches vorher formal einen autonomen Status hatte, wurde ebenfalls in das institutionelle Gerüst der SADC eingegliedert (Oosthuizen 2006: 51-115, Vogt 2007: 125-162). Ein vorerst letzter großer Integrationsschritt wurde dann im August 2008 vollzogen, als 13

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Mitgliedstaaten (ohne Angola und die Demokratische Republik Kongo) die SADC Freihandelszone ausriefen, in der 85% aller Güter zollfrei gehandelt werden können.⁶

Die Integrationsfortschritte der letzten Jahre machen die SADC zu einem der erfolgreicherer Integrationsprojekte zwischen Entwicklungsländern. Gemessen an ihrem Integrationsfortschritt ist die SADC vergleichbar mit Projekten wie dem MERCOSUR in Südamerika (unvollständige Zollunion mit ähnlichen institutionellen Strukturen wie die SADC; Gratius 2005, Vaillant 2005) oder der ASEAN in Südostasien (ähnlich unvollständige Freihandelszone wie die SADC mit schwächeren institutionellen Strukturen; Ufen 2005). In den folgenden Abschnitten wird erläutert, dass dieser relative Erfolg der SADC nur begrenzt auf wirtschaftliche Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten zurückgeführt werden kann. Stattdessen ist die SADC für ihren weiteren Integrationsfortschritt in hohem Maße von positivem Feedback seitens der EU abhängig. Ist dieses Feedback negativ oder zumindest nicht eindeutig, wie z.B. im Fall der Verhandlungen über die EPAs, kommt der Integrationsprozess in der SADC ins Stocken.

3.1 Interdependenz innerhalb der Region

Das südliche Afrika ist generell eine wirtschaftlich schwach entwickelte Region, und beinahe alle Mitgliedstaaten der SADC sind als Entwicklungsländer anzusehen. Das durchschnittliche Bruttoinlandseinkommen pro Jahr und Einwohner betrug 2007 nur zwischen 140 US\$ (Demokratische Republik Kongo) und 5.840 US\$ (Botsuana), und der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt ist mit bis zu 45% (Tansania) in der Region sehr hoch (im Vergleich dazu betrug das durchschnittliche Bruttoinlandseinkommen in Deutschland 38.860 US\$ und der Anteil des Agrarsektors liegt bei unter 1%).⁷ Die Volkswirtschaften der SADC sind durch einen Mangel an industriellen Kapazitäten und durch nicht diversifizierte Produktionsstrukturen gekennzeichnet. Die Mitgliedstaaten sind daher überwiegend von der Ausbeutung und dem Export ihrer Rohstoffe wie z.B. Erze in Südafrika, Diamanten in Botsuana

⁶ SADC 2008: Final Communiqué of the 28th Summit of SADC Heads of State and Government (<http://www.sadc.int/fta/index/browse/page/203>).

⁷ Die Daten stammen von den *World Development Indicators* der Weltbank (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20398986~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419~isCURL:Y,00.html>, 27.3.2009).

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

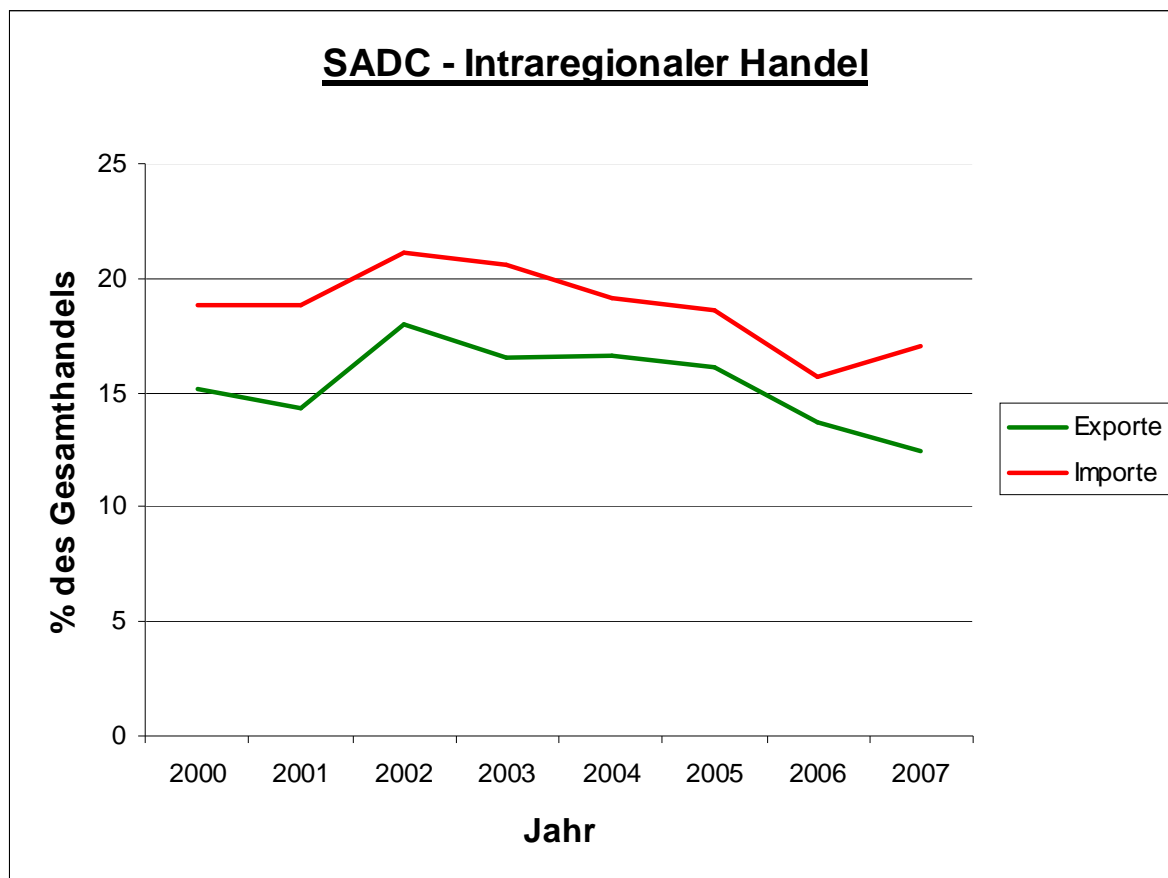
oder Öl in Angola abhängig. Dabei sind die Märkte und Produktionsstrukturen der Mitgliedstaaten sehr ähnlich und nicht komplementär zueinander. Die Volkswirtschaften der SADC konkurrieren also eher miteinander, als dass sie von einem Austausch untereinander profitieren könnten. Die Ausnahme von diesem Bild stellt das Schwellenland Südafrika dar, welches ein wirtschaftlicher Riese in der Region ist. Südafrika produziert ca. zwei Drittel des gesamten Bruttoinlandsproduktes der SADC. Im Jahr 2007 war sein Bruttoinlandseinkommen pro Einwohner mit 5.760 US\$ deutlich höher als der SADC-Durchschnitt, und auch der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt war mit 3% relativ gering. Innerhalb des südlichen Afrikas besitzt Südafrika als einziges Land nennenswerte industrielle Kapazitäten und eine diversifizierte Produktionsstruktur, und es ist somit in der Lage, Industrie- und Konsumgüter zu exportieren (Oosthuizen 2006, Vogt 2007).

Die geringe wirtschaftliche Entwicklung der SADC-Mitgliedstaaten spiegelt sich auch im Außenhandel der Region – dem wichtigsten Indikator für intraregionale Interdependenz und interregionale Dependenz – wider (siehe Tabelle 1). Generell ist Afrika die Region mit dem geringsten intraregionalen Handel weltweit.⁸ Insgesamt belief sich der formale intraregionale Handel im südlichen Afrika im Jahr 2007 nur auf 12,4 % aller Exporte und 17,1 % aller Importe der SADC-Mitgliedstaaten. Für die Jahre 2000 bis 2006, für die verlässliche Daten verfügbar sind, ergeben sich geringfügig höhere Werte: Der Anteil des intraregionalen Handels belief sich zwischen 13-18 % bzw. 15-21 % der gesamten Ex- und Importe (siehe Grafik 1). Auf die vergangenen 25 Jahre rückblickend kann man beobachten, dass der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel langfristig gestiegen ist, wobei insbesondere der Beitritt Südafrikas zur SADC im Jahr 1994 diesbezüglich große Auswirkungen gehabt hat (Kalenga and Elago 2007). Im Vergleich zur SADC beträgt der intraregionale Handel in der EU ca. 68%, in der NAFTA ca. 50%, im MERCOSUR ca. 15% und in der ASEAN ca. 25% des gesamten Außenhandels.⁹

⁸ WTO International Trade Statistics 2008: World Trade Developments in 2007, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its08_world_trade_dev_e.pdf, 30.12.2008.

⁹ WTO International Trade Statistics 2008: World Trade Developments in 2007, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its08_world_trade_dev_e.pdf, 30.12.2008.

Grafik 1: Intraregionaler Handel innerhalb der SADC zwischen 2000 und 2007¹⁰



Die Handelsdaten für Angola und die DR Kongo fehlen für die Jahre 2000-2005 vollständig. Für das Jahr 2007 wurden die Daten von 2006 übernommen. Die Handelsdaten für Lesotho für die Jahre 2005-2007 fehlen und werden durch Werte, die auf den Angaben von 2004 beruhen, ersetzt. Die Handelsdaten betreffend die Importe für Simbabwe für das Jahr 2000 fehlen und werden durch die Werte von 2001 angenähert. Die gesamten Handelsdaten für Simbabwe für 2003 beruhen ebenfalls auf Schätzwerten (Mittelwert der Daten von 2002 und 2004).

Zwar beziehen die meisten SADC-Mitgliedstaaten den größten Teil ihrer Importe aus der Region, doch handelt es sich dabei im Wesentlichen um Nahrungsmittel und Konsumgüter aus Südafrika. Obwohl diese Importe aus Südafrika für die anderen Staaten der Region bedeutend sind, machten sie im Jahr nur 10,1% der südafrikanischen Exporte aus. Ein Drittel der südafrikanischen Exporte gingen 2007 in die EU, und folglich ist für Südafrika der europäische Absatzmarkt sehr viel wichtiger als der afrikanische. Auch bei den Exporten der

¹⁰ Die zugrunde liegenden Handelsdaten wurden überwiegend mit Hilfe der *World Integrated Trade Data Solution* (WITS) generiert (<http://wits.worldbank.org/witsweb/default.aspx>, 25.3.2009), die auf Datenbanken der *United Nations Statistical Division*, der *United Nations Conference on Trade and Development* und der Welthandelsorganisation zugreift. In den Fällen, wo bei WITS Daten fehlten, wurden Handelsdaten der SA Trade Map (<http://www.tips.org.za/node/637>, 25.3.2009) des Instituts TIPS (Trade & Industrial Policy Strategies) verwendet.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

anderen SADC-Mitgliedstaaten überwiegt bei der Mehrzahl (Angola, Botsuana, DR Kongo, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Namibia, Seychellen und Tansania) die Abhängigkeit von der EU gegenüber den Nachbarn in der Region, welche 2007 insgesamt 27,8 % aller Exporte des südlichen Afrikas abnahm. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass das südliche Afrika in seiner Gesamtheit in hohem Maße auf den Export seiner Rohstoffe in die EU (sowie nach Nordamerika und Ostasien) angewiesen ist und dass lediglich Nahrungsmittel und Konsumgüter aus Südafrika innerhalb der Region in einem nennenswerten Maße gehandelt werden (Cureau 2004). Zwar wird geschätzt, dass das Potential für intraregionalen Handel größer ist, als die aktuellen Zahlen vermuten lassen – vor allem wenn Südafrika einige seiner Rohstoffimporte aus Übersee durch Importe aus der Region ersetzen würde (Draper, Alves und Kalaba 2006: 73 ff, Oosthuizen 2006: 255 ff) und wenn der umfangreiche informelle Handel in legale Bahnen gelenkt würde (Lee 2003: 104 ff) –, aber bisher scheitert die Ausschöpfung dieses Potentials an tarifären und insbesondere nicht-tarifären Handelsbarrieren wie z.B. der schlechten Infrastruktur in der Region (Adelmann 2003: 52). Das Potential für intraregionalen Handel wäre außerdem erheblich größer, wenn die wirtschaftliche Situation in Simbabwe, das bei Amtsantritt Präsident Mugabes zu Beginn der 1980er Jahre neben Südafrika die am weitesten entwickelte, in Teilen industrialisierte Volkswirtschaft der Region aufwies, besser wäre (Vogt 2007: 283 ff). In diesem Fall könnte die Achse Pretoria-Harare das Integrationsprojekt vorantreiben. Da die simbabwische Wirtschaft in den letzten Jahren jedoch zunehmend zusammengebrochen ist, bleibt Südafrika das einzige Schwellenland der Region, und das Potential für intraregionalen Handel ist somit gering.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Tabelle 1: Handel der SADC Mitgliedstaaten in 2007¹¹

| Staat | Handelsstrom | Total (in 1.000 US\$) | SADC (in % von Total) | EU (in % von Total) |
|------------|--------------|--------------------------|--------------------------|------------------------|
| Angola* | Import | 9.544.361 | 7,37 | 37,12 |
| | Export | 28.147.325 | 1,31 | 7,88 |
| Botsuana | Import | 3.986.915 | 85,83 | 5,96 |
| | Export | 5.072.523 | 17,98 | 67,73 |
| DR Kongo* | Import | 1.760.690 | 29,89 | 38,89 |
| | Export | 1.453.162 | 2,68 | 54,31 |
| Lesotho** | Import | 1.399.393 | 78,28 | 2,27 |
| | Export | 968.402 | 18,10 | 9,85 |
| Madagaskar | Import | 2.445.461 | 10,06 | 23,08 |
| | Export | 1.339.648 | 3,71 | 62,92 |
| Malawi | Import | 1.377.830 | 53,88 | 15,78 |
| | Export | 868.559 | 35,73 | 39,00 |
| Mauritius | Import | 3.898.660 | 9,65 | 27,04 |
| | Export | 2.044.099 | 10,57 | 70,23 |
| Mosambik | Import | 3.049.633 | 34,12 | 23,48 |
| | Export | 2.412.075 | 22,45 | 6,13 |
| Namibia | Import | 4.024.623 | 79,30 | 10,43 |
| | Export | 4.040.273 | 37,99 | 44,71 |
| Sambia | Import | 3.971.132 | 57,05 | 16,79 |
| | Export | 4.618.583 | 23,24 | 5,46 |
| Seychellen | Import | 859.172 | 9,06 | 35,80 |
| | Export | 360.132 | 0,71 | 53,65 |
| Simbabwe | Import | 3.594.356 | 67,65 | 8,30 |
| | Export | 3.310.184 | 66,52 | 16,49 |
| Südafrika | Import | 79.872.556 | 4,69 | 33,72 |
| | Export | 63.649.023 | 10,14 | 33,22 |
| Swasiland | Import | 1.164.250 | 97,22 | 0,10 |
| | Export | 1.082.300 | 78,45 | 14,36 |
| Tansania | Import | 5.919.017 | 11,56 | 17,68 |
| | Export | 2.139.347 | 17,21 | 19,69 |
| SADC (Σ) | Import | 126.868.050 | 17,09 | 28,95 |
| | Export | 121.505.636 | 12,43 | 27,83 |

* Die Handelsdaten von Angola und der DR Kongo stammen aus dem Jahr 2006.

** Die Handelsdaten von Lesotho stammen aus dem Jahr 2004.

Die Daten zu ausländischen Direktinvestitionen innerhalb der Region sind nicht vollständig verfügbar und belastbar,¹² sie zeigen jedoch eine etwas stärkere

¹¹ Alle zu Grunde liegenden Handelsdaten – mit Ausnahme jener von Angola und der DR Kongo – wurden mit Hilfe der *World Integrated Trade Data Solution* (WITS) generiert (<http://wits.worldbank.org/witsweb/default.aspx>, 25.3.2009), die auf die Datenbank der *United Nations Conference on Trade and Development* zugreift. Die Handelsdaten für Angola und die DR Kongo stammen aus der SA Trade Map (<http://www.tips.org.za/node/637>, 25.3.2009) des Instituts TIPS (*Trade & Industrial Policy Strategies*).

¹² Die zu Grunde liegenden Daten stammen aus den *FDI Country Profiles* der UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3198&lang=1>, 30.12.2008.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Interdependenz als die Handelsdaten. Südafrika ist für die Mehrzahl der SADC-Mitgliedstaaten die bedeutendste Quelle ausländischer Direktinvestitionen (Grobbelaar 2004: 95). Andere Staaten des südlichen Afrikas investieren nicht in nennenswertem Umfang im Ausland. Zwar ist Südafrika somit für die anderen Staaten des südlichen Afrikas als Quelle von Direktinvestitionen sehr wichtig, aber im Gegenzug haben die anderen SADC-Mitgliedstaaten für Südafrika nicht die gleiche Bedeutung als Investitionsziele. Die Investitionen innerhalb ganz Afrikas belaufen sich nur auf ca. 10% der gesamten südafrikanischen Investitionen im Ausland. Viel bedeutender ist wieder die EU, welche im Jahr 2004 die Quelle für 85% der ausländischen Investitionen in Südafrika und das Ziel von 75% der ausländischen Investitionen aus Südafrika war.¹³

Insgesamt zeigen die verfügbaren Handels- und Investitionsdaten innerhalb des südlichen Afrikas eine geringe wirtschaftliche Interdependenz, wobei diese ohnehin schon geringe Interdependenz einzig auf die wirtschaftliche Dominanz Südafrikas zurückzuführen ist. Wenn regionale Integration im südlichen Afrika auf der ersten Logik der intraregionalen Interdependenz beruhen würde, müsste sie also vor allem durch Südafrika als regionalem Hegemon vorangetrieben werden. Südafrika könnte durch regionale Integration seinen Zugang zu den Absatzmärkten und Investitionszielen in den Nachbarländern absichern und verbessern. Ein Problem für den wirtschaftlichen Integrationsprozess der SADC ist jedoch, dass das südliche Afrika als Absatzmarkt und Investitionsziel für den Hegemon Südafrika von nachrangiger Bedeutung ist. Wichtiger als die Integration der Region sind für Südafrika (und für gut die Hälfte der anderen SADC-Staaten) die Handelsbeziehungen zur EU, welche der Hauptabnehmer für Rohstoffe und die Hauptquelle ausländischer Direktinvestitionen ist. Ein präferentielles Handelsabkommen mit der EU würde folglich mehr Nutzen für die Mehrzahl der Länder des südlichen Afrikas bringen als eine Freihandelszone untereinander. Regionale Integration der Volkswirtschaften zahlt sich also vor allem dann aus, wenn sie die Position des südlichen Afrikas gegenüber der EU verbessert.

¹³ Die zu Grunde liegenden Daten stammen aus dem *UNCTAD FDI Country Profile* für Südafrika, (http://www.unctad.org/sections/dite_fdistat/docs/wid_cp_za_en.pdf), 30.12.2008, 12-13.

3.2 Feedback aus anderen Weltregionen

Wenn die erste Logik regionaler Integration für die Länder des südlichen Afrikas von geringer Bedeutung ist, nimmt dadurch automatisch die Bedeutung der zweiten, nach außen gerichteten Logik regionaler Integration zu. Demnach dient regionale Integration in erster Linie nicht dazu, komparative Kostenvorteile und Skaleneffekte auszunutzen, sondern dazu, nach außen attraktiver zu werden und die Position der eigenen Region gegenüber konkurrierenden Regionen zu stärken. Für den Erfolg und Fortschritt regionaler Integration ist demnach nicht so sehr das Feedback aus der eigenen Region als vielmehr das Feedback aus anderen Weltregionen relevant. Dieses Feedback kann sich in ausländischen Direktinvestitionen, in Entwicklungshilfe und in Verhandlungen über Handelserleichterungen niederschlagen.

3.2.1 Ausländische Direktinvestitionen

Afrika leidet traditionell unter einer relativ geringen Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen, und das südliche Afrika stellt in dieser Hinsicht keine Ausnahme von diesem generellen Bild dar. Afrika wird von Investoren als ein notorisch instabiler und von Krisen geplagter Kontinent wahrgenommen, wo längerfristige Investitionen immer ein gewisses Risiko darstellen (Jakobeit et al. 2005, Jenkins und Thomas 2002). Aus diesem Grund empfängt Afrika generell auch weniger ausländische Direktinvestitionen als andere Entwicklungsregionen wie Asien oder Südamerika (Goldstein 2004).¹⁴ Trotzdem ist zu beobachten, dass die ausländischen Direktinvestitionen im südlichen Afrika seit Anfang der 1990er Jahre massiv zugenommen haben. Obwohl dieses Wachstum an Investitionen jährlichen Schwankungen unterworfen ist, haben sich die durchschnittlichen jährlichen Direktinvestitionen in der Region von 2000 bis 2007 im Vergleich zum Zeitraum von 1992 bis 1999 mehr als verdoppelt.¹⁵ Im Vergleich dazu betragen die jährlichen durchschnittlichen Direktinvestitionen in der Region vor der Neugründung der SADC im Jahr 1992 weniger als ein Zehntel der aktuellen Summen. Es profitieren jedoch

¹⁴ United Nations Conference on Trade and Development 2008: World Investment Report. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge, New York.

¹⁵ Die zu Grunde liegenden Daten stammen aus der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) FDI Database, <http://stats.unctad.org/FDI>, 12.3.2009.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

nicht alle Länder der Region gleichermaßen davon, denn das meiste Geld wird mit Abstand in Südafrika investiert. Im Jahr 2007 betrug in Südafrika der Zufluss beinahe 60% und der Bestand beinahe 70% aller in die Region strömenden ausländischen Direktinvestitionen.¹⁶

Um zu ermitteln, ob die zunehmenden ausländischen Direktinvestitionen ein positives Feedback für regionale Integration im südlichen Afrika darstellen, muss geklärt werden, ob die Investitionsentscheidungen von privaten Akteuren aus anderen Weltregionen durch die SADC positiv beeinflusst werden. In dieser Hinsicht sind die Befunde ambivalent. Auf der einen Seite werden europäische Direktinvestitionen im südlichen Afrika zu einem großen Teil durch den Zugang zum regionalen Markt motiviert. In einer Umfrage unter europäischen Firmen (Jenkins und Thomas 2002) gaben 68% der Befragten – vor allem Investoren im sekundären und tertiären Sektor in Südafrika – an, dass die Größe des Marktes die Motivation für ihre Investitionsentscheidung sei. Im Gegensatz dazu stellte das Vorhandensein von Rohstoffen nur für 32% der Befragten eine Motivation für ihre Investitionsentscheidung dar. Es ist also möglich, dass die regionale Integration innerhalb der SADC einen positiven Einfluss auf solche Investitionsentscheidungen hat, da sie den Zugang zu regionalen Märkten potentiell vereinfacht. Die steigenden ausländischen Direktinvestitionen stellen also zumindest zum Teil ein positives Feedback auf regionale Integration dar. Zugleich haben diese marktsuchenden Investitionen auch das Potential, die wirtschaftliche Entwicklung im südlichen Afrika voranzutreiben und die intraregionale Interdependenz innerhalb der SADC zu erhöhen, da die produzierten Güter auf dem regionalen Markt grenzüberschreitend gehandelt werden sollen.

Auf der anderen Seite nimmt im südlichen Afrika in den letzten Jahren die Einflussnahme und Bedeutung von Schwellenländern aus anderen Weltregionen – insbesondere China – deutlich zu.¹⁷ Im Jahr 2005 war China bereits der drittgrößte Handelspartner Afrikas und seine Direktinvestitionen beliefen sich auf 1,6 Milliarden

¹⁶ Die zu Grunde liegenden Daten stammen aus der *UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) FDI Database*, <http://stats.unctad.org/FDI>, 12.3.2009.

¹⁷ United Nations Conference on Trade and Development 2008: World Investment Report. Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge, New York.

US\$¹⁸ – beinahe ein Fünftel aller in Afrika investierten Gelder. Ein Problem für den regionalen Integrationsprozess im südlichen Afrika könnte nun sein, dass Direktinvestitionen aus China im Unterschied zu europäischen Investitionen weniger durch die Suche nach neuen Absatzmärkten, sondern mehr von dem Verlangen nach günstigen Rohstoffen motiviert werden. Chinesische Investitionen in Entwicklungsländern werden nicht durch die Größe des regionalen Marktes oder durch die Qualität des institutionellen Umfeldes in der Zielregion, sondern hauptsächlich durch das Vorhandensein von Rohstoffen beeinflusst (Kolstad und Wiig 2008). Dies hat zwei negative Folgen für die SADC: Zum einen stellen zunehmende chinesische Direktinvestitionen kein positives Feedback auf regionale Integration dar und folglich müssen die Kosten des Souveränitätsverlustes von den Mitgliedsländern nicht getragen werden, um diese Investitionen zu erhalten. Mit zunehmender Bedeutung solcher rohstoffsuchenden Investitionen könnte somit in den SADC-Staaten die Bereitschaft zu weiteren Integrationsschritten sinken, die diesem Zweck dienlich sind. Zum anderen tragen solche rohstoffsuchenden Investitionen auch weniger zu wirtschaftlicher Entwicklung und intraregionaler Interdependenz bei als marktsuchende Investitionen. In der Region findet keine Weiterverarbeitung der Rohstoffe statt, und diese werden auch nicht innerhalb der Region gehandelt, sondern nach China exportiert. Die positiven Auswirkungen für die Region sind dann gering.

3.2.2 Entwicklungshilfe

Die regionale Integration zwischen Entwicklungsländern im Allgemeinen und im südlichen Afrika im Besonderen wird von der EU intensiv durch Entwicklungshilfe gefördert (Köseler 2007, Tjønneland 2008). Auf Grund der positiven Erfahrungen mit regionaler Integration in Europa wird von der EU versucht, dieses Entwicklungsmodell in andere Regionen zu exportieren (De Lombaerde et al. 2008, Lenz 2008). Die Förderung regionaler Integration ist Teil des europäischen Konsenses über Entwicklung¹⁹ und wird in einer Mitteilung der Kommission an die

¹⁸ United Nations Development Programme 2007: Asian Foreign Direct Investment in Africa. Towards a New Era of Cooperation among Developing Countries, New York.

¹⁹ Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission 2005: The European Consensus on Development, Official Journal C 46, 24.2.2006.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

anderen rechtsetzenden Gremien der EU näher erläutert.²⁰ Darin wird die Fragmentierung regionaler Märkte in Entwicklungsregionen von der Kommission als eines der Hauptprobleme bei der Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung bezeichnet. Regionale Integration kann die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen fördern, wenn sie in der Lage ist, diese Fragmentierung von regionalen Märkten zu reduzieren. Die Kommission setzt sich daher zum Ziel, mit Hilfe der europäischen Entwicklungshilfe regionale Institutionen zu stärken und regional integrierte Märkte aufzubauen. Praktisch drückt sich dies vor allem in den hohen Summen aus, die vom Europäischen Entwicklungsfond für regionale Programme ausgegeben werden. Diese Entwicklungshilfe seitens der EU kann als positives Feedback für regionale Integration im südlichen Afrika gewertet werden, da sie gezielt an die SADC selbst gezahlt wird.

Aus der Sicht der SADC macht die Entwicklungshilfe einen großen, vielleicht sogar den Hauptteil ihrer gesamten Einnahmen aus. Unter dem zehnten Europäischen Entwicklungsfond werden zwischen 2008 und 2013 116 Millionen € direkt an die SADC und ihre Entwicklungsprojekte gezahlt.²¹ Davon sind 80% für regionale Wirtschaftsintegration (Handelsintegration, strukturelle Reformen, Infrastruktur, Lebensmittelsicherheit, Kapazitätsentwicklung), 15% für regionale politische Kooperation (Demokratieförderung, Frieden und Sicherheit, Naturkatastrophen) und 5% für sonstige Zwecke (technische Zusammenarbeit, Unterstützung der Zivilgesellschaft) vorgesehen. Zu der Förderung der regionalen Wirtschaftskooperation gehören auch Gelder, die im Zuge der Kapazitätsentwicklung direkt an das SADC-Sekretariat gezahlt werden, um dieses bei der Verwaltung der SADC zu unterstützen. Obwohl keine vollständigen Daten zum gesamten Budget der SADC und ihres Sekretariats ermittelt werden können, wird seitens der SADC wiederholt geäußert, dass Entwicklungshilfegelder etwa 60% des Gesamtbudgets ausmachen. Diese Abhängigkeit von externen Geldgebern wird zwar wiederholt von

²⁰ European Commission 2008: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Regional Integration for Development in ACP Countries, COM(2008) 604 final/2.

²¹ European Union – Southern African Region 2008: Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme 2008-2013, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_r7_rsp-2007-2013_en.pdf, 19.3.2009.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Seiten der SADC beklagt²² und soll in Zukunft auch reduziert werden, aber wie dies geschehen soll, bleibt offen. Die Bedeutung externer Unterstützung für die regionalen Institutionen der SADC kann also kaum überschätzt werden. Das ohnehin unter chronischen Personal- und Geldknappheit leidende Sekretariat der SADC wäre ohne die finanzielle Unterstützung der EU *de facto* handlungsunfähig und könnte seinen Aufgaben nicht mehr gerecht werden. Das positive Feedback seitens der EU hat somit hier durch die unmittelbare Unterstützung regionaler Institutionen direkt Auswirkungen auf den Integrationsprozess.

In den letzten Jahren haben neben der europäischen Entwicklungshilfe auch neue Geldgeber wie China, Indien und Brasilien im südlichen Afrika an Bedeutung gewonnen, deren Wirkung auf regionale Integration in der Region jedoch teilweise als problematisch einzuschätzen ist (Tjønneland 2008). Obwohl genaue Daten über diese Entwicklungshilfe nicht erhältlich sind, wird doch geschätzt, dass z.B. die chinesische Entwicklungshilfe für ganz Afrika zwischen ein und zwei Milliarden US\$ beträgt (Tjønneland 2008). Das Problem ist, dass diese neuen Geldgeber weniger Wert darauf legen, regionale Integration im südlichen Afrika explizit zu fördern. So ist die chinesische Entwicklungshilfe vor allem mit den chinesischen Wirtschaftsinteressen verbunden. Hingegen mischt China sich im Gegensatz zu europäischen Geldgebern nicht in die inneren Angelegenheiten der Empfängerländer ein und stellt insbesondere keinerlei Bedingungen in Hinsicht auf *Good Governance*. Von den neuen Geldgebern hat sich lediglich Indien direkt an die SADC gewendet und arbeitet mit ihr zusammen (Tjønneland 2008). In der Summe muss aber konstatiert werden, dass das Auftreten neuer Geldgeber die Förderung von regionaler Integration in der Region eher vermindert, da diese oftmals andere Interessen mit ihrer Entwicklungshilfe verfolgen. Es kann daher vermutet werden, dass sich das positive Feedback auf den Integrationsprozess in diesem Bereich in Zukunft abschwächen könnte.

²² Talking Notes for the Post-SADC Council of Ministers Diplomats Briefing by SADC Executive Secretary Dr Tomaz A. Salomao, February 27th 2006, Kgale View Gaborone, Botswana, <http://www.sadc.int/archives/read/news/690>, 19.3.2009, and Speech by his Excellency Mr Festus G. Mogae, President of the Republic of Botswana and Chairperson of SADC Heads of States Summit during the Opening of the SADC Summit of Heads of State and Government, August 17th 2006, Maseru, Kingdom of Lesotho, <http://www.sadc.int/archives/read/news/808>, 19.3.2009.

3.2.3 Privilegierter Marktzugang

Die aktuellen Handelsbeziehungen zwischen der SADC und ihrem wichtigsten Handelspartner, der EU, werden aktuell in EPA-Verhandlungen neu geordnet (Shilimela 2008, Stevens und Kennan 2006). Diese Verhandlungen sind notwendig geworden, weil die Lomé-Konvention – die der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) von 1975 bis 2000 privilegierten Zugang zum europäischen Markt gewährte – von der WTO als unvereinbar mit den Regeln des multilateralen Welthandelsregimes angesehen wurde. Die Lomé-Konvention diskriminierte Exporte aus Entwicklungsländern, die nicht zu den AKP-Staaten gehörten, und verstieß damit gegen die Meistbegünstigungsklausel. Das nachfolgende Abkommen von Cotonou umgeht dies, indem die anschließenden EPA-Verhandlungen nahezu den gesamten Handel zwischen den beiden Vertragspartnern umfassen und damit eine Ausnahme von der Meistbegünstigungsklausel unter GATT Artikel XXIV erwirken. Der Nachteil für die AKP-Staaten ist jedoch, dass auch sie den größten Teil ihrer tarifären Handelshemmnisse abbauen und europäischen Produkten und Dienstleistungen den Zugang zu ihren Märkten gewähren müssen. Eine Ausnahme besteht nur für die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LDCs), welche unter der *Everything-but-Arms*-Initiative der EU freien Zugang zum europäischen Markt haben auch ohne ihrerseits den Handel zu liberalisieren. Für alle anderen AKP-Staaten geht es in den EPA-Verhandlungen darum, welche Übergangsfristen angewandt werden und welche sensiblen Güter und Dienstleistungen sie von der Handelsliberalisierung ausnehmen können. Obwohl die EPA-Verhandlungen bereits Ende 2007 abgeschlossen sein sollten, wurden zu diesem Datum nur Interimsabkommen geschlossen, und der Verhandlungsprozess geht aktuell weiter.

Die EU verhandelt nicht mit einzelnen, sondern mit Gruppen von AKP-Staaten über die EPAs und will damit vorgeblich die regionale Integration zwischen den beteiligten Entwicklungsländern stärken, da diese ein gemeinsames Außenhandelsregime gegenüber der EU errichten müssen. Im südlichen Afrika gibt es jedoch drei Ursachen, die verhindert haben, dass sich die SADC Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Verhandlungsgruppe gegenüber der EU

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

zusammengeschlossen haben. Erstens sind acht der 15 SADC Mitgliedstaaten LDCs,²³ so dass sie, auch ohne ihren eigenen Handel zu liberalisieren, in die EU exportieren dürfen. Diese Länder bräuchten eigentlich keine EPA-Verhandlungen aufzunehmen und nehmen nur an den Verhandlungen teil, um nicht isoliert zu werden (Jakobeit et al. 2005).²⁴ Zweitens hat Südafrika schon 1999 das *Trade, Development and Co-operation Agreement* (TDCA) mit der EU abgeschlossen (Frennhoff Larsén 2007), so dass es bei den EPA-Verhandlungen nur als Beobachter teilnimmt. Dieses Abkommen stellt bereits ein Problem für die *Southern African Customs Union* (SACU) dar, weil deren andere Mitgliedstaaten Botsuana, Lesotho, Namibia und Swasiland vom TDCA *de facto* mit betroffen sind, ohne es mitverhandelt zu haben (Oosthuizen 2006). Drittens gibt es im südlichen Afrika nicht nur die SADC, sondern auch noch andere regionale Integrationsprojekte wie den *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) und die *East African Community* (EAC), an denen einzelne SADC-Mitgliedstaaten ebenfalls teilnehmen und die mit der EU gesondert über EPAs verhandeln (Draper, Halleson und Alves, 2007, Jakobeit et al. 2005). Bei den unterschiedlichen Handelsinteressen gegenüber der EU und der Fragmentierung innerhalb des südlichen Afrikas ist es nicht verwunderlich, dass die SADC-Mitgliedstaaten in vier unterschiedlichen Gruppen EPA-Verhandlungen mit der EU aufgenommen haben: Madagaskar, Malawi, Mauritius, die Seychellen, Sambia und Simbabwe nehmen zusammen mit anderen COMESA-Mitgliedstaaten an der Verhandlungsgruppe des östlichen und südlichen Afrikas teil, Tansania verhandelt im Rahmen der Gruppe *Eastern and Southern Africa* (ESA), die Demokratische Republik Kongo hat sich der zentralafrikanischen Verhandlungsgruppe angeschlossen und lediglich Angola, Botsuana, Lesotho, Mosambik, Namibia und Swasiland bilden die SADC-Gruppe, in der auch Südafrika als Beobachter vertreten ist.²⁵

Ein Hindernis für die weitere regionale Integration zwischen den Volkswirtschaften der SADC entsteht, wenn die verschiedenen EPA-Verhandlungen der SADC-Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Handelsregeln mit der EU führen

²³ Dies sind Angola, die Demokratische Republik Kongo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Sambia und Tansania.

²⁴ TIPS 2008: Intra-SADC Trade Performance: Review 2007, <http://www.sadctrade.org/tpr>, 19.3.2009.

²⁵ European Commission 2006: Trade for Development: EU-SADC Economic Partnership Agreement, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127350.pdf, 19.3.2009.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

(Stevens und Kennan 2006).²⁶ Wenn die SADC-Staaten verschiedene Übergangsfristen aushandeln oder unterschiedliche Produkte aus der Handelsliberalisierung ausnehmen, müssen sie Handelsschranken untereinander errichten, um zu verhindern, dass geschützte Produkte über den Umweg eines anderen SADC-Mitgliedstaates importiert werden. Ein solches Vorgehen wäre mit einer Freihandelszone noch vereinbar, da in diesem Fall keine gemeinsame Außenhandelspolitik betrieben werden muss und Ursprungsregeln sicherstellen können, dass nur in der Region hergestellte Produkte von der intraregionalen Handelsliberalisierung betroffen sind. Da aber sowohl die SADC als auch die COMESA und die EAC geplant hatten, in den nächsten Jahren Zollunionen einzurichten, sind unterschiedliche Außenhandelsregime auf Dauer eigentlich nicht möglich. Eine Zollunion beinhaltet *per definitionem* einen gemeinsamen Außenzoll und sieht daher keine Möglichkeit vor, dass verschiedene Länder verschiedene Außenhandelsregime gegenüber der EU errichten. Aus diesem Grunde haben die Mitgliedstaaten der COMESA, der EAC und der SADC Ende 2008 auf einem Gipfeltreffen die Absicht erklärt, die Pläne für separate Zollunionen vorerst aufzugeben und stattdessen eine gemeinsame Freihandelszone zu planen.²⁷ Es wird somit auf höchster Ebene zumindest erwogen, eine tiefergehende regionale Integration zwischen den Volkswirtschaften der einzelnen Integrationsprojekte zunächst zugunsten einer loserer und größeren Freihandelszone aufzugeben, um den Mitgliedstaaten insbesondere mehr Freiheiten bei den Verhandlungen mit der EU zu lassen. Dies ist ein Indikator dafür, dass für die Staaten des östlichen und südlichen Afrikas die unterschiedlichen Interessen gegenüber dem wichtigsten Handelspartner Europa im Zweifelsfall Vorrang vor der weiteren regionalen Integration innerhalb der COMESA, der EAC oder der SADC haben können. Die EU hat mit ihren EPA-Verhandlungen also im Gegensatz zu ihrer Intention die regionale Integration im südlichen Afrika nicht befördert, sondern sie hat die bereits vorhandenen Gräben zwischen den unterschiedlichen regionalen Entwicklungsprojekten eher vertieft. Dies kann eindeutig als negatives Feedback auf den regionalen Integrationsprozess innerhalb der SADC aufgefasst werden.

²⁶ TIPS 2008: Intra-SADC Trade Performance: Review 2007, <http://www.sadctrade.org/tpr>, 19.3.2009.

²⁷ SANF 09 No 01, January 2009: Region Takes Giant Step towards African Economic Community, <http://www.sardc.net/editorial/NewsFeature/09010109.htm>, 19.3.2009.

4. Resümee

Die empirische Analyse der SADC hat gezeigt, dass regionale Integration der Märkte im südlichen Afrika eher von externem Feedback als von intraregionaler Interdependenz vorangetrieben wird. Die intraregionale Interdependenz innerhalb des südlichen Afrikas ist im Vergleich zu anderen Weltregionen gering und hat in den letzten 15 Jahren auch nur moderat zugenommen. So beträgt der intraregionale Handel nur ca. 15% und ist damit deutlich geringer als in regionalen Integrationsprojekten des Nordens wie der EU und der NAFTA. Außerdem fußt diese geringe Interdependenz im südlichen Afrika allein auf der Sonderrolle Südafrikas, welches aber wie die Mehrzahl der anderen SADC-Mitgliedstaaten mehr vom Handel mit Europa als von seinen Nachbarn abhängig ist. Daher haben die meisten SADC-Mitgliedstaaten das dominante Interesse, ihre Position gegenüber ihrem wichtigsten Wirtschaftspartner, der EU, zu verbessern und regionale Integration ist dann eher ein Mittel zu diesem Zweck als ein Selbstzweck. Für den Fortschritt regionaler Integration innerhalb des südlichen Afrikas ist also von großer Bedeutung, wie Europa auf die SADC reagiert und Einfluss nimmt.

In den letzten 15 Jahren ist dieses externe Feedback seitens der EU überwiegend positiv gewesen. Seit dem Übergang von der SADCC zur SADC haben die ausländischen Direktinvestitionen beständig zugenommen, und die Organisation wurde intensiv mit Entwicklungshilfe von der EU unterstützt. In der Folge dieses positiven Feedbacks war die SADC in der Lage, ihre Institutionen grundlegend zu reformieren und eine Freihandelszone einzurichten. Aktuell ist die SADC jedoch von zwei externen Entwicklungen bedroht, welche den Integrationsprozess stören können. Auf der einen Seite nimmt die Bedeutung neuer Wirtschaftspartner im südlichen Afrika zu. Insbesondere China wird als Quelle von Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe immer wichtiger, aber im Gegensatz zur EU unterstützt es die regionale Integration innerhalb der SADC nicht. Auf der anderen Seite hat aber auch die EU mit den EPA-Verhandlungen den Integrationsprozess im südlichen Afrika eher behindert als gefördert. Die SADC-Mitgliedstaaten haben es bislang nicht geschafft, gegenüber der EU eine einheitliche Verhandlungsposition einzunehmen, und folglich trat im Zuge der Verhandlungen die Fragmentierung der Region deutlich

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

zu Tage. Auf Grund dieser beiden Entwicklungen – der zunehmenden Bedeutung Chinas und der Fragmentierung der Region in den EPA-Verhandlungen – wird das Feedback auf regionale Integration im südlichen Afrika deutlich schwächer, und es ist zu erwarten, dass dies negative Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Integrationsprozess der SADC hat. Eine weitere Gefahr, deren Auswirkungen bisher noch nicht abschätzbar sind, ist die aktuelle weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise. Zwar ist das südliche Afrika von den direkten Auswirkungen dieser Krise vermutlich weniger betroffen, da es in vergleichsweise geringem Maße in das globale Finanzsystem integriert ist, jedoch könnte auf Grund der Wirtschaftskrise das positive Feedback – insbesondere in Form von ausländischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe – aus anderen Weltregionen abnehmen. In diesem Fall wäre das südliche Afrika von den indirekten Auswirkungen der Krise massiv betroffen, und dies würde sich ohne Zweifel auch auf den Integrationsprozess der SADC auswirken.

Für die polit-ökonomische Analyse regionaler Integration zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern wie in der ASEAN oder dem MERCOSUR heißt dies, dass externe Faktoren, die von traditionellen Integrationstheorien bisher vernachlässigt wurden, verstärkt in den Blick genommen werden müssen. Während regionale Integration im Norden eher eine Reaktion auf tatsächliche oder potentielle wirtschaftliche Interdependenz innerhalb der entsprechenden Regionen darstellt, scheint regionale Integration im Süden mehr auf das Verhältnis zu anderen Weltregionen und auf die Stellung der eigenen Region im globalen Wirtschaftssystem abzielen. Interregionale Wirtschaftsbeziehungen sind dabei für den Fortschritt regionaler Integration im Süden deutlich wichtiger als im Norden. Das Problem für Integrationsprozesse im Süden ist nun, dass das externe Feedback auf regionale Integration weniger direkt ist und nicht allein von der Region selbst, sondern auch von Entwicklungen in anderen Weltregionen abhängt. Die Bemühungen zur Anziehung von ausländischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe oder zur Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition zeigen nur dann Erfolg, wenn Akteure aus anderen Weltregionen positiv auf regionale Integration im Süden reagieren. Diese Reaktionen sind aber auch von der wirtschaftlichen und politischen Situation in anderen Weltregionen abhängig, welche durch regionale Integration im Süden nicht beeinflusst werden kann. Damit existiert

im Vergleich zu regionaler Integration im Norden ein weiterer Unsicherheitsfaktor, der den Erfolg regionaler Integration im Süden gefährdet.

5. Literatur

- Adelmann, Martin 2003: Regionale Kooperation im südlichen Afrika, Freiburg.
- Arthur, W. Brian 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor.
- Breslin, Shaun/Huges, Christopher W./Phillips, Nicola/Rosamond, Ben 2002: New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and Cases, London.
- Büthe, Tim/Milner, Helen V. 2005: The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries. Increasing FDI through Policy Commitments via Trade Agreements and Investment Treaties? (Arbeitspapier).
- Busse, Nikolas 2000: Die Entstehung kollektiver Identitäten. Das Beispiel der ASEAN-Staaten, Baden-Baden.
- Chase, Kerry A. 2003: Economic Interests and Regional Trading Agreements. The Case of the NAFTA, in: International Organization 57:1, 137-174.
- Cureau, Olivier 2004: Intégration économique régionale et mécanismes compensatoires dans la Communauté de développement d'Afrique australe: quelles leçons tirer de l'expérience européenne? in: Kauffmann, Pascal/Yvars, Bernard (Hrsg.): Intégration européenne et régionalisme dans les pays en développement, Paris, 95-120.
- De Lombaerde, Philippe/Pietrangeli, Giulia/Schulz, Michael 2008: The 'Makeability' of Regions. Towards an Evaluation of EU Support to Regional Integration Worldwide (Arbeitspapier vorgetragen bei der GARNET Konferenz *The EU in International Affairs*, Brüssel, 24.-26.4.2008).
- Doctor, Mahrukh 2007: Why Bother with Inter-Regionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement, in: Journal of Common Market Studies 45:2, 281-314.
- Draper, Peter/Alves, Philip/Kalaba, Mmathlou 2006: South Africa's International Trade Diplomacy: Implications for Regional Integration, FES, Gaborone.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

- Draper, Peter/Halleson, Durrel/Alves, Philip 2007: From Spaghetti to Cannelloni? SACU, Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa, Johannesburg.
- Effner, Henning 2003: Die Andengemeinschaft. Scheitern eines Integrationsmodells?, in: Bodemer, Klaus/Gratius, Susanne (Hrsg.): Lateinamerika im internationalen System. Zwischen Regionalismus und Globalisierung, Opladen, 105-126.
- Frennhoff Larsén, Magdalena 2007: Trade Negotiations between the EU and South Africa. A Three-Level Game, in: Journal of Common Market Studies 45:4, 857-881.
- Goldstein, Andrea 2004: Regional Integration, FDI and Competitiveness in Southern Africa, Paris.
- Gratius, Susanne 2005: Integrationsprozesse in den Amerikas. Die Entwicklung von Mercosur und NAFTA vor dem Hintergrund einer kontinentalen Freihandelszone ALCA, in: Nabers, Dirk/Ufen, Andreas (Hrsg.): Regionale Integration. Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika, Hamburg, 71-93.
- Grobbelaar, Neuma 2004: Can South African Business Drive Regional Integration on the Continent? in: South African Journal of International Affairs 11:2, 91-106.
- Haas, Ernst B. 1958: The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-57, Stanford.
- Hooghe, Liesbet 2001: The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance, Cambridge.
- Jakobeit, Cord/Hartzenberg, Trudi/Charalambides, Nick 2005: Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC. Trade Policy Options for the Region and for EPA Negotiations, Eschborn.
- Jaumotte, Florence 2004: Foreign Direct Investment and Regional Trade Agreements. The Market Size Effect (International Monetary Fund Working Paper 04/206).
- Jenkins, Carolyn/Thomas, Lynne 2002: Foreign Direct Investment in Southern Africa. Determinants, Characteristics and Implications for Economic Growth and Poverty Alleviation, Oxford.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

- Kalenga, Paul/Elago, Paulina M. 2007: Whither the SADC Customs Union? in: Bösl, Anton et. al. (Hrsg.): *Monitoring Regional Integration in Southern Africa*, Stellenbosch, 118-130.
- Kolstad, Ivar/Wiig, Arne 2008: What Determines Chinese outward FDI? (Arbeitspapier vorgetragen bei der *Third FOPRISA Annual Conference*, Centurion, 18.-19.11.2008).
- Kösler, Ariane 2007: The Southern African Development Community and its Relations to the European Union. Deepening Integration in Southern Africa? (ZEI Discussion Paper C169).
- Lee, Margaret C. 2003: *The Political Economy of Regionalism in Southern Africa*, Paarl.
- Lenz, Tobias 2008: Problematizing the EU's Model Export to MERCOSUR. Strategies and Motivations (Arbeitspapier vorgetragen bei der GARNET Konferenz *The EU in International Affairs*, Brüssel, 24.-26.4.2008).
- Lindberg, Leon N. 1963: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford.
- Mair, Stefan/Peters-Berries, Christian 2001: *Regionale Integration und Kooperation in Afrika südlich der Sahara. EAC, ECOWAS und SADC im Vergleich*, München.
- Mansfield, Edward D./Milner, Helen V. 1999: The New Wave of Regionalism, in: *International Organization* 53:3, 589-627.
- Mansfield, Edward D./Reinhardt, Eric 2003: Multilateral Determinants of Regionalism. The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trade Agreements, in: *International Organization* 57:3, 829-862.
- Mattli, Walter 1999: *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge.
- Moravcsik, Andrew 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca.
- Oosthuizen, Gabriel H. 2006: *The Southern African Development Community. The Organization, its Policies and Prospects*, Midrand.
- Pierson, Paul 1996: The Path to European Integration. A Historical-Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29:2, 123-163.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

- Pierson, Paul 2000: Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, in: *American Political Science Review* 94:2, 251-267.
- Preusse, Heinz G. 2004: *The New American Regionalism*, Cheltenham.
- Robson, Peter 1993: The New Regionalism and Developing Countries, in: *Journal of Common Market Studies* 31:3, 329-348.
- Roloff, Ralf 2006: Interregionalism in Theoretical Perspective. State of the Art, in: Hänggi, Heiner/Roloff, Ralf/Rüland, Jürgen (Hrsg.): *Interregionalism and International Relations*, London, 17-30.
- Schirm, Stefan 2002: *Globalization and the New Regionalism. Global Markets, Domestic Politics and Regional Cooperation*, Malden.
- Shilimela, Rehabeam 2008: *Monitoring Economic Integration in SADC 2006/2007. Overlapping Memberships of Regional Economic Arrangements and EPA Configurations in Southern Africa*, Gaborone.
- Söderbaum, Fredrik/Shaw, Timothy M. 2003: *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Basingstoke.
- Stevens, Christopher/Kennan, Jane 2006: What Role for EPAs in Regional Economic Integration?, in: Bertelsmann-Scott, Talitha/Draper, Peter (Hrsg.): *Regional Integration and Economic Partnership Agreements. Southern Africa at the Crossroads*, Johannesburg, 73-96.
- Stone Sweet, Alec/Brunell, Thomas L. 1998: Constructing a Supranational Constitution. Dispute Resolution and Governance in the European Community, in: *The American Political Science Review* 92:1, 63-81.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4:3, 297-317.
- Tjønneland, Elling N. 2008: *From Aid Effectiveness to Poverty Reduction. Is Foreign Donor Support to SADC Improving? (FOPRISA Report 4)*.
- Ufen, Andreas 2005: Die ASEAN. Ein südost-asiatischer Modellfall regionaler Integration?, in: Nabers, Dirk/Ufen, Andreas (Hrsg.): *Regionale Integration. Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika*, Hamburg, 23-52.
- Viner, Jacob 1961: *The Customs Union Issue*, Washington D.C.
- Vaillant, Marcel 2005: MERCOSUR. Southern Integration under Construction, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 52-71.

Die zwei Logiken des Regionalismus: Die Bedeutung von Interdependenz und Dependenz für regionale Integration im südlichen Afrika

Vogt, Jörgen 2007: Die regionale Integration des südlichen Afrikas unter besonderer Betrachtung der Southern African Development Community (SADC), Baden-Baden.