

MONITOR

ENTWICKLUNGSPOLITIK

DIE ROLLE NICHT-TRADITIONELLER GEBER IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

NR. 4/2021

Südafrikas Rolle in der internationalen Entwicklungspolitik

Hohe Ambitionen und beschränkte Möglichkeiten einer afrikanischen Regionalmacht

Henning Suhr

- › Seit Ende der Apartheid ist Südafrika in der internationalen Politik ein großer Fürsprecher für Multilateralismus und Panafrikanismus.
- › Unter Präsident Mbeki galt Südafrika als Sprachrohr afrikanischer Interessen. Diese Rolle hat Südafrika etwas eingebüßt, obgleich Präsident Ramaphosa seit 2018 bemüht ist, international an Profil und Einfluss zu gewinnen.
- › Die südafrikanische Außen- und Entwicklungspolitik ist aufgrund limitierter Möglichkeiten auf das Schaffen von Institutionen und die Veränderungen von Regeln und Normen ausgelegt, die südafrikanischen Interessen entgegenkommen.
- › Südafrika ist wichtiger Ansprechpartner für Geberländer in Afrika. Dreieckskooperationen Südafrikas mit nicht-afrikanischen Gebern und afrikanischen Empfängern sind Teil des südafrikanischen Entwicklungsansatzes.
- › Die historische Wirtschaftskrise macht Südafrika zu schaffen. Es ist zu erwarten, dass die finanziellen Aufwendungen für die Außen- und Entwicklungspolitik aufgrund der Krise und innenpolitischer Prioritäten sinken werden.
- › Südafrika bleibt mangels Alternativen der wichtigste Partner in der Region für nicht-afrikanischer Geberländer.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Philosophie südafrikanischer internationaler Kooperation: Panafricanismus, Multilateralismus	3
Ressourcen und Instrumente der südafrikanischen Internationalen und Entwicklungszusammenarbeit	4
Multilaterale Zusammenarbeit	4
Afrikanische Union	5
Vereinte Nationen	5
Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB)	5
Bilaterale Zusammenarbeit	5
Instrumente der internationalen Zusammenarbeit im weiteren Sinn	6
Neue Entwicklungen der südafrikanischen Außen- und Entwicklungspolitik	8
Ausblick: Südafrika bleibt mangels Alternative ein wichtiger Partner	8
Impressum	13
Der Autor	13

Einleitung

Südafrika kann nicht als Geberland im klassischen Sinn bezeichnet werden. Hierfür ist der eigene Mittelaufwand zu niedrig und der Mittelzufluss anderer Geber zu signifikant. Denn seit Ende der Apartheid im Jahr 1994 hat Südafrika selbst bedeutende Entwicklungsgelder erhalten. Die internationale Staatengemeinschaft wollte damals mit großem Enthusiasmus zum Gelingen der politischen Transformation hin zu einer wahrhaftigen „Regenbogennation“ in Südafrika beitragen, in der alle Bürger unabhängig ihrer Hautfarbe zuhause sind. Trotz der erhaltenen Unterstützung im eigenen Lande hat sich Südafrika relativ früh auf dem internationalen Parkett mit eingemischt und dabei eigene Kooperationsstrategien und -ansätze verfolgt. Besonders unter Präsident Thabo Mbeki (1999-2008) ist Südafrika unter dem von ihm geprägten Schlagwort der „African Renaissance“ neue Wege gegangen, die weltweit große Beachtung fanden. Man wollte nicht nur die Entwicklung des eigenen Landes, sondern des gesamten Kontinents voranbringen. Zu diesem Zweck wurde mit dem Auflegen des *African Renaissance Funds* (ARF) erstmals ein südafrikanisches Instrument bilateraler Hilfe geschaffen. Mit der Transformation der Organisation Afrikanischer Staaten (OAS) zur Afrikanischen Union (AU), in deren institutionellen Rahmen die *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) bzw. *African Union Development Agency* (AUDA) und der *African Peer Review Mechanism* (APRM) gegründet wurde, betrieb Südafrika mit großem Nachdruck den Aufbau multilateraler Entwicklungsinstitutionen durch die afrikanischen Staaten selbst. Geographischer

Schwerpunkt der Außenpolitik bildet – wenig überraschend – die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnerländern. Hierbei betont das südafrikanische Außenministerium (*Department of International Relations and Cooperation*, DIRCO) die Partnerschaft zu den Mitgliedsländern der Südlichen Entwicklungsgemeinschaft (*Southern African Development Community*, SADC). Laut Strategieplan 2020-2025 bilden Konfliktprävention, -befriedung und Wiederaufbau, regionale Integration, die Unterstützung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, gute Regierungsführung sowie humanitäre Hilfe die thematischen Schwerpunkte in der multilateralen Zusammenarbeit. Auf bilateraler Ebene beschränkt man sich hauptsächlich auf die technische Zusammenarbeit. Die aktive Rolle Südafrikas brachte mit sich, dass die junge Demokratie der wichtigste Wortführer Afrikas in anderen multilateralen Foren wurde, bspw. den Vereinten Nationen. Diese Rolle büßte das Land in den Jahren der Präsidentschaft von Jacob Zuma (2009-2018) ein, da dieser eher eine passive Außenpolitik verfolgte. Korruption, Misswirtschaft und andere Formen schlechter Regierungsführung führten dazu, dass innenpolitische Probleme seither viel Aufmerksamkeit absorbieren.

Dennoch bleibt Südafrika weiterhin ein wichtiger Mittler mit regionalem Führungsanspruch auf dem afrikanischen Kontinent. Hiervon zeugt auch das militärische Engagement im Rahmen von Friedensmissionen, mit dem Pretoria den Schwerpunkt Konfliktprävention und -resolution unterstreicht. In der vergangenen Dekade wurden zudem die Beziehungen zu den Schwellenländern des Südens ausgebaut, allen voran der Volksrepublik China. Die Institutionalisierung der Beziehungen, etwa im BRICS-Forum und der Beteiligung an der dazugehörigen New Development Bank, war logische Konsequenz. Darüber hinaus war der Schwerpunkt südafrikanischer Außenpolitik seit jeher eine Stärkung der Süd-Süd-Beziehungen.

Im Folgenden werden die Philosophie, die Mittelverteilung und Instrumente der südafrikanischen Internationalen Kooperation beleuchtet sowie ein Ausblick auf die Zukunft der Rolle Südafrikas in der Region und den multilateralen Foren gegeben.

Philosophie südafrikanischer internationaler Kooperation: Panafrikanismus, Multilateralismus

Seit dem Ende der Apartheid hat sich das demokratische Südafrika proaktiv um eine Gestaltung der internationalen Entwicklungsarbeit und eine Ausweitung multilateraler Lösungen für komplexe Herausforderungen bemüht. Zum einen ist dies aus der Erfahrung mit der Apartheid selbst erwachsen, denn die ehemalige Befreiungsbewegung *African National Congress* (ANC), die seit 1994 Dauerregierungspartei des Landes ist, hätte ohne die Unterstützung aus dem Ausland keinen Erfolg gehabt. Der ANC hat viel Unterstützung aus dem Ostblock erhalten, später ebenso aus westlichen Ländern. Die Unterstützung aus Afrika war jedoch von besonderem Wert, da man dem ANC nicht nur Exil gewährte und ihn mit Waffen unterstützte, sondern schwarzen Südafrikanern Orientierung für ein selbstbestimmtes Afrika bot. Besonders die Präsidenten Nelson Mandela und Thabo Mbeki leiteten aus diesen Erfahrungen Vorstellungen einer südafrikanischen Außen- und Entwicklungspolitik für Afrika ab. Letzterer ist Vater der „African Renaissance“, die dieses Leitmotiv aufgriff.

Darüber hinaus liegt es auf der Hand, dass Südafrika als regionale Ordnungsmacht und wirtschaftliches Schwergewicht des Kontinents eine eigenständige Politikgestaltung für Afrika anstrebt. Neben dem historisch bedingten Bekenntnis zum Panafrikanismus sind es daher auch eigennützige wirtschaftliche und politische Interessen, die verfolgt werden. Der starke Fokus auf den Multilateralismus ist der Tatsache geschuldet, dass Südafrika über begrenzte Ressourcen verfügt. Über diese Foren kann die südafrikanische Außen- und Entwicklungspolitik eine Hebelwirkung entfalten (*leverage effect*), erst recht, wenn der Politikansatz ein panafrikanischer ist. Sofern

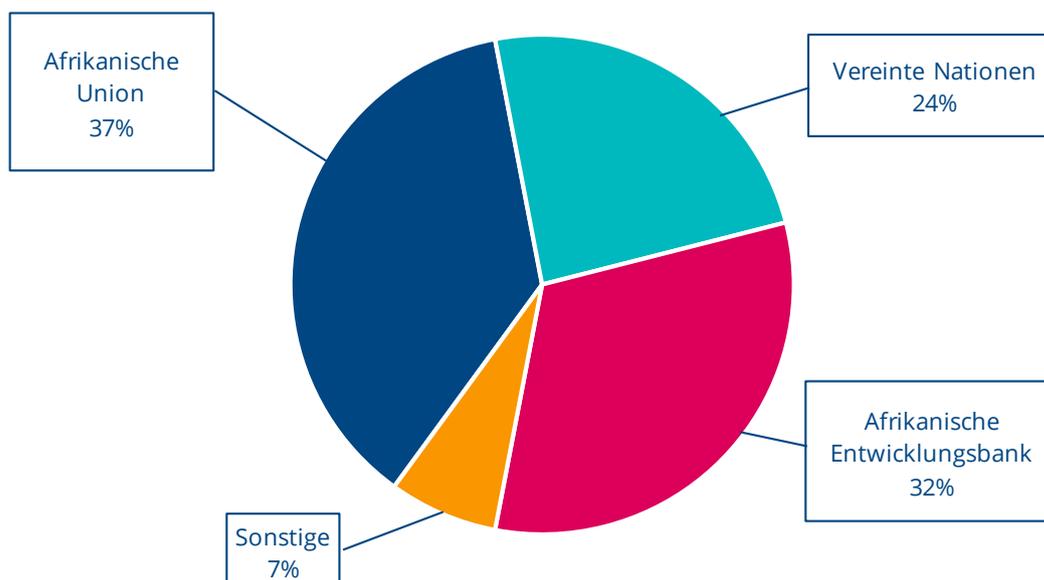
Südafrika in Afrika der Primus in der Region bleibt, wird das Land weiterhin für alle nicht-afrikanischen Staaten der wichtigste Gesprächspartner in Subsahara-Afrika bleiben. Die Bemühungen um Einfluss kann man daher nicht nur auf die Entwicklungspolitik reduzieren. Vielmehr ist ein ganzheitlicher Blick notwendig, um die südafrikanische Entwicklungs- und Außenpolitik in ihrem Ansatz zu begreifen. Dabei zeigt sich, dass Südafrika auf vielen Ebenen um Einflussnahme und Politikgestaltung in seinem Sinne bemüht ist. Neben Entwicklungsprojekten in der Praxis handelt es sich bei Südafrikas internationalem Engagement um den Versuch, Normen und Regeln einzuführen oder zu ändern. Die Forschungsdirektorin des *South African Institute for International Affairs*, Elizabeth Sidiropoulos, bezeichnet dieses Vorgehen als „Regime-/Institution Shifting or Creation“.¹ Das Bemühen um Einfluss und Gestaltung in der Entwicklungspolitik für Gesamtafrika fand auch im Rahmen der aktiven Beteiligung an verschiedenen Formaten der Organisation für Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) Ausdruck.² Außenministerin Naledi Pandor hat Südafrikas aktive Rolle, mit der die afrikanische „Agency“ auf breiter Front gefördert werden soll, in dem Strategieplan 2020-2025 ausdrücklich hervorgehoben.³

Ressourcen und Instrumente der südafrikanischen Internationalen und Entwicklungszusammenarbeit

Multilaterale Zusammenarbeit

Südafrika ist großer Befürworter des multilateralen Ansatzes in der internationalen Politik. Laut Schätzung der OECD stellte das Land 2019 Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in Höhe von 106 Millionen US-Dollar bereit. Davon entfielen 73,3 Millionen US-Dollar, also rund 70 Prozent, auf Mittelzuweisungen an multilaterale Organisationen. Die Löwenanteile der multilateralen Zuwendungen entfielen auf die Afrikanische Union (37 Prozent), gefolgt von der Afrikanischen Entwicklungsbank (32 Prozent) sowie den Vereinten Nationen (24 Prozent).⁴ Damit unterstreicht das Land sein Bekenntnis zum Multilateralismus und zum Panafrikanismus. Der relativ kleine Restbetrag entfiel auf den *Global Fund*, der die Bekämpfung von HIV/AIDS und Tuberkulose zum Ziel hat – einem gravierenden Problem im südlichen Afrika, das die Gesundheitskassen stark belastet. Die Verteilung der Mittel ist wohl überlegt und ergibt für Südafrika durchaus Sinn.

Grafik 1: Verteilung der multilateralen Zuwendungen Südafrikas (2019, in Prozent)



Afrikanische Union

Als regionale Ordnungsmacht gilt es besonders den Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent auszubauen. Der Fokus auf die Afrikanische Union (AU) ist nur konsequent. So ist es ebenso wenig ein Zufall, dass sich die legislative Kammer der AU, das Panafrikanische Parlament, in Midrand in Südafrika befindet. Zuletzt hatte Südafrika 2020 turnusgemäß den Vorsitz der AU inne. Bedingt durch die Corona-Pandemie wurden zwar die ursprünglich gesteckten Ziele von Frieden und Sicherheit („Silencing the Guns“) der AU-Präsidentschaft nicht erreicht, allerdings konnte Präsident Ramaphosa ein gemeinsames Vorgehen afrikanischer Staaten bei der Impfstoffbeschaffung gegen Covid-19 initiieren.⁵

Ein wichtiges Instrument der AU selbst war seit 2001 NEPAD, ein strategisches Instrument zur sozioökonomischen Entwicklung, das von den afrikanischen Staaten selbst geführt wird. An der Gründung von NEPAD und deren Einbettung in die AU im Jahr 2002 hatte Thabo Mbeki großen Anteil. Die Arbeit der NEPAD erfolgt zunächst im Rahmen regionaler Wirtschaftsräume. NEPAD wird jedoch auch von internationalen Finanzinstitutionen, Agenturen der Vereinten Nationen (VN) sowie den Entwicklungspartnern Afrikas als Mechanismus verwendet, um die Entwicklungsbemühungen zu unterstützen.⁶ Im Jahr 2018 wurde NEPAD in die *African Union Development Agency-NEPAD* (AUDA-NEPAD) umbenannt. Der Name soll die institutionelle Einbindung in die AU unterstreichen und die Förderung der Agenda 2063 der AU vorantreiben.⁷

Ein weiteres Instrument, an dessen Gründung Südafrika große Anteile hatte, ist der *African Peer Review Mechanism* (APRM). Dabei handelt es sich um einen Mechanismus, über den die afrikanischen Staaten selbst ihr Regierungshandeln bewerten. APRM selbst ist aus der NEPAD heraus im Jahr 2003 entstanden.⁸

Das Bemühen Südafrikas um Einfluss in der AU ist seit ihrer Gründung sichtbar. Dies war besonders während der Präsidentschaft Mbekis der Fall, doch auch in der Folge hatte die AU in Südafrikas Außenpolitik stets Priorität. Dies bestätigte sich zuletzt auch in Pandemiezeiten.

Vereinte Nationen

Selbiges gilt für die VN, die mit ihren zahlreichen Unterorganisationen und Friedensmissionen in Afrika überproportional präsent sind. Auch wenn nicht mehr so erfolgreich wie in vergangenen Tagen, positioniert sich Südafrika als Advokat der Belange Afrikas und des globalen Südens. Zusammen mit Deutschland war Südafrika zuletzt nicht-permanentes Mitglied im VN-Sicherheitsrat zwischen 2019 und 2020. Enttäuschenderweise fand sich Südafrika im Abstimmungsverhältnis eher auf Seiten von Russland und China als bei den USA oder Deutschland wieder. Der eigenwillige Kurs ist Indiz des Wunsches nach Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Außenpolitik Südafrikas.⁹

Afrikanische Entwicklungsbank

Die jährliche finanzielle Unterstützung der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) ist vor dem Hintergrund der beschriebenen Schwerpunkte ebenso konsequent wie die Zuwendungen zu der AU und den VN. Eine positive wirtschaftliche Entwicklung ist für das Erreichen außenpolitischer Ziele in der Region unerlässlich.

Bilaterale Zusammenarbeit

Mit Blick auf die bilaterale Hilfe Südafrikas entfällt ein großer Teil der finanziellen Ressourcen auf den *African Renaissance and International Cooperation Fund* (ARF). Im Jahr 2019 betragen die Aufwendungen umgerechnet rund 30 Millionen US-Dollar.¹⁰ Der ARF wurde im Jahr 2000 auf Initiative

des damaligen Präsidenten Thabo Mbeki gegründet. Ziele des ARF sind Entwicklung durch technische Zusammenarbeit, Unterstützung von Demokratie und guter Regierungsführung, Konfliktprävention und -lösung, sozioökonomische Entwicklung und Integration sowie humanitäre Hilfe.¹¹ Mit dem ARF gründete die damals noch junge Demokratie ein neues Instrument der Entwicklungsarbeit, das sich im Ansatz an den entwicklungspolitischen Instrumenten westlicher Gebernationen orientierte, jedoch auf die Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und Fähigkeiten afrikanischer Staaten zielte. Sowohl Südafrika als auch das jeweilige (afrikanische) Partnerland sollten von den Projekten des ARF profitieren. Das schloss aber keineswegs die eigenen außenpolitischen Ziele Südafrikas in der Region aus. Ganz im Gegenteil, der ARF wurde durchaus mit realpolitischen Absichten ins Leben gerufen.¹² Abgesehen von der Tatsache, dass der Fonds im Vergleich finanzstarker Geberländer in seiner Größe vernachlässigbar ist, schien er mit Blick auf Zielländer, Projektauswahl sowie Finanzausstattung dennoch erratisch zu sein. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Angesichts der Herausforderungen und Probleme des Kontinents, die sich zudem in ihrer Dringlichkeit fortwährend verändern, sind die Ziele des ARF im Verhältnis zu seiner Mittelausstattung zu anspruchsvoll. Zudem hängt die jährliche Mittelzuweisung vom Finanzministerium ab, das die gesamte Haushaltslage im Blick haben muss.¹³

Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen nutzt Südafrika seine strategische Position als einflussreiche Regionalmacht, um sogenannte Dreiecks Kooperationen einzugehen. Dabei handelt es sich um strategische Partnerschaften Südafrikas mit traditionellen Geberländern in afrikanischen Partnerländern, um übereinstimmende Ziele in der Region zu erreichen. Erstmals wurden Dreiecks Kooperationen als entwicklungspolitisches Instrument in den späten 2000er-Jahren von Politik und Wissenschaft erfasst.¹⁴ Im Heiligendamm-Prozess der (damaligen) G8-Mitglieder mit den G5-Staaten (China, Mexiko, Brasilien, Indien und Südafrika) fanden Dreiecks Kooperationen als strategisches Instrument zwischen der Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperation ausdrücklich Eingang.¹⁵ Besonders Deutschland hat Dreiecks Kooperationen als Instrument seiner Entwicklungszusammenarbeit systematisch erfasst. Etwa 0,1 Prozent der gesamten ODA-Mittel Deutschlands entfallen jährlich auf Dreiecks Kooperationen.¹⁶ Laut OECD ist Südafrika in Afrika an Dreiecks Kooperationen mit Deutschland, Irland, Kanada, Norwegen, Spanien, Schweden sowie den Vereinigten Staaten in den Bereichen gute Regierungsführung, öffentliche Sicherheit, Wiederaufbau nach Konflikten beteiligt.¹⁷

Instrumente der internationalen Zusammenarbeit im weiteren Sinn

Im Zusammenhang mit Dreiecks Kooperationen muss auch die intergouvernementale Kooperation in Foren wie IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika) und BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika), der Vereinigung der Indischen Ozeanrainer (*Indian Ocean Rim Association*) und der AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik) Erwähnung finden. Hierbei handelt es sich um Plattformen, die zwar nicht schwerpunktmäßig in der Entwicklungszusammenarbeit tätig sind, mit denen jedoch der Versuch unternommen wird, ein Gegengewicht zu westlich dominierten Foren und auch multilateralen Institutionen zu bilden. Während BRICS vor allem von China dominiert wird, handelt es sich bei IBSA um einen Zusammenschluss dreier einflussreicher Länder des globalen Südens. Durch die Finanzierung von Entwicklungsprojekten, zum Beispiel über die *New Development Bank* oder den *IBSA Fund for the Alleviation of Poverty and Hunger*, wird hierbei der entwicklungspolitische Anspruch untermauert.

Die einflussreiche Lage Südafrikas auf dem afrikanischen Kontinent führte dazu, dass das Land nicht nur ein interessanter Partner für Bündnisse wie IBSA oder BRICS ist, sondern auch gesonderte strategische Partnerschaften geschlossen hat, bspw. mit der EU oder der OECD. Als G20-Mitglied wirbt Südafrika für eine substantiellere Rolle der G20 zur Erreichung der Agenda 2030, allen voran mittels der entwicklungspolitischen Arbeitsgruppe der G20 und ihrem Fokus auf die

Finanzierung nachhaltiger Entwicklung sowie Unterstützung für Entwicklungsländer bei der wirtschaftlichen Erholung nach der COVID-19-Pandemie.¹⁸

Südafrika engagiert sich auch im Rahmen der regionalen Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC). Regionale Integration und eine gute Nachbarschaftspolitik sind erklärte Ziele der südafrikanischen Außenpolitik.¹⁹ Als fortschrittlichste und diversifizierteste Volkswirtschaft in Afrika hat Südafrika ein großes Interesse an einer wirtschaftlichen Integration in der Nachbarregion, da jene Länder südafrikanische Konsum- und Investitionsgüter in großen Mengen importieren. Für Länder ohne Meereszugang, wie Botsuana, Eswatini, Lesotho, Malawi, Sambia und Simbabwe, ist die Versorgung mit Gütern aus oder über (im Falle von Einfuhren aus Übersee) Südafrika vital. Selbst Mosambik und Namibia, die über eigene Tiefseehäfen verfügen, sind vom Handel mit Südafrika abhängig. Nach langwierigen Prozeduren konnte die SADC schließlich auch 2017 mit dem *Regional Development Fund* (RDF) ein Entwicklungsinstrument für Infrastrukturvorhaben auf den Weg bringen. Der bereits existierende *Project Preparation and Development Fund* (PPDF) der *Southern African Development Bank* (SADB) soll im RDF aufgehen, verbunden mit der Hoffnung, weniger bürokratisch Projekte implementieren zu können. Zurzeit sind Projekte über die SADB wegen Beteiligung Dritter und damit verbundener Finanzierungsregeln nur mühsam umsetzbar. Vor dem Hintergrund der Verflechtung der Volkswirtschaften der Region mit Südafrika ist es gar verwunderlich, dass man so lange gebraucht hat, um den RDF zu schaffen. Gleichwohl bleibt die größte Herausforderung, den Fonds mit entsprechenden Finanzmitteln auszustatten. Seit der globalen Finanzkrise 2009 nahm die Verschuldung der Länder der Region zu. Selbst für nationale Infrastrukturprojekte mangelt es an Finanzierungsmöglichkeiten, obgleich sie bitter nötig sind. So bleiben Instrumente wie der RDF bisher wirkungslos.²⁰

Ein weiteres Instrument, mit dem vor allem Südafrika die regionale Integration fördert, ist die Zollunion des Südlichen Afrika (SACU). Dabei handelt es sich um eine der ältesten Zollunionen der Welt. Teilnehmende Länder sind Botsuana, Lesotho, Eswatini, Namibia und Südafrika. In jeglicher Hinsicht ist Südafrika das unerreichte Schwergewicht, ohne das SACU nicht bestehen würde. Die Zolleinnahmen von SACU werden über einen Schlüssel verteilt. Während 95 Prozent der Einfuhren in den Wirtschaftsraum auf Südafrika entfallen, erhält es lediglich rund 17 Prozent der Zolleinnahmen. Letztlich zahlt sich die Dominanz der südafrikanischen Unternehmen in den Volkswirtschaften der Nachbarländer auch für Südafrika aus, jedoch ist die Umverteilung der Zolleinnahmen ebenso als eine substantielle Unterstützung zu begreifen. Dies ist besonders bei den Zwergstaaten Lesotho und Eswatini der Fall, deren Staatshaushalte zu einem Löwenanteil durch SACU-Zolleinnahmen finanziert werden. Auch für Namibia sind die Zolleinnahmen enorm wichtig. Die hohe Volatilität der Zolleinnahmen führte zuletzt zu einer Debatte über die Neuregelung des Verteilungsschlüssels. Allerdings hängt eine Reform von dem politischen Willen der Mitgliedstaaten ab.²¹

Wie eingangs beschrieben, ist einer der Schwerpunkte von Südafrikas Außen- und Entwicklungspolitik die Prävention und Lösung von Konflikten. Neben den aufgeführten Instrumenten beteiligt sich das Land an VN-Friedensmissionen in Afrika. Derzeit hat das Land 1041 Soldaten und technisches Personal fast ausschließlich im Rahmen der VN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) im Einsatz. Weltweit liegt das Land gemessen an der für die VN abgestellten Truppenstärke auf Rang 19.²² Das militärische Engagement war in den letzten Jahren rückläufig, wenngleich die strategische Bedeutung selbiger im Einklang mit den entwicklungspolitischen Zielen Südafrikas auf dem Kontinent weiterhin Bestand hat.²³ Mit den Bemühungen um die Konfliktlösung im Norden von Mosambik fand dieser rückläufige Trend ein Ende. Nach langem Zögern und schwierigen Verhandlungen mit der mosambikanischen Regierung haben sich die Staaten der

Region, allen voran Südafrika, Botsuana, Angola, Ruanda und Simbabwe, darauf geeinigt, ein Militärkontingent nach Mosambik zu entsenden. Dabei leistet Südafrika mit 1495 Soldaten den größten Beitrag und hat zudem die Führung der Mission inne.²⁴

Neue Entwicklungen der südafrikanischen Außen- und Entwicklungspolitik

Eine bereits lange debattierte Idee ist die Einrichtung einer südafrikanischen Entwicklungsagentur, der *South African Development Partnership Agency* (SADPA). Ziel ist die Zusammenführung verschiedener entwicklungspolitischer Vorhaben und internationaler Kooperationsprojekte zu einer kohärenten und effizienteren Umsetzung selbiger. Die bestehenden Projekte werden nicht vom Außenministerium, sondern den jeweiligen Fachministerien durchgeführt. Dies führt zu komplizierten Abstimmungsprozessen. Besonders beim ARF ist das der Fall. Die wichtigsten entwicklungspolitischen Instrumente sollen in SADPA zusammengefasst werden.²⁵ Erstmals wurde im Haushaltsjahr 2019 mit umgerechnet rund 550.000 Euro ein kleiner Gründungsbetrag für SADPA bereitgestellt.²⁶ Ob SADPA jedoch ein schlagkräftiges Instrument südafrikanischer Entwicklungspolitik wird, ist mehr als fraglich. Die wirtschaftlichen Probleme im eigenen Lande und der damit zusammenhängende fiskalische Druck lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass Südafrika in der Lage sein wird, die bisherige Finanzierung aufrecht zu erhalten. Der weitere Aufbau von SADPA wird definitiv darunter leiden.²⁷

Eine weitere neue Entwicklung ist die Einrichtung der Afrikanischen Freihandelszone (*African Continental Free Trade Area*, AfCFTA), an der sich bis auf Eritrea alle Staaten des afrikanischen Kontinents beteiligen. AfCFTA geht auf eine afrikanische Initiative zurück. Ziel ist der freie Verkehr von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen. Damit ist die Freihandelszone das Flaggschiff-Projekt der Agenda 2063 der AU.²⁸ Durch eine pandemiebedingte Verzögerung konnte das AfCFTA-Sekretariat in Ghana schließlich im Jahr 2021 die Arbeit aufnehmen. Vom freien Handel innerhalb des Kontinents dürfte Südafrika, das im Gegensatz zu den meisten afrikanischen Staaten eine industrialisierte Volkswirtschaft ist, enorm profitieren.²⁹ Es ist daher wenig verwunderlich, dass AfCFTA eine außenpolitische Priorisierung durch DIRCO erfahren hat. Mit Wamkele Mene steht ein Südafrikaner an der Spitze des Sekretariats. Südafrika erhofft sich durch AfCFTA einen Boom für Handel und Industrieproduktion, verstärkte regionale Integration sowie eine bessere Einbindung in die globalen Handels- und Wertschöpfungsketten.³⁰ Aus südafrikanischer Perspektive ist die Förderung von Handel und Wirtschaftswachstum ein Teil von Entwicklung. Es würde daher als befremdlich wahrgenommen werden, wenn man AfCFTA nicht gleichzeitig auch als entwicklungspolitisches Instrument wahrnehmen würde.

Ausblick: Südafrika bleibt mangels Alternative ein wichtiger Partner

Der südafrikanische Anspruch auf Mitgestaltung muss sich trotz aller Strategien und Instrumente an der Wirklichkeit messen lassen. Die Amtszeit des schwer korrupten Jacob Zuma von 2009-2018 gilt in Südafrika gemeinhin mittlerweile als „9 lost years“. Diese charakterisieren sich durch endemische Korruption, Regierungsversagen, Inkompetenz, zunehmende Staatsverschuldung und einen Rückgang der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das führte zu einem Bedeutungsverlust Südafrikas als politisches, wirtschaftliches und auch moralisches Sprachrohr Afrikas in der Welt. Der Rückzug auf dem Parkett der internationalen Diplomatie wurde durch Zuma jedoch auch aktiv betrieben, der weder Interesse an noch Ideen für eine konstruktive Außen- und Entwicklungspolitik hatte. Mit Ausnahme von AfCFTA gibt es in Südafrika praktisch seit einem Jahrzehnt keinerlei Veränderungen in der strategischen Ausrichtung des Landes. Gleichwohl sind die Ressourcen und somit die Möglichkeiten enorm geschrumpft.

Zumas Nachfolger Cyril Ramaphosa ist seither bemüht, Südafrika international wieder mehr Gewicht zu verleihen, doch kämpft er mit noch nie dagewesenen innenpolitischen Herausforderungen. Dazu gehören Grabenkämpfe in seiner eigenen Partei, die viel Zeit und Aufmerksamkeit absorbieren, sowie eine historische Wirtschaftskrise, welche sich durch die COVID-19-Pandemie unlängst verschärfte. Die Bemühungen, eigene außen- und entwicklungspolitische Interessen durchzusetzen, werden dadurch geschwächt. Abnehmende finanzielle Ressourcen und fehlende Aufmerksamkeit in der Region verhindern, dass man dem eigenen Anspruch gerecht werden kann. Als Beispiel kann der Konflikt in Nordmosambik dienen, den Pretoria bereits seit Jahren hat schwelen lassen, bis eine militärische Operation notwendig wurde. Erst mit einer großen Verzögerung reagierte man, obwohl dringender Handlungsbedarf bestand.

Auch bei der jüngsten COVID-19-Pandemie zeigte sich die südafrikanische Regierung in schillernder Weise. Einerseits setzte man sich früh dafür ein, dass die afrikanischen Länder im Rahmen der Impfbeschaffung kooperieren. Andererseits ließ sich Präsident Ramaphosa mehrmals dazu hinreißen, westlichen Ländern pauschal „Impfapartheid“ vorzuwerfen und die Freigabe der Impfpatente einzufordern. Dabei ist fraglich, ob eine Freigabe zu einer höheren Impfstoffproduktion führen würde, angesichts des technisch komplizierten Prozesses. So macht der Präsident derzeit eher durch lautstarke Forderungen auf sich aufmerksam, als durch konkrete Reformbestrebungen im Inneren wie auch in der Außenpolitik. Die Unfähigkeit des Regierungsapparats wird durch endemische Korruption im Zusammenhang mit der COVID-19-Bekämpfung zusätzlich deutlich.

Auf absehbare Zeit wird sich an der mangelnden Umsetzbarkeit des südafrikanischen Regierungsapparats wenig ändern. Die außenpolitischen Möglichkeiten sind aufgrund der politischen, ökonomischen und sozialen Krise im eigenen Land begrenzt und werden im Zweifel aufgrund finanzieller Engpässe weiter schrumpfen. Solange jedoch kein anderes afrikanisches Land die Rolle Südafrikas als wichtiger Wortführer Afrikas gänzlich übernehmen kann, wird das Land trotzdem ein wichtiger Gesprächspartner für Geberländer bleiben.

-
- ¹ Sidiropoulos, Elizabeth 2021: South Africa in Global Development Fora: Cooperation and Contestation, in: Chaturvedi, Sachin/Janus, Heiner/Klingebiel, Stephan/Xiaoyun, Li/de Mello e Souza, André/Sidiropoulos, Elizabeth/Wehrmann, Dorothea (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, London, S. 409 – 434, hier: S. 413ff.
- ² OECD: Development Co-operation Profiles: South Africa, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/50/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e58145> [07.08.2021].
- ³ Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) 2020: Strategic Plan 2020-2025, S. 7f., in http://www.dirco.gov.za/departement/strategic_plan_2020_2025/strategic_plan_revised_2020_2025.pdf [09.08.2021].
- ⁴ OECD: Development Co-operation Profiles: South Africa, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/50/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e58145> [07.08.2021].
- ⁵ Louw-Vaudran, Liesl 2021: As AU chair, South Africa's leadership fell short in key areas, ISS Today, 19. 11. 2021, in: <https://issafrica.org/iss-today/as-au-chair-south-africas-leadership-fell-short-in-key-areas> [07.08.2021].
- ⁶ African Union: New Partnership for Africa's Development (NEPAD), in: <https://au.int/en/organs/nepad> [19.08.2021].
- ⁷ African Union: New Partnership for Africa's Development (NEPAD), in: https://www.nepad.org/microsite/who-we-are-0#about_us [29.09.2021].
- ⁸ African Union: African Peer Review Mechanism (APRM), in: <https://www.aprm-au.org/> [19.08.2021].
- ⁹ Brosig, Malte 2021: Effective Multilateralism in Difficult Times? Evaluating Germany's and South Africa's Term at the UN Security Council, 2019-2020, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/en/web/suedafrika/single-title/-/content/effective-multilateralism-in-difficult-times-evaluating-germany-s-and-south-africa-s-term-at-the-un-> [07.08.2021].
- ¹⁰ National Treasury 2020: Budget 2020, Vote 06: International Relations and Cooperation, in: <http://www.treasury.gov.za/documents/National%20Budget/2020/enebook-lets/Vote%2006%20International%20Relations%20and%20Cooperation.pdf> [07.08.2021].
- ¹¹ Government Gazette 2000: African Renaissance and International Co-operation Act 2000, 24. 11. 2000, in: http://www.saflii.org/za/legis/num_act/araicfa2000479.pdf [07.08.2021].
- ¹² Mthembo, Philani 2021: South Africa as a Development Partner: An Empirical Analysis of the African Renaissance and International Cooperation Fund, in: Chaturvedi, Sachin/Janus, Heiner/Klingebiel, Stephan/Xiaoyun, Li/de Mello e Souza, André/Sidiropoulos, Elizabeth/Wehrmann, Dorothea (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, London, S. 567 – 581, hier: S. 579.
- ¹³ Ebd., S. 578.

- ¹⁴ Yamashiro Fordelone, Talita 2009: Triangular Co-operation and Aid Effectiveness, OECD, in: <https://www.oecd.org/dac/46387212.pdf> [08.08.2021].
- ¹⁵ Zoccal, Geovana 2021: Triangular Cooperation: Enabling Policy Spaces, in: Chaturvedi, Sachin/Janus, Heiner/Klingebiel, Stephan/Xiaoyun, Li/de Mello e Souza, André/Sidiropoulos, Elizabeth/Wehrmann, Dorothea (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, London, S. 583 – 603, hier: S. 590.
- ¹⁶ Ebd.
- ¹⁷ OECD: Development Co-operation Profiles: South Africa, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/50/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e58145> [07.08.2021].
- ¹⁸ Ebd.
- ¹⁹ Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) 2020: Strategic Plan 2020-2025, S. 10. in http://www.dirco.gov.za/departement/strategic_plan_2020_2025/strategic_plan_revised_2020_2025.pdf [09.08.2021].
- ²⁰ Grobelaar, Neuma/Markowitz, Chelsea/Wentworth, Lesley 2018: Operationalising the SADC Regional Development Fund, GEGAfrica Policy Briefing, 16. 07. 2018, in: <https://saiia.org.za/research/operationalising-the-sadc-regional-development-fund/> [09.08.2021].
- ²¹ Ramkolowan, Yash 2018: The Suitability of a Stabilisation Fund for SACU, GEGAfrica Policy Briefing, 16. 07. 2018, in: <https://saiia.org.za/research/the-suitability-of-a-stabilisation-fund-for-sacu/> [09.08.2021].
- ²² United Nations Peacekeeping 2021: Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops, 31.05.2021, in: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02_country_ranking_38_may_2021.pdf [09.08.2021].
- ²³ de Carvalho, Gustavo 2018: South Africa's vital role in the future of peacekeeping, ISS Today, 15.11.2018, in: <https://issafrica.org/iss-today/south-africas-vital-role-in-the-future-of-peace-keeping> [09.08.2021].
- ²⁴ Chutel, Lynsey 2021: SA to send 1495 troops to Mozambique, News24, 28.07.2021, in: <https://www.news24.com/news24/Africa/News/sa-to-send-1-495-troops-to-mozambique-20210728> [09.08.2021].
- ²⁵ OECD: Development Co-operation Profiles: South Africa, in: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/50/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e58145> [07.08.2021].
- ²⁶ National Treasury 2020: Budget 2020, Vote 06: International Relations and Cooperation, in: <http://www.treasury.gov.za/documents/National%20Budget/2020/enebook-lets/Vote%2006%20International%20Relations%20and%20Cooperation.pdf> [07.08.2021].
- ²⁷ Mthembo, Philani 2021: South Africa as a Development Partner: An Empirical Analysis of the African Renaissance and International Cooperation Fund, in: Chaturvedi, Sachin/Janus, Heiner/Klingebiel, Stephan/Xiaoyun, Li/de Mello e Souza, André/Sidiropoulos, Elizabeth/Wehrmann, Dorothea (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, London, S. 567 – 581, hier: S. 579.

- ²⁸ African Union: About the African Continental Free Trade Area (AfCFTA), in: <https://afcfta.au.int/en/about> [09.08.2021].
- ²⁹ Gopaldas, Ronak 2020: Covid-19 and AfCFTA: How Africa can help itself, The Midpoint Paper Series 01/2020, in: <https://www.kas.de/documents/261596/10543300/Covid19+and+AfCFTA+-+How+Africa+can+help+itself+-+Ronak+GOPALDAS+-+Midpoint+Paper+Series+No+1-2020+-+28.10.2020.pdf/03845f96-4a8d-37a2-38e5-adc0c32fdbbf?version=1.0&t=1603888357375> [09.08.2021].
- ³⁰ Department of International Relations and Cooperation (DIRCO) 2020: Strategic Plan 2020-2025, in http://www.dirco.gov.za/department/strategic_plan_2020_2025/strategic_plan_revised_2020_2025.pdf [09.08.2021].

Impressum

Der Autor

Henning Suhr ist Leiter des Auslandsbüros Südafrika.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Henning Suhr

Leiter des Auslandsbüros Südafrika

Europäische und Internationale Zusammenarbeit

henning.suhr@kas.de

Koordination der Publikationsreihe:

Veronika Ertl

Referentin Entwicklungspolitik

Analyse und Beratung

veronika.ertl@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).