

DIE AUSSENPOLITIK SÜDAFRIKAS IN DER POST- MBEKI-ÄRA

Elizabeth Sidiropoulos

EINFÜHRUNG

Die Post-Mbeki-Ära der südafrikanischen Außenpolitik wurde im September 2008 ein wenig früher als erwartet eingeläutet, als Thabo Mbeki infolge der Entscheidung des nationalen Exekutivkomitees des ANC, ihn vor Ablauf seiner Amtsperiode abzulösen, seinen Rücktritt bekanntgab.

Mit dem Abgang Mbekis trat Südafrika die Ära der Post-Postapartheid an und begann die Periode nach dem Übergang von einem Pariastaat zu einer gereiften Demokratie. Die Zeitspanne zwischen der Übernahme des Präsidentenamtes durch Kgalema Motlanthe im September 2008 und der Wahl 2009 hat keine schwerwiegenden politischen Veränderungen gesehen, vielleicht mit Ausnahme eines gesteigerten Engagements im Bereich HIV/Aids unter einer neuen Gesundheitsministerin. Jeder politische Wandel wurde bis zum Amtsantritt der neuen Regierung nach den Wahlen des Jahres 2009 aufgeschoben. Dennoch war die Administration unter Motlanthe gewissermaßen Vorhof einer neuen politischen Ära südafrikanischer Politik.

DIE ÄRA DER POST-POSTAPARTHEID

Es gibt verschiedene Gründe dafür, die Veränderungen im inländischen politischen Umfeld im Jahre 2008 als Zeichen eines neuen Kapitels der südafrikanischen Geschichte der Transformation betrachten zu können. Diese Gründe beruhen



Elizabeth Sidiropoulos ist Nationale Direktorin des Südafrikanischen Institutes für Internationale Beziehungen (South African Institute of International Affairs – SAIIA), eine Stellung, die sie seit 2005 innehat. Zwischen 1999 und 2005 war sie Studiendirektorin des SAIIA. Davor leitete sie die Forschungsarbeiten am Südafrikanischen Institut für Rassenbeziehungen (South African Institute of Race Relations) und war Herausgeberin des *South Africa Survey*. Derzeit ist sie leitende Herausgeberin des *SAJIA* und des *South African Yearbook of International Affairs*. Sie hat einen Master mit Auszeichnung in Internationalen Beziehungen von der Universität Witwatersrand in Johannesburg.

Der Rücktritt Thabo Mbekis im September 2008 wurde durch seinen Widerruf durch das nationale Exekutivkomitee des ANC ausgelöst. Schwerwiegende Veränderungen der Außenpolitik sind unter Kgalema Motlanthe vor den Wahlen im Jahre 2009 nicht zu erwarten. Doch deutet manches in der innenpolitischen Landschaft darauf hin, dass eine neue Ära in der Transformation Südafrikas angebrochen ist. Dieser Aufsatz befasst sich mit dem Umfang solcher Veränderungen, insbesondere hinsichtlich der Außenpolitik, der außenpolitischen Hinterlassenschaft Mbekis sowie Auswirkungen der Beschlüßfassungen, die im Dezember 2007 bei der nationalen Konferenz des ANC in Polokwane getroffen wurden. Auch die Einschränkungen der südafrikanischen Außenpolitik hinsichtlich des afrikanischen Kontinents werden betrachtet sowie die komplexe Identität als Nation. Der Aufsatz schließt mit Empfehlungen für eine neue Vision und ein neues Programm südafrikanischer Außenpolitik unter der Regierung, welche am 22. April 2009 gewählt wurde.

auf sowohl innenpolitischen als auch internationalen Entwicklungen in den vergangenen Jahren.

In der innenpolitischen Arena hat die südafrikanische Regierung seit 1994 ein hohes Maß an Kontinuität in ihren Führungsrängen geboten. Thabo Mbeki war unter der Regierung Mandelas effektiv Premierminister des Landes, als er den formalen Titel Stellvertretender Präsident trug. Viele der innenpolitischen Strategien entstanden während der Amtszeit der ersten Postapartheidregierung, einschließlich der Wachstums-, Arbeitsbeschaffungs- und Umverteilungspolitik (Growth, Employment and Redistribution Policy – GEAR). Die Schlüsselfiguren im Kabinett und die rangältesten Staatsbeamten verschiedener Ministerien werden nun vermutlich nach den allgemeinen Wahlen vom 22. April ausgetauscht werden. Die meisten der Führungspersönlichkeiten, die Südafrika in den vergangenen 15 Jahren durch seinen Wandel steuerten, werden die Bühne verlassen, obwohl ein gewisses Maß an Kontinuität der Personen nicht unmöglich erscheint. Doch wird die neue Regierung aller Wahrscheinlichkeit nach auch einen neuen Ansatz in Regierungsführung und -politik mit sich bringen – einen Ansatz, der weniger auf die Gründung und Festigung der Organe eines Postapartheidstaates eingehen wird, welche im Wesentlichen die Aufgaben Thabo Mbekis waren. Vielmehr wird die neue Regierung die Schwächen der institutionellen Zusammensetzung des von der vorigen ANC-Regierung zusammengesetzten Staates ansprechen und das Problem der Armut und das Schicksal der am stärksten marginalisierten Mitglieder der südafrikanischen Gesellschaft angehen müssen. Diesen Herausforderungen wird sie sich jedoch in einem globalen wirtschaftlichen Umfeld stellen müssen, welches Wachstum und Wohlstand weniger als bisher fördert.

Die neue Regierung des Jahres 2009 wird nicht mehr als neu aufgenommener Liebling der internationalen Gemeinschaft dastehen. Dies ist an sich nicht schlecht. In den ersten zehn Jahren nach Beendigung der Apartheid – 1994 bis 2004 – war Südafrika auf Grund seines mühsam verhandelten (und nach Ansicht mancher „wundersamen“) Übergangs zu einer wahren Demokratie und seiner positiven Rolle in globalen Foren gewissermaßen Augapfel der internationalen Gemeinschaft. Während der zweiten Amtsperiode der Mbeki-Regierung begann diese glorreiche Zeit allmählich zu schwinden. Südafrika ist in die Reihen des „Normalen“ zurückgekehrt, obwohl sich manch einer innerhalb und außerhalb des Landes nach

den zehn Jahren der Postapartheid sehnt, in denen der Status Südafrikas nahezu unantastbar war. Doch ist eine solche Sicht von Ländern nicht nur ungesund, sondern kann auch zu unrealistischen Erwartungen führen, die nicht erfüllbar sind. Ein Staat, der sich nicht solchen internationalen Erwartungen und den unvermeidlichen Enttäuschungen zu stellen hat, hat bei seinen Entwicklungen mehr Spielraum. Niedrigere Erwartungen können sogar Potenzial für positive Überraschungen schaffen.

Die Post-Mbeki-Ära signalisiert grundlegende Herausforderungen, denen sich der ANC bei seiner Metamorphose von einer Massenbewegung hin zu einer politischen Partei stellen muss. In der unmittelbaren Postapartheidära gelang es dem ANC als Regierung verhältnismäßig gut, die Spannung zwischen der Identität einer breiten Bewegung des Volkes und den Anforderungen des Regierens zu ertragen, die unweigerlich dazu führten, dass gewisse Strategien manchen Elementen innerhalb der Bewegung befremdlich vorkommen konnten und vorkamen. Die Problematik dieses Balance-Aktes verschärfte sich in den letzten Jahren der Mbeki-Regierung, als die Diskussionen um den zukünftigen Verlauf der Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen den Mitgliedern der Dreiparteienallianz (ANC, der südafrikanische Gewerkschaftsverband COSATU und die Südafrikanische Kommunistische Partei SACP) hitziger wurden.

Nach dem erzwungenen Rücktritt Mbekis sprachen sich der ehemalige Verteidigungsminister, Mosiuoa Lekota, und der ehemalige Ministerpräsident der Provinz Gauteng (und ehemalige Sekretär der COSATU), Mbhazima Shilowa, gegen den ANC aus. Ersterer wurde als ANC-Mitglied suspendiert und zog sich zurück, als er für ein nationales Übereinkommen zur Gründung einer neuen Oppositionspartei plädierte. Shilowa trat aus dem ANC aus und gab bekannt, dass er „die Initiative [der Erstellung eines nationalen Übereinkommens und der eventuellen Gründung einer neuen politischen Partei] unterstützen würde“. Formell gründete sich die neue Partei, der Congress of the People (COPE), am 16. Dezember 2008 in Bloemfontein.

Obwohl die Aura, die eine Befreiungspartei umgibt, nach wie vor in der südafrikanischen Politik von Bedeutung bleibt, könnten die Risse, die sich 2008 bildeten, den Anfang einer bedeutungsschweren Fragmentierung des ANC und der Grün-

dung einer wirklichen Alternative in der politischen Arena signalisieren. Das heißt, dass mit COPE langfristig eine Partei entstehen könnte, die ein politisches Rahmenwerk aufweist, das sich von dem des ANC unterscheidet, und die sich auf der Grundlage wirklicher Werte und nicht nur der Persönlichkeiten von anderen Parteien abhebt. Ein solcher Ausgang könnte wiederum den ANC dazu zwingen, die Widersprüche anzugehen, welche entstehen, wenn eine regierende Partei versucht, widersprüchliche Positionen unter dem Schirm einer „Allianz“ zu vereinen. So kann in dieser neuen Post-Postapartheid der Kampf um die Seele des ANC ganz neue Ausmaße erlangen.

Diese Phase nach den Jahren des Übergangs wird auch für die Aussichten einer starken verfassungsrechtlichen Demokratie von grundlegender Bedeutung sein. Verfassungen und Institutionen können nur nach umfassender Prüfung und Bewährung konsolidiert werden. Die südafrikanische Verfassung sowie die Werte, auf denen sie beruht, wurden vor allem nach 2005 zunehmend auf die Probe gestellt. Fünfzehn Jahre nach Beendigung der Apartheid steht das politische System Südafrikas nun an einem Scheideweg. Dies ist ein unumgänglicher und wichtiger „Initiationsritus“ für jede junge Demokratie. Die Demokratie Südafrikas wird hinterher entweder stärker als je zuvor dastehen oder aber die Institutionen und ihre Schirmherren werden die Prüfung nicht bestehen. Ungeachtet des Ausgangs ist eine solche Prüfung für die Festigung einer Demokratie unerlässlich.

Die Regierung des demokratischen Südafrika, die soeben neu gewählt wurde, nimmt die Zügel des Landes unter ganz neuen globalen Umständen in die Hand. 1994 waren die Schlagwörter der Triumph einer liberalen Demokratie und des freien

Marktkapitalismus. Die Vereinigten Staaten waren zweifelsohne die Supermacht. Im Jahre 2009 steht die Welt jedoch inmitten der Post-Postära des Kalten Krieges, ist zunehmend durch Multipolarität gekennzeichnet, sieht den Aufstieg der asiatischen (und eurasischen) Mächte und die Entstehung neuer vorherr-

scherender politischer und wirtschaftlicher Modelle. Diese verlagerten Machtverhältnisse werden klare Auswirkungen auf die innen- und außenpolitischen Schwerpunkte bei der Entwicklung von Strategien und Beziehungen haben. Auch geopolitische Veränderungen werden zu gesteigerter Ungewiss-

Im Jahre 2009 steht die Welt inmitten der Post-Postära des Kalten Krieges, ist zunehmend durch Multipolarität gekennzeichnet, sieht den Aufstieg der asiatischen (und eurasiatischen) Mächte.

heit und eventueller Unstabilität führen. Eine neue südafrikanische Regierung sollte also ihre innen- und außenpolitischen Standpunkte in dem größeren Zusammenhang einer genaueren Analyse dieses neuen globalen Spielfeldes analysieren.

EINE AUSWERTUNG DER HINTERLASSENSCHAFT DER AUSSENPOLITIK MBEKIS

Obwohl es noch zu früh ist, den bleibenden Beitrag Mbekis zu dem Postapartheidstaat zu ermitteln, und obwohl die momentanen Debatten darüber, ob er kurzerhand hätte entlassen werden sollen oder nicht, oft von den Ansichten Einzelner bestimmt werden, ist eines klar: Seine Amtsperiode als Präsident zeichnete sich schwerpunktmäßig durch sein außenpolitisches Engagement aus.

Unter Präsident Mbeki etablierte sich Südafrika als wichtiges Sprachrohr für Afrika in internationalen Foren, als starker Botschafter der Süd-Süd-Solidarität, als Reformator der veralteten globalen Regierungsführungsarchitektur sowie als treibende Kraft der Neustrukturierung der institutionellen Rahmen Afrikas. Präsident Mbeki war wohl der effizienteste Vermarkter des Konzeptes der Afrikanischen Renaissance, die zu ihrem Erfolg nicht nur das Engagement Afrikas, sondern auch die Unterstützung des Nordens erforderte. Obwohl Südafrika mit seinen demografischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ein kleines Land darstellt, wurde es von den G8 geladen, Teil der Gruppe der fünf Entwicklungsländer zu werden, die sich mit den Leitern der G8 bei ihrem jährlichen Gipfel treffen. Südafrika wurde weltweit hoch geachtet, nicht nur wegen seines Neubeginns im Jahre 1994, sondern auch aufgrund seines Engagements in internationalen Angelegenheiten unter den Präsidenten Mandela und Mbeki.

Da sich die Mbeki-Regierung der Wichtigkeit politischer und wirtschaftlicher Stabilität des Kontinents bei der Erlangung von Wohlstand und Erfolg für Südafrika bewusst war, setzte sie sich für diese beiden Ziele ein. Im Bereich der Wirtschaft sah die Regierung die Rolle des Privatsektors als ausschlaggebend für die Regenerierung Afrikas (besonders in Staaten, die sich in Nachkonfliktsituationen befanden, wie die Demokratische Republik Kongo) und erteilte Privatunternehmen eine Schlüsselrolle in der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (New Partnership for Africa's Development – NEPAD). Dieser Ansatz war jedoch gewiss nicht nur altruis-

tisch. Nach 1994 benötigten südafrikanische Unternehmen wohl kaum die Ermutigung, in anderen Ländern des Kontinents zu investieren. Generell wurde dies von der Regierung unterstützt, obwohl sie einen Hands-off-Ansatz befolgte und Unternehmen, die in der Region investieren wollten, keinerlei finanzielle Mittel zur Verfügung stellte. Kritik seitens anderer afrikanischer Staaten, welche sich gegen die „Arroganz“ südafrikanischer Unternehmen äußerten, führte zur Erstellung eines Verhaltenskodex für Unternehmen. Diese Empfehlung wurde auf der Konferenz des ANC im Dezember 2007 in Polokwane angenommen.

Obwohl Südafrika nicht als „Schenkungsgeber“ gesehen wurde und sich diesem Ruf auch aktiv widersetzte, leistete das Land unter Präsident Mbeki durch Entwicklungszusammenarbeit umfangreiche Unterstützung afrikanischer Länder.

Ferner begann die Regierung, ihre technische und finanzielle Unterstützung in Afrika durch die Gründung eines Fonds für die Afrikanische Renaissance im Jahre 2000 zu formalisieren. Obwohl Südafrika nicht als „Schenkungsgeber“ gesehen wurde und sich diesem Ruf auch aktiv widersetzte, leistete das Land unter Präsident Mbeki durch Entwicklungszusammenarbeit umfangreiche Unterstützung afrikanischer Länder. Doch abgesehen von dem Fonds gelingt es der Regierung erst jetzt, ein umfassendes Rahmenwerk für diese Entwicklungszusammenarbeit zu erstellen, die sich bisher auf unkoordinierte Weise über viele Ministerien hinweg erstreckte.¹

Besonders anzuerkennen ist jedoch das beständige Bemühen der Mbeki-Regierung, Frieden in Afrika zu schaffen und dadurch der Welt zu zeigen, dass afrikanische Staaten durchaus in der Lage sind, die Verantwortung für ihre Krisen zu übernehmen. Burundi, die DRC und der Sudan – Länder, in denen Südafrika viel Zeit und viele Ressourcen investierte – befinden sich nach wie vor in einer fragilen Postkonfliktsituation. Doch ohne das Engagement Südafrikas würden im Kongo und in Burundi vermutlich immer noch ausgewachsene Konflikte wüten. Diese Konflikte waren äußerst schwierig und die Unterzeichnung eines Friedensabkommens oder die Abhaltung von Wahlen signalisieren sicherlich nicht das Ende ausländischer Beteiligung oder die Lösung aller Probleme. Südafrika bleibt dort nach wie vor engagiert und hat die Phase nach dem Konflikt aktiv mitzugestaltet. Ferner ist auch der finanzielle und konzeptionelle Beitrag Südafrikas bei der institutio-

1 | Für weitere Diskussionen zur Entwicklungszusammenarbeit Südafrikas, s. Braude & Sidiropoulos, 2008.

nellen Entwicklung des Kontinents anzuerkennen, insbesondere im Rahmen der Afrikanischen Union.

Während der zweiten Amtsperiode Mbekis (2004–2008) bewegte man sich zunehmend von der Rolle des Brückenbauers zwischen Nord und Süd weg, die das ausländische Engagement Südafrikas bis dahin gekennzeichnet hatte. Dies war insbesondere dadurch ersichtlich, dass Südafrika 2007 bis 2008 einen nichtständigen Platz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erhielt. Die scharfen Worte Südafrikas hinsichtlich der ersten Welt, insbesondere der so genannten P-3² (die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Frankreich) waren teilweise auf die sehr einseitige Haltung der USA nach 9/11 zurückzuführen. Doch gab es zwei weitere Gründe hierfür – die sich im Wandel befindende geopolitische Landschaft, in der sich die Entwicklungsländer wieder verstärkt behaupten – sowie das eigene Bedürfnis Südafrikas, seine Identität als afrikanischer Staat und als Entwicklungsland zu finden, welches sich für die Überwindung der „globalen Apartheid“ auf wirtschaftlicher und politischer Ebene einsetzt.

Bei allen Erfolgen, die Mbeki mit seiner Außenpolitik erzielte, bleibt ein Einsatzbereich, der sowohl im Inland als auch im Ausland zu Diskussionen und harter Kritik führte (und immer noch führt), nämlich Simbabwe. Paradoxerweise ergab die von Mbeki eingesetzte „stille Diplomatie“ gegenüber Simbabwe die geringsten Erfolge, obwohl dieser Ansatz sicherlich aus dem Eigeninteresse Südafrikas heraus das am direktesten angebrachte außenpolitische Engagement war. Allen Lösungsansätzen trotzend führte die anhaltende Krise dazu, dass der Zufluss simbabwischer Flüchtlinge nach Südafrika ständig wuchs. In Südafrika wurden diese Flüchtlinge von der allgemeinen Öffentlichkeit als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt der ärmeren Bevölkerungsschichten gesehen und von Immigrationsbehörden, Arbeitgebern und den Gemeinden, in denen sie sich niederließen, schlecht behandelt und ausgenutzt. Die Regierung Mbekis trug nur wenig zur Lösung dieser Probleme bei. Das Scheitern der Versuche Mbekis, eine Lösung dieser Krise durch seine Bemühungen bei Verhandlungen herbeizuführen, wird auch in Zukunft noch ausgegibt und offen erörtert werden, obwohl ihm die Unter-

Allen Lösungsansätzen trotzend führte die anhaltende Krise dazu, dass der Zufluss simbabwischer Flüchtlinge nach Südafrika ständig wuchs.

2 | Gemeint sind drei der insgesamt fünf permanenten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates: USA, VK und Frankreich, deren Verhältnis zu Südafrikas zu dieser Zeit angespannt war (Anm. d. Red.).

zeichnung einer Machtteilungsvereinbarung zwischen der Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) und den zwei Gruppen des Movement for Democratic Change (MDC) im September 2008 gelungen war, deren Umsetzung jedoch zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Aufsatzes noch ausstand. Doch gibt es einige Faktoren, die Mbekis Rolle sehr kompliziert machten und bei einer Bewertung in Erwägung gezogen werden sollten: Erstens die Persönlichkeitsstruktur Robert Mugabes und seine raffinierte Manipulation der Tatsachen, die zur Krise Simbabwes führten (Grund und Boden, Rasse und das Kolonialerbe). Zweitens die Einschränkung der Handlungsfreiheit Südafrikas, wie sie von der Regierung wahrgenommen wurde. Man scheute sich vor Drangsalierungstaktiken, da man fürchtete, von der Region als Brecher der Solidarität mit einem der großen Helden des Befreiungskampfes abgestempelt zu werden, um den Forderungen ehemaliger Kolonialmächte Folge zu leisten. Das „Vietnamsyndrom“ war in den Handlungen Südafrikas stets präsent, seit es sich 1996 beim Commonwealth-Gipfel gegen das nigerianische Militär gestellt, 1998 in Lesotho eingegriffen und dadurch den Zorn anderer afrikanischer Länder heraufbeschworen hatte. Drittens liegt bei vielen Mitgliedern der Regierung die Vermutung nahe, dass der MDC nicht mehr als ein Vehikel westlicher Interessen sei. Dies beeinflusste oftmals das Engagement Südafrikas bei den Gesprächen mit den beiden Parteien.

Insgesamt war Mbekis Außenpolitik weiträumig orientiert und ehrgeizig. Sie sicherte Südafrika einen Platz an den höchsten Tischen, obwohl dies in Afrika nicht immer kritiklos angenommen wurde. Jedoch scheiterte sie daran, der breiten Öffentlichkeit die Verbindung zwischen dem schwerwiegenden Engagement auf dem afrikanischen Kontinent und auf globalen Foren und ihrem eigenen Wohlergehen aufzuzeigen. Selbst nach der Einstellung eines zweiten stellvertretenden Außenministers im Jahre 2004, der sich mit der südafrikanischen Wählerschaft befassen sollte, hinderten die Unzulänglichkeiten der Regierung im Umgang mit grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Problemen auf eigenem Boden seine Bemühungen.

DIE BESCHLUSSFASSUNGEN VON POLOKWANE ZU INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Die 52. Nationale Konferenz des ANC in Polokwane im Dezember 2007 fasste Beschlüsse zur Erneuerung der Organi-

sation, zur sozialen und wirtschaftlichen Transformation, zum Klimawandel, zur Entwicklung des ländlichen Raumes, zu Landreform und agrarwirtschaftlicher Veränderung, zur Transformation des Staates und der Regierungsführung, zu Frieden und Stabilität (Kriminalität in Südafrika), zu den internationalen Beziehungen sowie zum „Kampf der Ideen“. Wie die meisten der Schriftstücke des ANC sind auch diese Beschlussfassungen in der Sprache der ideologischen Kämpfe des zwanzigsten Jahrhunderts verfasst. Sie sind gespickt mit der Sprache einer nationalen demokratischen Revolution und der Solidarität der „progressiven Mächte“. Obwohl die Politiken der Regierung des ANC sich in der Praxis durchaus mit denen europäischer sozialdemokratischer Parteien vergleichen lassen, lebt die soeben beschriebene Rhetorik sowohl auf der Ebene der Partei als auch auf der der Regierung weiter.

Wie die meisten der Schriftstücke des ANC sind auch die Beschlussfassungen von Polokwane in der Sprache der ideologischen Kämpfe des zwanzigsten Jahrhunderts verfasst. Sie sind gespickt mit der Sprache einer nationalen demokratischen Revolution und der Solidarität der „progressiven Mächte“.

Doch hat der Erfolg Jacob Zumas bei der Polokwane-Konferenz, welcher zum Großteil auf der Unterstützung durch die Gewerkschaftsbewegung (COSATU), die Südafrikanische Kommunistische Partei (SACP) und die populistische Jugendliga des ANC beruhte, eben diesen Organisationen bei der Bestimmung zukünftiger Regierungspolitiken sehr viel mehr Einfluss eingeräumt. Deshalb ist es wichtig, ihre Rhetorik aufmerksam wahrzunehmen, selbst wenn der Kampf um die Seele des ANC noch nicht abgeschlossen ist. Doch war die Gestaltung internationaler Beziehungen nicht der Hauptkampfeschauplatz verschiedener Ideen innerhalb der Partei. Der einzige wesentliche Unterschied zwischen COSATU/SACP und der Mbeki-Regierung war die Politik der „stillen Diplomatie“, welche Mbeki hinsichtlich Simbabwe verfolgte.

Die in dem Schriftstück enthaltenen Beschlussfassungen zu internationalen Beziehungen beruhten auf einer Analyse des globalen Spielfeldes, welches von der „Hypermacht“ (den USA) bestimmt sei, wo „Imperialismus nun den Wandel zu einem raffinierten System durchlaufen“ habe, welches die Ausbeutung der Ressourcen durch Aggression und Gewalt fortsetze. Die Globalisierung sei durch die Interessen der dominanten globalen Mächte geprägt und der Kapitalismus, mit Unterstützung durch die „Hypermacht“, herrsche in aller Welt.

Das die Welt bestimmende sozialpolitische System wurde als ausbeuterisch betrachtet „und die Gefahr um sich greifender Eroberungskriege und anderer ausgefeilterer Arten der Subversion bei der Jagd auf Ressourcen, Märkte und geopolitische Vorteile“ sei nicht zu unterschätzen. Der ANC charakterisierte diese Entwicklungen als eine Unterminierung des Systems globaler Regierungsführung.

Diese Analyse unterscheidet sich nicht maßgeblich von der Sichtweise des globalen Umfeldes und den südafrikanischen politischen Entscheidungen im Umgang mit ihren Herausforderungen, wie sie von der Mbeki-Regierung gehandhabt wurden. Es ist allgemein bekannt, dass die südafrikanischen Beziehungen mit den USA unter Präsident George W. Bush, zum Beispiel, durch die Einseitigkeit von dessen Regierung und die

Südafrika betonte durchgehend die Notwendigkeit einer Reform der Strukturen globaler Regierungsführung, sowohl des UN-Systems als auch der Bretton-Woods-Organisationen.

Unterminierung globaler multilateraler Institutionen stark strapaziert wurde. Auch betonte Südafrika durchgehend die Notwendigkeit einer Reform der Strukturen globaler Regierungsführung, sowohl des UN-Systems als auch der Bretton-Woods-Organisationen, da Südafrika

der Ansicht ist, dass erst nach einem Wandel des internationalen Systems die armen Entwicklungsländer ihr eigenes Schicksal stärker selbst bestimmen können.

Bei einer näheren Betrachtung einiger der Beschlussfassungen zu internationalen Beziehungen, wie sie bei der Polokwane-Konferenz getroffen wurden, wird klar, dass in vielen Bereichen eine Fortsetzung der Politiken der Mbeki-Regierung zu erwarten ist, obwohl sich Stil und Ausmaß des Engagements ein wenig ändern können. In dem Schriftstück werden als Schwerpunkte südafrikanischer Außenpolitik definiert

- der Kampf gegen Armut und Unterentwicklung, insbesondere in Afrika, gemäß NEPAD-Programmen;
- Frieden und die friedliche Lösung von Konflikten;
- Maßnahmen zur Erhaltung des Friedens;
- Partnerschaften;
- Aufbau und Reform der Organisationen des afrikanischen Kontinents;
- Gewährleistung des Einflusses auf weltweite politische Angelegenheiten.

Der Abschnitt zu internationalen Beziehungen, wie er in den Beschlussfassungen enthalten ist, befasst sich primär mit

dem Engagement auf dem eigenen Kontinent. Obwohl man den Aufruf des Kontinents unterstützt, eine Regierung der Afrikanischen Union zu schaffen, wird betont, dass der unmittelbare Schwerpunkt auf den Aufbau regionaler wirtschaftlicher Gemeinschaften und auf die regionale Integration fallen sollte – ein Standpunkt, wie er auch von Präsident Mbeki und seiner Regierung vertreten wurde, als der Vorschlag im Rahmen der Afrikanischen Union besprochen wurde. In ähnlicher Weise weist das Schriftstück darauf hin, dass die Festigung der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (Southern African Development Community – SADC) ein erster Schritt in Richtung einer Regierung der Afrikanischen Union sei. Es erkennt ebenfalls die Schlüsselrolle des ANC in der politischen Stärkung und Konsolidierung der Region an und unterstützt die Gründung eines SADC-Parlaments.

Die Autarkie Afrikas bei finanzieller Unterstützung wird ebenfalls gefördert. Hier unterstreicht das Schriftstück eine Initiative, und zwar die Gründung des Panafrikanischen Infrastrukturentwicklungsfonds, der im Jahre 2006 mit afrikanischen Geldern begonnen wurde und weiterhin gefördert werden sollte. Sowohl dieser Fonds als auch die fragwürdige Südafrikanische Entwicklungspartnerschaftsagentur werden als Schlüsselkomponenten für die Erreichung der Millenniumentwicklungsziele betrachtet. Der ANC betont, dass die zentrale Funktion einer Partnerschaftsagentur bei ihrem Streben nach der „Vision für ein besseres Afrika“ vom nationalen Budgetierungsprozess die für eine solche Partnerschaft erforderlichen Gelder benötigt. Auch weist der ANC darauf hin, dass eine solche Agentur im Außenministerium angesiedelt werden und als Fonds für die Afrikanische Renaissance agieren sollte. Bereits 2006 hat das Finanzministerium eine Revision der Entwicklungsunterstützung der verschiedenen Abteilungen an andere afrikanische Staaten vorgenommen, um dadurch einen kohärenten Rahmen zu schaffen, welcher die Ziele einer solchen Unterstützung steckt und einen Überwachungs- und Auswertungsprozess vorsieht. Angesichts der Polokwane-Beschlussfassungen ist zu erwarten, dass auch eine neue Regierung diese Arbeit fortführen wird.

Der ANC betont, dass die zentrale Funktion einer Partnerschaftsagentur bei ihrem Streben nach der „Vision für ein besseres Afrika“ vom nationalen Budgetierungsprozess die für eine solche Partnerschaft erforderlichen Gelder benötigt.

In den Augen des ANC ist die wirtschaftliche Diplomatie Südafrikas ein Katalysator für die Veränderung der „kolonialen Muster wirtschaftlicher Beziehungen und schafft Möglichkei-

ten für gleichberechtigte und ausgewogene Nord-Süd-Beziehungen.“ Obwohl der ANC seine Besorgnis darüber zum Ausdruck brachte, wie südafrikanische Unternehmen auf dem afrikanischen Kontinent gesehen wurden, entschied er sich dennoch, die wirtschaftlichen Kapazitäten der südafrikanischen Botschaften zu stärken, um dadurch Unternehmen die Möglichkeit zu bieten, Chancen in Afrika und anderswo zu nutzen. Auch setzte sich der ANC für die Erstellung eines Verhaltenskodex ein, der zwar umgesetzt werden, nicht aber die Wettbewerbsfähigkeit solcher Unternehmen einschränken sollte. Auch wurde in diesem Abschnitt darauf hingewiesen, dass schwache Geschäftspraktiken auf dem afrikanischen Kontinent die Folge schwacher Arbeits- und Handelsgesetze und ihrer Umsetzung in afrikanischen Staaten waren. Folglich hat er diese Länder ermutigt, ihre regulativen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Angesichts der scheinbaren Überraschung seitens des ANC und der Regierung bei den ausländerfeindlichen Angriffen auf Einwanderer aus anderen Teilen Afrikas im Mai und Juni 2008 in Südafrika und deren Leugnung ist es ironisch, dass die Beschlussfassungen des ANC ausdrücklich darauf hinweisen, dass eine Überarbeitung und Stärkung der Flüchtlings- und Migrationspolitik und eine Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit notwendig seien.

Neben dem Engagement in Afrika, und im Einklang mit seiner Analyse internationaler Entwicklungen, sind weitere Schwerpunkte des ANC die Süd-Süd-Beziehungen und die Solidarität mit ähnlich gesinnten Bewegungen in Afrika und darüber hinaus. Die Polokwane-Beschlüsse unterstreichen die Wichtigkeit strategischer Partnerschaften mit Indien und Brasilien im Zusammenhang des Indien-Brasilien-Südafrika-Dialogforums (IBSA) und mit China, wobei darauf hingewiesen wurde, dass Beziehungen zu solchen Ländern sich nicht auf Regierungsebene beschränken, sondern auch Beziehungen zwischen Parteien und das Engagement zivilgesellschaftlicher Organisationen einschließen sollten.

Im Hinblick auf die Beziehungen zu anderen Parteien betonte der ANC, dass der Schwerpunkt auf die Pflege und den Aufbau von Beziehungen zu ehemaligen Befreiungsbewegungen gelegt werden sollte, wie der South West Africa People's Organisation (SWAPO, Namibia), dem Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA, Angola), dem Frente de Liberta-

ção de Moçambique (FRELIMO, Mosambik), ZANU-PF (Simbabwe), dem Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC, Guinea-Bissau), der Chama Cha Mapinduzi (CCM, Tansania) und dem Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A, Südsudan). Dies spiegelt die Haltung einer grundlegenden Gleichgesinntheit und Identität, die eng mit dem nationalen Freiheitskampf verbunden ist, wider. Solche Organisationen werden als viel mehr gesehen als nur politische Parteien, die sich auf gewisse Grundsätze berufen – in der Tat weichen die Politiken in der Regierungsführung in einigen der Fälle sogar von denen des ANC ab. Doch verleihen ihnen ihre Referenzen als Untergrundbewegungen eine gehobene Position im Kreis der politischen Parteien.

Dies spiegelt die Haltung einer grundlegenden Gleichgesinntheit und Identität, die eng mit dem nationalen Freiheitskampf verbunden ist, wider.

Der ANC hat sich ferner vorgenommen, alle Parteien in Afrika näher zu betrachten, um ihre ideologische Ausrichtung und ihren Charakter besser einordnen und jene Parteien identifizieren zu können, die der gleichen politischen Vision wie er selbst folgen. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass dieses den ANC nicht davon abhalten würde, auch zu führenden Parteien anderer Ausrichtung auf dem Kontinent Beziehungen zu pflegen, da diese vielleicht einige gemeinsame Interessen haben.

Westsahara und Palästina wurden in den Beschlussfassungen umfassend behandelt. Die Unterstützung der Polisario Front und der Palestinian Liberation Organisation (PLO/Fatah) ist zu einem fortwährenden Charakteristikum des ANC und der Regierung seit 1994 geworden und beruht auf der Solidarität mit diesen Bewegungen, die auch als Gegner des Kolonialismus betrachtet werden. Südafrika erkennt die Arabische Demokratische Republik Saharawi (Westsahara) an und wird bei vielen seiner Engagements zur Lösung des Israel-Palästina-Konflikts als pro-palästinensisch betrachtet.

Das neu gegründete US Africa Command (AFRICOM) hat den Zorn vieler Afrikaner heraufbeschworen, nicht zuletzt auch in Südafrika. Dies zeigt sich in einer speziellen Beschlussfassung des ANC, in der dazu aufgerufen wird, dass „Afrika sich vereinen und sich in seiner Ablehnung von AFRICOM entschlossen zeigen“ solle, da dies „den neuesten amerikanischen Versuch [darstelle], sich in Angelegenheiten des afrikanischen Kontinentes einzumischen“. Doch teilen nicht alle

afrikanischen Staaten die Ansicht Südafrikas von AFRICOM, insbesondere Liberia, das als Gastgeber AFRICOM aufnahm.

Doch vor einer Erörterung des Einflusses obiger Faktoren auf die Außenpolitik Südafrikas in der Post-Mbeki-Ära sollen an dieser Stelle die Einschränkungen betrachtet werden, denen sich eine neue Regierung bei der Bestimmung ihrer Außenpolitik stellen muss.

EINSCHRÄNKUNGEN BEI DER BESTIMMUNG DER SÜDAFRIKANISCHEN AUSSENPOLITIK

Seit 1994 stand Afrika im Mittelpunkt der Außenpolitik Südafrikas. Rein geographisch gesehen ist die Wichtigkeit des afrikanischen Kontinents für Südafrika klar ersichtlich. Doch gibt es auch tiefer liegende Gründe für diesen Ansatz. Dass Afrika sich im Zentrum der Außenpolitik des Postapartheidlandes Südafrika befindet, definiert ganz grundlegend die afrikanische Identität des Landes, was im klaren Widerspruch zur Identität des Apartheidstaates steht, der sich als Außenposten der europäischen Zivilisation verstand.

Die ehrgeizigen internationalen Bemühungen Südafrikas lassen sich von zwei primären Elementen her legitimieren: seine eigene friedliche Transformation und seine afrikanische Identität.

Die ehrgeizigen internationalen Bemühungen Südafrikas lassen sich von zwei primären Elementen her legitimieren: seine eigene friedliche Transformation und seine afrikanische Identität. Letzteres wurde oftmals dafür eingesetzt, im Namen Afrikas zu sprechen – eine Rolle, die Südafrika vom Rest des Kontinents nur widerwillig zugestanden, von der ersten Welt jedoch sehr gern gesehen wurde.

Diese Faktoren werden auch weiterhin das Denken im Südafrika der Post-Mbeki-Ära bestimmen. Hinzu kommt, dass die neue Regierung auch den schweren „politischen Ballast“ zu bewältigen hat, den die südafrikanische Geschichte und die Größe seiner Wirtschaft unumgänglich machen. Dies ist erstens die Geschichte regionaler Destabilisierung, wie sie unter dem Apartheidregime praktiziert wurde und in der Erinnerung der Nachbarn noch lebt. Unter Mbeki war Südafrika sehr empfindsam, wenn es als regionaler Rüpel oder Hegemon beschrieben wurde. Seine „ganz, aber auch wirklich ganz sanfte“ Diplomatie ist das Ergebnis. Zweitens ist die wirtschaftliche Hegemonie Südafrikas nicht so leicht einzudämmen oder durch die sanfte Diplomatie zu verstecken. Seine dominante Stellung in Handel und Investition hat zum

Unbehagen der Region hinsichtlich der südafrikanischen Führung beigetragen. Man vermutet hinter allem ein eigennütziges Programm, obwohl dies geleugnet wird. Der Erfolg vieler südafrikanischer Unternehmen auf dem afrikanischen Kontinent bestärkt diese Empfindungen mancher Afrikaner.

Südafrika hat die Darstellung seiner Handlungen als hegemonial stets gescheut. Doch ist eine solche Darstellung angesichts seiner wirtschaftlichen Größe, seiner aktiven Teilnahme an Herausforderungen und Organisationen des Kontinents und der Erwartungshaltung der internationalen Staatengemeinschaft, dass es bei afrikanischen Herausforderungen die Initiative und Führung zu ergreifen hat, wohl kaum zu vermeiden. Südafrikanische Funktionäre betonen stets, dass sie Partner des afrikanischen Kontinents sind und nicht etwa eine regionale Macht oder ein Hegemon. Und doch wächst in den Kreisen einiger Funktionäre Südafrikas allmählich ein Empfinden, dass die Bemühungen Südafrikas, Frieden auf dem Kontinent zu stiften, direkte und nicht nur indirekte Vorteile für Südafrika erbringen sollten. Dies zielt in der Regel auf größeren wirtschaftlichen und politischen Einfluss Südafrikas in anderen afrikanischen Ländern, und einige Südafrikaner sehen Entwicklungszusammenarbeit als eine Art, Einfluss zu gewinnen.

Afrika und die Region des südlichen Afrika benötigen einen hegemonialen oder mehrere hegemoniale Staaten, der bzw. die die Führung übernimmt bzw. übernehmen und gleichzeitig das von ihm bzw. ihnen mitbegründete System stützen und dadurch zum Guten und zur Stabilität der umliegenden Staaten beiträgt bzw. beitragen. In diesem Zusammenhang entspricht Hegemonie der von Maxi Schoeman stammenden Definition:

„Hegemonie bezieht sich darauf, dass ein Land eine feste, starke und glaubwürdige Führungsrolle übernimmt, die nicht nur auf [...] einer Hegemonie, die an militärische und politische Macht gekoppelt ist, beruht, [...] sondern auch auf seiner Fähigkeit, eine unangefochtene Führungsposition einzunehmen. [...] Der Kern der Hegemonie ist die Überzeugungskraft. Ein hegemonialer Staat ist also ein führender Staat, der seine eigenen [...] Interessen verfolgt und dabei positive Folgewirkungen für andere erzielt“. [ins Deutsche übertragen von Renate Wolf]

Südafrika hat einige Elemente einer solchen hegemonialen Funktion verwirklicht, die sich vor allem in der Gründung regionaler und kontinentaler Organisationen, seiner erheblichen finanziellen Unterstützung der AU, des NEPAD-Sekretariats und des Pan-Afrikanischen Parlaments widerspiegeln.

Im Bereich des Handels im südlichen Afrika hat Südafrika häufiger aus Eigeninteresse gehandelt. Seine Entscheidung, die Vereinbarung zur wirtschaftlichen Partnerschaft mit der EU im Dezember 2007 nicht zu unterzeichnen, belegt dies.

Im Bereich des Handels im südlichen Afrika hat Südafrika häufiger aus Eigeninteresse gehandelt. Seine Entscheidung, die Vereinbarung zur wirtschaftlichen Partnerschaft mit der EU im Dezember 2007 nicht zu unterzeichnen, belegt dies. Andere Mitglieder der Zollunion des südlichen Afrikas (Southern African Customs Union – SACU), insbesondere Botswana, waren der Ansicht, dass es in ihrem wirtschaftlichen Interesse sei, die Vereinbarung zu unterzeichnen, was folglich zu Spannungen zwischen Südafrika und solchen Staaten führte.

In anderen Bereichen war Südafrika jedoch sehr zurückhaltend. In Simbabwe und im Sudan hat Südafrika seine Muskeln nicht spielen lassen, etwa um die Beteiligten dazu zu zwingen, eine Lösung in gutem Glauben zu erlangen. In beiden Fällen hat Südafrika alles in seinem Vermögen Stehende geleistet, um die Teilnehmer vor Sanktionen oder dem internationalen Ausgestoßensein zu schützen.³

Die Bedenken bezüglich der „Hegemonie“ werden sehr wahrscheinlich nicht einfach verschwinden. Doch wird eine neue Regierung, die sich mit der Frage befasst, welche Elemente der Außenpolitik schwerpunktmäßig bedacht werden sollen, entscheiden müssen, ob sie eine führende Rolle in der Region spielen möchte. Eine solche Führungsrolle würde die Bereitschaft fordern, sich unter entsprechenden Umständen dem Kollektiv zu widersetzen. Führung beinhaltet oftmals unbeliebte Entscheidungen, die jedoch für den regionalen Frieden und Wohlstand der Region längerfristig sehr wichtig sein können.

3 | In Übereinstimmung mit seinem Entwurf zur Konfliktlösung ist Südafrika der Überzeugung, dass die Verhängung von Sanktionen gegen die ZANU-PF Simbawwes oder eine Anklage vor dem Internationalen Gericht für Strafsachen gegen den sudanesischen Präsidenten Al-Bashir einer Lösung der Krisen durch Verhandlungen im Wege stehen würden. Viele Unterstützer des nationalen Freiheitskampfes betrachten eine solche Position jedoch angesichts der eigenen Haltung des ANC zu Sanktionen gegen das Apartheidregime als paradox.

Zwei weitere Faktoren werden für die Außenpolitik Südafrikas Einschränkungen mit sich bringen – die sozioökonomischen Probleme im Innern, die zu einer Welle des Widerstands an der Basis der ANC-Unterstützer führten, als Präsident Mbeki im Dezember 2007 dafür plädierte, selbst weiterhin Präsident des ANC zu bleiben, und die weltweite Finanzkrise. Der erste Faktor wird von einer neuen Regierung erfordern, dass sie ihrer Wählerschaft zeigt, dass ihr Schwerpunkt die innenpolitischen Gegebenheiten hoher Arbeitslosigkeit und gravierender Armut sowie die Nichteinhaltung der Versprechungen seitens der Regierung sein werden und nicht etwa die Probleme anderer Länder. Dies wird eine vorsichtige Umstellung der außenpolitischen Prioritäten erfordern, obwohl nicht zu erwarten ist, dass Südafrika sich als isolationistisch zeigen wird. Der zweite Faktor ist mit dem ersten verbunden, da die Regierung diesbezüglich einige schwere Entscheidungen zu treffen haben wird, wo die begrenzten finanziellen Mittel einzusetzen sind. Das Außenministerium wird sich folglich auf weniger Prioritäten beschränken müssen. Hinzu kommt das schwierige globale Klima, das zu unbeabsichtigten Folgen für die Wirtschaftsbeziehungen Südafrikas zu anderen Ländern wie China führen kann. China ist politisch gesehen zwar ein wichtiger Partner, wird aber in manchen Sektoren für erhebliche Verluste von Arbeitsplätzen verantwortlich gemacht, so zum Beispiel im Textil- und Bekleidungssektor Südafrikas.

Das schwierige globale Klima kann zu unbeabsichtigten Folgen für die Wirtschaftsbeziehungen Südafrikas zu anderen Ländern wie China führen.

In einer effizienten Außenpolitik geht es jedoch auch um den Respekt und das Vertrauen anderer Akteure zum internationalen Auftreten eines Landes. Inwieweit ein Land wie Südafrika, das im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern klein ist, einen Platz am runden Tisch hat, hängt mit seiner „sanften“ Macht zusammen, welche es sich durch seinen politischen Übergang und der Handhabung seiner außenpolitischen Pflichten seit 1994 erarbeitet hat. In dieser Hinsicht wird eine neue Regierung anerkennen müssen, wie umstritten der Sitz Südafrikas im UN-Sicherheitsrat war und inwiefern seine Verhandlungsbemühungen in Simbabwe ihm seine Glaubwürdigkeit genommen haben.

Ein guter Ruf und Respekt wollen ständig gepflegt sein. Obwohl eine neue südafrikanische Regierung zahlreiche dringende interne Angelegenheiten anzusprechen haben wird, kann dieser Aspekt internationalen Engagements nicht an

zweite Stelle gerückt werden, da das Land sonst seine Fähigkeit „in einer höheren Gewichtsklasse mitzuspielen“ einschränken würde. Deshalb wird es die Hauptherausforderung einer neuen Regierung sein, sich der Einschränkungen ihres internationalen Engagements bewusst zu sein und einen Ansatz aufzubauen, der es erlaubt, diese auf eine Weise anzugehen, die die internationale Rolle Südafrikas nicht verringert.

AUSSENPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN DER POST-MBEKI-ÄRA

Die neue Zuma-Regierung wird im Rahmen der oben erwähnten Einschränkungen durch die Wahrnehmung durch andere afrikanische Staaten und der begrenzten finanziellen Ressourcen agieren müssen. Doch wird sich Südafrika vor allem in Afrika sicherlich nicht seiner proaktiven Außenpolitik entziehen, weil diese Beziehungen durchaus auch seine eigene Stabilität und seinen eigenen Wohlstand beeinflussen. Hinzu kommt, dass seine Außenpolitik gleichzeitig auch Ausdruck seiner politischen Identität ist, die in dem Postapartheidstaat eine wesentliche Rolle spielte. Die Außenpolitik Südafrikas war substanziell an der Bildung der eigenen internen Identität dieser jungen Demokratie beteiligt. Auch wird diese Identität durch die Politik geteilter Ansichten und gemeinsamer Solidarität bestärkt.

Die klare Botschaft, die der Mbeki-Regierung sowohl im Dezember 2007 in Polokwane als auch bei Mbekis „Abberufung“ im September 2008 gegeben wurde, lautet, dass eine ANC-Regierung die Entscheidungen der Partei stets zu respektieren und umzusetzen hat. Folglich werden die bei der ANC-Konferenz erarbeiteten Beschlussfassungen eine wesentliche Rolle bei der Erstellung der Regierungspolitik im Jahr 2009 spielen. Polokwane verfolgte einen pragmatischen Ansatz hinsichtlich des Engagements Südafrikas auf dem afrikanischen Kontinent, insbesondere mit seinem Schwerpunkt auf regionale Wirtschaftsgemeinschaften, ein funktionsfähiges Programm zur Förderung der Entwicklungszusammenarbeit und die Wichtigkeit wirtschaftlicher Diplomatie. Die in Polokwane gefassten Beschlüsse weichen nicht von den Grundsätzen südafrikanischer Außenpolitik ab. Vielmehr

Der Schwerpunkt der Konferenz im Dezember lag auf innenpolitischen Angelegenheiten.

bauen sie darauf auf. Doch ist es auch wahr, dass der Schwerpunkt der Konferenz im Dezember auf innenpolitischen Angelegenheiten

lag und dass der Bereich internationaler Beziehungen größtenteils unumstritten war und folglich nicht Gegenstand kontroverser Diskussionen in der Partei war. Drei in den Beschlüssen angesprochene Themen sind an dieser Stelle hervorzuheben. Es sind

- eine Verstärkung der antiamerikanischen und antiimperialistischen Rhetorik und die Betonung der Notwendigkeit, verzerrte globale Machtverhältnisse zu überwinden (Politik der Identität und Geopolitik),
- die Betonung der Solidarität mit alten Verbündeten im Bereich der nationalen Befreiungsbewegungen (Politik geteilter Ansichten) und
- die Verpflichtung, Afrika zu unterstützen (Politik der Identität und des energischer verfolgten Eigeninteresses).

WAS SOLLTE IM PROGRAMM DER AUSSENPOLITIK ENTHALTEN SEIN?

Südafrika sollte eine ehrliche Auswertung seiner Außenpolitik und seiner außenpolitischen Beziehungen der vergangenen 15 Jahre vornehmen. Eine solche Auswertung kann auf den 15-Jahres-Rückblick der Präsidentschaft aufbauen. Die neue Regierung sollte die in diesem Rückblick produzierte Arbeit bewerten und dann mit der Erstellung eines neuen Weißbuchs zur Außenpolitik nach dem politischen Übergang beginnen. Dieses Weißbuch sollte die Herausforderungen eines globalen Umfeldes, das sich erheblich von dem im Jahre 1994 unterscheidet und in dem die nationalen Interessen und Schwerpunkte Südafrikas neu bewertet werden müssen, offen erörtern.

Südafrika hat bereits eine Vision für seine Außenpolitik formuliert, die hervorhebt, dass die Region und der Wohlstand des Kontinents eng mit dem Wohlergehen des eigenen Landes verbunden sind. Erforderlich ist, und dies dringt bereits bei den Diskussionen durch, dass die Argumentation zugunsten der südafrikanischen Außenpolitik die direkte Verbindung zu innenpolitischen Anliegen und Einschränkungen herstellt und darauf hinweist, wie diese durch außenpolitische Beziehungen angesprochen werden können.

Die Außenpolitik sollte darauf ausgerichtet sein, in den folgenden Bereichen Hilfe zu leisten:

- Südafrika sollte seine Investitionen und seinen Handel als Vehikel zur Schaffung von Arbeitsplätzen erweitern. Dies erfordert Priorität für eine wirtschaftliche Diplomatie, die wirtschaftliche Schlüsselpartner identifiziert und institutionelle Strukturen zu ihrer effizienten Umsetzung schafft. Dies wurde in die Beschlüsse von Polokwane aufgenommen.
- Südafrika sollte die moralische Überlegenheit der Demokratie und der Menschenrechte wieder für sich beanspruchen, und zwar auf der Ebene seiner Bürger und der Sicherheit des Einzelnen, da dies die Grundlage seines guten internationalen Rufs und seines Platzes an globalen Verhandlungstischen war.
- Südafrika sollte zum Frieden, zur Sicherheit und zum Wiederaufbau auf dem afrikanischen Kontinent beitragen, da es über eine beachtliche weiche und harte Infrastruktur verfügt. Auch hat es den Notwendigkeiten der eigenen Entwicklung gerecht zu werden und der ausländischen Auffassung vom „Hinterhof“ oder „verlorenen Kontinent“ entgegenzuwirken. Dies erfordert die Zuteilung angemessener Ressourcen für den Eingriff in Konfliktgebieten, wo Südafrika der Überzeugung ist, dass es einen wirklichen Unterschied bewirken kann und wo es ein wirkliches Interesse hat, z.B. in der Demokratischen Republik Kongo. (Sollte Südafrika hingegen weiterhin versuchen, im Nahen Osten eine Rolle zu spielen?)

Südafrika hat den Notwendigkeiten der eigenen Entwicklung gerecht zu werden und der ausländischen Auffassung vom „Hinterhof“ oder „verlorenen Kontinent“ entgegenzuwirken.

Was sollte der Schwerpunkt des außenpolitischen Programms sein?

SÜDLICHES AFRIKA

Dem „Hinterhof“ Südafrikas sollte kurzfristig die meiste Energie zufließen. Simbabwe wird sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene Aufmerksamkeit benötigen. Nicht nur sind die Anforderungen des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Simbabwes erheblich, sondern sie haben auch einen direkten Einfluss auf die eigene Stabilität und das Wohlergehen Südafrikas. Eine aufrichtige Vereinbarung, in der die ZANU-PF und die MDC sich ihren Verpflichtungen stellen, wird erhebliche positive Auswirkungen für den Ruf Südafrikas haben. Die Krise Simbabwes beeinträchtigt auch den Fortschritt regionaler Integration und eine Fortsetzung des militärischen Staatsapparates und der militärischen Gesellschaft wird bei

einer Rehabilitation Simbabwe zu sozialen und wirtschaftlichen Problemen führen.

Wichtig ist zudem das regionale Integrationsprogramm. Die Entwicklungen im Bereich der regionalen Integration im vergangenen Jahr waren nicht alle von Vorteil für Südafrika. Sowohl die SADC als auch die SACU bleiben von Bedeutung und nicht nur wirtschaftlich. Obwohl auf dem vor Kurzem abgehaltenen Gipfel die ehrgeizige Gründung eines größeren Zusammenschlusses mit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community – EAC), der Gemeinschaft Ost- und Südafrikanischer Staaten (Community of Eastern and Southern Africa – COMESA) und der SADC diskutiert wurde, zeigt die Wirklichkeit, dass zunächst einmal die SACU und die variable Geometrie innerhalb der SADC funktionsfähig werden müssen. Ein auf die Region ausgerichteter Markt ist von Vorteil für Südafrika. Es ist im Interesse dieses größeren Projektes, dass Südafrika eine Öffnung seines Marktes für die Region erwägen sollte.

KONFLIKTLÖSUNG

Man wird die Demokratische Republik Kongo auch weiterhin im Blick behalten müssen, ebenso wie den Konflikt in Burundi. Südafrika hat bereits viel in diese beiden Staaten investiert. Es ist klar, dass die Lösung dieser Konflikte die Fähigkeiten eines einzelnen Landes übersteigt, aber Südafrika verfügt über großes politisches Kapital und ist vor Ort durch seine Akteure präsent. Der Kongo ist zentraler Bestandteil der von Südafrika beabsichtigten regionalen Integration und des NEPAD-Programms. Der Reichtum der DRC an Bodenschätzen (Mineralien und Wasserkraft sind nur zwei davon) kann unter den momentanen Umständen nicht auf nachhaltige und entwicklungsfördernde Weise genutzt werden. Und sollte der Kongo sich wieder wie in den neunziger Jahren und nach der Jahrtausendwende in einen Konflikt stürzen, wird der Ruf Südafrikas in Sachen Konfliktlösung in tausend Stücke zerbrechen. Doch bildet der Konflikt im Kongo nur einen Teil der größeren Krise in der Region der Großen Seen. Deshalb kann er nur in umfassender Weise angegangen werden.

Der Kongo ist zentraler Bestandteil der von Südafrika beabsichtigten regionalen Integration und des NEPAD-Programms.

DER AUFBAU VON ORGANISATIONEN

Südafrika war am Aufbau der neuen Architektur des afrikanischen Kontinents maßgeblich beteiligt, insbesondere in den Bereichen Frieden und Sicherheit sowie beim Panafrikanischen Parlament. Diese Organisationen haben die Möglichkeit, in Afrika einen signifikanten Beitrag zu größerer Stabilität, Entwicklung und Respekt der Rechtsstaatlichkeit zu leisten. Doch wird ihr Erfolg oder ihr Versagen davon abhängig sein, ob sie Sieger vorzuweisen haben. Und Südafrika sollte hier maßgebliche Unterstützung leisten.

HANDELSALTERNATIVEN

Angesichts der Doha-Runde, die beinahe gescheitert wäre, und einer eventuellen globalen Deflation stellt der Handel der exportorientierten südafrikanischen Wirtschaft eine große Herausforderung dar. Der inländische Markt bietet keine genügend große Nachfrage zur Förderung der produktiven Kapazitäten und zur Schaffung weiterer Arbeitsplätze; die Herausforderung wird sein, nicht auf protektionistische und isolationistische Maßnahmen zurückzugreifen. Eine neue Regierung wird deshalb zum Ausbau des Handels mit Schlüsseländern und –regionen alternative Möglichkeiten erkunden müssen – eine Tendenz, die bereits in den gestärkten wirtschaftlichen Beziehungen mit Entwicklungsländern und entwickelten Ländern zu sehen ist. Doch ist es noch unklar, welchen Einfluss die momentane Weltwirtschaftskrise auf Handel und Investitionen haben wird. Dieses Thema wird in jedem Falle als Priorität zu betrachten sein.

BEZIEHUNGEN ZU SCHLÜSSELLÄNDERN AUF DEM AFRIKANISCHEN KONTINENT

Sowohl wirtschaftlich als auch politisch wird Südafrika seine Beziehungen zu Schlüsseländern auf dem afrikanischen Kontinent stärken müssen. Auch ist ein solides Verständnis der treibenden Kräfte ihrer Außenpolitiken erforderlich, da diese wiederum für die wirtschaftlichen und politischen Programme Südafrikas auf dem afrikanischen Kontinent entweder Misserfolg oder Erfolg bedeuten können. Solche Staaten wären unter anderem Angola, Kenia, Nigeria und Ägypten. Eine Präsidentschaft Zumas ist manchen dieser Staatsführer auf Grund des jeweils eigenen Hintergrundes im Befreiungskampf und

der jeweils eigenen Persönlichkeit vielleicht leichter zugänglich, als es der unnahbare und distanzierte Mbeki war.

BEZIEHUNGEN ZU WACHSENDEN SCHLÜSSEL- MÄCHTEN

Südafrika wird sich überlegen müssen, wie es mit dem wachsenden Wettbewerb von neuen internationalen Akteuren auf dem afrikanischen Kontinent umgeht. Obwohl einige dieser neuen Akteure politische Freunde sind, sind sie auch wirtschaftliche Konkurrenten. Strategien und ihre Umsetzung werden dafür sorgen müssen, dass Südafrika seinen Marktanteil und seinen Einfluss nicht verliert. Inwiefern einige dieser „Allianzen“ an Einzelpersonlichkeiten hängen, wird auch auf die Probe gestellt werden.

Strategien und ihre Umsetzung werden dafür sorgen müssen, dass Südafrika seinen Marktanteil und seinen Einfluss nicht verliert.

AUFGABEN ALS BRÜCKENBAUER

Südafrika sollte seine Rolle als Brückenbauer in globalen Diskussionen zur Regierungsführung ausbauen und konstruktiv mit den USA, der EU und Entwicklungsländern an der Lösung globaler Herausforderungen arbeiten – von der Verbreitung der Kernkraft bis hin zur Nahrungsmittelsicherheit, zur Migration und zum Klimawandel.

ORGANISATORISCHE ANFORDERUNGEN

Die Außenpolitik der Regierung erfordert starke Mitarbeiter, insbesondere im Außenministerium. Innerhalb dieses Ministeriums gab es eine hohe Zahl an Vakanzen in kritischen Positionen. Angesichts der Entsendung von Funktionären an regionale und kontinentale Organisationen sowie des Bemühens um weitere Missionen in Afrika und weltweit zu beginnen, ist die Belastung dieses Ministeriums enorm. Einige Beispiele der Schwierigkeiten sind die mangelnde Rückenstärkung dienstältester Minister, die sich in Situationen der Konfliktlösung einsetzen, sowie die begrenzte Anzahl der Funktionäre des Handelsministeriums, die an ausländischen Missionen beteiligt sind. Eine neue Regierung wird auch berücksichtigen müssen, inwieweit die Kontinuität durch den Verlust dienstältester Funktionäre durch einen Regierungswechsel beeinträchtigt wird. Viele der Botschafterposten wurden auf Grund politischer Erwägungen besetzt, doch sollte der Wert des Reichtums an Erfahrung gerade in solchen Positionen

nicht unterschätzt werden. Eine neue Generation professioneller Außenpolitiker muss herangezogen werden.

SCHLUSS

Aus obigen Erwägungen ist ersichtlich, dass auch unter einer neuen Regierung zumindest in den ersten zwölf bis 18 Monaten keine wesentlichen Verlagerungen in der Außenpolitik Südafrikas zu erwarten sind. Der ANC wird sich zunächst einmal mit innenpolitischen Schwerpunkten befassen müssen, und der neue Präsident Zuma wird wahrscheinlich in den ersten ein bis zwei Jahren seiner Amtszeit keine übermäßig aktive Rolle in der Außenpolitik spielen. Ein starker Außenminister bzw. eine starke Außenministerin mag wohl sein/ihr Siegel auf die Prioritäten des Landes setzen, aber eine umfangreiche Neuorientierung ist kaum zu erwarten.

Es wäre auch ratsam für die neue Regierung, sich des Umstands bewusst zu sein, dass die Fähigkeit Südafrikas in einer „höheren Gewichtsklasse mitzuspielen“ einen wichtigen Aspekt seines internationalen Profils darstellt. Südafrika sollte sich darum bemühen, dieses Profil nicht nur deshalb zu verlieren, weil Zuma als neuer Präsident die Außenpolitik nicht in demselben Maße vorantreiben wird wie Präsident Mbeki es tat.

Einige Unsicherheiten bleiben bestehen, wie zum Beispiel die Frage, ob die neue südafrikanische Regierung unter Zuma versuchen wird, in ihrem Ansatz Afrika gegenüber eine weniger ambivalente hegemonische Stellung einzunehmen. Welche Rolle werden die Elemente der Solidarität in Zukunft spielen? Hinzu kommt eine weitere Frage, nämlich die, ob die Rolle des Brückenbauers, die Südafrika unter Präsident Mandela einnahm und die unter Präsident Mbeki bereits verblasste, nun weiter in den Hintergrund rücken wird.

Für den weiteren Werdegang der südafrikanischen Außenpolitik wird es in der Post-Postapartheidära von ausschlaggebender Bedeutung sein, dass Südafrika sich seiner eigenen komplexen Identität als Nation und seines einmaligen Profils auf dem afrikanischen Kontinent bewusst wird.

LITERATUR

African National Congress (ANC), *Resolutions, 52nd National Conference Polokwane*, 2007.

Braude W & E Sidiropoulos, „Emerging donors in international development assistance: the South Africa case“, Ottawa, Kanada: IDRC, Januar 2008, www.idrc.ca/uploads/user-S/12066375471SouthAfrica_Final_Summary.pdf (Zugriff 31. August 2008).

Grobbelaar N, „Experiences, lessons and policy recommendations“, in: Grobbelaar N & H Besada (Hg.), *Unlocking Africa's Potential: The Role of Corporate South Africa in Strengthening Africa's Private Sector*. Johannesburg: SAIIA, 2008.

Omanjee H, „Former comrades vilify Shilowa as he quits the party“, in: *Business Day* (Johannesburg), 16. Oktober 2008.

Policy Coordination and Advisory Services, The Presidency, Republic of South Africa, *Towards a Fifteen Year Review: Synthesis Report, A Discussion Document*. Pretoria: Oktober 2008.

Schoeman M, „South Africa in Africa: Behemoth, hegemon, partner or „just another kid on the block“?“ in: Adebajo A, A Adedeji & C Landsberg (Hg.) *South Africa in Africa: The Post-apartheid Era*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2007, S. 92-104.