

Südafrika – afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?

Gero Erdmann

Die Rolle Südafrikas auf dem Kontinent wird kontrovers diskutiert – vor allem auch im Lande selbst. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Bedeutung und militärischen Stärke wird das Land als „afrikanischer Hegemon“ gesehen. Diese Sicht wird vor allem von afrikanischen Regierungen und von akademischen Beobachtern geteilt. Die USA, die EU, aber auch südafrikanische Thinktanks schreiben dem Land deshalb eine strategische Führungsrolle zu, in der sich auch die Regierung sieht – eine Rolle, die bisweilen aber auch problematisch ist.

Analyse:

- Südafrikas reale Machtressourcen werden weitgehend überschätzt; die wirtschaftlichen und militärischen Machtmittel reichen nicht aus, um in der Region die eigenen Interessen gegen die anderer Staaten politisch durchzusetzen.
- Vor allem aber verhindert Südafrikas Rollenverständnis – unter anderem aufgrund der Erfahrung als Pariastaat während der Apartheid – eine aggressive, von harten Interessen geleitete Außenpolitik in der Region.
- Aus diesen Gründen tritt Südafrika kaum als regionale Ordnungsmacht in Erscheinung und kann bei wichtigen politischen Anliegen keine uneingeschränkte Gefolgschaft in der Region finden.
- Deshalb sollte Südafrika weniger als regionale Führungsmacht mit regionalen Ordnungsfunktionen, sondern eher als „Zivilmacht“ – vergleichbar mit Deutschland und Japan – gesehen werden.

Key words: Südafrika, Hegemon, Außenpolitik, regionale Führungsmacht, Zivilmacht

1. Kontroverse

Die Bedeutung Südafrikas für Afrika südlich der Sahara wird kontrovers diskutiert. Die einen sehen in Südafrika eine neue „aufsteigende Mittelmacht“ (*emerging middle power*) oder eine „regionale Führungsmacht“ mit Verantwortung für die regionale Ordnung. Dies kommt der Rolle eines „Schlüsselstaates“ (*pivotal state*) für die Region nahe, die für USA und EU als Kriterium für eine „strategische Partnerschaft“ und vom deutschen Entwicklungsministerium für den Status als „Ankerland“ als entscheidend angesehen wird.

Die anderen sehen die südafrikanische Außenpolitik schlicht als „nichthegemonisch“ und multilateralistisch. Weitere Begriffe sind im Spiel: „De-facto-Führung“, „hegemonische Macht“. Südafrikas Politik wird auch als „subimperialistisch“ bezeichnet.¹ Dies ist nicht auf die Außenwahrnehmung begrenzt: Südafrikanische Thinktanks formulieren inzwischen explizit eine Verpflichtung Südafrikas, die hegemoniale Position bewusst zu gestalten – allerdings im Sinne von Demokratie, Menschenrechten und Entwicklung und außerdem zivilgesellschaftlich eingebunden (Habib/Selinyane 2007: 181f.).

Mit diesen Interpretationen sind indessen eine Reihe grundlegender Probleme verbunden, die damit beginnen, dass die südafrikanische Hegemonie überhaupt als gegeben angesehen wird:

1. Ganz im Sinne der realistischen Schule, aber auch neomarxistischer Vorstellungen wird die wirtschaftliche und militärische Größe Südafrikas mit politischer Macht gleichgesetzt.
2. Das jeweilige Verständnis von Hegemonie (oder Führung) wird nicht offen gelegt.
3. Unerklärt bleibt so, über welche Mechanismen militärische Fähigkeiten und wirtschaftliche Größe in politische Macht umgesetzt werden.
4. Schließlich müsste die politische Einflussnahme und ihre faktische Wirksamkeit festgestellt werden, handelt es sich doch bei Hegemonie *per definitionem* um eine hierarchische Beziehung zwischen Südafrika und dem übrigen Kontinent.
5. Oder es müsste gezeigt werden, wie Südafrika auf andere Weise eine Führungsrolle einnimmt, d. h., wie es etwa (freiwillige) Gefolgschaft gewinnt.
6. Außerdem werden Hegemonie und Multilateralismus als exklusive Rollenkonzepte behandelt, die aber miteinander verbunden werden können.

¹ In der Reihenfolge der Zitate: Schoeman 2003; Nolte 2006: 23-28; Draper et al. 2006; Daniel et al. 2003; Alden/Le Pere 2004: 283, 294; Bond 2004.

Im Folgenden wird zunächst der Frage nach dem Machtpotenzial Südafrikas nachgegangen, die deklarierte außenpolitische Orientierung beleuchtet, um vor diesem Hintergrund das Problem von Führung und freiwilliger Gefolgschaft zu analysieren.

2. Wirtschafts- und Militärmacht

2.1. Wirtschaftsmacht

Zweifellos ist Südafrika die wirtschaftlich und militärisch stärkste Macht auf dem Kontinent – zumindest südlich der Sahara. Schon wenige Zahlen können das verdeutlichen. Südafrikas Volkswirtschaft ist allein für 39 % des Bruttosozialproduktes südlich der Sahara verantwortlich. Ein Vergleich mit Nigeria, das ebenfalls einen Führungsanspruch erhebt, ist eindrucklich: Das Bruttoinlandseinkommen Nigerias (139,8 Mio. Einwohner) wurde für 2004 mit 54 Mrd. US\$ (PPP GNI) beziffert, das für Südafrika (45,6 Mio. Einwohner) mit 500 Mrd. US\$. Die materielle und technologische Überlegenheit Südafrikas wird noch in einer anderen Zahl deutlich: Nigeria exportierte im gleichen Jahr gewerbliche Güter im Wert von 96 Mio. US\$, während dieser Wert bei Südafrika um das 242-fache höher bei 23,2 Mrd. US\$ lag.

Allerdings sollten diese Zahlen im internationalen Vergleich nicht überbewertet werden. Zwar handelt es sich bei Südafrika um ein *upper middle income country* (Rang 15 weltweit), beim Pro-Kopf-Einkommen rangiert das Land jedoch nur auf Platz 55 (von 172), ganz in der Nachbarschaft von Ländern wie Chile, Malaysia, Lettland und Mauritius. Beim Human Development Index (HDI) ist es sogar noch weiter hinten platziert, nur auf Rang 121 (von 177). Die HDI-Position ist hauptsächlich ein Erbe der Apartheid und steigenden HIV/AIDS Infektionsraten geschuldet; so verzeichnet das Land bis heute die schärfsten sozialen Gegensätze mit dem zweithöchsten Gini-Koeffizienten weltweit.

Unzweifelhaft ist, dass die südafrikanische Wirtschaft seit dem Ende der Apartheid auf dem Kontinent expandiert, sowohl mit Investitionen als auch mit Exporten. Bei den Exporten ist jedoch zu berücksichtigen, dass die afrikanischen Märkte mit einem Anteil von 15,5 % (2005) keineswegs die wichtigsten sind. Bedeutender sind die Märkte der EU mit 39,3 % und Asiens mit 29,0 %; nur die amerikanischen sind seit 2002 mit nun 12,9 % hinter die afrikanischen zurückgefallen. Die südafrikanischen Exporte konzentrieren sich dabei mit 10 % auf die Länder der Southern

African Development Community (SADC), während nur etwa 2 % der Gesamtexporte nach Westafrika gehen (2006).

Noch geringer ist die Bedeutung Afrikas bei den Importen. Nur 4,9 % der südafrikanischen Importe haben dort ihren Ursprung, während der EU- und Asien-Anteil bei je 40 % liegt. Für die Zukunft wird erwartet, dass Europa und Asien weiterhin die wichtigsten Handelspartner bleiben, womit sich der Abstand zu Afrika noch vergrößern wird. Die südafrikanischen Investitionen konzentrieren sich ebenfalls wieder in der Größenordnung von 72-80 % auf die SADC-Region (1997-2004); nur Nigeria ist mit 14 % noch ein nennenswertes Investitionsziel südafrikanischen Kapitals auf dem Kontinent (Daniel et al. 2005: 551; Daniel et al. 2007: 515f.; South African Reserve Bank 2006: S-102).

Aus der Handlungsperspektive der afrikanischen Länder relativiert sich die Bedeutung Südafrikas weiter: Nur 2 % ihres Handels wickeln sie 1997-2002 mit Südafrika ab. Dies variiert natürlich in hohem Maße von Land zu Land, doch ist ein Muster deutlich: Je weiter entfernt das Partnerland, desto geringer ist der Handelsaustausch, bis hin zu den frankophonen Ländern, die im Schnitt weniger als 1 % ihres Handels mit Südafrika bestreiten. All dies macht deutlich,

1. dass insgesamt die wirtschaftliche Bedeutung Südafrikas auf dem Kontinent überschätzt wird und
2. dass eine enge wirtschaftliche Verflechtung Südafrikas hauptsächlich mit den Nachbarn der SADC-Region besteht.
3. Demzufolge ist es vor allem die SADC-Region – und hier besonders die Southern African Customs Union (SACU) mit hohen finanz- und währungspolitischen Abhängigkeiten –, die als das potenzielle Feld wirtschaftlicher Machtausübung in Frage kommt, ohne dass damit schon etwas über die mögliche politische Einflussnahme ausgesagt wäre.

2.2. *Wirtschaft und politische Macht*

Wie bereits notiert, wird es in der Literatur regelmäßig unterlassen, die Mechanismen zu erläutern, durch die das wirtschaftliche Machtpotenzial Südafrikas zu politischer Einflussnahme genutzt wird. Ausgeblendet bleibt auch, welche Wirkungen diese Machtausübung konkret hat. Die Vermutung, dass wirtschaftliche Macht als politische genutzt wird, ist

naheliegend und plausibel, doch reicht die schlichte Vermutung nicht aus.

Dabei ist zunächst zu bedenken, dass es sich bei Investoren und Exporteuren zumeist um Privatunternehmer handelt. Zum einen werden diese nicht von der südafrikanischen Regierung gesteuert, zum anderen verfolgen sie nicht per se die gleichen Interessen wie die südafrikanische Regierung. Ihnen liegt vor allem an der Sicherstellung ihrer Renditen, aber nicht an irgendwelchen „übergeordneten“ nationalen Zielen. Einzelne Konzerne mögen in den Ländern, in denen sie etwa im Bergbau oder in der Telekommunikation investieren, dort die politischen Rahmenbedingungen für ihre Investitionen oder Exporte beeinflussen wollen und auch können – doch haben sie damit ein Interesse an den außenpolitischen Normen Südafrikas, an Demokratie und Menschenrechten? Und können sie damit, wenn sie wollten, auch die dortige Regierung bewegen, in der AU oder der UN für eine südafrikanische Position zu stimmen? All dies sind Fragen, die nicht systematisch behandelt werden. Kaum erforscht ist hier generell, wie durch den tradierten Korporatismus in Südafrika wirtschaftliche und staatliche Macht vermischt und außenpolitisch wirksam wird.

Hinzu kommt, dass südafrikanische Unternehmen seit Ende der 1990er Jahre zwar führend unter den Investoren in Afrika sind, doch sind sie längst nicht allein. Inzwischen sind vielmehr zahlreiche andere Wettbewerber neu oder wieder hinzugekommen – China vor allem und Indien, aber auch die USA sind mit steigenden Investitionen zurückgekehrt. Gemeinsam ist ihnen allen das Interesse an liberalen Investitionsbedingungen und offenen Märkten. Dafür braucht Südafrika kaum mehr zu sorgen. Entsprechende Rahmenbedingungen sind durch die Strukturanpassungspolitik von Weltbank und Internationalem Währungsfonds weitgehend hergestellt.

Die alten und neuen Investoren sind zugleich aber auch Konkurrenten. „Südafrikanische Unternehmen können nicht länger davon ausgehen, dass alles einfach nur ihren Interessen folgt“, wie es südafrikanische Analysten lakonisch kommentieren (Daniel et al. 2007: 509) – wenn sie es denn jemals so einfach konnten. Möglicherweise ist der unübersehbare Erfolg der Investitionsoffensive südafrikanischer Unternehmen während der ersten Jahre nach dem Ende der Apartheid zu optimistisch auf Jahrzehnte hochgerechnet worden.

Damit wird aber nicht nur der wirtschaftliche Einfluss südafrikanischer Unternehmen, sondern auch

die darüber vermittelte politische Einflussmöglichkeit Südafrikas relativiert. Denn die betreffenden Regierungen haben nun verschiedene Handlungsoptionen bezüglich einer engeren oder weniger engen Partnerschaft – besonders da weder China noch Indien menschenrechtlichen oder demokratischen Prinzipien außenpolitisch verpflichtet sind, die jedoch Südafrika rhetorisch hochhält.

Nicht zu vergessen ist, dass die südafrikanische Regierung noch kaum über ein entwicklungspolitisches Instrumentarium verfügt, das als Sanktionsmittel eingesetzt werden könnte. Der vom Außenministerium finanzierte African Renaissance and International Cooperation Fund (2000 gegründet) verfügt jährlich nur über 100 Mio. Rand (2005: = 13 Mio. €). Diese werden für „weiche“ Projekte (Demokratieförderung, Konfliktprävention, humanitäre Hilfe etc.) verwendet, stehen nur wenigen Ländern zur Verfügung und haben damit nur eine geringe Bedeutung für eine mögliche machtpolitische Einflussnahme.

2.3. Militärmacht

Aufgrund ihrer technischen Ausrüstung werden die südafrikanischen Streitkräfte als die schlagkräftigsten auf dem Kontinent angesehen, auch wenn sie personell nicht die umfangreichsten sind. Während sich die Verteidigungsausgaben des „Rivalen“ Nigeria für seine 78.500 Kopf starken Truppen auf 853 Mio. US\$ (2003) beliefen, gab Südafrika für eine kleinere Truppe (55.700 Personen) eine dreimal höhere Summe aus, nämlich 2.633 Mio. US\$; bei den Pro-Kopf-Ausgaben (6 gegenüber 58 US\$) wird die Diskrepanz noch deutlicher. Entscheidend für eine militärische Machtausübung weit jenseits der eigenen Grenzen ist jedoch die Lufttransportkapazität. Hier verfügt Südafrika mit 17 schweren und mittelschweren Transportflugzeugen über die größten Fähigkeiten auf dem Kontinent, doch ist davon vermutlich ohnehin nur die Hälfte einsatzfähig.

Ferner wird die Einsatzfähigkeit des Truppenpersonals – nicht zuletzt wegen einer hohen HIV/AIDS-Infektionsrate – als begrenzt angesehen. Ein deutlicher Hinweis darauf ist die jüngste Weigerung Südafrikas, für den UN- und AU-Friedenseinsatz in Somalia Truppen zur Verfügung zu stellen – Begründung des Verteidigungsministeriums: Mit den 3.400 südafrikanischen Soldaten in anderen Friedensmissionen sei die Einsatzfähigkeit ausgeschöpft.

Zweifellos kann Südafrika gegenüber kleineren Nachbarländern mit dieser militärischen Kapazität

als dominante Macht auftreten, wie es das im Falle der militärischen Intervention in Lesotho (1998) zur Wiederherstellung der demokratischen Ordnung auch bewerkstelligt hat. Eine andere Frage ist, ob diese Streitkräfte zur Drohkulisse gegenüber Ländern wie Angola, Simbabwe oder Mosambik taugen – ganz zu schweigen von viel weiter entfernt liegenden Ländern des Kontinents. Friedensmissionen sind nicht mit Kampfeinsätzen zu verwechseln.

Wahrscheinlich verfügen die südafrikanischen Streitkräfte über die Fähigkeit zu kurzfristigen und lokal begrenzten Interventionen etwa in kleineren Hauptstädten oder in benachbarten Grenzregionen – doch werden sie im gegenwärtigen Zustand kaum in der Lage sein, einen territorialen Krieg gegen eines der größeren Nachbarländer oder weiter weg auf dem Kontinent zu führen.²

3. Norm- und Führungsanspruch

Entscheidender als die militärischen oder wirtschaftlichen Machtressourcen ist indessen die außenpolitische Zielsetzung. Seit dem Ende der Apartheid – und damit dem Wegfall einer direkten gewaltsamen Herausforderung durch die Guerillabewegungen in den Frontlinienstaaten – ist Südafrikas Außenpolitik an sechs von Nelson Mandela 1993 formulierten Prinzipien orientiert, die sich auch in allen Strategiepapieren des Außenministeriums wieder finden (Mandela 1993; Department of Foreign Affairs):

1. Menschenrechte als Schwerpunkt der internationalen Beziehungen,
2. Gerechtigkeit und Frieden als Leitlinie der zwischenstaatlichen Beziehungen,
3. Demokratieförderung weltweit,
4. Friedenssicherung durch nicht gewaltsame Konfliktlösungsmechanismen,
5. Förderung afrikanischer Interessen und
6. wirtschaftliche Entwicklung durch internationale Wirtschaftszusammenarbeit.

Diese idealistische Normorientierung während der Mandela-Ära wurde unter Thabo Mbeki nicht nur differenziert und präzisiert, sondern auch einer realistischen Wendung unterworfen, indem die nationalen Eigeninteressen deutlicher herausgestellt wurden (Alden/Le Pere 2004). Seit 2000 ist die Außen-

² Südafrikas Interventionskapazität ist längst nicht mehr mit der der Apartheidstreitkräfte Mitte der 1980er Jahre zu vergleichen: reguläre Truppen: 106.400 Mann, aktive Reserve: 167.000 Mann und nationale Reserve: 150.000 Mann.

politik ausdrücklich auch eigenen Sicherheits- und Wohlstandsinteressen verpflichtet, ohne dass vom Prinzip des Multilateralismus abgerückt wurde.

In den verschiedenen außenpolitischen Strategiepapieren wurde seither auch ein klares Bekenntnis zur Verantwortung für den afrikanischen Kontinent formuliert. Mbekis „African Renaissance“ ist ideologisch-programmatischer Ausdruck derselben. Dies schließt die Interessenvertretung Afrikas gegenüber den Industrieländern mit ein. Auch wenn dieser Führungsanspruch nicht explizit formuliert wird – und teilweise bewusst vermieden wird –, so ist er doch nicht zu übersehen.

Tatsächlich ist Südafrika in wesentlichen Politikfeldern des Kontinents, wie auch in der Zusammenarbeit mit anderen Weltregionen als treibende politische Kraft in Erscheinung getreten. Auf kontinentaler Ebene ist die Transformation der Organisation of African Unity (OAU) zur African Union (AU) und die Gründung der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) ohne die Initiative Südafrikas kaum denkbar. Bei der NEPAD kommt u. a. die Vermittlungsposition Südafrikas zwischen Afrika und den Industrieländern zum Ausdruck, die auch bei der Unterstützung der Entschuldungsinitiative gegenüber den G-8 für die ärmsten hoch verschuldeten Ländern zum Tragen kommt. Der Führungsanspruch wird auch in der Forderung nach einer UN-Reform – verbunden mit einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat für Südafrika – deutlich. Im regionalen Bereich geht die Reform der SADC ebenfalls auf südafrikanische Initiative zurück.

Ferner ist die südafrikanische Außenpolitik bei den meisten gewaltsamen Konflikten auf dem Kontinent mit Vermittlungsbemühungen (Burundi, DR Kongo, Côte d'Ivoire, Sudan, Komoren, Simbabwe, Eritrea/Äthiopien) und teilweise mit eigenen UN- und AU-Friedenstruppen engagiert. Hier wurden beträchtliche Eigenleistungen oder Vorleistungen mit der Bereitstellung von Truppen für die verschiedenen Friedensmissionen erbracht. Schließlich trägt Südafrika nicht nur überproportional zur Finanzierung der AU, sondern auch des NEPAD-Sekretariats und des Panafrikanischen Parlaments bei, die beide in Südafrika beheimatet sind.

Ergebnisse hat Südafrika bei einigen Friedensbemühungen erzielen können – etwa in der DR Kongo und in Burundi. Es sind jedoch Vermittlungserfolge, die kaum auf den Einsatz von Machtressourcen zurückzuführen sind, gleichwohl kamen etwa im Falle der DR Kongo auch beträchtliche Finanzmittel zum Einsatz, die kleinere Länder wie Sambia, das zu-

nächst die Friedensvermittlung innehatte, nicht ohne weiteres hätten aufbringen können.

4. Macht und Gefolgschaft

Prinzipiell gibt es zwei Möglichkeiten, Führung in der internationalen Politik auszuüben: zum einen durch Zwang mittels wirtschaftlicher und/oder militärischer Bedrohung, zum anderen durch Akzeptanz, die durch „wohlwollende“ Führung erreicht wird. Letztere muss in der Form wie in der Substanz „wohlwollend“ sein, also der Gefolgschaft tatsächlichen Nutzen bringen, aber auch vorbildhaft durch entsprechendes Rollenverhalten sein.³ Schließlich ist ein Drittes, eine Mischung aus beiden Elementen – Androhung von Zwang und Akzeptanz – denkbar.

Wie gezeigt, sind Südafrikas materielle Machtressourcen gegenwärtig kaum geeignet, Gefolgschaft in größerem Umfang zu erzwingen – ganz abgesehen davon, dass es dazu in seinem normativen außenpolitischen Selbstverständnis kaum bereit ist. Die militärische Intervention in Lesotho zur Wiederherstellung einer demokratischen Ordnung blieb bisher eine Ausnahme, die aber durchaus noch mit seinem Normverständnis in Einklang zu bringen war. Im Wesentlichen sind die südafrikanischen Einflussmöglichkeiten auf wohlwollende Führung durch Akzeptanz beschränkt.

Südafrikas Erfolgsbilanz als Führungsmacht ist insgesamt gemischt und widersprüchlich, etwa bei den Vermittlungs- und Sanktionsbemühungen in Nigeria (Militärputsch und Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa etc.) und der DR Kongo in den 1990er Jahren. Erfolgreich war das Land zweifellos bei der Organisation und Institutionalisierung der AU und der NEPAD ebenso wie im regionalen Bereich bei der Reform der SADC. Alte Normen, die die uneingeschränkte nationalstaatliche Souveränität betonten, blieben dabei gegenüber dem Primat von Menschenrechten zumindest deklaratorisch auf der Strecke. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Politik von AU, NEPAD und SADC über das deklaratorische Moment bislang noch kaum hinausgekommen ist. Die institutionellen Innovationen sind formal gelungen, ihre politische Wirksamkeit muss sich aber noch erweisen.

Dies wird beispielhaft im subregionalen Umfeld, im Rahmen der SADC, deutlich. So konnte Südafrika die Reform der Organisation zwar vorantreiben,

³ Zu internationaler Führung durch Akzeptanz und ihren Indikatoren vgl. Schirm 2006.

substanzielle Veränderungen blieben aber bisher aus und zahlreiche Grundprobleme sind noch ungelöst (von Soest/Scheller 2006). Ähnliches gilt für Simbabwe. Andere SADC-Mitglieder, von Botswana abgesehen, verweigerten die meisten Maßnahmen gegen das Mugabe-Regime, auch im Rahmen der AU oder des Commonwealth – und die Regierung Mbeki sah sich zu ihrer im In- und Ausland kritisierten „stillen Diplomatie“ veranlasst, die – unter anderem – vor allem eine Entfremdung gegenüber der Mehrheit in der SADC vermeiden will.

Weiterhin wird übersehen, dass auch das autoritäre Königreich Swasiland unangetastet blieb,⁴ weder von Südafrika noch von der SADC mit Sanktionen für schwere Menschenrechtsverletzungen bedroht wurde. Auch hier praktizierte Südafrika „stille Diplomatie“, während das SADC Civil Society Forum die Staatschefs zu Interventionsmaßnahmen aufforderte, und König Mswati die Aufforderung der African Commission on Human and People's Rights nach einer Verfassung, die den Anforderungen der Afrikanischen Charta der Menschenrechte entspricht, schlicht ignorieren konnte.

Bezeichnend ist hier, dass es sich bei der SADC um den machtpolitischen „Hinterhof“ Südafrikas handelt, die eigentliche Einflussosphäre, in der sich das wirtschaftliche und militärische Potenzial Südafrikas am ehesten Geltung verschaffen könnte. Selbst in diesem nahe liegenden Einflussbereich wird – abgesehen von der Wirtschafts- und Militärmacht – auch die durch „wohlwollende Zuwendung“ erreichbare Akzeptanz kaum wirksam. Die Gefolgschaft der Nachbarstaaten bei wichtigen wirtschaftspolitischen und politisch-normativen Interessen Südafrikas bleibt aus. Offenkundig können auch kleinere Länder – wie etwa Namibia mit seiner hohen Abhängigkeit in der Zollunion SACU – unbeeindruckt von Südafrikas Größe und ungestraft widerständig gegenüber dem vermeintlichen Hegemon agieren.

Die Frage ist allerdings, warum die Gefolgschaft verweigert wird. Die pauschale Antwort lautet: Weder in der *Substanz* noch in der *Form* ist die südafrikanische Führung aus Sicht der Nachbarstaaten immer „wohlwollend“. Die südafrikanischen Forderungen nach Demokratie und Good Governance stehen nicht in Übereinstimmung mit den Interessen der politisch dominanten Eliten in vielen Ländern Afrikas. Im Gegenteil, die praktische Umsetzung

⁴ Swasiland weist extrem niedrige Freedom-House-Werte bei den politischen Freiheiten auf. Es ist territorial nahezu eingeschlossen von Südafrika, und das Königshaus gehörte zu den „Kollaborateuren“ des Apartheidregimes.

der Good Governance berührt in der Substanz die zumeist neopatrimoniale Herrschaftsgrundlage der dortigen politischen Eliten. Zudem hat die SADC auf Betreiben Südafrikas die nationalstaatliche Souveränität potenziell in Frage gestellt, indem sie eine militärische Intervention im Falle einer ernsthaften humanitären Krise erlaubt. Hier gilt es für die kleineren Mitglieder, möglichst jeden Präzedenzfall für die Zukunft zu vermeiden.⁵

Ähnlich verhält es sich mit den wirtschaftlichen und politischen Integrationszielen der SADC. Sie werden nicht nur wirtschaftlich als nachteilig oder als einseitig vorteilhaft für Südafrika gesehen, sondern beinhalten potenziell auch eine weitergehende Souveränitätsaufgabe. Die Imago einer südafrikanischen Hegemonie wirft hier zweifellos ihre Schatten voraus.

Auch in der Form erscheint Südafrika nicht immer „wohlwollend“, wenn es etwa eigene politische und handelspolitische Vereinbarungen mit der EU trifft, ohne die Bündnispartner von SACU und SADC hinreichend zu informieren, wenn es auf den Abbau von Zöllen drängt, aber zugleich über nichttarifäre Handelshemmnisse SADC-Partner auf dem eigenen Markt behindert, oder wenn es auf wichtigen Regionalkonferenzen nur mit Staatssekretären auftritt, während die Bündnispartner durch ihre Präsidenten vertreten werden. Hier werden alte Bilder des Apartheidstaates lebendig, wie auch durch die aggressive Investitionspolitik südafrikanischer Unternehmen – oft noch in weißgesichtiger Personifizierung –, die in den Nachbarstaaten ganze Branchen in Bedrängnis bringen und dadurch auch in der Bevölkerung erhebliche Ressentiments auslösen.

Auch die Zuweisung einer Führungsrolle von außen, etwa durch die USA und die EU, die Südafrika als *den* Repräsentanten Afrikas behandelt, bestärkt die Reserviertheit nicht nur bei den kleinen Ländern, die immer wieder darauf verweisen, dass Südafrika dazu kein Mandat habe – während sich die südafrikanische Politik dieser Rolle in ambivalenter Weise bewusst ist.

5. Regionale Ordnungs- oder Zivilmacht?

Südafrikas Rolle als Führungsmacht – im Verständnis einer hierarchischen Ordnungsmacht – erscheint für den Kontinent und selbst für das südliche Afrika

⁵ Die Intervention in Lesotho wurde im Kern nur von Botswana mit getragen.

überschätzt. Seine wirtschaftliche und militärische Macht ist gegenwärtig kaum ausreichend, um anhand dieser Zwangsmittel effektive Führung gegenüber anderen Staaten auszuüben – das heißt, anderen Ländern (von Lesotho abgesehen) seine Interessen zu oktroyieren oder deren Widerständigkeit auf andere Weise zu überwinden.

Es sind noch andere Gründe, die einer solchen Politik im Wege stehen. Vor allem sind es das normative Rollenselbstverständnis, das auf der Erfahrung der aggressiven Außenpolitik des Apartheidstaates und der internationalen Solidarität mit dem Kampf gegen die Apartheid beruht, sowie die ersten Erfahrungen mit einer idealistischen, an Menschenrechten orientierten Außenpolitik unter Mandela, der kaum Erfolge, aber ein hohes Maß an Ressentiment bei den regierenden Eliten Afrikas beschieden waren. Beide Erfahrungen, die des Pariaestaates und die des idealistischen Menschenrechtsadvokaten, lassen die südafrikanische Außenpolitik in einer realistischen Wendung unter Mbeki tunlichst bemüht sein, einen außenpolitischen „Bulldozer“-Eindruck zu vermeiden. Eine feindselig gesinnte Nachbarschaft wäre weder den wirtschaftlichen Interessen (Exporte und Investitionen in fremden Staaten und im eigenen Land) noch den ambitionierten politischen Anliegen Südafrikas dienlich, auf dem Kontinent wie auch auf weltpolitischer Bühne, etwa auf einer Stufe mit Indien und Brasilien, eine herausgehobene Rolle zu spielen. Aufgrund wirtschaftlicher und politischer Interessenunterschiede zwischen Südafrika und vielen afrikanischen Staaten fällt es Südafrika schwer, politisch effektive Gefolgschaft zu erwirken.

Statt von Führungsmacht oder Hegemonie zu sprechen, liegt es näher, die Rolle Südafrikas im Sinne einer Zivilmacht zu interpretieren. So teilt Südafrika mit den klassischen Zivilmächten Deutschland und Japan (Maull 1990) nicht nur die Pariaerfahrung, sondern ist in seinem normativen Selbstverständnis und im wohlverstandenen Eigeninteresse gezwungen, sein wirtschaftliches und militärisches Potenzial politisch subtil und zurückhaltend ins Spiel zu bringen – und strategisch langfristig auf die Wirksamkeit seines Machtpotenzials zu vertrauen. Realisiert wird die Zivilmachtspolitik durch ein hohes Maß an internationaler Kooperation (regional, kontinental und weltpolitisch) und die Konzentration auf nichtmilitärische, vor allem wirtschaftliche Mittel, um die nationalen Wohlfahrtsziele zu erreichen, und das Militär bleibt nur als *ultima ratio* der internationalen Politik zur Abwendung menschlicher Katastrophen. Die Rolle als Zivilmacht kann Südafrika sehr viel leichter

ausfüllen. Offen bleibt, wie sehr sich die außenpolitischen Eliten damit identifizieren können.

Literatur

- Bond, Patrick (2004), The ANC's 'Left-Turn' & South African Sub-imperialism, in: Review of African Political Economy, Nr. 109, S. 599-616.
- Daniel, John/Lutchman, Jessica/Naidu, Sanusha (2005), South Africa and Nigeria: Two unequal centres in a periphery, in: Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (Hrsg.), State of the Nation. South Africa 2004-2005, Cape Town, S. 544-567.
- Daniel, John/Lutchman, Jessica/Comminos, Alex (2007), South Africa in Africa: trends and forecasts in a changing African political economy, in: Buhlungu, Sakhela/Daniel, John/Southall, Roger/Lutchman, Jessica (Hrsg.), State of the Nation 2006, Cape Town, S. 508-532.
- Department of Foreign Affairs, Strategic Plan 2003-2005; 2005-08; 2006-09, www.dfa.gov.za.
- Draper, Peter/Wheeler, Tom/Alves, Phil (2006), The Role of South Africa in Global Structural Policy, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Discussion Paper, 7/2006, Bonn.
- Habib, Adam/Selinyane, Nthakeng (2007), Constraining the Unconstrained: civil society and South Africa's hegemonic obligations in Africa, in: Carlsnaes, Walter/Nel, Phillip (2007) (Hrsg.), In full flight – South African Foreign Policy after Apartheid, Midrand, S. 178-181.
- Mandela, Nelson (1993), South Africa's Future Foreign Policy, in: Foreign Affairs, 72, 5, S. 86-94.
- Maull, Hanns W. (1990), Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, 69, 5, S. 91-106.
- South African Reserve Bank, Quarterly Bulletin, March 2006.
- Schoeman, Maxi (2003), South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003, in: Daniel, John/Habib, Adam/Southall, Roger (Hrsg.), State of the Nation: South Africa 2003-2004, Cape Town, S. 349-367.
- Schirm, Stefan A. (2006), Leadership in Regional and Global Politics: Why Do Emerging Powers (Sometimes) Fail to Reach Their Goals?, Paper prepared for the Workshop 'The Rise of (New) Regional Powers in Global and Regional Politics', GIGA German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, Dec. 11-12, 2006.

■ Der Autor

Dr. Gero Erdmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien und Leiter von dessen Berliner Büro.

E-Mail: erdmann@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/erdmann>.

Der Autor dankt für wertvolle Hintergrundgespräche: Pieter Bower, Botschaft der Republik Südafrika; Harald Ganns, Botschafter a. D. (u. a. Südafrika) und ehemaliger Beauftragter für Afrikapolitik im Auswärtigen Amt; Dr. Rolf Friedrich Krause, Referatsleiter, Auswärtiges Amt; Wolf Kinzel, Fregattenkapitän, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Im übergreifenden Forschungsprojekt „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen und Mittleren Osten“ befasst sich das Institut für Afrika-Studien mit der Bedeutung Südafrikas für den afrikanischen Kontinent. Dazu gehört das von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanzierte Projekt „Neue regionale Führungsmächte (Indien, Brasilien, Südafrika) im internationalen System“ (Daniel Flemes, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien).

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Nolte, Detlef (2006), Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte, GIGA Working Paper, Nr. 29.

Soest, Christian von/Scheller, Julia (2006), Regionale Integration im südlichen Afrika: Wohin steuert die SADC?, GIGA Focus Afrika, Nr. 10.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German ■ Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM