

Südafrika als „neuer Geber“ in Afrika?

Sven Grimm

Südafrikas Präsident Jacob Zuma hat bei seinem Staatsbesuch in Uganda vom 25.-26. März 2010 mehrere bilaterale Kooperationsabkommen unterzeichnet. Südafrikas Entwicklungszusammenarbeit wird damit in Afrika weiter ausgebaut. Symbolisch war dies bereits 2009 mit der Umbenennung des südafrikanischen Außenministeriums in Amt für Internationale Beziehungen und Kooperation (*Department of International Relations and Cooperation*) angekündigt worden.

Analyse

Zu Südafrikas Selbstverständnis gehört seit Ende der Apartheid die Rolle als Kooperationspartner für das übrige Afrika. Das Land wird zu einem zunehmend wichtigen „Geber“ in Afrika – analog zu anderen aufstrebenden Staaten wie China, Indien oder Brasilien. Südafrika bemüht sich jedoch, wie auch andere „neue Geber“, die entwicklungspolitische Kooperation in einer anderen (Süd-Süd-)Logik darzustellen; sie ist zudem ein wichtiger Bestandteil der südafrikanischen Außenpolitik.

- Südafrikas Entwicklungspolitik basiert gegenwärtig auf drei unverbundenen Strängen: dem *Africa Renaissance Fund*, der technischen Kooperation der Fachministerien und den Transferzahlungen innerhalb der *Southern African Customs Union* (SACU).
- Die Diskussion in Südafrika thematisiert vor allem institutionelle und strategische Fragen über die Ziele sowie eine bessere Übersicht und Steuerung der Entwicklungspolitik. Im Zentrum steht die Gründung einer neuen Entwicklungsagentur (*South African Development Partnership Agency/SADPA*).
- Die Diskussion um Ziele wird angefacht durch den steigenden Finanzbedarf in einer schweren Wirtschaftskrise. Ist Kooperation ein Wert an sich, oder wie weit sollten konkrete, überprüfbare Ziele mit ihr verbunden werden? Wie weit lassen sich Verbindungen zu anderen Gebern – etwa in Dreieckskooperationen – finden, ohne die eigene Süd-Süd-Rhetorik zu gefährden?
- Die Versuche – in Abgrenzung zu westlichen Gebern – nicht selbst als „Geber“ zu erscheinen, sind in Südafrika selbst strittig und können bisher wenig überzeugen.

Schlagwörter: Südafrika, Entwicklungspolitik, Zollunion, SACU

1. Strukturfond oder Entwicklungshilfe-Logik?

In der entwicklungspolitischen Diskussion werden „neue Geber“ zunehmend beachtet (ECOSOC 2008, Grimm et al. 2009). Südafrikas Rolle steht dabei oft im Schatten der Diskussion um China, Indien und Brasilien. Allerdings wird auch am Kap der Guten Hoffnung Außenpolitik mit finanzieller und technischer Kooperation verbunden. Wird Südafrika damit zum Entwicklungshilfegeber? Oder ist die Logik eher die eines regionalen Strukturausgleichs, wie etwa innerhalb der EU, was bedeuten würde, dass internationale Standards der Entwicklungspolitik damit nicht anwendbar wären? Die Kooperationspolitik Südafrikas hat Elemente von beidem: einerseits Kooperation innerhalb von Regionalorganisationen, andererseits aber auch eine Entwicklungshilfe-Logik, die sich in institutionellen Neuerungen niederschlägt.

In Südafrika selbst wird die Rolle des Landes als Entwicklungspartner für das übrige Afrika spätestens seit dem ANC-Kongress in Polokwane 2007 diskutiert. In der Öffentlichkeit ist der Parteitag eher in Erinnerung geblieben als Anfang vom Ende des damaligen, außenpolitisch sehr aktiven Präsidenten Thabo Mbeki. Ein weniger beachteter Beschluss von Polokwane war der explizite politische Auftrag, eine Agentur für die Entwicklungszusammenarbeit aufzubauen. Zurzeit wird in Südafrika ein Weißbuch zur Kooperationspolitik und zur institutionellen Reform vorbereitet.

Die Höhe der staatlichen Gelder, die Südafrika gegenwärtig für seine internationale Kooperationspolitik aufbringt, ist nur schwer zu schätzen. Das Land führt keine Entwicklungshilfestatistik wie beispielsweise die OECD-Länder; Daten sind daher häufig nicht verfügbar (Braude et al. 2008). Selbst wenn es Daten gibt, sind sie in der Regel nicht mit OECD-Erhebungen vergleichbar, weil eine einheitliche Berechnungsbasis fehlt. Erkennbar ist, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit Südafrikas mit dem übrigen Afrika, insbesondere mit der SADC-Region, deutlich gestiegen ist. Einzelne Schätzungen berichten von insgesamt rund 1,6 Milliarden südafrikanische Rand (rund 150 Millionen Euro) im Jahr 2008, die das Land für die Kooperationspolitik in Afrika ausgab. Diese Zahlen beinhalten Gelder des Finanz- und des Außenministeriums sowie Schätzungen über die technische Zusammenarbeit der Fachministerien mit ihren jeweiligen Ressortkollegen in anderen afrikanischen Ländern. Nicht eingerech-

net sind allerdings die Transferzahlungen innerhalb der SACU. Ebenfalls nicht erfasst sind bestehende Städte- oder Provinzpartnerschaften, die zum Kapazitätsaufbau der Partner beitragen wollen, ohne dass sie statistisch aufbereitet würden. Südafrikas Kooperationsvolumen dürfte damit in der Gesamtsumme deutlich unterschätzt werden. Wenn die statistischen Standards der westlichen Gebergemeinschaft (zusammengeschlossen im Entwicklungsausschuss der OECD, dem DAC) zugrunde gelegt würden, wäre Südafrika – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – vermutlich bereits ein mittelgroßer Geber.

2. Motive und Handlungslogiken südafrikanischer „Hilfe“

Das Land am Kap ist die einzige Industrienation Afrikas und misst sich gern an westlichen Staaten, der Begriff „Geber“ wird von außenpolitischen Akteuren aber gemieden. Südafrika ist in seiner Außenpolitik darauf bedacht, als afrikanischer Partner – und nicht als regionaler Hegemon – wahrgenommen zu werden. Südafrika will daher als „Entwicklungspartner“ in Afrika gesehen werden. Mitarbeiter des Schatzamtes (Finanzministerium) hingegen bezeichnen Finanztransfers in andere afrikanische Länder ohne Weiteres als „Geber-Charakteristikum“ und fragen – ähnlich wie westliche Geber – zunehmend nach der Effektivität der Finanztransfers.

Diese semantischen Schwierigkeiten sind Ausdruck eines zwiespältigen Verhältnisses zur neuen Rolle Südafrikas. Das Land ist sowohl Empfänger von Entwicklungshilfe als auch internationaler Partner für andere afrikanische Staaten. Zudem ist der Status als „Geber“ historisch vorbelastet: Südafrikanische Hilfe wurde bereits während des Apartheidregimes geleistet, um mit Staaten in der Region trotz internationaler Sanktionen zu interagieren und das Selbstverständnis als (weiß regierte) „entwickelte Führungsmacht“ in der Region zu bedienen. Nicht zu vernachlässigen ist der Klang des Begriffes „Geber“ im übrigen Afrika: Er löst unter den Eliten oftmals negative Reflexe aus, weil er häufig mit Abhängigkeiten und Konditionalitäten verbunden wird.

Kooperation zwischen afrikanischen Staaten wurde seitens der Außenpolitiker rhetorisch entsprechend der von Thabo Mbeki propagierten „Afrikanischen Wiedergeburt“ (African Renais-

sance) als „Bruderhilfe“ in anderen Teilen Afrikas verpackt. Die stark außenpolitisch geprägte Renaissance-Agenda von Präsident Mbeki beeinflusste unter anderem auch die Gründung der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (*New Economic Partnership for African Development/NEPAD*). Die NEPAD betont die Notwendigkeit, Regierungsleistungen zu verbessern, um Entwicklungsfortschritte erzielen zu können. Multilaterale Hilfe über regionale Organisationen – sowohl NEPAD wie auch SADC – ist aus Sicht der Außenpolitiker am Kap diplomatisch nutzbringender als die bilaterale Hilfe des ohnehin in Afrika nicht besonders geschätzten „großen Bruders“ im Süden. Die Renaissance-Rhetorik soll offenbar die Debatte in Südafrika erleichtern. In der politischen Diskussion in Südafrika verfängt diese Verpackung der Hilfe allerdings nur wenig. Gesprächspartner in Südafrika nennen das Engagement zu ungezielt und zu langsam, als dass es der südafrikanischen Wirtschaft Märkte erschließen helfe. Die südafrikanische Diskussion betrachtet die Gelder offenbar eher als südafrikanische Interessenpolitik mit anderen (zivilen) Mitteln. Zudem wird oftmals der große Finanzbedarf für die Überwindung der sozialen Ungerechtigkeiten Südafrikas angeführt, und die Medien verweisen folglich auf die ungeduldiger werdende Bevölkerung, die auf die Einlösung *nationaler* Programme innerhalb Südafrikas drängt.

Die Motivation für eine Entwicklungskooperation nach 1994 wurde und wird aus mehreren Quellen gespeist. Zum einen besteht eine persönliche Verbundenheit zwischen den Eliten aus den Tagen des Exils; die Debatte um Südafrikas Außenpolitik wurden von der neuen südafrikanischen Elite damit aus dem Blickwinkel der Rückzahlung für Beistand in der Not des eigenen Landes geführt. Eine zweite Motivation ist die historische Verantwortung für Bürgerkriege in Nachbarländern zur Zeit der Apartheid. Vor allem Angola und Mosambik haben mitunter direkt unter einer aggressiven Außenpolitik des Apartheidstaates gelitten. Die weißen Herrscher in Südafrika waren Auftraggeber für Terrorakte und schürten aktiv Bürgerkriege in der Nachbarschaft, um als „Bollwerk der Stabilität“ (und „gegen den Kommunismus“) gelten zu können. Kompensation für vordem erlittenes Unrecht ist damit auch Motivation für Hilfen an die Nachbarstaaten. Drittes, und öffentlich auch am deutlichsten hervorgehobenes Element ist eine Politik des „aufgeklär-

ten Eigeninteresses“: Südafrika kann ökonomisch nur prosperieren und für ausländische Investitionen attraktiv sein, wenn es in einer stabilen Region liegt. Dieser Punkt wird seit der Regierung Mandela betont.

Trotz dieser rhetorisch hervorgehobenen Verbundenheit mit der Region ist Südafrika in der Praxis jedoch für die Nachbarstaaten ein zäher Verhandlungspartner, der auf eigene soziale Ungleichheiten verweist; die SACU-Neufassung konnte erst nach langjährigen Verhandlungen beschlossen werden und ist noch immer nicht vollständig umgesetzt.

Verschiedene Rationalitäten finden sich parallel in Südafrikas Kooperationspolitik. Als Kern heutiger Kooperationspolitik kann der *African Renaissance Fund* (ARF) gelten, der im Jahr 2001 gegründet wurde und im Außenministerium angesiedelt ist. Ein zweites Element ist die Kooperation der Fachministerien mit ihren regionalen Counterparts. Als drittes Element der südafrikanischen Kooperationspolitik kann die Rolle des Landes – und insbesondere der Finanztransfer innerhalb der Zollunion des südlichen Afrikas (*Southern African Customs Union/SACU*) – gelten, die bereits seit 1910 besteht und während der Apartheid als ökonomischer Hebel gegenüber den Nachbarstaaten genutzt wurde. Diese drei Stränge werden im Folgenden getrennt voneinander behandelt. Nicht näher betrachtet werden soll die *Development Bank of Southern Africa* (DBSA). Sie wurde ursprünglich von Südafrika als Entwicklungsbank für die pseudo-unabhängigen „Bantustan“ wie Bophuthatswana, Transkei, Ciskei oder Venda gegründet. Seit dem Ende der Apartheidpolitik diente sie nicht mehr nur der Entwicklungsfinanzierung in Südafrika, sondern auch als Instrument der Entwicklungskooperation mit den Nachbarstaaten und in der Region.

3. Der *African Renaissance Fund* als Kern

Der *African Renaissance Fund* (ARF) ist ein südafrikanisches Finanzierungsinstrument, das explizit internationaler Kooperation gewidmet ist; der ARF bildet jedoch – wie südafrikanische Gesprächspartner betonen – nur „die Spitze des Eisberges“. Geschätzt wird der Anteil des ARF an den gesamten Kooperationsprogrammen Südafrikas in Subsahara-Afrika auf nicht mehr als ein Drittel, jedoch mit beeindruckenden Zuwächsen:

Nach Angaben aus dem ARF-Jahresbericht waren im Finanzjahr 2008 etwa 30 Millionen Euro als internationale Hilfe ausgegeben worden; 2006 lag diese Summe noch bei rund 9,3 Millionen Euro.

Der ARF hat eine eigene gesetzliche Grundlage: der *African Renaissance and International Cooperation Fund Act* trat im Januar 2001 in Kraft und legt die grundlegenden Ziele der Kooperation fest. Benannt wird die internationale Kooperation, „insbesondere mit afrikanischen Staaten“, die Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung (*good governance*), Konfliktprävention und -lösung, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie humanitärer Hilfe und die Förderung von Humanressourcen. Gesetzlich ist keine Gewichtung der Ziele verankert – mit Ausnahme des regionalen Schwerpunktes in Afrika.

Ähnlich „traditionellen Gebern“ versteht die Regierung den ARF als Unterstützung für afrikanische Staaten, ihr „volles Potential mit Blick auf Frieden, Sicherheit, Stabilität, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Einbeziehung der Zivilgesellschaft und Geschlechtergerechtigkeit“ zu entfalten. Mehr zum konkreten Verständnis dieser vier Bereiche findet sich in der Mehrjahresstrategie des Außenministeriums. Dort werden 13 Bereiche genannt, die – vertraut aus der Praxis „traditioneller“ Entwicklungshilfegeber – ein Bündel von Themen umfassen, das von Demokratie und guter Regierungsführung über Landwirtschaft, Technologie bis hin zu kultureller Zusammenarbeit reicht.

Die Hilfe Südafrikas zielt auf das restliche Afrika,¹ oftmals vermittelt über die Afrikanische Union (AU) und die Regionalorganisation des südlichen Afrikas, die *Southern African Development Community* (SADC). Hinsichtlich der genauen Verwendung der Gelder wiesen Gesprächspartner in Südafrika in der Regel auf die Regionalorganisationen hin. Diese Organisationen verfolgen jedoch in der Regel mit einer Vielzahl von Aktivitäten ein breites Spektrum von Zielen. Auch der Verweis auf einen Ansatz, bei dem „die Menschen im Vordergrund“ stünden, gedacht als Gegensatz zu DAC-Gebern, ist wenig spezifisch; die rhetorisch betonte Abgrenzung der „Süd-Süd-Koope-

ration“ von klassischer Entwicklungshilfe kann im Fall des ARF nicht überzeugen.

Eine originäre Aufgabe des ARF war es, als Finanzinstrument trilaterale Kooperation zu kanalisieren. Der ARF sollte Gelder anderer Geber aufnehmen können und sie entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung für die Entwicklung in Afrika nutzbar machen. Dies geschah nicht zuletzt aufgrund von Erfahrungen, die parallel zum Gesetzgebungsverfahren für den ARF im Jahr 2000 mit der Flut in Mosambik gemacht worden waren. Für Pretoria gab es kein Instrument, um Gelder von westlichen Gebern aufzunehmen, um sie in Mosambik einsetzen zu können. Die im ARF vorgesehene Klausel, Gelder aus „anderen Quellen“ aufzunehmen (Artikel 2, Absatz 2e), ist bisher ungenutzt geblieben, weil westliche Geber die Verwendung ihrer Gelder noch nicht ausreichend nachvollziehen können.

Der Entscheidungsspielraum der politischen Akteure ist aufgrund der schwachen Orientierungslinien bei der Verwendung der Mittel erheblich. Es kann daher nicht verwundern, dass bislang der Schwerpunkt der Mittelverwendung in Bereichen lag, die in den Strategien nicht erwähnt werden, wie etwa in der Förderung der Infrastruktur in Partnerstaaten. Eine strategische Ausrichtung der Zahlungen ist nur begrenzt erkennbar und folglich einer der Schwachpunkte, die künftig beseitigt werden können.

4. Technische Zusammenarbeit der Ressorts

Nahezu alle Ressorts und zahlreiche Regierungsstellen oder Staatsunternehmen – zum Beispiel die südafrikanische Polizei oder der schlecht beleumundete Energieriese Eskom – verfügen über eigene Etats für internationale Zusammenarbeit, die zum Teil allerdings nur sehr klein sind. Es gibt ein ganzes „Netz von Aktivitäten“, wie Interviewpartner betonen: „Sie arbeiten alle in der Region, egal wer“, wie es ein hochrangiger Ministerialmitarbeiter mit Blick auf die Regierungsbehörden ausdrückte. Die Kooperation findet in der Regel mit Partnern in der SADC, zum großen Teil aber darüber hinaus auch mit dem Südsudan oder Ruanda statt.

Die Ausgaben der Fachministerien für die internationale Zusammenarbeit entziehen sich nicht zuletzt deshalb entsprechenden Schätzungen, weil ein Teil ihrer Aktivitäten – anders als bei

¹ Einzelne Aktionen der humanitären Hilfe – unter westlichen Gebern ebenfalls als Entwicklungshilfe erfasst – gehen auch in die palästinensischen Gebiete oder nach Haiti. Diese sind allerdings im Vergleich zur Gesamtsumme zu vernachlässigen; der außer-afrikanische Anteil wird auf nicht mehr als 5 Prozent der südafrikanischen Hilfgelder geschätzt.

DAC-Gebern – statistisch nicht erfasst wird. Anders als in Südafrika werden unter DAC-Gebern etwa die Buchkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern als offizielle Entwicklungshilfe (ODA) angerechnet. Zudem werden bei Schulungen und Seminaren oftmals auch Kollegen aus den SADC-Staaten eingeladen und deren Kosten übernommen, ohne dass sie als Entwicklungshilfe verbucht werden. Als Beispiel kann das ehemalige Ministerium für Lokal- und Provinzregierungen (*Department for Provincial and Local Government*) gelten, das 2008 über einen Kooperations-Etat von fünf Millionen Rand (etwa 500.000 Euro) verfügte. Im Ministerium selbst sieht man diese kleine Summe jedoch eher als Türöffner. Dort wird für jeden Finanzierungsanteil mit 75 Prozent zusätzlicher Gelder seitens internationaler Geber gerechnet, die von den südafrikanischen Akteuren auch aktiv eingeworben werden. Das dann durchgeführte Projekt ist damit nicht allein südafrikanisch finanziert, was eine genaue Berechnung des Umfangs südafrikanischer Hilfe erschwert.

Die Basis für bilaterale Zusammenarbeit sind immer Vereinbarungen zwischen den Regierungen. Allein zwischen Südafrika und der Demokratischen Republik Kongo existierten 2009 mindestens 26 Vereinbarungen, von denen über den ARF nur sechs finanziert wurden. Die Vielzahl dieser Programme wird nicht – etwa über Länderstrategien – miteinander verbunden. Eine Gesamtschau ist allein im Außenministerium möglich, welches die Vereinbarungen in der Regel unterzeichnet. Eine nicht unerhebliche Zahl dieser Vereinbarungen – genannt wurden bis zu zwei Drittel – wird als inaktiv eingeschätzt. Auch das Schatzamt vermag die Geldflüsse im Zusammenhang mit diesen Vereinbarungen nur grob nachzuvollziehen: „Wir können in etwa abschätzen, wie viel wir zahlen. Aber wir wissen es nicht“, wie ein Gesprächspartner feststellte.

Die Fachministerien verstehen ihre Arbeit als Teil einer „progressiven, unkonventionellen“ Außenpolitik. Zugleich würde die südafrikanische Entwicklung gefördert und man arbeite für die langfristigen Interessen des Landes: die Interaktion unterstütze den Handel und schaffe damit indirekt in Südafrika dringend benötigte Arbeitsplätze. Einige Projekte können von südafrikanischem Personal zwar schnell umgesetzt werden, aber es stellt sich die Frage der Nachhaltigkeit von schlüsselfertigen Projekten.

Die Unklarheit über die Gesamtsumme ist für Südafrikas Außenpolitik von Nachteil, weil das Land den Umfang der südafrikanischen Anstrengungen für Entwicklung in der Region nicht beziffern, geschweige denn gezielt einsetzen kann.

5. SACU-Ausgleichszahlungen als entwicklungspolitische Transfers?

Der dritte Strang in der Kooperationspolitik ist die Zollunion *Southern African Customs Union* (SACU). Diese ist eine koloniale Erbschaft, die seit 1910 als älteste Zollunion der Welt besteht und neben Südafrika auch Botswana, Swasiland, Lesotho sowie Namibia umfasst. Einfuhrzölle und anfallende Gebühren bei Importen und Exporten in die SACU werden am jeweils zuständigen Aus- oder Einfuhrort erhoben; aufgrund besserer Infrastruktur ist dies in der Regel Südafrika. Seit den 1960er Jahren besteht ein Zahlungsausgleich, um die Staaten entsprechend ihrer Im- und Exporte an den ihnen zustehenden Einnahmen zu beteiligen. Dieser Mechanismus wurde im Zuge der stärker partnerschaftlich ausgerichteten Neuverhandlung des SACU-Abkommens 2002 – wenn auch verändert – fortgeschrieben. Die Zahlungen sollen, so die neue Regelung, seit 2004 in einen gemeinsamen Fonds fließen. De facto verwaltet jedoch noch immer Südafrika die Gelder und zahlt sie aus, da man sich bisher nicht auf Verwaltungsregeln für den Fonds einigen konnte.

Die Gelder der Ausgleichszahlungen sind ein rein fiskalischer Mechanismus, um den Mitgliedsstaaten den ihnen zustehenden Anteil der Einnahmen zukommen zu lassen. Dennoch sind die SACU-Gelder aus entwicklungspolitischer Sicht aus zwei Gründen interessant: Erstens wird der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung in die Transfers eingerechnet und damit zumindest implizit eine Zielrichtung jenseits der reinen Ausgleichszahlungen eingefügt; die schwächeren SACU-Mitglieder erhalten mehr Gelder, als ihnen gemäß der Berechnung des Handelsvolumens zustünde. Und zweitens werden die Zahlungen mit Blick auf Schätzungen im Voraus gezahlt, ohne dass zu viel gezahlte Gelder zurückgefordert werden. Sie bilden damit auch eine Abfederung für schnell einbrechende Im- und Exporte in Krisenzeiten.

Der Multiplikationsfaktor „Stand der wirtschaftlichen Entwicklung“ mag nicht sehr groß sein, hat aber für die Nachbarstaaten Südafri-

kas große Bedeutung: SACU-Transfers entsprechen regelmäßig mehr als der Hälfte der Staatseinnahmen von Lesotho und Swasiland und sind selbst für Botswana und Namibia mit etwa 20 und 15 Prozent des Staatshaushaltes noch bedeutsam. Südafrikanische Offizielle drücken – oft hinter vorgehaltener Hand – inzwischen ihre Frustration über den ausbleibenden Entwicklungseffekt der Transferzahlungen aus: „SACU hat nie irgendwelche Ziele verfolgt und wird [daher] auch keine erreichen“. Die Koppelung der Gelder an Entwicklungsziele ist jedoch nicht im Interesse der Empfängerländer.

Der zweite genannte Aspekt, die Zahlungsbasis entsprechend der Vorhersage, trägt in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise offenbar zu einer verschärften Diskussion bei. Angesichts einbrechender Im- und Exporte werden Handelsschwankungen erst aufgrund der Schätzungen in Folgejahren im nationalen Budget von Lesotho oder Swasiland spürbar. Die jährlichen Zahlungen – einmal festgelegt – werden nicht den realen Handelsdaten am Ende des Jahres angepasst. In der Vergangenheit waren diese Regelungen eher zum Vorteil Südafrikas, weil bei zu niedrig berechneten Ausgleichszahlungen keine Nachzahlung erfolgte. In der gegenwärtigen Wirtschaftskrise geht die Abfederung jedoch auf Kosten des südafrikanischen Staatshaushaltes, der ebenfalls mit einbrechenden Einnahmen und größeren Ausgaben zu kämpfen hat. Daher steigt der politische Druck zur Anpassung des SACU-Abkommens. Das südafrikanische Schatzamt hat sich bereits öffentlich für eine erneute Überarbeitung der SACU-Berechnungsformel ausgesprochen und dabei auch eine explizite Formulierung zur Verwendung der Gelder für die Entwicklung der Empfängerstaaten ins Spiel gebracht.

6. Institutionelle Diskussionen – ist Südafrika ein Geber?

Innerhalb der südafrikanischen Administration wird anhaltend über die politische Steuerung der Entwicklungskooperation debattiert. Handelt es sich primär um Hilfs- und Transferzahlungen, die damit eher dem Schatzamt zu unterstellen wären? Oder ist sie als ein Instrument der Außenpolitik anzusehen und daher eher im Außenministerium oder dem Präsidialamt zu verorten? Diese Frage blieb 2008/09 – geprägt vom „fin de règne“

des Präsidenten Mbeki – in der Schwebe. Mit dem neuen Kabinett unter Präsident Jacob Zuma wurde diese Frage offenbar zugunsten des Außenministeriums entschieden, welches seit 2009 die internationale Kooperation auch im Namen führt. Mit Blick auf die während des ANC-Parteikongresses in Polokwane 2007 angekündigte Gründung der Agentur für die internationale Entwicklungskooperation (*South African International Development Agency/SAIDA*) gab es zunächst mehr Fragen als Antworten: Welche Aufgaben sollte diese Agentur übernehmen und wie sollte sie ausgestattet werden? Offenbar sollte der ARF in der neuen Agentur aufgehen. Inzwischen wurde entschieden, dass – anstatt der in Polokwane angekündigten SAIDA – eine *South African Development Partnership Agency (SADPA)* mit eindeutiger Zuordnung zum Außenministerium geschaffen wird. Dies erscheint als pure Semantik, ist jedoch auch Ausdruck politischer Vorstellungen im Außenministerium zur Rolle der Agentur. Es soll jeder Eindruck vermieden werden, der auf eine „Geber“-Position hindeutet.

Als mögliche Organisationsmodelle werden neben westlichen Gebern auch die entwicklungspolitische Zusammenarbeit Brasiliens und Indiens näher betrachtet. Das brasilianische Modell einer Entwicklungsagentur als Koordinationseinheit für Fachministerien und Fachagenturen erscheint als das wahrscheinlichste Ergebnis der Überlegungen. Als autonome Einheit dürfte SADPA damit dem Außenministerium unterstellt bleiben und wird vermutlich nicht den Anspruch erheben, alle Kooperationsgelder (inklusive derjenigen der Fachministerien) zu verwalten. Mit einer Koordinierung der Aktivitäten wäre bereits eine bessere Übersicht und stärkere politische Steuerung möglich, ohne den Anschein zu erwecken, eine Durchführungsorganisation wie etwa die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) oder die schwedische SIDA zu schaffen und so zu einem „Geber“ nach westlichem Modell zu werden. Diskussionen – nicht zuletzt auch in südafrikanischen Think Tanks – betonen die Notwendigkeit einer besseren Übersicht und einer strategischen Verwendung der Instrumente. Dies gilt nicht zuletzt in einer Zeit der knappen Mittel.

Die begrenzten finanziellen Möglichkeiten Südafrikas lassen insbesondere trilaterale Kooperationen attraktiv erscheinen. Hierbei kann man sich auch auf die 2008 verabschiedete Accra Agenda berufen, die Dreiecks Kooperationen explizit

hervorhebt. Selbst von westlicher Seite besteht an dieser Form der Kooperation zunehmend Interesse, auch wenn konkrete Fragen über die Möglichkeiten und Grenzen von Dreiecks Kooperationen noch formuliert und beantwortet werden müssen. Wie etwa hält es die südafrikanische Regierung mit der Paris/Accra Agenda? Dreiecks Kooperationen werden diese Prinzipien aus westlicher Sicht grundsätzlich berücksichtigen müssen. Bisher betont die Regierung in Pretoria – China oder Indien nicht unähnlich –, man habe als Empfängerland – und nicht als Geber – unterschrieben. Erste Vereinbarungen über Dreiecks Kooperationen wurden inzwischen getroffen und entsprechende Finanzmittel bereitgestellt (auch seitens der deutschen Entwicklungshilfepolitik).

Bisherige Erfahrungen mit trilateraler Kooperation sind begrenzt. Südafrika ist dabei keineswegs immer der erfahrenere Partner, wie das Land unter Berufung auf seine eigenen afrikanischen Wurzeln gern betont. Südafrika bieten sich hier allerdings interessante Perspektiven für die eigene Außenpolitik; dies entspricht dem Selbstverständnis als kontinentale Zivilmacht (Erdmann 2007) und berücksichtigt zugleich die Tatsache begrenzter eigener Finanzmittel. Die Rolle als Entwicklungspartner für andere afrikanische Länder wird in den nächsten Jahren sicherlich ausgebaut werden. Dies bleibt im Interesse Südafrikas, auch wenn die Rhetorik nach dem Abgang Mbekis herunter gestuft wird und die eigenen Gelder weniger stark zunehmen werden.

Literatur

- Braude, W., P. Thandrayan und E. Sidiropoulos (2008), *Emerging Donors*, in: *International Assistance: The South Africa Case*. Summary of a SAIIA research report for IDRC.
- ECOSOC (2008), *Trends in South-South Cooperation and Triangular Development Cooperation*. Background Study for the Development Cooperation Forum, April 2008.
- Erdmann, G. (2007), *Südafrika – afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?*, GIGA Focus Afrika, 2, online: <giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.
- Grimm, S. et al. (2009), *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*, EDC 2020, Working Paper, 4, May 2009.

Republik Südafrika (2008), *Annual Report 2007-2008 – African Renaissance and International Cooperation*, Department of Foreign Affairs [now: Department for International Relations and Cooperation]; online: <www.dfa.gov.za/department/report_2007-2008/annualreport07-08.pdf>.

■ Der Autor

Dr. Sven Grimm ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn. Er beschäftigt sich unter anderem mit „neuen Gebern“ in der Entwicklungspolitik. Seine Forschungen zu Südafrika unternahm er in 2009 als Bradlow-Fellow am *South African Institute of International Affairs* (SAIIA).

E-Mail: <Sven.Grimm@die-gdi.de>

■ GIGA Forschung zum Thema

Im Forschungsteam 1 „Macht, Führung und regionale Ordnung“ des Forschungsschwerpunktes 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ befassen sich mehrere Forschungsprojekte mit regionalen Führungsmächten (<http://www.giga-hamburg.de/index.php?file=forschungsteam_1.html&folder=fsp4>), darunter *Regional powers in Africa: Hegemony or leadership?* (Gero Erdmann, Sebastian Elischer), *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and sub-Saharan Africa* (Daniel Flemes); außerdem arbeitet das GIGA im *Regional Powers Network (RPN)* in einem Forschungsverbund mit der Universität Hamburg, der University of Oxford und dem Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po) (<<http://www.giga-hamburg.de/english/index.php?file=rpn.html&folder=rpn>>).

■ GIGA Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero (2010), Verantwortung oder Interesse? Südafrikas Rolle in der Region, in: Distler, Werner und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika. 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).

Flemes, Daniel (2009), Regional Power South Africa: Co-operative Hegemony Constrained by Historical Legacy, in: *Journal of Contemporary African Studies*, 27, 2, 153-178.

Kappel, Robert (2010), Wirtschaft und Entwicklung in Südafrika, in: Distler, Werner und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika. 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).

Prys, Miriam (2009), Regional Hegemon or Regional Bystander: South Africa's Zimbabwe Policy 2000-2005, in: *Politikon – South African Journal for Political Studies*, 36, 2, 193-218.

Soest, Christian v. (2010), Versöhner, Manager, Populist – Das Wirken der Präsidenten für die Konsolidierung der südafrikanischen Demokratie, in: Distler, Werner und Kristina Weissenbach (Hrsg.), *Konsolidierungsprojekt Südafrika. 15 Jahre Post-Apartheid*, Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



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 und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank; Lektorat: Silvia Bücke; 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