

Kurzanalyse 06 AUG 2023

## Südafrikas Außenpolitik: Kritik an der multilateralen Ordnung

*Melanie Müller und Elisabeth Hoffberger-Pippan*

Die BRICS-Staaten werden vom 22. bis zum 24. August in Johannesburg ihr nächstes Gipfeltreffen abhalten. Im Vorfeld des Termins hat der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) gegen den russischen Präsidenten Wladimir Putin die südafrikanische Regierung zunächst unter Druck gesetzt. Mittlerweile ist Putin bereit, nur virtuell an der Tagung teilzunehmen. Auch wenn dies vielfach als Erfolg für Südafrika gewertet wird, tut sich die Regierung des Landes schwer damit, eine klare Haltung zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine einzunehmen. Südafrikas Positionierung wird nicht nur von der politischen Nähe der Regierungspartei African National Congress (ANC) zu Moskau bestimmt; sie hat tiefergehende Ursachen, wie dieser Policy Brief aufzeigt. Im vermeintlich „neutralen“ Standpunkt Pretorias zeigt sich eine starke Unzufriedenheit mit der multilateralen Ordnung, die auch die ambivalente Haltung Südafrikas zum IStGH erklärt und die sich in anderen afrikanischen Staaten ebenfalls findet. Diese Unzufriedenheit ist Grund für das gestiegene Interesse auf dem Kontinent an alternativen Formaten wie den BRICS, der Gruppe aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Europäische Akteure sollten die mögliche Blockbildung nicht weiter befördern, sondern ihr aktiv entgegenwirken.

### „Swing State“ Südafrika

Die angeblich „neutrale“ Position zum russischen Angriffskrieg, auf welche die Regierung in Pretoria großen Wert legt, hat sie seit Februar 2022 durch verschiedene Entscheidungen selbst in Frage gestellt. Die Enthaltungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) sind vor dem Hintergrund ähnlicher Positionierungen von Ländern des sogenannten Globalen Südens keine Besonderheit. Doch der Beschluss der Regierung, gemeinsam mit Russland und China am ersten Jahrestag des russischen Angriffs ein Militärmanöver abzuhalten, hat die Wahrnehmung verschärft, dass Südafrika Russland politisch unterstützt. Außenministerin Naledi Pandor rechtfertigte das Manöver damit, dass Südafrika mit diversen Staaten – neben Russland und China auch westlichen Ländern – immer wieder solche Übungen abhalte und der betreffende

Termin lange geplant gewesen sei.<sup>1</sup> Doch hätte Pretoria als Gastgeber die Übung durchaus auf einen anderen Zeitpunkt verschieben können.

Die Haltung der südafrikanischen Regierung zum Krieg in der Ukraine verdeutlicht auf paradoxe Weise die Kontinuitäten und Widersprüche ihrer Außenpolitik seit den 1990er Jahren. Diese wurde nicht nur vom Außenministerium, sondern auch von den jeweiligen Präsidenten des Landes geprägt. Nelson Mandela verfolgte während seiner Amtszeit (1994 bis 1999) das Ziel, Südafrika in die globalisierte Weltwirtschaft zu integrieren und Beziehungen des ANC zu westlichen Staaten aufzubauen.<sup>2</sup> Sein Nachfolger Thabo Mbeki (1999–2008) knüpfte nicht vollumfänglich an diesen Kurs an. Er wurde vielmehr ein prominenter Verfechter der Idee afrikanischer Kooperation und Integration und des Aufbaus der Süd-Süd-Beziehungen.<sup>3</sup> Jacob Zuma wiederum, der 2009 auf die nur einjährige Präsidentschaft Kgalema Motlanthes folgte, baute in seiner bis 2018 dauernden Amtszeit die Beziehungen zu China und Russland aus, was auch zur Aufnahme Südafrikas in die BRICS-Gruppe führte.<sup>4</sup>

Mit der Amtsübernahme von Cyril Ramaphosa im Jahr 2018 ging zunächst eine Überarbeitung der außenpolitischen Leitlinien einher, die die Rolle Südafrikas in der Afrikanischen Union (AU) stärken und dazu beitragen sollte, das Land in einer Art Äquidistanz zu westlichen Staaten und den übrigen BRICS-Mitgliedern zu repositionieren. Darüber hinaus formulierte die südafrikanische Regierung das Ziel, das multilaterale System gerechter zu gestalten, den Staaten des Globalen Südens mehr Gewicht zu geben und doppelte Standards in den internationalen Beziehungen konsequent anzuprangern<sup>5</sup> – Aspekte, die bereits unter Mandela wichtige Grundpfeiler der Außenpolitik bildeten.

Nach seinem Amtsantritt gelang es Ramaphosa zunächst, die Beziehungen zu europäischen Staaten und den USA zu intensivieren, ausländische Investitionen privater wie staatlicher Art anzuziehen und die Kontakte zur BRICS-Allianz aufrechtzuerhalten. Dies war bereits vor 2022 eine Gratwanderung, was sich am Auftreten Südafrikas als nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates (VNSR) 2019/2020 verdeutlichen lässt. Dort irritierte das Land mit seiner Position als „swing state“<sup>6</sup> nicht nur westliche Partner, sondern auch Russland und China. Denn bei Abstimmungen ließ es sich nicht in das eine oder andere Lager drängen, sondern beharrte auf einer eigenständigen Positionierung, wobei es sich mit den beiden anderen nichtständigen afrikanischen Staaten im VNSR koordinierte.<sup>7</sup> Die geopolitische Zuspitzung seit Beginn des russischen Angriffskrieges jedoch lässt Zwischentöne kaum noch zu und bringt Südafrikas Regierung in Bedrängnis. Weiter erschwert wird deren außenpolitische Navigation durch die pro-russische Haltung in breiten Teilen des ANC.

<sup>1</sup> BBC News, „Lavrov visit to South Africa: Pandor defends joint Russia-China military exercise“, 23. Januar 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>2</sup> Nelson Mandela, „South Africa’s Future Foreign Policy“, *Foreign Affairs* 72, 5 (1993): 89–97.

<sup>3</sup> Simphiwe Sesanti, „Thabo Mbeki’s African developmental agenda through Pan-Africanism and the African renaissance“, *International Journal of African Renaissance Studies* 11, 2 (2016): 24–37.

<sup>4</sup> Dominic Maphaka, „An Afrocentric Revisit of Zuma led South Africa-China Relations, 2013-2017: Mutually Beneficial or Not“, *African Journal of Political Science* 10, 2 (2023): 38–52.

<sup>5</sup> Richard Calland und Jon Temin, „Can South Africa Return to the Global Stage?“, *Center for Strategic and International Studies*, 17. Dezember 2018, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>6</sup> Heather A. Conley et al., „Alliances in a Shifting Global Order: Rethinking Transatlantic Engagement with Global Swing States“, German Marshall Fund, 2023.

<sup>7</sup> Gustavo de Carvalho, „South Africa proves its mettle on the UN Security Council“, *Institute for Security Studies*, 22. Juli 2019, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

## Unterstützung für Russland durch den ANC

Der ANC steht in der Tradition marxistischer, kommunistischer und sozialistischer Ideologien und wurde während des Befreiungskampfes in der Apartheid-Zeit von der Sowjetunion unterstützt. Hochrangige Politiker\*innen des ANC unterhalten enge Verbindungen zu Russland, die auf die damalige Phase zurückgehen. In ihrer außenpolitischen Haltung schimmern immer wieder auch persönliche Enttäuschung oder Verbitterung über fehlende Unterstützung westlicher Regierungen im Kampf gegen die Apartheid durch. Hinzu kommt, dass ein nicht unbedeutender Teil des ANC eng mit Russland verbandelt ist, insbesondere auch der Kreis um Jacob Zuma, der Putin offen unterstützt.

Dabei pflegt Zuma persönlich wie politische umfassende Beziehungen nach Russland, die bis in die 1980er Jahre zurückreichen. Dies hatte Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen beider Länder. 2014 erhielten zwei südafrikanische Umweltaktivistinnen einen Hinweis aus Russland, Zuma habe ein geheimes Abkommen mit Putin über Finanzierung und Bau von Atomkraftwerken in Südafrika ausgehandelt.<sup>8</sup> Mehrere südafrikanische Regierungsmitglieder weigerten sich jedoch, dem Abkommen zuzustimmen, was zur Entlassung einer Reihe von Finanzminister\*innen unter Zuma führte – und letztlich auch mit für dessen Absetzung verantwortlich war. Cyril Ramaphosa musste nach seiner Amtsübernahme das Atomabkommen absagen. In Südafrika wird weiterhin darüber spekuliert, was Ramaphosa dem russischen Präsidenten im Gegenzug angeboten hat, um den Deal seines Vorgängers zurücknehmen zu können.<sup>9</sup>

Die Regierung in Moskau hat zwar keine unmittelbaren wirtschaftlichen Druckmittel gegenüber Südafrika, wohl aber bedeutende Verbündete im ANC, die Ramaphosa für sein politisches Überleben benötigt. Darüber hinaus kam es in den vergangenen Jahren – auch unter Ramaphosa – immer wieder zur Zahlung hoher Spenden an den ANC durch den russischen Oligarchen Viktor Vekselberg, der Putin nahestehen soll.<sup>10</sup> Ramaphosas eigene politische Haltung zu Russland ist undurchsichtig. Seit seiner Amtsübernahme kämpft er um seine Position an der Spitze der Partei. Einerseits ist es ihm allmählich gelungen, korrupte Akteur\*innen aus dem ANC zu verbannen. Andererseits geht der Umbau der Partei nicht schnell genug voran, um sie handlungsfähiger zu machen. Ramaphosa ist um jeden Preis darum bemüht, ihr Auseinanderbrechen zu verhindern, was zu Lasten einer klaren Positionierung geht – auch der außenpolitischen. Indes stellt sich die Frage, wie lange er sich dieses Lavieren noch leisten kann.

Seit Mai 2023 steht der Vorwurf des US-Botschafters Reuben Brigety im Raum, Südafrika habe Russland durch die Lieferung von Waffen direkt unterstützt. Brigety bezieht sich darauf, dass im Dezember 2022 ein sanktioniertes russisches Schiff, die „Lady R“, im Hafen des südafrikanischen Marinestützpunkts in Simon's Town anlegte.<sup>11</sup> Der Vorwurf ist bislang nicht offiziell belegt und wird von der US-Regierung nicht offen unterstützt. Laut südafrikanischem Außenministerium gab es keine offiziellen Genehmigungen durch die Kontrollbehörde NCACC (National Conventional Arms

<sup>8</sup> Department of Energy, „Media Release: Russia and South Africa sign agreement on Strategic Partnership in Nuclear Energy“, 22. September 2014, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>9</sup> Karyn Maughan und Kirsten Pearson, Nuclear: Inside South Africa's Secret Deal (Cape Town: Tafelberg, 2022).

<sup>10</sup> Rebecca Davis, „Russia drama spells out why SA needs more eyes on political funding“, Daily Maverick, 16. Mai 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>11</sup> Hennie van Vuuren, „Democracy dies behind closed doors — open the Lady R inquiry“, Daily Maverick, 6. Juni 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

Control Committee).<sup>12</sup> Das südafrikanische Rüstungsexportkontrollregime ist rigide und vergleichsweise transparent. Daher ist es unwahrscheinlich, dass die Regierung eine Genehmigung des NCACC tatsächlich verschleiern könnte. Ähnlich argumentieren Verteidigungsexpert\*innen in Südafrika, die eine Lieferung von Waffen oder Munition aufgrund von technischen Inkompatibilitäten der jeweiligen Waffensysteme eher ausschließen.<sup>13</sup> Dennoch steht die Frage im Raum, ob es illegale – also nicht offiziell genehmigte – Waffenlieferungen gegeben haben könnte.

Ramaphosa hat eine Untersuchungskommission eingesetzt, die die Vorwürfe untersucht und ihre Ergebnisse Anfang August an ihn übergeben hat. Noch ist nicht klar, ob und in welcher Reform der Report öffentlich gemacht werden soll.<sup>14</sup> Solche Kommissionen sind ein beliebtes Mittel von Ramaphosas Regierungsführung und kommen meist dann zum Tragen, wenn Vorwürfe den ANC betreffen. Durch die Übertragung der Aufarbeitung an eine Kommission kann Ramaphosa dem Vorwurf entgegentreten, er würde Akteur\*innen aufgrund politischer Differenzen entlassen. Gleichzeitig ist er unter Druck der südafrikanischen Wirtschaft geraten. Denn im US-Senat gibt es mittlerweile Forderungen, Südafrika aufgrund seiner Haltung zu Russland vom African Growth and Opportunity Act (AGOA) auszuschließen, der afrikanischen Staaten bevorzugten Zugang zum US-Markt bietet.<sup>15</sup> Ramaphosa sieht sich daher zunehmend Forderungen ausgesetzt, eine Kurskorrektur in der Russlandpolitik vorzunehmen, um wirtschaftlichen Schaden von seinem Land abzuwenden.

## Südafrikas BRICS-Vorsitz und der Haftbefehl des IStGH

Seit Januar 2023 hat Südafrika den jährlich wechselnden Vorsitz der BRICS inne. Die Regierung hatte im Vorfeld angekündigt, dass sie ihre Gestaltungsmöglichkeiten nutzen wolle, um die Interessen des afrikanischen Kontinents im Rahmen der Allianz zu stärken. Ein Fokus liegt dabei auf der Ausweitung des Handels zwischen den BRICS-Staaten und Afrika. Darüber hinaus will Südafrika die Gruppe zur Reform des multilateralen Systems nutzen, das eine Reihe von Ländern im Globalen Süden nicht als inklusiv genug erachtet. Für eine solche Reform hatten sich die BRICS-Mitglieder bereits 2021 eingesetzt, als Impfstoffe während der Covid-19-Pandemie ungleich verteilt wurden und sich einige Staaten – darunter auch Deutschland – weigerten, die temporäre Freigabe von Vakzinen zu unterstützen. 2022 bekräftigten die BRICS-Staaten ihre Forderung.<sup>16</sup>

Für Südafrika spielt die BRICS-Gruppe eine bedeutende Rolle, weil es seine Allianz mit China weiter stärkt und sich das Land darüber hinaus wirtschaftliche Optionen im Globalen Süden offenhält. Südafrika ist bei BRICS der wirtschaftlich schwächste Partner und am ehesten auf die Zusammenarbeit in diesem Format angewiesen. BRICS ist dabei weniger ein Bündnis, das von gemeinsamen Normen und Werten getragen

<sup>12</sup> Open Secrets, „Profiting from Misery: South Africa’s Complicity in War Crimes in Yemen“, Open Secrets, 2021, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>13</sup> Guy Lamb, „Did South Africa sell arms to Russia? Only a series of unlikely scenarios could have made it possible“, The Conversation, 16. Mai 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>14</sup> The Maritime Executive, „South Africa’s Investigation of Visit of Russia’s Lady R Sent to Ramaphosa“, The Maritime Executive, 04. August 2023, letzter Zugriff am 10.08.2023.

<sup>15</sup> John Eligon, „U.S. Lawmakers Ask White House to Punish South Africa for Supporting Russia“, The New York Times, 12. Juni 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>16</sup> Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, „BRICS Joint Statement on ‚Strengthen BRICS Solidarity and Cooperation, Respond to New Features and Challenges in International Situation‘“, 20. Mai 2022, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

wird, als vielmehr eine lose Interessengemeinschaft. Dennoch bemühen sich gerade Russland und China seit Beginn von Moskaus Angriffskrieg stärker um die anderen Mitglieder. Für Russland bietet die Gruppe eine Möglichkeit, politische Isolation zu vermeiden. Die chinesische Führung hat sich seit der Covid-Pandemie wieder stärker bei BRICS eingebracht und nutzt das Format, um seinen Einfluss zu erweitern.<sup>17</sup>

Innerhalb der Staatengruppe gibt es zwar Wettbewerb und Konflikte – insbesondere auch zwischen China und Indien –, die eine intensivere politische Zusammenarbeit unwahrscheinlich machen. Doch lässt sich nicht ignorieren, dass das Interesse weiterer Staaten, der Gruppe beizutreten, steigt. BRICS bietet ihnen eine Alternative zu westlich dominierten Initiativen, von denen viele enttäuscht sind. Neben Diskussionen zur Einführung einer gemeinsamen Währung steht aktuell die Erweiterung der BRICS im Raum. An einem Treffen der „Friends of BRICS“ im Juni 2023 in Kapstadt nahmen Vertreter\*innen aus verschiedenen Ländern teil. Mittlerweile sollen 40 Länder ihr Interesse an einem Beitritt bekundet haben, von 22 liegt sogar ein formaler Antrag vor.<sup>18</sup> Zu den Interessenten gehören auch finanzstarke Staaten wie Ägypten oder Saudi-Arabien. Über eine Erweiterung der Allianz, die intern umstritten ist, soll beim Gipfeltreffen im August gesprochen werden.<sup>19</sup>

Gleichzeitig haben der Haftbefehl des IStGH gegen Putin und die diplomatischen Spannungen mit den USA die südafrikanische Regierung stark unter Druck gesetzt. Pretoria wäre an sich verpflichtet gewesen, Putin im Falle seiner Teilnahme am Gipfeltreffen an den IStGH auszuliefern. Dies hätte jedoch politische Konsequenzen gehabt – sowohl für das Verhältnis zwischen Südafrika und Russland als auch für jenes zwischen Südafrika und dem IStGH. Anscheinend ist es der südafrikanischen Regierung gelungen, eine Absage Putins zu erreichen, der nun nicht zu der Tagung reisen wird. Dessen ungeachtet hat bereits die Frage nach einer etwaigen Auslieferung neuerlich die Diskussionen entfacht, ob afrikanische Staaten den IStGH verlassen sollten.

## Gratwanderung zwischen Recht und Realpolitik

Der IStGH wurde im Jahr 2002 durch das sogenannte Rom-Statut gegründet. Er verfolgt besonders schwere Straftaten von Individuen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Seit den „Kampala-Amendments“, einer umfassenden Vertragsrevision im Jahr 2010, kann auch das Verbrechen der zwischenstaatlichen Aggression unter sehr engen Voraussetzungen verfolgt werden.<sup>20</sup> Weder Russland noch die Ukraine haben das Rom-Statut ratifiziert. Die Ukraine hat allerdings zwei Erklärungen abgegeben, wonach sie die Jurisdiktion des Gerichtshofs für Verbrechen, die seit dem 21. November 2013 auf ukrainischem Territorium begangen worden sind, anerkennt.<sup>21</sup> Insgesamt 43 Staaten (darunter auch Deutschland) gaben am 2. März 2022 eine gemeinsame Stellungnahme ab und unterbreiteten dem

<sup>17</sup> Oliver Stuenkel, „BRICS Faces a Reckoning“, Foreign Policy, 22. Juni 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>18</sup> Mark A Green, „The BRICS Rivalry“, Stubborn Things (blog of the Wilson Center), 30. Mai 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>19</sup> Kate Bartlett, „More than 40 countries want to join BRICS“, VOA News, 21. Juli 2023, letzter Zugriff 31. Juli 2023.

<sup>20</sup> Auswärtiges Amt, „Mehr Schlagkraft für den Internationalen Strafgerichtshof“, 3. Juni 2013, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>21</sup> Sergey Vasiliev, „Aggression against Ukraine: Avenues for Accountability for Core Crimes“, EJIL Talk (Blog), 3. März 2022, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

Chefankläger des IStGH die Situation in der Ukraine.<sup>22</sup> Aufgrund der erheblichen Verdachtslage und zahlreicher Indizien erließ die Vorverfahrenskammer des IStGH am 17. März 2023 einen Haftbefehl gegen Putin. Da der IStGH selbst keinen Haftbefehl exekutieren kann, ist er auf die Mitwirkung seiner Vertragsstaaten angewiesen. Würde Putin zum anstehenden BRICS-Gipfel reisen, müsste Südafrika als Vertragsstaat des Rom-Statuts den russischen Präsidenten womöglich an den Strafgerichtshof ausliefern.

Ob diese Verpflichtung zur Auslieferung auch dann gilt, wenn der in Rede stehende Staatspräsident nicht die Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaates besitzt, ist umstritten. Gegner\*innen einer entsprechenden Verpflichtung betonen, dass Südafrika durch eine Auslieferung Putins völkerrechtliches Immunitätsrecht verletzen würde. Denn Russland selbst hat das Rom-Statut nie ratifiziert. Damit seien die Bestimmungen des Statuts, wonach Personen unabhängig von ihrer Amtseigenschaft auszuliefern sind, in Bezug auf Russland nicht anwendbar. Anders wäre die Sachlage, wenn der VNSR eine entsprechende Resolution erlassen hätte. Denn in so einem Fall bestünde die Pflicht, auch das Staatsoberhaupt eines Nicht-Vertragsstaates auszuliefern. Befürworter\*innen einer Verpflichtung zur Auslieferung hingegen verweisen auf mehrere Entscheidungen des IStGH in Bezug auf den Fall von Omar Al-Bashir.

Dem ehemaligen Präsidenten des Sudan – das Land ist nicht Mitglied des IStGH – wurde vorgeworfen, während seiner Amtszeit zahlreiche Verbrechen begangen zu haben.<sup>23</sup> Trotz eines Haftbefehls des IStGH reiste er in einige Länder, die Mitglied des Gerichtshofs waren, wie Jordanien und Südafrika. Keines dieser Länder hat Al-Bashir ausgeliefert. Dies wurde wiederum vom IStGH als rechtswidrig eingestuft. Aufgrund von dessen klarer Positionierung, wonach eine Verpflichtung zur Auslieferung auch dann besteht, wenn ein amtierendes Staatsoberhaupt nicht die Staatsangehörigkeit eines IStGH-Vertragsstaates besitzt, forderten Politiker\*innen weltweit die Auslieferung Putins für den Fall seines Besuches in Südafrika. Die beiden Fälle lassen sich allerdings nicht unbedingt vergleichen. Auslöser für die Zuständigkeitsbegründung im Falle Al-Bashir war eine Resolution des VNSR. Im Falle Putins wurde das Verfahren durch ein Ersuchen von 43 Ländern initiiert. Aus völkerrechtlicher Perspektive ist die Lage hier also nicht eindeutig.

Zu beachten ist indes aber nicht nur das Völkerrecht. Auch innerstaatliche Bestimmungen müssen bei der Frage, ob Südafrika Putin ausliefern müsste, berücksichtigt werden. Am 29. Mai 2023 teilte das südafrikanische Außenministerium mit, dass Teilnehmer\*innen des BRICS-Gipfels gemäß einem 2001 erlassenen Gesetz Immunität genießen.<sup>24</sup> Doch im Jahr 2002 hatte Südafrika ein Gesetz verabschiedet, mit dem das Rom-Statut in innerstaatliches Recht umgesetzt wurde.<sup>25</sup> Es besagt, dass einem Auslieferungsantrag des IStGH auch dann Folge geleistet werden muss, wenn die auszuliefernde Person – wie im Falle Putins – amtierendes Staatsoberhaupt eines Drittstaates ist. Laut einer Entscheidung des Obersten Berufungsgerichts von 2016 ist das 2002 erlassene Gesetz gegenüber dem Rom-Statut vorrangig anzuwenden, so dass von einer Verpflichtung zur Auslieferung Putins – zumindest im Hinblick auf innerstaatliches Recht – auszugehen ist.

<sup>22</sup> International Criminal Court, „Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Receipt of Referrals from 39 States Parties and the Opening of an Investigation“, 2. März 2022, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>23</sup> International Criminal Court, „Al Bashir Case“, o.D., letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>24</sup> Department of International Relations and Cooperation, „Government Notices No. 3472“, 29. Mai 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>25</sup> Republic of South Africa, „Implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court Act, 2002“, Government Gazette 445, no. 23642, 18. Juli 2002, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

## Geopolitische Auswirkungen: Delegitimierung internationaler Strafjustiz?

Im März 2023 teilte ein Sprecher von Präsident Ramaphosa mit, Südafrika sei sich der Auslieferungsverpflichtung durchaus bewusst. Doch das Land befand sich gleichzeitig in einer geopolitischen Zwickmühle. Die Erklärung Präsident Putins, nicht am BRICS-Gipfeltreffen teilzunehmen, hat einen größeren politischen Eklat zwischen den beiden Ländern verhindert.

Die Diskussion um eine etwaige Verpflichtung zur Auslieferung Putins im Falle einer Gipfelteilnahme hat die Debatte über internationale Institutionen im Allgemeinen und die Legitimität des IStGH im Besonderen abermals aufkeimen lassen. Südafrika hat immer wieder angekündigt, den Gerichtshof zu verlassen. Dies liegt neben den Querelen im Fall Bashir auch daran, dass wichtige Staaten wie die USA, China oder auch Russland keine Mitglieder sind. Die Regierung in Pretoria hat in der Vergangenheit immer wieder kritisiert, dass zahlreiche Verbrechen, die beispielsweise US-amerikanische Staatsbürger begangen hätten, völkerstrafrechtlich nicht geahndet werden konnten. Hier steht der Vorwurf westlicher Doppelmoral im Raum, wie ihn auch andere afrikanische Staaten erheben.

Denn der IStGH wurde oftmals dafür kritisiert, ausschließlich afrikanische Staatsbürger verurteilt zu haben. Dies liegt jedoch nicht zwingend an einem „Africa Bias“,<sup>26</sup> der häufig unterstellt wird, sondern unter anderem auch daran, dass sich eine große Anzahl von Mitgliedstaaten des IStGH auf dem afrikanischen Kontinent findet. Bislang blickt der Gerichtshof zuvorderst auf die schwersten Verbrechen und fokussiert sich auf Länder, in denen eine innerstaatliche Strafverfolgung schwierig oder gar ausgeschlossen ist. Der Chefankläger hat inzwischen in zahlreichen weiteren Ländern Ermittlungen aufgenommen, zum Beispiel in Afghanistan oder Palästina. Solange diese Verfahren nicht abgeschlossen sind, wird die Kritik am Gerichtshof aber nicht schwinden.

Dies geht mit Konsequenzen für die Glaubwürdigkeit einher. Die Afrikanische Union verabschiedete 2017 eine Resolution, in der sie ihre Mitgliedstaaten dazu aufrief, das Rom-Statut zu verlassen.<sup>27</sup> Als erstes Land vollzog Burundi offiziell diesen Schritt.<sup>28</sup> Gambia hatte bereits 2016 seinen Austritt aus dem Statut bekannt gegeben, nahm diese Erklärung nach den Wahlen im Jahr darauf aber wieder zurück.<sup>29</sup> Gleichzeitig sprechen sich nach wie vor zahlreiche afrikanische Staaten, darunter Nigeria, für einen Verbleib im IStGH aus.<sup>30</sup> Ein Massenexodus aus dem Vertragsregime hat sich bislang nicht eingestellt. Nichtsdestotrotz sind die gegen den IStGH gerichteten Vorwürfe keineswegs verstummt. Einige afrikanische Länder und die AU streben nach wie vor an, dass Afrika in justizieller Hinsicht ein unabhängigerer Kontinent wird. Im Rahmen ihrer African Peace and Security Architecture hat sich die AU dem Vorhaben verschrieben, einen eigenen afrikanischen Strafgerichtshof zu etablieren – ohne bisher jedoch konkrete Schritte eingeleitet zu haben.

<sup>26</sup> ICC Forum, „Africa Question: Is the International Criminal Court (ICC) targeting Africa inappropriately?“, o.D., letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>27</sup> Constance Johnson, „African Union: Resolution Urges States to Leave ICC“, Library of Congress, Global Legal Monitor Collection, 10. Februar 2017, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>28</sup> Camila Domonoske, „South Africa Announces Withdrawal From International Criminal Court“, The Two-Way (blog by NPR), 21. Oktober 2016, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>29</sup> International Criminal Court, „ASP President welcomes Gambia’s decision not to withdraw from the Rome Statute“, 17. Februar 2017, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>30</sup> Elise Keppler, „AU’s ‚ICC Withdrawal Strategy‘ Less than Meets the Eye“, Human Rights Watch, 1. Februar 2017, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

## Ausblick und Empfehlungen

Putins Ankündigung, nicht am BRICS-Gipfeltreffen teilzunehmen, ist für die südafrikanische Regierung auch ein Erfolg, weil es ihr damit gelungen ist, sich aus einem schwierigen Dilemma herauszumanövrieren. Darüber hinaus verdeutlicht die Absage, dass Putin eine Auslieferung an den IStGH durch Südafrika keineswegs für ausgeschlossen hält. Der Oberste Gerichtshof des Landes hat eine mögliche Verhaftung durch eine Äußerung vom Juli 2023 noch einmal untermauert. Dabei machte er die südafrikanische Regierung auf ihre rechtliche Verpflichtung aufmerksam, Präsident Putin festzunehmen und an den IStGH auszuliefern, sollte er jemals südafrikanischen Boden betreten. Auch wenn Putin dem Gipfel nun fernbleibt, sollte die Bundesregierung weiterhin auf die internationale Umsetzung des Haftbefehls drängen. Denn bereits im kommenden Jahr wird in Rio de Janeiro das Treffen der G20 stattfinden, und eine Teilnahme Putins daran ist keinesfalls auszuschließen. Brasilien hat das IStGH-Statut ratifiziert und steht daher vor ähnlichen rechtlichen Fragestellungen – und vollzieht mit Blick auf seine Russlandpolitik eine ähnliche Gratwanderung wie Südafrika.

Ein Festhalten der Bundesregierung am Haftbefehl könnte allerdings etwaige Ressentiments gegenüber multilateralen Foren, die als westlich dominiert gelten, weiter befördern. Um solche Spannungen mit Blick auf afrikanische Staaten zu überwinden, sollte Berlin deren Bestreben offen unterstützen, einen regionalen Strafgerichtshof zu etablieren. Hier gilt es darauf zu achten, dass mit der Errichtung eines solchen Gerichts nicht der gleichzeitige Austritt aus dem Rom-Statut verbunden wäre. Vielmehr sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass beide Gerichtshöfe nebeneinander bestehen und einander ergänzen könnten.

Im Verhältnis zwischen dem IStGH und nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Gerichten gilt bereits das Prinzip der Subsidiarität. Das heißt, der IStGH kann und darf nur tätig werden, wenn ein Staat, der grundsätzlich die Gerichtsbarkeit im Hinblick auf einen völkerrechtlich relevanten Sachverhalt hat, nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen. Ein ähnliches Verhältnis könnte zukünftig zwischen dem IStGH und einem afrikanischen Strafgerichtshof bestehen. Die Bundesregierung kann überdies versuchen, zu einem besseren Verhältnis zwischen IStGH und AU beizutragen. Beispielsweise könnte sie innerafrikanische Entwicklungen unterstützen und im Falle der Schaffung eines regionalen Strafgerichtshofs aufzeigen, dass dies nicht mit einem kompletten Zerfall des IStGH verbunden wäre. Hier sollte sich die Bundesregierung klar positionieren.

Zugleich sollte sie Vorwürfen westlicher Doppelmoral, die sich seit der Pandemie verschärft haben, aktiver entgegenwirken. Hier könnte es helfen, wenn deutsche und europäische Akteure die eigenen Interessen klarer kommunizieren, anstatt sie hinter Werten zu verstecken, gerade mit Blick auf Russland. Deutschland und die EU sollten stärker verdeutlichen, dass es bei dem Wunsch nach Unterstützung gegen Russland nicht nur um eine Frage der Einhaltung des Völkerrechts geht. Vielmehr sollte vermittelt werden, dass der Krieg in Europa die eigenen Sicherheitsinteressen berührt. Ein transparenterer Umgang mit den eigenen Interessen kann dazu beitragen, die Kritik zu entkräften, dass westliche Staaten die multilaterale Ordnung zur Durchsetzung eigener Anliegen nutzen.

Mittelfristig bedarf es weitreichender Anstrengungen, um das Vertrauen in die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken. Cyril Ramaphosa fand dafür beim Pariser „Summit for a New Global Financial Pact“ im Juni 2023 ungewöhnlich deutliche Worte.



Er erklärte das mangelnde Vertrauen gegenüber westlichen Partnern als eine Reaktion auf das Horten von Impfstoffen und die fehlende Solidarität während der Pandemie.<sup>31</sup> Dies zeigt, warum das Interesse an alternativen Kooperationsformaten in afrikanischen Staaten und insgesamt im Globalen Süden gewachsen ist. Es überrascht nicht, dass Russland und China mehr politisches wie ökonomisches Kapital in die BRICS-Schale werfen und diese Angebote auf großen Anklang stoßen. Ein Gegensteuern durch konkrete Kooperations- und Finanzierungsangebote im Rahmen der G7 ist eine Option. Hier wird es künftig besonders wichtig sein, dass solche Zusagen auch eingehalten und zeitnah umgesetzt werden. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass ein Wettlauf um Partner über die G7 das Narrativ einer Frontstellung zwischen dem Westen und den BRICS weiter verstärkt. Die Anfrage Emmanuel Macrons, am BRICS-Gipfel teilzunehmen, war ein interessanter symbolischer Vorstoß, weil der französische Präsident damit einen Versuch unternommen hat, auf das Forum zuzugehen. Auch wenn diese Anfrage nicht von Erfolg gekrönt war: Deutschland und die EU könnten weitere Möglichkeiten ausloten, um auf die BRICS zuzugehen und so der Blockbildung systematisch entgegenzuwirken.

Einige afrikanische Staaten gestalten zunehmend eine gemeinsame Außenpolitik, die die eigenen Interessen nach vorne stellt. Auch Südafrika hat in einem politikleitenden Dokument von August 2022 seine Konzentration auf den afrikanischen Kontinent unterstrichen.<sup>32</sup> Dies zeigt sich mittlerweile auch mit Blick auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine. Die Versuche von sechs afrikanischen Staaten – darunter Südafrika –, zwischen Russland und der Ukraine zu vermitteln, führten zwar erwartungsgemäß nicht zur Beilegung des Konflikts. Dennoch lassen sie sich als Bemühungen um eine gemeinsame (Re-)Positionierung beschreiben. Sie sollten als das Bestreben afrikanischer Staaten anerkannt werden, eine aktive Haltung zum Konflikt zu entwickeln – weg von der Neutralität, hin zu einem eigenständigen Standpunkt zwischen westlichen Akteuren auf der einen Seite und China sowie Russland auf der anderen. Deutschland und die EU könnten diese Entwicklung fördern, indem sie es deutlich und aktiv unterstützen, dass im VN-Sicherheitsrat ein afrikanischer Sitz geschaffen wird.

*Dr. Melanie Müller leitet das Projekt „Forschungsnetzwerk Nachhaltige Globale Lieferketten“ und ist Wissenschaftlerin in der SWP-Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten. Dr. Elisabeth Hoffberger-Pippan ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Peace Research Institute Frankfurt / Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.*

<sup>31</sup> Anthony Molyneux, „Frosty reactions at Paris summit as Ramaphosa slams West for vaccine ‚inequality‘“, TimesLIVE, 26. Juni 2023, letzter Zugriff 29. Juni 2023.

<sup>32</sup> Statement of Minister of International Relations and Cooperation Naledi Pandor, Pretoria, 1. August 2023, letzter Zugriff 7. August 2023.

### Megatrends Afrika

ist eine Kooperation von SWP, IDOS und IfW. Die Publikationen geben die Auffassung der Autor\*innen wieder. Die Veröffentlichungen durchlaufen intern ein Begutachtungsverfahren.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz

### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik |  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit  
**IDOS** German Institute of  
Development and  
Sustainability  
**IfW** Kiel Institut  
für Weltwirtschaft

[www.megatrends-afrika.de](http://www.megatrends-afrika.de)  
[megatrends-afrika@swp-berlin.org](mailto:megatrends-afrika@swp-berlin.org)

ISSN 2747-4283  
DOI 10.18449/2023MTA-  
KA06

Gefördert durch: