

Die BRICS in Afrika: Neue Partnerschaften für Entwicklung?

Vom 26. bis zum 27. März 2013 präsentierte sich Südafrika als Gastgeber des Gipfeltreffens der BRICS-Staaten, Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Im Fokus des Ereignisses in der Hafenstadt Durban standen die Beziehungen der fünf Schwellenländer zu den afrikanischen Staaten. Die Staatengruppe hielt ihr fünftes Gipfeltreffen unter dem Motto „BRICS and Africa – Partnership for Development, Integration and Industrialisation“.

Die Gruppe der sog. BRICS-Staaten, Brasilien, Russland, Indien, China und seit 2011 auch Südafrika, umfasst mittlerweile 40% der Weltbevölkerung. Für besonderes Aufsehen sorgen die fünf Schwellenländer seit einigen Jahren durch ihr kontinuierliches Wirtschaftswachstum von mehr als 10%, mit welchem sie die traditionellen Wachstumsmärkte westlicher Länder in den Schatten stellen. Die BRICS verfügen gemeinsam über ein BNE in Höhe von ca. 14,9 Bio. USD und erzeugten innerhalb der letzten Dekade 50% des weltweiten Wirtschaftswachstums. Selbst die 2008 einsetzende internationale Finanzkrise überstanden die aufstrebenden Schwellenländer weitestgehend unbeschadet.

Von BRIC zu BRICS

Die Entstehung des Akronyms BRIC geht auf den Chefvolkswirt der Großbank Goldman Sachs, Jim O'Neill, zurück. Dieser legte 2001 in seinem Aufsatz „The world needs better economic BRICs“ seine Beobachtung eines zehnjährigen Investment-Booms in

den Schwellenländern Brasilien, Russland, Indien und China dar.¹

Nach vorausgegangenen Konsultationen in New York trafen sich die Staats- und Regierungschefs der vier Länder 2009 erstmals zu einem internationalen Gipfeltreffen in der russischen Industriemetropole Jekaterinburg. Drei weitere Gipfeltreffen folgten: 2010 in Brasilia, 2011 im chinesischen Sanya und 2012 in Neu-Delhi. Daneben fanden regelmäßige Treffen der Außen-, Wirtschafts-, Finanz- und Handelsminister sowie weitere Konsultationen auf ministerieller Ebene statt.

Am 21. September 2010 beschlossen die BRIC-Außenminister, Südafrika einzuladen, der Gruppe beizutreten. Der südafrikanische Präsident, Jacob Zuma, nahm daraufhin am Gipfeltreffen im April 2011 in Sanya erstmals als vollwertiges Mitglied teil. Im selben Jahr erfolgte die Gründung des BRICS Forum als internationale Organisation zur Förderung wirtschaftlicher, politischer und kultureller Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Auf der politischen Agenda der BRICS stehen Reformbemühungen im Rahmen der internationalen Institutionen UN, IWF und Weltbank ebenso wie das Eintreten für Klimaschutz, Energie- und Lebensmittelsicherheit und die Erfüllung der UN-Millennium-Entwicklungsziele (MDGs).² Das internationale Interessenspektrum der BRICS-Staaten hat sich über die Jahre hinweg kontinuier-

¹ Vgl. O'Neill, Jim: Building Better Global Economic BRICs, Goldman Sachs Global Economics Paper No 66/2011.
² Vgl. FIFTH BRICS SUMMIT. About BRICS: <http://www.brics5.co.za/about-brics/> (abgerufen am 07.03.2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MARIUS GLITZ

April 2013

www.kas.de/suedafrika

lich ausgeweitet, woraus mittlerweile Stellungnahmen zu sicherheitspolitischen Themen wie dem internationalen Terrorismus, dem Nahost-Konflikt, der Sicherheitslage in Nordafrika, Afghanistan, Iran oder Syrien resultieren. Dabei scheuen die BRICS nicht vor massiver Kritik an westlichen Militäroperationen in fragilen Staaten, die sie zumeist mit ihrem Eintreten für die Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten unter Berufung auf völkerrechtlich garantierte Souveränitätsrechte begründen.

Der größte gemeinsame politische Konsens der BRICS besteht in ihrem Streben, das aus ihrer Sicht westlich dominierte Weltssystem sukzessive in eine multipolare Ordnung umzuwandeln. So äußerte sich der Koordinator für die BRICS-Beziehungen im russischen Außenministerium im Januar 2012:

„The role of the BRICS as a new model for global relations, one that overrides the old East-West and North-South barriers, is substantially more rewarding.“³

In diesem Zuge fordern die BRICS verstärkte Mitspracherechte innerhalb der UN sowie der internationalen Währungsinstitutionen, Weltbank und IWF ein. Beispielsweise macht sich die Staatengruppe als Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Reforminteressen am Weltwährungssystem zu nutze, dass der wirtschaftlich angeschlagene Westen besonders seit der Finanzkrise mehr denn je auf die Geldeinlagen der großen Schwellenländer angewiesen ist.

Die Ergebnisse des fünften BRICS-Gipfels: Ambitionierte Vorhaben wenig konkretisiert

Mit Südafrika als Gastgeber des fünften Gipfeltreffens schloss sich in diesem Jahr der Kreis des rotierenden Vorsitzes innerhalb der BRICS. Die Vertreter der bedeutendsten Schwellenländer trafen sich zum ersten Mal auf dem afrikanischen Kontinent. Die zweitägige Zusammenkunft endete mit wegweisenden Entscheidungen, über deren konkre-

te Umsetzung die Öffentlichkeit jedoch noch im Unklaren gelassen wurde.

Zu den wichtigsten Schritten zählte die bereits im Vorfeld erwartete Gründungserklärung über eine BRICS-Entwicklungsbank. Bereits am ersten Tag des Gipfeltreffens verkündete der südafrikanischen Finanzminister, Pravin Gordhan, man habe sich geeinigt, eine gemeinsame Bank zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten in Schwellen- und Entwicklungsländern zu errichten. Die BRICS-Entwicklungsbank wird von vielen Beobachtern als erster konkreter Schritt angesehen, die Fünfergruppe endlich auch institutionell zu untermauern. Auch wenn die BRICS-Bank mit ihren vermutlich 50 Mrd. USD Startkapital keine Alternative, sondern eine Ergänzung⁴ zu den traditionellen Bretton-Woods-Institutionen darstellen wird, ist zu erwarten, dass sie stärker auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern ausgerichtet ist. Nicht einigen konnten sich die BRICS-Staaten bislang jedoch auf den Standort der Bank, die Zusammensetzung ihrer Mitspracherechte sowie ihren genauen organisatorischen Aufbau. Des Weiteren sind Unstimmigkeiten hinsichtlich der regionalen Priorität von Investitionsvorhaben zu erwarten. Insbesondere Indien und Südafrika werden um Darlehen für ihren dringend notwendigen Infrastrukturausbau konkurrieren.

Es ist damit zu rechnen, dass der Aufbau einer funktionsfähigen BRICS-Entwicklungsbank noch Jahre in Anspruch nehmen wird. Aus diesem Grund beschlossen die fünf Länder als sofortige Maßnahme, die Zusammenlegung eines gemeinsamen Devisenvorrats von 100 Mrd. USD, um gegenseitig ihre finanzielle Handlungsfähigkeit während wirtschaftlicher Krisenzeiten zu erhalten. Des Weiteren einigten sich die BRICS-Staaten auf die Gründung eines gemeinsamen Wirtschaftsrats, der Investitionen zwischen den Partnerländern anregen soll. Außerdem vereinbarten China und Brasilien ein bilaterales Währungs-SWAP-Abkommen in Höhe von 30 Mrd. USD pro

³ Lukov, Vadim: A global forum for the new generation. The role of the BRICS and the prospects for the future, BRICS Information Centre, Univ. of Toronto, 24.01.2012.

⁴ Vgl. Standard Bank: Africa Macro. EM10 & Africa. The BRICS development bank. Cautious optimism, 25.02.2013, S. 2.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MARIUS GLITZ

April 2013

www.kas.de/suedafrika

Jahr⁵, um ihre Abhängigkeit vom US-Dollar bei Tauschgeschäften zu verringern. Gleichzeitig festigten China und Südafrika am Rande des Gipfels ihre bilateralen Handelsbeziehungen. Der chinesische Präsident Xi Jinping traf bereits im Vorfeld des BRICS-Gipfels zu bilateralen Gesprächen mit Jacob Zuma in Pretoria zusammen. China bestreitet derzeit ein Drittel seines Afrikahandels aus seiner Partnerschaft mit Südafrika und ist dadurch für Südafrika zum größten Wirtschaftspartner aufgestiegen. Zuletzt erklärten Südafrika und Russland, sie wollten eine an die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) angelehnte Institution zur Koordinierung ihrer Platin- und Palladiumexporte gründen.⁶ Alle Entscheidungen des Gipfels beinhalteten ein deutliches Signal der Verringerung wirtschaftlicher Anhängigkeiten gegenüber dem Westen.

Ein Zusammenschluss von Konkurrenten

Fachleute sind sich einig, dass die ökonomischen und politischen Interessen der BRICS weitgehend divergieren. Bislang haben es die fünf Schwellenländer kaum vollbracht, ihre nationalen Interessen gemeinsamen Zielen unterzuordnen. Im Allgemeinen werden die BRICS am ehesten mit der Gruppe der G8 verglichen. Noch verfügen sie nicht über ein permanentes Sekretariat als institutioneller Unterbau und ähnlich der G8 nimmt der jährlich rotierende Vorsitz einen starken Einfluss auf die politische Agenda der Staatengruppe.⁷

Auf politischer Ebene streben besonders Brasilien und die Nuklearmacht Indien nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC). China hingegen will die Führungsrolle der USA in einem bipolaren Weltsystem herausfordern.⁸ Darüber hinaus befinden sich die militärischen Kontrahenten Indien und China gerade in einem Rüstungswettlauf zur Sicherung ihrer strategischen Interessen in Südostasien.

⁵ Vgl. Gordhan signals progress as Brics bank takes shape, in: Business Day, 27.03.2013.

⁶ Vgl. SA, Russia plan to sew up world platinum market, in: The Star. Business Report, 28.03.2013.

⁷ Vgl. 5th Annual BRICS Summit. Not a new case of club diplomacy, in: GEGAfrica, 20.03.2013.

⁸ Vgl. Die Brics-Staaten ringen um Einfluss, Neue Zürcher Zeitung, 30.03.2012.

Territoriale Grenzstreitigkeiten und die Asylgewährung Indiens an den Dalai Lama sorgen seit Jahrzehnten für wiederholte diplomatische Eiszeiten zwischen beiden Ländern. Dies verdeutlicht allzu sehr den fragilen Zusammenhalt der BRICS.

Des Weiteren unterscheiden sich die BRICS durch fundamental verschiedene Staatsmodelle, bei denen zwischen den konsolidierten Demokratien, Brasilien, Indien, Südafrika und den autoritären, nur formell demokratisch legitimierten Regimen, China und Russland zu unterscheiden ist.

Die BRICS variieren ebenfalls deutlich in ihrer Wirtschaftskraft. China ist inzwischen – nach den USA – zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt aufgestiegen und alleine mächtiger als alle übrigen BRICS-Staaten zusammengefasst. Brasilien verfügt über das siebtgrößte BNE weltweit. Russland und Indien rangieren immerhin an neunter und zehnter Stelle im internationalen Vergleich. Südafrika folgt hingegen erst weit abseits. So wird der Intra-BRICS-Handel zu 85% von China angeführt, das 55% des gesamten BRICS-BNE bestreitet.⁹ Ebenfalls ist China das weitaus größte Ziel für Exporte der übrigen vier Länder, welche fast ausschließlich aus unverarbeiteten Rohstoffen bestehen. Nur China selbst betreibt einen international wettbewerbsfähigen Export mit weiterverarbeiteten Industriegütern. Insgesamt ist der Handel der BRICS untereinander ausbaufähig. Noch immer pflegt jedes einzelne BRICS-Mitglied engere Wirtschaftsbeziehungen zu den USA und Europa als zueinander.¹⁰

Südafrikas Interessen innerhalb der BRICS: Auf der Suche nach Anerkennung als regionale Führungsmacht

Südafrikas BRICS-Mitgliedschaft war von Beginn an umstritten. Als Pretoria im Dezember 2010 seine Beitrittseinladung zur BRIC-Gruppe erhielt, wurde es schon als Außenseiter der neuen Fünfergruppe be-

⁹ Vgl. Freemantle, Simon; Stevens, Jeremy: BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot, Standard Bank Africa Macro. EM10 & Africa, 12.02.2013, S. 1.

¹⁰ Vgl. United by a catchy acronym, in: The New York Times, 30.11.2012.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MARIUS GLITZ

April 2013

www.kas.de/suedafrika

trachtet. Das Land an der Südspitze Afrikas ist hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Abstand das schwächste Mitglied der BRICS. In den vergangenen zehn Jahren wuchs Südafrikas Handel mit den übrigen vier Schwellenländern zwar um das zehnfache, von 3.2 Mrd. USD auf mittlerweile 37 Mrd. USD pro Jahr.¹¹ Jedoch beträgt sein Betrag zum Intra-BRICS-Handel nur 2,8% sowie 2,6% zum gemeinsamen BNE der fünf Länder.

Südafrika nutzt seine Mitgliedschaft im Kreise der mächtigsten Schwellenländer in erster Linie als Forum, um seinen außenpolitischen Interessen Nachdruck zu verleihen.¹² So stellt sich die größte Volkswirtschaft in Afrika, selbst als Sprungbrett für Investitionen auf den afrikanischen Kontinent dar, wodurch Pretoria auch die Aufnahme in die BRICS-Gruppe gelang. Die südafrikanische Regierung erhofft sich als Mitglied der Staatengruppe eine internationale Aufwertung seiner Rolle als selbsternannter Vorreiter für Entwicklung in Afrika. Darüber hinaus betrachtet sich Pretoria seit dem Ende der Apartheid auf internationalem Parkett immer selbstbewusster auch als Fürsprecher des globalen Südens. Aus diesem Grunde lud Präsident Zuma zusätzlich eine Reihe afrikanischer Staats- und Regierungschefs nach Durban, mit dem Ziel die BRICS-Gruppe noch stärker an afrikanische Interessen anzunähern.¹³

Südafrika sieht seinen Wert für die BRICS darüber hinaus in seinem Reichtum an mineralischen Rohstoffen und einer für afrikanische Verhältnisse hervorragenden Infrastruktur. Südafrika erschließen sich mit der BRICS-Partnerschaft daher wichtige Chancen, die eigenen Entwicklungshindernisse zu überwinden.

Der geostrategische Interessenfokus Südafrikas liegt prioritär auf dem afrikanischen

Kontinent und im speziellen auf der engeren Nachbarschaft. Südafrika betreibt über 80% seines Afrikahandels innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC).¹⁴ Dabei befindet sich Pretoria besonders gegenüber seinen unmittelbaren Nachbarländern in einem schwierigen Balanceakt zwischen wirtschaftlicher Dominanz und integrierender Wirkung. Im Kreise der SADC gilt Südafrika aufgrund seiner Wirtschaftskraft seit jeher als Motor regionaler Integration. Gleichmaßen lastet dem Land dort immer noch sein Ruf aggressiver Apartheid-Dominanz an.

Die BRICS als Entwicklungsmotor für Sub-Sahara-Afrika?

Im 50. Jubiläumjahr der Gründung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) waren die Erwartungen der afrikanischen Führer an Pretoria groß, ein Konzept darzulegen, welches eine Partnerschaft auf Augenhöhe mit den BRICS-Staaten ermöglicht. Denn mittlerweile nehmen auch die kritischen Stimmen afrikanischer Intellektueller zu, die das Engagement der BRICS auf dem Kontinent als pures, realpolitisches Kalkül verurteilen.¹⁵

Nach Jahrzehnten der wirtschaftlichen Marginalisierung setzen Unternehmen aus aller Welt neue Hoffnung in die wachsenden Märkte südlich der Sahara, wo sich eine Zahl von Ländern zu beliebten Investitionszielen wandelt. In Anlehnung an die asiatischen Tigerstaaten ist schon die Rede von den aufstrebenden Löwenstaaten Afrikas. Schwellenländer, darunter an erster Stelle die BRICS, sind den westlichen Staaten auf der Suche nach neuen Investitionschancen in Afrika bereits um einiges voraus.

Hier kommt abermals China eine Vorreiterrolle zu. Chinas verstärktes Wirtschaftsentagement in Afrika seit der Jahrtausendwende löste einen neuen Ressourcenwettbewerb in Subsahara aus. Rohstoffe bilden die

¹¹ Vgl. Freemantle, Simon; Stevens, Jeremy: BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot, Standard Bank Africa Macro. EM10 & Africa, 12.02.2013, S. 3.

¹² Vgl. Alden, Chris; Schoeman, Maxi: South Africa in the company of giants. The search for leadership in a transforming global order, S. 115.

¹³ Vgl. Statement by President Jacob Zuma on the eve of the hosting of the 5th BRICS Summit at Sefako Makgatho Presidential Guest House, Pretoria: <<http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=35246&tid=102699>> (abgerufen am 02.04.2013).

¹⁴ Vgl. Freemantle, Simon; Stevens, Jeremy: BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot, Standard Bank Africa Macro. EM10 & Africa, 12.02.2013, S. 5.

¹⁵ Vgl. Africa told to be wary of Chinese exploitation, in: Risc Africa Magazine: <<http://www.riskafrica.com/africa-told-to-be-wary-of-chinese-exploitation/>> (abgerufen am 03.04.2013).

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MARIUS GLITZ

April 2013

www.kas.de/suedafrika

Grundlage für das volkswirtschaftliche Wachstum der BRICS. Zudem entstehen mit der wachsenden, urbanen Mittelschicht in afrikanischen Ländern neue Absatzmärkte für Industriegüter aus den fünf Schwellenländern.

Die BRICS handelten 2012 mit einem Volumen von 340 Mrd. USD mehr mit Afrika als untereinander. Dabei ist China für 60% des BRICS-Afrikahandels verantwortlich.¹⁶ Inzwischen sind die BRICS zu den größten Wirtschaftspartnern und Neuinvestoren in Afrika aufgestiegen, wodurch sie international die ökonomische und außenpolitische Bedeutung des Kontinents erhöhen. Aber leisten Sie auch einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung?

Gerade weil die BRICS in Afrika ähnliche Interessen im Bereich der Rohstoffsicherung, des Infrastrukturausbaus und der Erschließung landwirtschaftlicher Nutzflächen verfolgen, treten sie meist in Konkurrenz zueinander auf. Bisher überwiegen daher in den BRICS-Afrika-Beziehungen nationale Alleingänge und bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Schwellenländern und ihren afrikanischen Partnern. Dabei lässt sich eine Vermischung ökonomischer Interessen mit entwicklungspolitischem Engagement erkennen.

Aufgrund ihres rasanten, ökonomischen Aufschwungs der letzten Jahre werden die BRICS international von Wirtschaftsfachleuten bestaunt und in der Wissenschaft bereits als Entwicklungsmodelle für andere Staaten studiert. Der sog. chinesische „Beijing Consensus“¹⁷ dient vielen Schwellenländern, in Abgrenzung zu dem marktliberalen *Washington Consensus* der Weltwährungsinstitutionen, als Vorbild für alternative Entwicklungspfade. Brasilien erzielte durch seine Sozialprogramme, „Bolsa Família“ und „Brasil Sem Miséria“, während der Lula-Administration erstaunliche Erfolge beim Abbau von Einkommensungleichheit sowie der Verbesserung der Gesundheits-

versorgung und Bildung. China holte durch die Schaffung von Arbeitsplätzen Millionen von Menschen aus der absoluten Armut.

Das Auftreten der BRICS-Staaten in Subsahara-Afrika beinhaltet Elemente klassischer Süd-Süd-Kooperationen, die der Verringerung der Abhängigkeit der Länder des globalen Südens von den westlichen Industrieländern dienen.¹⁸ Damit sind die BRICS, neben ihren Wirtschaftsinteressen, als neue Geber im Begriff, das internationale Gebilde der EZ nachhaltig zu verändern. Mit ihren steigenden EZ-Ausgaben (Brasilien und Indien je eine Mrd. USD sowie China 2 Mrd. USD¹⁹) treten die einstigen Empfänger von Entwicklungsgeldern zunehmend in Konkurrenz zu traditionellen westlichen EZ-Akteuren.

In Subsahara-Afrika präsentieren sich die BRICS als Partner auf Augenhöhe. In Abgrenzung zur klassischen westlichen Geber-Nehmer-Beziehung machen sich die fünf Schwellenländer dabei zunutze, dass sie aus ihrer Sicht von einer Vergangenheit als „imperialistische“ Akteure unbelastet sind, ja teils selbst einst europäische Kolonien waren.

Zur Freude vieler afrikanischer Machthaber legen die BRICS höchste Priorität auf die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten ihrer Handelspartner. Im Gegensatz zu westlichen Staaten, knüpfen sie EZ und Wirtschaftsbeziehungen nicht konsequent an unliebsame Auflagen hinsichtlich guter Regierungsführung, Einhaltung von Menschenrechten oder Umweltvorgaben.

Alles in allem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die BRICS in erster Linie eigene wirtschaftliche Entwicklungsinteressen verfolgen, als dass sie als großzügige Gön-

¹⁶ Vgl. Freemantle, Simon; Stevens, Jeremy: BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot, Standard Bank Africa Macro. EM10 & Africa, 12.02.2013, S. 4.

¹⁷ Stolte, Christina; Fontaine, Dana de la: Neue externe Akteure in Afrika, GIGA Focus Afrika Nr. 7/2012, S. 5.

¹⁸ Vgl. Fontaine, Dana de la; Seifert, Jurek: Die Afrikapolitik Brasiliens. Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation?, in: Stehnen, Franziska (u.a.) (Hg.): Afrika und externe Akteure. Partner auf Augenhöhe?, (Weltregionen im Wandel, Bd. 8), Baden-Baden 2010, S. 157-174, S. 157.

¹⁹ Vgl. Cabral, Lidia; Weinstock, Julia: Brazil. An emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation, (ODI Briefing Paper No 64), Okt. 2010, S. 1.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

MARIUS GLITZ

April 2013

www.kas.de/suedafrika

ner in Afrika auftreten würden. Der Nutzen für Afrika besteht eher im Zugang zu günstiger Technologie, Krediten und neuen Absatzmärkten für Rohstoffe in den BRICS. Dadurch gelingt es einigen afrikanischen Ländern schon heute, ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren traditionellen westlichen Wirtschaftspartnern zu verbessern.

Zugleich schaffen die Handelsbeziehungen der BRICS zu Afrika in mancherlei Hinsicht auch neue Abhängigkeitsverhältnisse. Als problematisch erscheint vor allem, dass afrikanische Staaten bislang über keine kohärente Strategie für eine Kooperation mit der BRICS-Gruppe verfügen. Die Ausarbeitung von Partnerschaftskonzepten im Rahmen der internationalen, afrikanischen Organisationen, allen voran in der AU, ist dringend notwendig.