



Marius Glitz ist Trainee der Konrad-Adenauer-Stiftung in Johannesburg.

## SÜDAFRIKA IM KREISE DER BRICS

### **DAS EINTRITTSTOR DER SCHWELLENLÄNDER ZUM AFRIKANISCHEN KONTINENT**

*Marius Glitz*

Vom 26. bis zum 27. März 2013 hat sich Südafrika als Gastgeber des Gipfeltreffens der BRICS-Staaten präsentiert. In der Hafenstadt Durban standen die Beziehungen der fünf Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zu den afrikanischen Staaten im Mittelpunkt. Entsprechend überschrieb die Staatengruppe, der Südafrika seit 2011 angehört, ihr fünftes Gipfeltreffen mit dem Motto „BRICS and Africa – Partnership for Development, Integration and Industrialisation“. Südafrika nutzte die Gelegenheit für eine Selbstdarstellung als Eintrittstor zum afrikanischen Kontinent, um seine wirtschaftliche Außen-seiterrolle unter den rasant wachsenden Schwellenländern zu überwinden.

Das Zusammenwirken der BRICS-Staaten findet international große Aufmerksamkeit, umfassen sie doch mittlerweile 40 Prozent der Weltbevölkerung. Für besonderes Aufsehen sorgen die fünf Schwellenländer seit einigen Jahren durch ihr kontinuierliches Wirtschaftswachstum von bis zu zehn Prozent, mit dem sie die traditionellen Wachstumsmärkte westlicher Länder in den Schatten stellen. Die BRICS verfügen gemeinsam über ein Bruttonationaleinkommen (BNE) in Höhe von ca. 14,9 Billionen US-Dollar und erzeugten innerhalb der letzten Dekade 50 Prozent des weltweiten Wirtschaftswachstums. Selbst die 2008 einsetzende internationale Finanzkrise überstanden die aufstrebenden Schwellenländer weitgehend unbeschadet.

## VON BRIC ZU BRICS

Die Prägung 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“<sup>1</sup> seine Beobachtung eines zehnjährigen Investment-Booms in den Schwellenländern Brasilien, Russland, Indien und China dar.

Infolgedessen begannen die vier Schwellenländer im September 2006 hochrangige diplomatische Konsultationen in New York. Daraufhin trafen sich die Staats- und Regierungschefs der BRIC 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.



Südafrikas Präsident Jacob Zuma (r.) nahm am BRICS-Gipfeltreffen im April 2011 in Sanya erstmals als vollwertiges Mitglied teil. | Quelle: Government ZA (CC BY-ND).

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

1 | Jim O'Neill, „Building Better Global Economic BRICs“, *Goldman Sachs Global Economics Paper*, 66, 2011.

des BRICS-Forums 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 VN, IWF und Weltbank ebenso wie das Eintreten für Klimaschutz, Energie- und Lebensmittelsicherheit sowie die Erfüllung der VN-Millennium-Entwicklungsziele (MDGs).<sup>2</sup> Das internationale Interessenspektrum der BRICS-Staaten hat sich über die Jahre hinweg kontinuierlich ausgeweitet, woraus mittlerweile Stellungnahmen zu sicherheitspolitischen Themen wie dem internationalen Terrorismus, dem Nahost-Konflikt, der Sicherheitslage in Nordafrika, Afghanistan, Iran oder Syrien resultieren. Dabei üben die BRICS massive Kritik an westlichen Militäroperationen in fragilen Staaten, die sie zumeist mit ihrem Eintreten für die Nicht-einmischung 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 Weltsystem sukzessive in eine multipolare Ordnung umzuwandeln. Dabei betrachten sich die größten Schwellenländer keinesfalls nur auf einer intermediären Entwicklungsstufe zwischen Zentrum und Peripherie, sondern „als ein neues Modell für globale Beziehungen, das alte Ost-West- und Nord-Süd-Barrieren aufhebt“.<sup>3</sup> In diesem Zuge fordern die BRICS verstärkte Mitspracherechte innerhalb der VN sowie der internationalen Währungsinstitutionen Weltbank und IWF ein. Beispielsweise macht sich die Staatengruppe als Druckmittel zur Durchsetzung ihrer Reforminteressen am Weltwährungssystem zunutze, dass der wirtschaftlich angeschlagene Westen besonders seit der Finanzkrise mehr denn je auf die Geldanlagen der großen Schwellenländer angewiesen ist.

**Die BRICS fordern verstärkte Mitspracherechte innerhalb der VN sowie der internationalen Währungsinstitutionen Weltbank und IWF ein.**

2 | Vgl. Fifth BRICS Summit, „About BRICS“, <http://brics5.co.za/about-brics> [07.03.2013].

3 | Vadim Lukov, „A global forum for the new generation. The role of the BRICS and the prospects for the future“, BRICS Information Centre, University of Toronto, 24.01.2012, <http://www.brics.utoronto.ca/analysis/Lukov-Global-Forum.html> [16.04.2013].

Bislang konnten sich die BRICS jedoch noch nicht auf eine eigene Währungsordnung als alternativen Gegenpol zum traditionellen Bretton-Woods-System einigen. Auf dem fünften Gipfeltreffen im südafrikanischen Durban wurde daher mit Spannung die Gründungserklärung für eine eigene Entwicklungsbank als erste beständige Institution der BRICS erwartet. Die Idee zur Errichtung einer gemeinsamen Bank zur Förderung sozialer und infrastruktureller Entwicklung entstand bereits 2012 auf dem Neu-Delhi-Gipfel. Es ist jedoch fragwürdig, ob das Kreditinstitut, zu dessen Startkapital vermutlich jedes der fünf Länder zehn Milliarden US-Dollar<sup>4</sup> beisteuern wird, einen entscheidenden Reformanstoß zu den internationalen Finanzinstitutionen leisten kann.

### **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 konkrete 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 südafrikanische 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 Milliarden US-Dollar

**Die BRICS-Entwicklungsbank wird von vielen Beobachtern als erster konkreter Schritt angesehen, die Fünfergruppe endlich auch institutionell zu untermauern.**

4 | Vgl. Jaibal Naduvath und Samir Saran, „Thinking the Russian choice: BRICS v/s OECD“, South African Foreign Policy Initiative (SAFPI), 29.01.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/thinking-russian-choice-brics-vs-oecd> [16.04.2013].

Startkapital keine Alternative, sondern eine Ergänzung<sup>5</sup> zu den traditionellen Bretton-Woods-Institutionen darstellen wird, ist zu erwarten, dass sie stärker auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern ausgerichtet sein wird. Nicht einigen konnten sich die BRICS-Staaten bislang jedoch auf den Standort der Bank, die Gewichtung 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.

**Für Südafrika stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich in der Lage ist, ca. 2,5 Prozent seines Staatshaushalts als Kapitaleinlage abzutreten. China müsste nur mit ca. 0,12 Prozent des Haushalts aufkommen.**

Manche Vertreter der BRICS-Staaten plädieren dafür, die Stimmrechte – anders als IWF und Weltbank – gleichmäßig auf die Kreditgeber zu verteilen, weshalb alle fünf Länder zu gleichen Anteilen das Startkapital der Bank bereitstellen sollten. Für Südafrika stellt sich jedoch die Frage, ob es sich wirtschaftlich überhaupt in der Lage befindet, mit zehn Milliarden US-Dollar ca. 2,5 Prozent seines Staatshaushalts als Kapitaleinlage abzutreten. Die chinesische Volkswirtschaft ist 22 Mal größer als die südafrikanische und müsste im Gegenzug nur mit ca. 0,12 Prozent ihres Haushalts aufkommen.<sup>6</sup>

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 Milliarden US-Dollar, um gegenseitig ihre finanzielle Handlungsfähigkeit während wirtschaftlicher Krisenzeiten zu erhalten. Ferner 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 Milliarden US-Dollar pro Jahr,<sup>7</sup> um ihre Abhängigkeit vom US-Dollar bei Tauschgeschäften zu verringern. Am Rande des Gipfels festigten China

5 | Vgl. Simon Freemantle und Jeremy Stevens, „The BRICS development bank. Cautious optimism“, *Standard Bank Africa Macro, EM10 & Africa*, 25.02.2013, 2.

6 | Vgl. ebd., 3.

7 | Vgl. Mariam Isa, „Gordhan signals progress as Brics bank takes shape“, *Business Day*, 27.03.2013, 13.

und Südafrika 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 Erdöl exportierender Länder (OPEC) angelehnte Institution zur Koordinierung ihrer Platin- und Palladiumexporte gründen.<sup>8</sup> Alle Entscheidungen des Gipfels beinhalteten ein deutliches Signal der Verringerung wirtschaftlicher Abhängigkeiten gegenüber dem Westen.

### **EIN ZUSAMMENSCHLUSS VON KONKURRENTEN**

Kürzlich lautete der sinngemäße Kommentar eines südafrikanischen Politikwissenschaftlers zu einem Vertreter der brasilianischen Botschaft in Pretoria: „Die einzige Gemeinsamkeit, die uns verbindet, ist jene, dass unsere beiden Länder nach mehr politischer Anerkennung auf internationaler Ebene streben. Ansonsten betrachte ich uns als Konkurrenten.“<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

8 | Vgl. Dineo Faku, „SA, Russia plan to sew up world platinum market“, *The Star*, Business Report, 28.03.2013, 17.

9 | Diskussion während des SAIIA Media Briefing on BRICS Summit 2013 des South African Institutes of International Affairs (SAIIA), 19.02.2013.

10 | Vgl. Catherine Grant-Makokera, „5<sup>th</sup> Annual BRICS Summit. Not a new case of club diplomacy“, SAIIA, 20.03.2013, <http://saiaa.org.za/feature/5th-annual-brics-summit-not-a-new-case-of-club-diplomacy.html> [17.04.2013].

Weltsystem herausfordern.<sup>11</sup> Darüber hinaus befinden sich die militärischen Kontrahenten Indien und China gerade in einem Rüstungswettlauf zur Sicherung ihrer strategischen Interessen. Territoriale Grenzstreitigkeiten und die Asylgewährung Indiens an den Dalai Lama sorgen seit Jahrzehnten für wiederholte diplomatische Eiszeiten zwischen beiden Ländern. Dies verdeutlicht den fragilen Zusammenhalt der BRICS.

Des Weiteren unterscheiden sich die BRICS durch fundamental verschiedene Staatsmodelle und 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 Prozent von China angeführt, das 55 Prozent des gesamten BRICS-BNE bestreitet.<sup>12</sup> Ebenfalls ist China

**Der Handel der BRICS untereinander ist ausbaufähig. Noch immer pflegt jedes einzelne Mitglied engere Wirtschaftsbeziehungen zu den USA und Europa als zu Partnern innerhalb der Staaten-  
gruppe.**

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 zu seinen Partnerländern innerhalb der Staatengruppe.<sup>13</sup>

Russland fällt mit dem größten Pro-Kopf-Einkommen unter den BRICS ebenfalls aus der Reihe der übrigen Schwellenländer. Der weltweit größte Flächenstaat verfügt über ein relativ ausgeklügeltes Sozialsystem, das sich mit einigen Industrieländern messen kann. Besonders die Tatsache, dass das Land inzwischen ein fester Beitrittskandidat zur

11 | Vgl. Andrea Spalinger, „Die Brics-Staaten ringen um Einfluss“, *Neue Zürcher Zeitung*, 30.03.2012.

12 | Vgl. Simon Freemantle und Jeremy Stevens, „BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot“, *Standard Bank Africa Macro, EM10 & Africa*, 12.02.2013, 1.

13 | Vgl. Ian Bremmer, „United by a Catchy Acronym“, *The New York Times*, 30.11.2012, <http://nytimes.com/2012/12/01/opinion/united-by-a-catchy-acronym.html> [14.05.2013].

westlichen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist, stellt einen Widerspruch zu den gemeinsamen Interessen der BRICS dar.<sup>14</sup>

### **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 betrachtet. 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 Milliarden US-Dollar auf mittlerweile 37 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>15</sup> Jedoch liegt der Beitrag Südafrikas zum Intra-BRICS-Handel bei lediglich 2,8 Prozent und derjenige zum gemeinsamen BNE bei 2,6 Prozent. Südafrika kämpft zudem damit, sein dreiprozentiges Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. Nicht zuletzt aufgrund des Vertrauensverlusts ausländischer Investoren nach den Minenstreiks um Marikana im vergangenen Jahr befindet sich das Land derzeit auf dem Wege einer „Deindustrialisierung“.<sup>16</sup> Auch in seiner Bevölkerungszahl und territorialen Größe rangiert Südafrika hinter seinen vier Partnern.

**Südafrika ist hinsichtlich seiner volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit Abstand das schwächste Mitglied der BRICS. Das Land befindet sich derzeit auf dem Wege einer „Deindustrialisierung“.**

Südafrika nutzt seine Mitgliedschaft im Kreise der mächtigsten Schwellenländer in erster Linie als Forum, um seinen außenpolitischen Interessen Nachdruck zu verleihen.<sup>17</sup> 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

14 | Vgl. Naduvath und Saran, Fn. 4.

15 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 3.

16 | Chris Alden und Maxi Schoeman, „South Africa in the company of giants. The search for leadership in a transforming global order“, *International Affairs*, 89, 2013 1, 111–129, hier: 121.

17 | Vgl. ebd., 115.

der Apartheid auf internationalem Parkett immer selbstbewusster auch als Fürsprecher des globalen Südens. Aus diesem Grunde lud Präsident Zuma anlässlich des diesjährigen BRICS-Gipfels zusätzlich eine Reihe afrikanischer Staats- und Regierungschefs nach Durban, um die BRICS-Gruppe noch stärker an afrikanische Interessen anzunähern. Der südafrikanischen Regierung war es im Kreise der BRICS stets ein besonderes Anliegen, ihr Land als Zugangstor für internationale Investoren auf dem afrikanischen Kontinent zu präsentieren, wodurch Pretoria auch die Aufnahme in die Staatengruppe gelang.

Historisch betrachtet blickt Südafrika von Jan Smuts bis Thabo Mbeki auf eine Tradition international orientierter Staatsmänner zurück.<sup>18</sup> Besonders Mbeki, der zweite demokratisch gewählte Staatspräsident Südafrikas, forderte mit seinem Appell an eine *african renaissance* in den außenpolitischen Leitlinien, die Bedeutung Südafrikas als wichtiger internationaler Akteur zu reformieren. Unter der Regierung Mbeki zeigte sich Pretoria als Mitglied und Antriebskraft einer Reihe internationaler Institutionen wie G20 und VN. Nach der Jahrtausendwende profilierte sich das Land am Kap als wichtiger Mitinitiator bei der Gründung der Afrikanischen Union (AU) und der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD). Außerdem gab Pretoria unter den afrikanischen Staaten den Anstoß zu einer gegenseitigen qualitativen Beurteilung ihrer Regierungsführung im African Peer Review Mechanism (APRM), beteiligte sich an mehreren kontinentalen Friedensoperationen und versuchte sich, wenn auch mit mäßigem Erfolg, als Vermittler in einer Reihe innerafrikanischer Konflikte. Laut Außenministerin Maite Nkoana-Mashabane will sich Südafrika zukünftig noch deutlicher für die regionale Integration im Rahmen der AU einsetzen.<sup>19</sup> Seit Juli 2012 steht mit der neuen AU-Kommissionspräsidentin, Nkosazana Dlamini-Zuma, eine Südafrikanerin an der Spitze der wichtigsten afrikanischen Staatengemeinschaft.

**Südafrika will sich zukünftig noch deutlicher für die regionale Integration im Rahmen der Afrikanischen Union einsetzen.**

18 | Vgl. ebd., 112 f.

19 | Vgl. Maite Nkoana-Mashabane, „Brics empowers all of Africa“, SAFPI, 17.01.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/nkoana-mashabane-brics-empowers-all-africa> [17.04.2013].



Nkosazana Dlamini-Zuma unterzeichnet ein Abkommen mit der Weltbank. Die Kommissionspräsidentin der Afrikanischen Union ist Südafrikanerin. | Quelle: Sarah Farhat, Weltbank (CC BY-NC-ND).

Das Hauptproblem der außenpolitischen Orientierung Südafrikas liegt jedoch darin, dass das Land zu viele verschiedene Zielsetzungen gleichzeitig verfolgt. Ein eindeutiger außenpolitischer Fokus fehlt bislang.<sup>20</sup> Zumal sich einige Handlungsweisen, so die südafrikanische Menschenrechtsaktivistin Mamphela Ramphela, nicht in Einklang mit den Prinzipien der auf den universellen Menschenrechten beruhenden südafrikanischen Verfassung bringen lassen.<sup>21</sup> So schwieg Pretoria bislang weitestgehend über offenkundige Menschenrechtsverletzungen im Nachbarland Simbabwe.

Der geostrategische Interessenfokus Südafrikas liegt prioritär auf dem afrikanischen Kontinent und vornehmlich auf der engeren Nachbarschaft. Südafrika betreibt über 80 Prozent seines Afrikahandels innerhalb der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (SADC).<sup>22</sup> 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

20 | Vgl. Narnia Bohler-Muller, „Nuanced balancing act. South Africa’s national and international interests and its ‚Africa Agenda‘“, SAIIA Occasional Paper, 120, 2012, 5.

21 | Vgl. Mamphela Ramphela, „Rekindling the South African dream“, Rede anlässlich der Gründungserklärung der politischen Plattform Agang, Johannesburg, 18.02.2013.

22 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 5.

Wirtschaftskraft seit jeher als Motor regionaler Integration. Gleichmaßen lastet dem Land dort immer noch sein Ruf aggressiver Apartheid-Dominanz an.

Südafrikas Handel mit den BRICS-Staaten wuchs allein 2011 um 29 Prozent.<sup>23</sup> Pretoria betrachtet seinen Wert für die BRICS insbesondere in seinem Reichtum an mineralischen Rohstoffen und einer für afrikanische Verhältnisse hervorragenden Infrastruktur. Für Südafrika erschließen sich mit der BRICS-Partnerschaft daher wichtige Chancen, die eigenen Entwicklungshindernisse zu überwinden.

### **DIE BRICS ALS ENTWICKLUNGSMOTOR FÜR SUBSAHARA-AFRIKA?**

Es zählte zu den großen Anliegen Südafrikas, während des fünften Gipfels afrikanische Interessen auf die BRICS-Agenda zu setzen. Dabei präsentierte sich das Land geschickt als Brückenbauer zwischen den BRICS und Afrika. Im Anschluss an das zweitägige Gipfeltreffen der großen Mächte lud Präsident Zuma 15 afrikanische Staats- und Regierungschefs sowie Vertreter der acht afrikanischen Regionalorganisationen und der AU zu einem Brics Leaders Africa Dialogue Forum Retreat unter dem Motto „Unlocking Africa's potential: BRICS and Africa Cooperation on Infrastructure“.<sup>24</sup>

**Mittlerweile nehmen die kritischen Stimmen afrikanischer Intellektueller zu, die das Engagement der BRICS auf dem Kontinent als pures, realpolitisches Kalkül verurteilen.**

Im 50. Jubiläumsjahr der Gründung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) waren die Erwartungen der afrikanischen Führer an Pretoria groß, ein Konzept darzulegen, das ihnen 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. Der nigerianische Notenbankchef Lamido Sanusi warnte seine afrikanischen

23 | Vgl. Fifth BRICS Summit, „South Africa in BRICS“, <http://brics5.co.za/about-brics/south-africa-in-brics> [07.03.2013].

24 | „Statement by President Jacob Zuma on the eve of the hosting of the 5<sup>th</sup> BRICS Summit at Sefako Makgatho Presidential Guest House, Pretoria“, South African Government Information, 25.03.2013, <http://info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=35246&tid=102699> [02.04.2013].

Landsleute im Vorfeld der Zusammenkunft von Durban vor der Dominanz der BRICS-Staaten: „Afrika muss sein romantisches Bild von China abschütteln und einsehen, dass Peking ebenso ein Konkurrent wie ein Partner ist und mitunter zu denselben ausbeuterischen Praktiken wie die alten Kolonialmächte greift.“<sup>25</sup>

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. Das seit der Jahrtausendwende verstärkte Wirtschaftsengagement Chinas in Subsahara-Afrika löste einen neuen Ressourcenwettbewerb aus. Rohstoffe bilden die 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.

Das Handelsvolumen der BRICS mit Afrika betrug im Jahr 2012 340 Milliarden US-Dollar und überstieg somit den Warenaustausch, den die Staatengruppe untereinander betreibt. Dabei ist China für 60 Prozent des BRICS-Afrikahandels verantwortlich.<sup>26</sup> Inzwischen sind die BRICS zu den größten 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. Bislang

25 | „Africa told to be wary of Chinese exploitation“, *Risk Africa Magazine*, <http://riskafrica.com/africa-told-to-be-wary-of-chinese-exploitation> [03.04.2013].

26 | Vgl. Freemantle und Stevens, Fn. 12, 4.

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. Im Folgenden werden mit China, Brasilien und Indien drei Beispiele derartiger Süd-Süd-Kooperationen aufgeführt.

China institutionalisierte 2000 mit der Gründung des Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) seine Beziehungen zu den afrikanischen Staaten. Seitdem fanden bereits vier weitere Treffen auf ministerieller Ebene zur Förderung des politischen Dialogs und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit statt. Mit der kostenlosen Bereitstellung des neuen Konferenz- und Bürogebäudes für die AU in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba präsentierte sich China im vergangenen Jahr auch als entwicklungspolitischer Geber.

**Ein 2007 gegründeter China-Africa Development Fund unterstützt mit fünf Milliarden US-Dollar private chinesische Investoren in Afrika.**

Die chinesischen Wirtschaftsinteressen in Afrika werden entgegen häufiger Vorstellung nicht mehr ausschließlich staatlich gelenkt.

Ein 2007 gegründeter China-Africa Development Fund (CADF) unterstützt mit fünf Milliarden US-Dollar private chinesische Investoren in Afrika.<sup>27</sup> Darüber hinaus werden immer mehr Familien aus einer stetig wachsenden chinesischen *Expat*-Gemeinde südlich der Sahara im kleinunternehmerischen Bereich tätig. Nicht zuletzt ergänzt China seine wirtschaftlichen Beziehungen zu Afrika um eine geschickte *Soft-Power*-Komponente. Mit der Gründung von Konfuzius-Kulturinstituten und der Vergabe von Studienstipendien an chinesischen Universitäten soll die chinesische Kultur und Sprache auf den schwarzen Kontinent getragen werden.<sup>28</sup>

Chinas Präsident Xi Jinping betonte auf einer seiner ersten Auslandsreisen im ostafrikanischen Tansania das Interesse seines Landes an einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu Afrika. Seine Teilnahme am BRICS-Gipfel in Durban war sein erstes multinationales Treffen nach seiner

27 | Vgl. Tristan McConnell, „Is China building a new Africa?“, KPMG High growth markets, 10/2011, 10-18, hier: 18.

28 | Vgl. Markus M. Haefliger, „Chinas ‚soft power‘ in Afrika“, *Neue Zürcher Zeitung*, 05.01.2013.

Amtseinführung. Dies unterstreicht die Bedeutung, welche der asiatische Wirtschaftsriese der ersten offiziellen Zusammenkunft der Schwellenländer auf afrikanischem Boden beimisst.

Brasilien war eine der treibenden Kräfte hinter der Errichtung der Africa-South America Strategic Partnership. Im Februar 2013 fand seit 2006 der dritte Südamerika-Gipfel (ASA III) zur Vertiefung der Süd-Süd-Kooperation in Malabo, Äquatorialguinea, statt. Zudem pflegt Brasilien im 2003 errichteten India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) seine Partnerschaft mit den afrikanischen Staaten.

Das Handelsvolumen zwischen Brasilien und Afrika wuchs zwischen 2003 und 2008 von zwölf Milliarden auf 26 Milliarden US-Dollar.<sup>29</sup> Brasilianische Unternehmen wie der Ölbohrriese Petrobras, der Minenkonzern Vale oder die Baufirma Odebrecht rangieren in einigen afrikanischen Staaten heute schon unter den größten privaten Arbeitgebern. Dabei legt das größte lateinamerikanische Land einen Schwerpunkt seiner Kooperation auf das lusofone Afrika, mit dem Brasilien eine gemeinsame sprachlich-kulturelle Vergangenheit teilt. Der ehemalige brasilianische Präsident, Luiz Inácio Lula da Silva, wurde vielen Afrikanern durch seine ambitionierte „Reisediplomatie“<sup>30</sup> bekannt. Während seiner Regierungszeit von 2003 bis 2010 flog Lula mindestens einmal pro Jahr nach Afrika und setzte sich für einen massiven Ausbau diplomatischer Vertretungen auf dem Kontinent ein. Mittlerweile sind brasilianische Diplomaten in 34 afrikanischen Ländern präsent. Als ehemalige portugiesische Kolonie und als das Land mit der zweitgrößten schwarzen Bevölkerung weltweit (nach Nigeria) beruft sich Brasilien auf gemeinsame kulturelle Wurzeln mit Afrika und sieht sich nach eigener Darstellung in der Pflicht, eine Wiedergutmachung für die Gräueltaten der Sklaverei zu leisten. Die Nachfolgerin Lulas, Präsidentin Dilma Rousseff, setzt die Afrikapolitik ihres Vorgängers fort. Mit seinem deutlichen politischen Engagement erhofft

**Brasilianische Unternehmen wie der Ölbohrriese Petrobras, der Minenkonzern Vale oder die Baufirma Odebrecht rangieren in einigen afrikanischen Staaten heute schon unter den größten privaten Arbeitgebern.**

29 | Vgl. Dana de la Fontaine und Jurek Seifert, „Die Afrikapolitik Brasiliens. Was steckt hinter der Süd-Süd-Kooperation?“, in: Franziska Stehnen et al. (Hrsg.), *Afrika und externe Akteure. Partner auf Augenhöhe?, Weltregionen im Wandel*, Bd. 8, Nomos, Baden-Baden, 2010, 157-174, hier: 166.

30 | Ebd., 162.

sich Brasilien von den afrikanischen Staaten Unterstützung für sein Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

Aber auch im developmentpolitischen Bereich steigert Brasilien seine Präsenz. Afrika ist inzwischen Ziel von ca. 55 Prozent der brasilianischen Entwicklungsausgaben.<sup>31</sup> Dabei wird das Land schwerpunktmäßig in jenen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aktiv, in denen es innenpolitisch eigene nennenswerte Erfolge vorzuweisen hatte, nämlich in der Landwirtschaft sowie dem Bildungs- und Gesundheitssektor.<sup>32</sup>

Auch der BRICS-Staat Indien sucht nach Formen, seine Beziehungen zu den afrikanischen Ländern auf eine institutionelle Grundlage zu stellen. Vom 8. bis zum 9. April 2008 lud die indische Regierung in Neu-Delhi zum India-Africa Forum Summit. 2010 wurde in der indischen Hauptstadt der Africa-India Plan of Action (2010-2013) ins Leben gerufen, mit dem die asiatische Regionalmacht großzügige Kredite für afrikanische Least Developed Countries (LDC) bereitstellte.

**Seit der Jahrtausendwende ist eine Intensivierung indischer Wirtschaftsinteressen in Afrika zu konstatieren, die mit einem gesteigerten außenpolitischen Selbstbewusstsein Indiens zusammenfällt.**

Der Handel zwischen Afrika und Indien ist in den letzten fünf Jahren um das Sechsfache auf fast 70 Milliarden US-Dollar gestiegen.<sup>33</sup> Indien will sich in Afrika als Gegenpol zu China positionieren. Dabei blickt das Land

historisch betrachtet auf gemeinsame, antikoloniale Unabhängigkeitsbestrebungen mit Afrika in der Blockfreien-Bewegung zurück. Seit der Jahrtausendwende ist eine deutliche Intensivierung indischer Wirtschaftsinteressen auf dem Kontinent zu konstatieren, die mit einem gesteigerten außenpolitischen Selbstbewusstsein Indiens zusammenfällt. Das indisch-afrikanische Verhältnis ist nicht länger von ideologischen Determinanten bestimmt. Mittlerweile

31 | Vgl. Hannah Edinger und Simon Schaefer, „Der Jaguar im Schafspelz?“, *Afrikapost*, 4, 2012, 31-32.

32 | Vgl. Lídia Cabral und Julia Weinstock, „Brazil. An emerging aid player. Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation“, ODI Briefing Paper, 64, 2010, 2.

33 | Vgl. Donald Kaberuka, „Africa and India: a shared past, a common future“, SAFPI, 05.02.2013, <http://safpi.org/news/article/2013/afrika-and-india-shared-past-common-future> [17.04.2013].

stehen die wirtschaftlichen und strategischen Interessen Indiens im Vordergrund.<sup>34</sup> Indische Unternehmen wie die Automobilhersteller Mahindra und Tata sind bereits stark auf dem afrikanischen Markt vertreten. Zudem bietet Indien IT-Dienstleistungen in einer Professionalität an, zu der selbst China noch nicht im Stande ist.

Indien pflegt prioritäre Handelsbeziehungen zu Nigeria, Sudan und Südafrika sowie anderen afrikanischen Ländern mit einer nennenswerten indischen Diaspora. Diese sind neben Südafrika insbesondere Kenia, Tansania und Mauritius.<sup>35</sup> Zudem äußert Neu-Delhi sicherheitspolitische Interessen im Indischen Ozean und beteiligt sich militärisch an mehreren VN-Friedenseinsätzen auf dem afrikanischen Kontinent.

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 chinesische Beijing Consensus<sup>36</sup> 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 bei der Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Bildung. China holte durch die Schaffung von Arbeitsplätzen Millionen 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.<sup>37</sup> Damit sind die BRICS, neben ihren Wirtschaftsinteressen,

34 | Vgl. Arndt Michael, „Die indische Afrikapolitik. Die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents im 21. Jahrhundert“, in: Stehnen et al. (Hrsg.), Fn. 29, 139-155, hier: 139.

35 | Vgl. ebd., 145.

36 | Vgl. Christina Stolte und Dana de la Fontaine, „Neue externe Akteure in Afrika“, *GIGA Focus Afrika*, 7, 2012, 5, [http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_afrika\\_1207.pdf](http://giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_afrika_1207.pdf) [14.05.2013].

37 | Vgl. de la Fontaine und Seifert, Fn. 29, 157.

als neue Geber im Begriff, das internationale Gebilde der EZ nachhaltig zu verändern. Mit ihren steigenden EZ-Ausgaben (Brasilien und Indien je eine Milliarde US-Dollar sowie China zwei Milliarden US-Dollar)<sup>38</sup> treten die einstigen Empfänger von Entwicklungsgeldern zunehmend in Konkurrenz zu den traditionellen westlichen EZ-Akteuren.

**Zur Freude vieler afrikanischer Machthaber legen die BRICS höchste Priorität auf die Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten ihrer Handelspartner.**

In Subsahara-Afrika präsentieren sich die BRICS als Partner auf Augenhöhe. In Abgrenzung zur über Jahrhunderte vorherrschenden westlichen Geber-Nehmer-Beziehung machen sich die fünf Schwellenländer dabei zunutze, dass sie von einer historischen Rolle als koloniale Akteure unbelastet sind, ja teils selbst einst europäische Überseegebiete 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 häufig nicht konsequent genug an unliebsame Auflagen hinsichtlich guter Regierungsführung, Einhaltung von Menschenrechten oder Umweltvorgaben.

Es darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die BRICS in erster Linie eigene wirtschaftliche Entwicklungsinteressen verfolgen. Auf ihrem Gipfeltreffen in Neu-Delhi beschlossen die fünf Partner im vergangenen Jahr zehn gemeinsame Entwicklungsprioritäten für ihre Länder, zu denen unter anderem die Schaffung von Arbeitsplätzen, saubere und nachhaltige Energien, Lebensmittelsicherheit, die Verringerung der Einkommensungleichheit und Lösungen für die Probleme der Urbanisierung zählen.

Der Nutzen für Afrika besteht eher im Zugang zu günstiger Technologie, Krediten und neuen Absatzmärkten für Rohstoffe in den BRICS-Staaten. 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

38 | Vgl. Cabral und Weinstock, Fn. 32, 1.

Partnerschaftskonzepten im Rahmen der internationalen afrikanischen Organisationen, allem voran der AU, ist dringend notwendig.

## FAZIT UND AUSBLICK

Die BRICS gelten in weiten Kreisen als Inbegriff eines gestiegenen Selbstbewusstseins des globalen Südens und einer aus ihrem ökonomischen Aufschwung resultierenden Verlagerung des weltpolitischen Gleichgewichts. Anlässlich des fünften BRICS-Gipfels im März in Durban wurden daher mit Spannung Beschlüsse für eine weitere Vertiefung der Beziehungen zwischen den fünf größten Schwellenländern und Afrika erwartet. Der Gesamteindruck blieb trotz wegweisender Beschlüsse ernüchternd. Lose Abkommen wie die beschlossene Errichtung einer gemeinsamen Entwicklungsbank müssen zunächst noch vertieft ausgehandelt werden, bevor weitere Schritte zu deren konkreter Umsetzung folgen.

**Abkommen wie die beschlossene Errichtung einer gemeinsamen Entwicklungsbank müssen zunächst noch vertieft ausgehandelt werden, bevor weitere Schritte zu deren konkreter Umsetzung folgen.**

In Bezug auf Afrika verfolgen die BRICS-Staaten allesamt eigene strategische Interessen im Bereich der Rohstoffsicherung und Erschließung neuer Absatzmärkte. Dadurch treten die fünf Schwellenländer gleichzeitig mehr in Konkurrenz zueinander, als dass sie ihre Interessen gemeinsamen Zielen unterordnen. Dennoch haben die entwicklungspolitischen Ansätze der BRICS-Staaten in Afrika, die immer auch mit ökonomischen Interessen einhergehen, in Wirtschaftskreisen bereits einen Anstoß geleistet, das internationale Afrikabild vom hoffnungslosen Kontinent nachhaltig zu verändern.

Der Nutzen, den afrikanische Staaten aus der BRICS-Partnerschaft ziehen, ergibt sich vornehmlich aus einer Diversifizierung ihrer Absatzmärkte. Jedoch bleibt die Handelsstruktur mit den BRICS-Staaten weitgehend die gleiche wie jene mit den klassischen westlichen Partnern: die Lieferung unverarbeiteter Rohstoffe im Tausch gegen Dienstleistungen und Industriegüter.

Südafrika betrachtet seine BRICS-Mitgliedschaft in erster Linie als Chance, seine Akzeptanz als regionale Führungsmacht in Afrika international zu festigen. Somit bekam

Pretoria im März dieses Jahres die Gelegenheit, seine selbsternannte Rolle als Fürsprecher afrikanischer Interessen unter Beweis zu stellen. Diese Position ist in Afrika selbst nicht unumstritten und wird von den afrikanischen Nachbarländern nicht vorbehaltlos akzeptiert. Auf Pretoria lastet nun die Erwartung, eine umfassende BRICS-Strategie zu entwickeln, welche die Interessen anderer afrikanischer Länder mitberücksichtigt.<sup>39</sup> Ebenso muss Südafrika in eigenem Interesse Nutzen aus der BRICS-Partnerschaft ziehen und sicherstellen, dass seine Rolle als Eintrittstor zum afrikanischen Kontinent nicht von den übrigen, mächtigeren BRICS-Staaten einseitig ausgenutzt wird. Schließlich war es Südafrikas regionale Bedeutung, die dem wirtschaftlichen Außenseiter am Kap die Aufnahme in den exklusiven Klub der Schwellenländer ermöglichte.

39 | Vgl. Lynley Donnelly, „Brics: SA needs a strategy that works for Africa“, *Mail & Guardian*, 26.03.2013, <http://mg.co.za/article/2013-03-26-brics-sa-needs-a-strategy-that-works-for-africa> [14.05.2013].