



BRICS in Afrika

Chance für den Kontinent und »G-South« auf internationaler Ebene?

SERGIO GRASSI

Februar 2015

- Zwischen den BRICS-Ländern besteht Konsens darüber, dass die bestehende Architektur internationaler Finanzinstitutionen nicht mehr den derzeitigen globalen Machtverhältnissen entspricht und dementsprechend dringend reformiert werden müsste. In diesem Sinne ist auch die Einweihung der neuen BRICS-Entwicklungsbank (NDB) und des Reservefonds (CRA) im Jahr 2014 zu sehen.
- Der Anteil des Handels afrikanischer Länder mit den BRIC sowie mit anderen Ländern des globalen Südens gewinnt im Verhältnis zu traditionellen Partnern wie Europa zunehmend an Bedeutung. Südafrika, als einziges afrikanisches Mitgliedsland der BRICS, betont vor diesem Hintergrund, dass BRICS eine große Chance für die Entwicklung in Afrika darstellt, und bewirbt das eigene Land als eine der Eingangsportfenster auf den Kontinent.
- Nicht nur wegen der Gründung der NDB und der CRA wird immer deutlicher, dass die BRICS ihre Kooperationsfelder weiter auffächern und sich zunehmend institutionalisieren. Die Hoffnung einiger im Westen, dass sich die BRICS irgendwann zugunsten der demokratischen IBSA (Indien, Brasilien und Südafrika) auflösen wird, erscheint zunehmend illusorisch.
- Stattdessen nimmt Südafrika – insbesondere in Abstimmung mit den anderen beiden IBSA-Ländern – für sich in Anspruch, neue Akzente innerhalb der BRICS zu setzen. So betonen südafrikanische Entscheidungsträger_innen stets, wie wichtig die Einbindung von Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Jugend und Gewerkschaften in den BRICS-Prozess sei; und dass Südafrika sich während seines Vorsitzes innerhalb einer besonderen »IBSA-Dynamik« erfolgreich dafür eingesetzt hat.
- Gleichzeitig halten IBSA-Länder wie Südafrika Reformen innerhalb internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen oder den Bretton-Woods-Institutionen nur im Verbund mit den beiden Sicherheitsratsmitgliedern und ökonomischen bzw. militärischen Riesen China und Russland für möglich. Südafrikanische Entscheidungsträger bezeichnen BRICS in diesem Kontext auch als G-South, also die »Club-Governance«-Antwort des Südens auf die G8 bzw. G7.

Die BRICS im internationalen Kontext

Die BRICS-Mitgliedsländer – die gemeinsam 40 Prozent der Weltbevölkerung und 20 Prozent des Weltsozialprodukts sowie 61 Prozent des globalen Wirtschaftswachstums repräsentieren, vertreten in den zwischenstaatlichen Beziehungen Grundsätze der nationalen Souveränität und Nichteinmischung. Konsens besteht auch darüber, dass die bestehende Architektur internationaler Finanzinstitutionen nicht mehr den derzeitigen globalen Machtverhältnissen entspricht und dementsprechend dringend reformiert werden müsste. In vielen anderen wichtigen Politikfeldern liegen die einzelnen Regierungen jedoch bislang weit auseinander – sei es bei der Frage demokratischer Ordnung, den Menschenrechten, den Freiheitsrechten, bei der Internet-Governance oder in der Klimapolitik.

Politisch gesehen handelt es sich bei den BRICS – entgegen häufig zu lesender Vorurteile – nicht um eine antiwestliche Allianz. So sind die drei Mitgliedsländer Südafrika, Indien und Brasilien demokratisch, Russland ist eine Autokratie mit demokratischer Fassade und China eine leninistische Ein-Parteien-Diktatur. Auch in der Wirtschaftspolitik bilden die BRICS keinen ökonomischen Block und sind immer noch ein weitgehend heterogenes Arrangement. Selbst definieren die BRICS ihre Identität als »aufstrebende globale Mächte«, welche die Agenda des globalen Südens vertreten. Alle Mitgliedsländer nehmen für sich eine regionale Führungsrolle in Anspruch.

Mit der Aufnahme Südafrikas in die BRICS im Jahr 2011 erhielt der Verbund eine globale Struktur.

Die BRICS in Afrika

Das Handelsvolumen zwischen BRICS und Afrika beläuft sich pro Jahr bereits auf 350 Milliarden US-Dollar (430 Milliarden US-Dollar mit der EU zum Vergleich), wobei 220 Milliarden auf Afrikas größten Handelspartner China entfallen. Afrikas Handel mit den BRICS entwickelt sich dabei schneller als mit jeder anderen Region oder Entität. Während der EU-Afrika-Handel seit 2008 um jährlich fünf Prozent gewachsen ist, hat sich der BRICS-Afrika-Handel seit 2008 um 70 Prozent erhöht. Für das Jahr 2015 wird dementsprechend ein Handelsvolumen in Höhe von 500 US-Dollar für den

BRICS-Afrika-Handel prognostiziert.¹ Obwohl die Länder Afrikas sowohl mit ihren traditionellen Partnern als auch mit den »neuen Partnern« Handelsvolumensteigerungen verzeichnen, verändert sich die relative Bedeutung zunehmend. Betrag der Handelsanteil Afrikas mit den aufstrebenden Ländern des globalen Südens vor Ausbruch der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007/08 insgesamt 30 Prozent, sind es gegenwärtig bereits 50 Prozent – und nach Prognosen der United Nations Economic Commission for Africa sollen es 2020 bereits 70 Prozent sein.²

Südafrika, als einziges afrikanisches Mitgliedsland der BRICS, betont vor diesem Hintergrund, dass BRICS eine große Chance für die Entwicklung in Afrika darstellt. Begründet wird dies mit neuen Finanzierungsquellen, den stetig wachsenden Investitionen in Afrika, gerade im Infrastrukturbereich, sowie zunehmend auch in Bereichen wie dem verarbeitenden Gewerbe. Pessimistische Einschätzungen betonen hingegen das Risiko, dass sich afrikanische Länder innerhalb dieser Partnerschaft noch stärker in die Rolle eines Rohstoff- und Primärgüterlieferanten sowie Abnehmers von Fertigwaren aus den BRIC-Ländern begeben. So lassen sich in Subsahara-Afrika derzeit ein hohes, aber kein inklusives Wachstum sowie asymmetrische Handelsbeziehungen beobachten.

Südafrika in den BRICS

Unter dem Titel »BRICS und Afrika – Partnerschaft für Entwicklung, Integration und Industrialisierung« richtete Südafrika im März 2013 turnusgemäß den 5. BRICS-Gipfel in Durban aus. Die vom Gastgeberland damit klar zum Ausdruck gebrachte Zielsetzung, die BRICS noch stärker in Afrika einzubinden, wurde durch ein anschließendes BRICS-Afrika-Dialogforum zum Thema »Erschließung von Afrikas Potenzial: BRICS und Afrika – Kooperation im Infrastrukturbereich« untermauert, an dem Staats- und Regierungschefs aus zwölf afrikanischen Ländern teilnahmen.

1. Vgl. Sooklal, Anil (2014): »South Africa's role as a bridge between BRICS and African countries – stakeholder and gateway to Africa?«, Vortrag auf der Konferenz: »BRICS in Africa – Challenges and Opportunities« am 10.9.2014 in Berlin (bisher unveröffentlicht).

2. Vgl. »Africa will be trading predominantly with partners from the South by 2020«, in: United Nations Economic Commission for Africa; www.allafrica.com (16.10.2014).

Südafrikanische Entscheidungsträger bewerben ihr Land als eine der Eingangspforten auf den Kontinent und beanspruchen als Vertreter »gesamtafrikanischer Interessen – Südafrika hat nach eigenen Angaben ein AU-Mandat, Knotenpunkt zwischen Afrika und den BRICS zu sein –, für einen koordinierten Ansatz der BRICS in Afrika einzutreten. Gerade mit dem größten Akteur auf dem Kontinent – der Volksrepublik China – sucht Südafrika auch den Dialog, um die Handelsgleichgewichte zu verringern und mehr Wissens- und Technologietransfer zu realisieren. Allerdings scheint es gerade auch in Afrika umstritten zu sein, inwiefern Südafrika von anderen Ländern auf dem Kontinent überhaupt als Botschafter ihrer Interessen innerhalb der BRICS anerkannt wird.

International kommuniziert Südafrika – als an der Wirtschaftskraft gemessen kleinstes und auch neuestes BRICS-Mitgliedsland – mit viel Selbstbewusstsein, welche Erfolge das Land gerade während seines sich an die Gipfel-Ausrichtung in Durban anschließenden einjährigen BRICS-Vorsitz erreicht hat. Neben der durch die Afrikanische Union mandatierten Vertretung gesamtafrikanischer Interessen innerhalb der BRICS ist dies vor allem auch die Entscheidung über die Einrichtung der neuen BRICS-Institutionen.

Die BRICS-Entwicklungsbank und der Reservefonds

So waren 2013 auf dem BRICS-Gipfel in Südafrika die Gründung einer Entwicklungsbank (NDB) sowie eines Reservefonds (CRA) beschlossen worden, die dann auf dem BRICS-Gipfel in Fortaleza, Brasilien im Juli 2014 offiziell eingeweiht wurden. Diese sollen in den nächsten 15 Monaten operational werden. Das operative Modell der Bank muss jedoch insgesamt noch entwickelt werden. Gerade die Frage nach den Konditionalitäten der Bank wird unter den BRICS-Ländern weiterhin kontrovers diskutiert.

Ebenso kontrovers wurde bereits im Vorfeld diskutiert, ob die Bank nur von BRICS für BRICS-Länder positioniert werden soll. Geeinigt hat man sich schließlich darauf, dass die BRICS-Länder 55 Prozent der Anteile halten, während andere Länder dazu eingeladen sind, sich an der NDB zu beteiligen. Südafrika hatte im Vorlauf großes Interesse geäußert, den Hauptsitz der Bank

nach Südafrika zu legen, und im Hinblick auf die Finanzierung von Infrastrukturprojekten immer wieder die besondere Relevanz der Bank für Gesamtafrika betont. Durchgesetzt hat sich in diesem Fall jedoch China. So wurde in Fortaleza offiziell verkündet, dass der Hauptsitz der Bank Shanghai sein wird. Südafrika erhält jedoch in Johannesburg ein Regionalzentrum der Bank für Afrika.

In einem anderen strittigen Punkt, der gerade für die »kleineren BRICS-Länder« wie Südafrika zentral war – konnten sich die Chinesen jedoch nicht durchsetzen. So waren die chinesischen Entscheidungsträger dafür eingetreten, ein Startkapital von 300–400 Milliarden für die Bank festzuschreiben – anstatt der jetzt beschlossenen 50 Milliarden US-Dollar (später 100 Milliarden US-Dollar). Da Peking nun einmal über den größten Geldkoffer verfügt, hätten sich die Chinesen auf diese Weise langfristig die meisten Stimmrechte gesichert. Dies wurde jedoch von allen anderen BRICS-Ländern abgelehnt.

Für die Operationalisierung des Reservefonds arbeiten die Zentralbanken der BRICS-Länder ein Inter Central Bank Agreement (ICBA) aus.

Zunehmende Institutionalisierung der BRICS

Nicht nur aufgrund der NDB und der CRA wird immer deutlicher, dass sich die BRICS weiter institutionalisieren und sich die Hoffnung einiger im Westen, die BRICS würden sich irgendwann zugunsten der demokratischen IBSA (Verbund von Indien, Brasilien und Südafrika) auflösen, nicht erfüllen wird. So wurde beispielsweise ein BRICS-Wirtschaftsrat, ein akademisches BRICS-Forum der Think-Tanks, ein Gewerkschafts- und ein Zivilgesellschaftsforum eingerichtet sowie ein BRICS-Geschäftsvisum vereinbart. Die Außenminister_innen sowie Sicherheitsberater_innen der BRICS-Staaten treffen sich mehrmals im Jahr, um sich gegenseitig zu unterrichten (bspw. über die Ukraine-Krise). Vor jedem G20-Gipfel findet ein Abstimmungstreffen der BRICS-Entscheidungsträger_innen statt. Die BRICS-Sherpas treffen sich mindestens alle vier Monate. Russland plädiert sogar dafür, ein permanentes BRICS-Sekretariat einzurichten. Dafür besteht innerhalb der BRICS-Länder jedoch bislang kein Konsens.

Während also nicht davon auszugehen ist, dass die BRICS sich irgendwann zugunsten anderer Konstellationen auflösen, nimmt Südafrika für sich auch in Anspruch, neue Akzente innerhalb der BRICS zu setzen; insbesondere in Abstimmung mit den anderen beiden IBSA-Ländern. So betonen südafrikanische Entscheidungsträger_innen stets, wie wichtig die Einbindung von Zivilgesellschaft, Jugend und Gewerkschaften in den BRICS-Prozess sei; und dass Südafrika sich während seines Vorsitzes erfolgreich dafür eingesetzt hat – mit dem Ergebnis, dass nach Brasilien auch Russland und China angekündigt haben, entsprechende Foren bei ihren Gipfeln zu ermöglichen.

Dabei wird spannend zu beobachten sein, welchen Charakter ein Treffen der BRICS-Zivilgesellschaft in Russland oder China haben wird, und – breiter gefasst –, welches der BRICS-Länder schließlich mehr von den anderen beeinflusst wird.

Gleichzeitig halten IBSA-Länder wie Südafrika Veränderungen innerhalb internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen oder den Bretton-Woods-Institutionen nur im Verbund mit den beiden Sicherheitsratsmitgliedern und ökonomischen bzw. militärischen Riesen China und Russland für möglich. So sagte der südafrikanische BRICS-Botschafter auf einer öffentlichen Podiumsdiskussion in Berlin im September 2014 bezeichnenderweise, dass die prioritäre Motivation seines Landes die Stärkung von Multilateralismus sei. Wenn Reformen der internationalen Ordnung jedoch nur über den BRICS-Verbund erreicht werden könnten, wäre er ein nützliches Instrument. Er bezeichnete BRICS in diesem Kontext auch als G-South, also die »Club-Governance«-Antwort des Südens auf die G8 bzw. G7. Dafür würde es allerdings ein deutlich höheres Niveau der Konsensbildung politischer Interessen bedürfen.

Tatsächlich werden allerdings innerhalb der BRICS neben wirtschaftlichen Fragen auch immer mehr außen- und sicherheitspolitische Hotspots abgestimmt, was sich auch in den Gipfel-Abschlussklärungen niederschlägt. So finden sich in den Erklärungen von Durban und Fortaleza u. a. gemeinsame außenpolitische Positionen zu Mali, Süd-Sudan, der Zentralafrikanischen Republik, der Demokratischen Republik Kongo, Syrien und zum israelisch-palästinensischen Konflikt.

In Bezug auf die Reform des Weltsicherheitsrats gibt es bislang jedoch nur einen Konsens unter den »BRIS-

Ländern« (Brasilien, Russland, Indien, Südafrika). China hingegen zeigt für eine solche Reform kein Interesse – insbesondere im Hinblick auf einen Sitz Indiens und sich daraus möglicherweise ableitender Ansprüche Dritter, wie zum Beispiel Japan.

Neben seinen Außenbeziehungen zu den BRIC-Ländern unterhält Südafrika allerdings auch enge Beziehungen zu westlichen Ländern und hat u. a. eine strategische Partnerschaft mit Deutschland. Das Land artikuliert – nicht zuletzt aufgrund der eigenen Geschichte – den Anspruch, sich in seiner Außenpolitik stets für die Einhaltung der Menschenrechte einzusetzen.

Dementsprechend bleibt es eine spannende Frage, ob Interessenkonflikte zwischen dem Selbstanspruch bestehen, auf internationaler und regionaler Ebene eine werte- und menschenrechtsbasierte Außenpolitik zu vertreten, und dem Umstand, gleichzeitig zunehmend gemeinsame außenpolitische Positionen mit Ländern wie China und Russland innerhalb des BRICS-Verbundes zu beziehen. Nicht nur bei der Enthaltung Südafrikas, eine VN-Resolution gegen die Krim-Annexion zu unterstützen, sondern auch anhand der erneuten Verweigerung eines Visums für den Dalai Lama im Oktober 2014³ hat sich erst kürzlich dieser außenpolitische Spagat gezeigt. Während der Westen Russland aufgrund der Ukraine-Krise mit Sanktionen belegte, sorgte im September 2014 die Meldung, Südafrika hätte acht Atomkraftwerke von Russland gekauft, international für Aufsehen.⁴

Exkurs: Bedeutungszuwachs der BRICS für Russland

Für Russland wird der BRICS-Verbund aufgrund der zunehmenden Isolierung durch den Westen nicht nur auf ökonomischer, sondern auch auf außenpolitischer Ebene immer wichtiger. Dies gilt spätestens seit der Suspendierung Russlands aus der G8. Dies wurde besonders deutlich, als einige westliche Länder aufgrund des Ukraine-Konflikts in den vergangenen Monaten auch den Ausschluss Russlands aus der G20 forderten; worauf sich die BRICS-Außenminister_innen Ende März 2014

3. Vgl. »Kein Nobelpreis-Treffen ohne Dalai Lama – Südafrika verweigert Tibetern die Einreise«, in: Tagesschau online; www.tagesschau.de (2.10.2014).

4. Vgl. »SA, Russia agree to \$50 billion nuclear deal«, in: Mail & Guardian; <http://mg.co.za/> (23. September 2014).

geschlossen gegen eine solche Sanktionierung aussprechen. So sind die Kräfteverhältnisse innerhalb der G20 anders verteilt als in den G8 bzw. jetzt G7.

Bei der Abstimmung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. März 2014, bei der das Referendum zur Krim für ungültig erklärt wurde, enthielten sich Brasilien, Indien, China und Südafrika zum Wohlwollen Russlands. Ebenso profitiert Russland davon, dass unter den BRICS-Ländern Konsens darüber besteht, bilaterale Sanktionen grundsätzlich und kategorisch abzulehnen. Der nationale Sicherheitsberater Indiens, Shivshankar Menon, sprach am 6. März 2014 in Bezug auf die Ukraine-Krise von »legitimen russischen Interessen«.⁵ China hat Russland Hilfe für die – u. a. aufgrund der Sanktionen – schwächelnde Wirtschaft angeboten. Gleichzeitig wird allgemein davon ausgegangen, dass Peking die Notlage Russlands bei dem im Mai 2014 in Höhe von 400 Milliarden US-Dollar abgeschlossenen Vertrag über die Lieferung von russischem Gas mit einer Laufzeit von 30 Jahren für besonders niedrige Preise ausgenutzt hat.⁶

Russland hat frühzeitig bekannt gegeben, dass es turnusmäßig als Gastgeber des nächsten BRICS-Gipfels die Stadt Ufa als Ort und den 9.–10. Juli 2015 als Datum ausgewählt hat. Präsident Putin hat zum Gipfel »Strategieprojekte für eine Wirtschaftspartnerschaft und eine Roadmap für die Investitionszusammenarbeit« angekündigt.⁷ Darüber hinaus hat Russland angekündigt, den zeitgleich ebenfalls in Ufa stattfindenden Gipfel der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) für eine BRICS-SCO-Länder-Tagung zu nutzen. Viel spricht dafür, dass Russlands Interesse an der SCO seit Beginn der Ukraine-Krise deutlich gestiegen ist.

Während auf dem G20-Gipfel im November 2014 im australischen Brisbane Eiszeit zwischen dem Westen und dem russischen Präsidenten Putin herrschte, trafen sich die Staatschefs der BRICS-Mitgliedsländer bereits im Vorfeld des Gipfels, um erneut gemeinsame Positionen zu eruieren. Je mehr sich die Spannungen zwischen Russland und dem Westen vergrößern, desto mehr wer-

den auch die geostrategischen Ausweichbewegungen in Richtung einer zunehmenden Konsensbildung zwischen den BRICS-Ländern zunehmen.

Resümee

Die BRICS-Staaten – ob es uns gefällt, oder nicht – werden ihre Kooperationsbereiche, auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich, weiter auffächern und sich weiter institutionalisieren. Es wäre dementsprechend falsch, den Staatenbund weiterhin nur unter ökonomischen Gesichtspunkten als losen Zusammenschluss der aufstrebenden Länder des globalen Südens zu betrachten, die politisch ansonsten nichts eint. So versuchen die BRICS-Länder, in immer mehr Bereichen gemeinsame Positionen zu entwickeln.

Auf unserem Nachbarkontinent Afrika wird BRICS als große Chance und weniger als Gefahr gesehen. Ökonomisch geht der Trend klar dahin, dass die Süd-Süd-Partnerschaft für Afrika immer bedeutender wird.

Wenn dies in der deutschen bzw. europäischen Außenpolitik anerkannt werden würde, ließe sich daraus im nächsten Schritt ableiten:

- dass es wenig bringt, darauf zu hoffen, dass sich die BRICS irgendwann zugunsten anderer Konstellationen wie bspw. der IBSA auflösen wird;
- dass es sich nicht nur lohnt, auf Kosten der BRICS zugunsten von IBSA auf GIBSA (also auf das Format Deutschland und die IBSA-Länder) zu setzen, sondern unter Umständen auch, die IBSA-Länder bei der Akzentsetzung innerhalb der BRICS zu unterstützen – natürlich auch, um weiterhin gemeinsame Positionen mit den IBSA-Ländern abzustimmen (hochinteressant wäre zum Beispiel, sich im GIBSA-Format über das Thema »Humanitäre Interventionen« auszutauschen);
- dass alle BRICS-Länder ihr Engagement in Afrika sowohl bilateral als auch im Verbund weiter ausbauen. Dementsprechend müssten sich Deutschland und Europa noch stärker bemühen, sich dem ökonomischen wie politischen Wettbewerb auf unserem Nachbarkontinent zu stellen. Falsch wäre es allerdings, unter dem zunehmenden Druck zu versuchen, die eigenen Ansätze an die der BRICS anzupassen.

5. Vgl. Shanhar, Sneha (2014): »India's National Security Advisor calls Russia's Intentions in Ukraine legitimate; India says it's concerned about escalating violence«, in: International Business Times; www.ibtimes.com (7.3.2014).

6. Vgl. »Russland und China schließen Rekord-Gasvertrag«, in: Handelsblatt online; www.Handelsblatt.de (21.5.2014).

7. Vgl. »Russia to focus efforts on expanding cooperation with BRICS«, in: www.Itar-tass.com (15.11.2014).



Über den Autor

Sergio Grassi ist Referent für das Südliche Afrika im Afrika-Referat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7494 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Daniela.Leinweber@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-95861-084-2