

BRICS als neue Akteure der Entwicklungspolitik

Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika als Geber



Impressum

Siegburg, Mai 2014

Herausgeber:

SÜDWIND – Institut für
Ökonomie und Ökumene
Lindenstraße 58–60, 53721 Siegburg
Tel.: +49 (0)2241-26 609 0
Fax: +49 (0)2241-26 609 22
E-Mail: info@suedwind-institut.de
Website: www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

Verein: KD-Bank
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODED1DKD

Stiftung SÜDWIND: Ethikbank
IBAN: DE12 8309 4495 0003 0840 00
BIC: GENODEF1ETK

AutorInnen: Dr. Pedro Morazán,
Franziska Müller

Redaktion und Korrektur:

Hannah Jaberg, Vera Schumacher,
Ricarda Stienhans

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung und Satz:

www.pinger-eden.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn,
gedruckt auf Recycling-Papier

Titelfoto: Flaggen der BRICS-Staaten,
Foto: Saulo Cruz - SAE/PR, Flickr.com

Inhalt

1	Einführung	4
2	Post-2015: Zu einer stärkeren Verbindung zwischen Umwelt und Entwicklung	5
2.1	Millennium-Entwicklungsziele – Bekämpfung der Armut	5
2.2	Sustainable Development Goals	8
2.2.1	Entwicklung und Umwelt(-schutz) – Zwei Seiten einer Medaille	9
2.2.2	Anforderungen an die globale Nachhaltigkeitsagenda	10
2.2.3	Die Gewährleistung von globalen öffentlichen Gütern	11
3	Analyse der Stellung der BRICS in der Weltwirtschaft	12
3.1	Die Relevanz der BRICS	12
3.2	Süd-Süd-Kooperation vs. Nord-Süd-Kooperation	15
3.3	Die Idee gegenseitiger Vorteile	16
3.4	Bedingungslose Hilfe	16
3.5	Infrastruktur statt Bildung	17
3.6	BRICS Bank gegen Weltbank?	17
4	Die Süd-Süd-Kooperation: Eine Chance für nachhaltige Entwicklung	18
4.1	Brasilien	18
4.2	Russland	21
4.3	Indien	22
4.4	China	23
4.5	Südafrika	24
5	Ausblick und Schlussfolgerungen	26

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL
im Auftrag des



Gefördert durch:



Gefördert durch:



Gefördert durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region und die
Evangelische Kirche im Rheinland.

Der Herausgeber ist für den Inhalt allein verantwortlich.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Agência Brasileira de Cooperação - (Brasilianische Agentur der (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit)	LDC	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
ARF	African Renaissance and International Cooperation Fund	LICs	Low Income Countries
AU	African Union (Afrikanische Union)	MDGs	Millennium Development Goals (Millennium-Entwicklungsziele)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	NEPAD	The New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung)
BNE	Bruttonationaleinkommen	NSK	Nord-Süd-Kooperation
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasilianische Entwicklungsbank)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika	ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
CAF	Corporación Andina de Fomento (auf die Förderung der Andenpakt-Länder ausgerichtete Entwicklungsbank)	OWG	Open Working Group (offene Arbeitsgruppe)
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	SADPA	South African Development Partnership Agency
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	SADC	Southern African Development Community (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)	SDGs	Sustainable Development Goals (Globale Nachhaltigkeitsziele)
GPG	Global public goods (Globale öffentliche Güter)	SSK	Süd-Süd-Kooperation
IDB	Inter-American Development Bank (Interamerikanische Entwicklungsbank)	UN/ VN	United Nations (Vereinte Nationen)
IWF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfond)	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas (Union Südamerikanischer Nationen)
		UNEP	United Nations Environment Programme
		UNDSG	United Nations Deputy Secretary-General (Stellvertretender Generalsekretär der Vereinten Nationen)
		WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

1 Einführung

Die Herausforderungen der Entwicklungspolitik haben sich seit der Verabschiedung der Millenniumserklärung im Jahr 2000 stark verändert: Die geopolitischen Machtverhältnisse haben sich verschoben, die Einkommensungleichheit hat sich vergrößert, die Armut bleibt ein Teufelskreis für mehr als eine Milliarde Menschen und die Auswirkungen des Klimawandels haben sich verschärft. Ein stabiles Finanzsystem, Frieden, Sicherheit, der Schutz der Ökosysteme, der Erhalt der Biodiversität sowie die Bekämpfung und Prävention von Pandemien sind globale öffentliche Güter (Global public goods, GPGs), die gesichert und bereitgestellt werden müssen. GPGs kennen keine nationalen Grenzen und können im Zeitalter der Globalisierung nur durch Kooperation auf internationaler Ebene bereitgestellt werden. Ein weltweiter politischer Konsens ist allerdings notwendig, um festzulegen, was unter den Begriff GPGs fallen soll und wie ihre Bereitstellung sichergestellt werden kann. Daher ist eine globale Agenda von großer Relevanz.

Die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) stellen eine solche globale Agenda dar, die allerdings im Jahr 2015 ausläuft. Eine Nachfolgeagenda („Post-2015“) wird seit 2012 verhandelt. Die Erwartungen an das neue universale Rahmenwerk sind groß. So soll die Post-2015-Agenda die vielfältigen globalen Herausforderungen berücksichtigen, das Konzept der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit integrieren und Antworten auf die Frage finden, wie eine globale Partnerschaft funktionieren kann. Brasilien, Indien, China und Südafrika (BRICS) sowie andere Schwellenländer, wie Indonesien und die Türkei beteiligen sich aktiver im multilateralen System und bringen eigene Vorstellungen ein, die sich sowohl von denen der Industrie- als auch der Entwicklungsländer unterscheiden. Hinzu kommt Russland, das in den letzten Jahren durch seinen Reichtum an Energieressourcen verlorene Positionen zum Teil wettmachen konnte. Die zentrale Frage der vorliegenden Studie ist von daher, welche Rolle die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) als Bündnis bei der Formulierung einer Post-2015-Agenda spielen.

Die Rolle der BRICS in den Debatten um eine Post-2015-Agenda ist keinesfalls eindeutig. Einerseits können von ihnen entscheidende Impulse für ambitionierte und klare Ziele kommen, aber andererseits können Blockaden von Seiten der BRICS besonders ins Gewicht fallen. Die Impulse hin zu einer Transformation der gegenwärtigen Produktions- und Konsummuster müssen von den Industrie- und Schwellenländern ausgehen. Notwendig ist allerdings eine Kultur der internationalen Kooperation, die sowohl von den Ländern der Orga-

nisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch von den BRICS den Verzicht auf kurzfristige nationale Eitelkeiten und Interessen zugunsten einer gemeinsamen Verantwortung abverlangt. Was sollten die reichen OECD-Länder und die Schwellenländer tun, um die neue Post-2015-Agenda schlagkräftig zu gestalten?

Bislang lagen die Positionen dieser beiden Ländergruppen in entscheidenden Fragen der Global Governance selten beieinander. Die fehlende Bereitschaft, Kompromisse auszuhandeln, hat sich insbesondere im Rio+20 Prozess und den Klimaverhandlungen offenbart. Von daher stellt sich die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen eine universelle Post-2015-Agenda mit verbindlichen Zielen für alle UN-Mitglieder formuliert werden kann.

Da derzeit auch die Rolle der G20 als möglicher Ersatz für die schwächelnde G8 zur Debatte steht, könnten auch andere Schwellenländer neben den BRICS in Zukunft einen größeren Einfluss auf die Global Governance haben. Innerhalb der G20 versuchen die BRICS ihre Positionen zu koordinieren. Und auch bei Krisen und Konflikten bemühen sie sich, trotz punktueller Differenzen, sich als Einheit gegenüber den westlichen Mächten zu positionieren.

Die neuen internationalen Machtverhältnisse durch die Stärkung der BRICS stellen auch die Instrumente der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) von OECD-Ländern in Frage. Sie werden durch die Süd-Süd-Kooperation (SSK), also die Zusammenarbeit zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern, teilweise ersetzt. Wofür steht die SSK und hat sie eine eigene Philosophie? Und wenn ja: Wie unterscheidet sich diese von den Prinzipien und Standards der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit? Welche Potenziale bietet sie für eine Verbesserung der Wirksamkeit der EZ und für die Formulierung von universellen Zielen einer Post-2015-Agenda?

Die vorliegende Studie ist in vier Teile aufgebaut: 1. Eine thematische Einführung in den Post-2015-Agenda-Prozess; 2. Eine Analyse der Rolle der BRICS in der internationalen Governance-Architektur; 3. Eine Analyse der Institutionen der SSK innerhalb der BRICS und 4. Schlussfolgerungen.

Dabei geht es um eine Bestandsaufnahme der bestehenden Strukturen und Prozesse, die derzeit den Multilateralismus prägen. Für SÜDWIND ist nicht nur wichtig aufzuzeigen, was möglich ist, sondern auch, was für eine Post-2015-Agenda wünschenswert ist.

Von besonderer Bedeutung für eine Post-2015-Agenda wird es sein, dass die Weltgemeinschaft sich auf ihre gemeinsame Grundlage besinnt und Verantwortung für die Bereitstellung von globalen Gemeinschaftsgütern (GPGs) übernimmt. Wünschenswert ist eine neue

globale Agenda, die die Lasten und Verantwortungen gerecht zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern verteilt und sich an dem Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ orientiert.

2 Post-2015: Zu einer stärkeren Verbindung zwischen Umwelt und Entwicklung

Um die möglichen Themenfelder und Reichweite einer neuen Post-2015-Agenda zu skizzieren, ist ein Einblick in den bestehenden internationalen Prozess notwendig. Dabei geht es darum aufzuzeigen, warum Armutsbekämpfung untrennbar verbunden ist mit dem Schutz

natürlicher Ressourcen. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, wie neue Ziele formuliert werden können, so dass sie zu einer realen Überwindung der gegenwärtigen globalen Probleme führen können.

► 2.1 Millennium-Entwicklungsziele – Bekämpfung der Armut

Wasserholen ist im ländlichen Afrika traditionell die Aufgabe von Kindern und Frauen. Gerade in der Trockenzeit ist der Bedarf an Wasser so hoch, dass sie die oft kilometerlange Strecke zur nächsten Wasserstelle mehrmals täglich gehen müssen. Die Frauen haben dadurch weniger Zeit für die Haus- und Feldarbeit. Kinder, die ihre Familie unterstützen, können nicht regelmäßig in die Schule gehen. Weil sie arm sind, haben sie keinen Zugang zur Bildung. Und weil sie keine Bildung haben, bleiben sie oft arm.

Um Teufelskreisläufe wie diesen zu durchbrechen, verabschiedeten die Vereinten Nationen im Jahr 2000 auf der 55. Generalversammlung die Millenniumserklärung. Die acht Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) (s. Abb. 1), die 2001 aus dieser Erklärung hervorgingen, sind der bedeutsamste „globale Vorstoß gegen die Armut“ (VN 2013a: 3), der jemals unternommen wurde. In Anbetracht der großen Armut und Verelendung in vielen Entwicklungsländern beschloss die internationale Gemeinschaft, die extreme Armut und den Hunger bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Zu den weiteren Zielen gehören u.a. die Verwirklichung einer allgemeinen Grundschulbildung für alle Kinder, die Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern und einen Zugang zu sauberem Trinkwasser für alle Menschen zu gewährleisten.



Wasserholen als traditionelle Aufgabe von Frauen und Kindern, Foto: Jonathan Ernst/World Bank, Flickr.com

Die Millennium-Entwicklungsziele



1. Extreme Armut und Hunger beseitigen (MDG 1)



2. Allgemeine Grundschulbildung verwirklichen (MDG 2)



3. Die Gleichstellung der Geschlechter fördern und die Rolle von Frauen stärken (MDG 3)



4. Kindersterblichkeit senken (MDG 4)



5. Die Verbesserung der Gesundheit von Müttern (MDG 5)



6. HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen (MDG 6)



7. Ökologische Nachhaltigkeit sichern (MDG 7)



8. Eine Entwicklungspartnerschaft aufbauen (MDG 8)

Abbildung 1: Die acht Millennium-Entwicklungsziele

Die bisherige Bilanz ist ernüchternd. Nach dem Stand von 2013 werden bis 2015 wohl nur drei der insgesamt 21 Unterziele der Millenniumsagenda erreicht sein. Das erste und auch wichtigste Ziel, die Halbierung der extremen Einkommensarmut bis 2015, konnte bereits erreicht werden. Aber die größten Fortschritte entfallen dabei auf China (Armutreduzierung zwischen 1990-2010 um ca. 48 %) und Indien (Armutreduzierung zwischen 1993-2012 um ca. 23 %), während der Anteil der Armen in Subsahara-Afrika nicht wesentlich reduziert werden konnte (vgl. VN 2013b: 6). Es ist gelungen, den Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, zu halbieren, aber dennoch trinken über 700 Mio. Menschen weiterhin verunreinigtes Wasser (vgl. VN 2013a: 47). Außerdem konnte bereits die Lebensqualität von 200 Mio. SlumbewohnerInnen durch die Einrichtung von verbesserten Sanitäranlagen, Wasserquellen und festen Unterkünften deutlich gesteigert werden (vgl. VN 2013b: 7). Die Anstrengungen in diesem Bereich dürfen aber nicht nachlassen, da die Bevölkerung in den Slums aufgrund der zunehmenden Verstädterung weiter wächst (vgl. VN 2013a: 50).

Der Zugang zu sauberen Sanitäranlagen bleibt mangelhaft

Gerade der Zugang zu sauberen und gepflegten Sanitäranlagen hat einen positiven und „direkten Einfluss auf die Gesundheit, Ernährung, Bildung, Gleichberechtigung der Geschlechter und die Reduzierung der Armut“ (UN DSG 2013: 2). Der Zugang zu ordentlichen Sanitäreinrichtungen ist ein Menschenrecht und verhindert die Entstehung vieler Krankheiten, insbesondere Durchfallerkrankungen bei Kindern, die wiederum zu Mangel- und Unterernährung führen können.

Von 7 Mrd. Menschen haben 6 Mrd. Menschen ein Mobiltelefon, aber nur 4,5 Mrd. Menschen verfügen über einen Zugang zu einer vernünftigen Toilette oder Latrine (vgl. UN DSG 2013: 1). 2,5 Mrd. Menschen müssen ohne ordentliche Sanitärversorgung auskommen. Davon sind über 1 Mrd. Menschen, besonders in ländlichen Gebieten, immer noch dazu gezwungen ihre Notdurft im Freien zu verrichten – das entspricht 15% der Weltbevölkerung (vgl. WHO und UNICEF 2013: 3).



Dörfliche, sanitäre Anlage im Regenwald Perus, Foto: Ricarda Stienhans, Lisa Kirtz

Trotz großer Anstrengungen und einiger Teilerfolge werden die Vorgaben der Ziele zwei bis sechs bis 2015 nicht vollständig erreicht werden können. Bei einigen Unterzielen sind leider auch rückläufige Tendenzen zu erkennen, die häufig auf bewaffnete Konflikte, Gewalt, Unsicherheiten, Ungerechtigkeiten und Naturkatastrophen zurückzuführen sind (vgl. VN 2013b: 4). Weil es gerade Entwicklungsländern an Widerstandsfähigkeit mangelt, können Naturkatastrophen wie Dürren oder Überschwemmungen die Erfolge in der Armutbekämpfung in kürzester Zeit zunichte machen.

Dramatisch sind die Aussichten bezüglich der Verwirklichung des siebten Millennium-Ziels, der Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit. Global gesehen macht die internationale Gemeinschaft in diesem Bereich mehr Rück- als Fortschritte. Anstatt der ange-

strebten Reduzierung der weltweiten CO₂-Emissionen sind diese im Zeitraum von 1990 bis 2013 um 46 % gestiegen. Hauptursache dafür ist das Wirtschaftswachstum in den Schwellen- und Entwicklungsländern, in denen der CO₂-Ausstoß von 2000-2010 um 81 % gegenüber 1990 gestiegen ist (vgl. VN 2013a: 43). Außerdem steigt der Ressourcenverbrauch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Gerade die ärmsten Menschen in diesen Ländern bekommen die Auswirkungen des hohen Ressourcenverbrauchs zu spüren. Die Überfischung der Meere – bereits ein Drittel der Fischbestände der Meere sind überfischt – und der Waldverlust in Südamerika und Afrika sind eine Bedrohung des Lebensunterhalts armer Küsten- und Landbewohner (vgl. VN 2013a: 42).

Die gegenwärtige Millenniumsagenda vermochte gegen diese Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten der Ressourcenverteilung nicht genug auszurichten, denn sie konzentrierte sich zu sehr auf die extreme Armut in Entwicklungsländern und blendete die Fragen der Ressourcenverteilung zwischen Ländern und Menschen gänzlich aus.

In der Post-2015-Diskussion wurde immer wieder die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit internationale Agenden überhaupt Veränderungen auf nationaler Ebene bewirken können. Lassen sich die Erfolge in der Armutsreduzierung oder in der verbesserten Trinkwasserversorgung tatsächlich auf die Millennium-Entwicklungsziele zurückführen? Die Autoren einer Oxfam-Studie weisen daraufhin, dass es nur schwache Beweise dafür gibt, dass die Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitssektor und die Reduktion der Armut in Asien auf die MDG zurückzuführen sind (vgl. Green/Hale/Lockwood 2012: 8). Aus Sicht vieler ExpertInnen spielen andere Faktoren eine viel entscheidendere Rolle. Gute Regierungsführung, insbesondere bezüglich Korruptionsbekämpfung und makroökonomischer Stabilität, und eine Wirtschaftspolitik, die durch die Förderung wichtiger Produktionsfaktoren Entwicklungsimpulse mit sozialen Programmen verbindet, zeigen die größten Erfolge (Green/Hale/Lockwood 2012: 8). Andererseits spielen auch externe Schocks (Weltwirtschafts- und Finanzkrisen, Klimawandel etc.) eine nicht zu unterschätzende Rolle in den Bemühungen von Entwicklungsländern, Armut zu überwinden.

Nach Meinung anderer entwicklungspolitischer Akteure (Morazán et al. 2013) soll diese Einschätzung die internationale Gemeinschaft in ihren Bestrebungen ermutigen, eine ambitionierte und universale Nachfolgeagenda zu verabschieden, die die globalen Herausforderungen berücksichtigt und Lösungswege aufzeigt. Die acht Millennium-Entwicklungsziele haben eine wichtige Funktion als Wegweiser für eine gemein-

same globale Verantwortung erfüllt, auch wenn sie nicht vollständig erreicht werden.

Die gemeinsame Grundlage der Welt: Globale Gemeinschaftsgüter

Globale öffentliche Güter, oft auch Globale Gemeinschaftsgüter (GPGs) genannt, sind öffentliche Güter, die der Allgemeinheit zum Konsum zur Verfügung stehen und von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann oder ausgeschlossen werden sollte. Bei vielen dieser Güter handelt es sich um grenzüberschreitende Güter, wie z.B. ein stabiles Klima und saubere Luft (vgl. Kaul et al. 2003).

Andere (nationale) öffentliche Güter werden zu globalen Gemeinschaftsgütern aufgrund der zunehmenden Verflechtungen zwischen den Staaten im Zuge der Globalisierung. So können bestimmte öffentliche Güter, wie ein stabiles Finanzsystem, Frieden, Sicherheit, der Schutz der Ökosysteme, der Erhalt der Biodiversität und Good Governance nur durch eine Zusammenarbeit auf internationaler Ebene bereitgestellt werden. Die Nachfrage nach diesen Gütern ist groß und wächst stetig, aber trotzdem werden sie nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt.

Da der Nutzen öffentlicher Güter allen zugute kommt, leiden zumeist auch alle, wenn es an diesen Gütern mangelt. Aber die Bereitstellung und Bewahrung der globalen Gemeinschaftsgüter zu gewährleisten, übersteigt oft die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Staaten. Schon in der Millenniumserklärung machte die UN deutlich, dass die Verfügbarkeit und Bereitstellung von GPGs von fundamentaler Bedeutung für die menschliche Entwicklung ist. Die GPGs und die Armutsbekämpfung sind eng miteinander verflochten und bedingen sich gegenseitig. So sind für die Armutsbekämpfung die Bereitstellung von globalen Gemeinschaftsgütern, wie z.B. die Eindämmung und Kontrolle infektiöser Krankheiten (HIV/AIDS, Malaria) und Good Governance unerlässlich. Umgekehrt gilt, dass die Armutsreduktion eine Voraussetzung für die Bereitstellung globaler Gemeinschaftsgüter, wie Frieden und der Erhalt der Biodiversität, ist (vgl. Gerster/Eggenberger-Argote o.J.: 6).

Da GPGs auf unterschiedlicher Ebene in der Regel durch politisches Handeln bereitgestellt werden können, hängt der Erfolg weitestgehend von dem Willen staatlicher Akteure ab. In vielen Fällen, wie bei der Bekämpfung bestimmter Krankheiten wie HIV/AIDS oder Malaria, ist der Beitrag der internationalen Zusammenarbeit von herausragender Bedeutung. Gegenwärtig sind öffentliche Mittel die wichtigste Finanzierungsquelle für GPGs, private Beiträge gewinnen allerdings zunehmend an Bedeutung.

Mit der Post-2015 Agenda sollte die Weltgemeinschaft die unvollendeten Ziele verwirklichen und aus den Schwächen der bestehenden Millenniumsagenda lernen. Ambitioniertere Ziele für die Zukunft müssen formuliert werden. Die Anforderungen und Erwartungen könnten also nicht größer sein. Es geht darum, Lösungsansätze für globale Probleme wie Armut, Klimawandel

und Ungleichheit in einem globalen Konsens zu finden und die Ziele so zu gestalten, dass alle Beteiligten den Nutzen gemeinsamer Anstrengungen anerkennen. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung zu verstehen, gemeinsame Ziele zu definieren, die über das Thema Armut in Entwicklungsländern hinausgehen und die Fragen der Nutzung von globalen öffentlichen Gü-

tern (siehe Kasten) in den Mittelpunkt stellen. Die Millenniumserklärung der VN ist derzeit der Minimalkonsens über die GPGs: Frieden, internationale Sicherheit und Abrüstung, Entwicklung und Armutsbekämpfung, Schutz der Menschenrechte, internationale Gerechtigkeit sowie Schutz des Klimas, der Biodiversität, der Wälder und der Meere.

► 2.2 Sustainable Development Goals

Bislang verlaufen die Konsultationen zur Formulierung einer Post-2015-Agenda noch getrennt in unterschiedlichen Foren und unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure. Die Vereinten Nationen plädieren ausdrücklich für die Formulierung von globalen Zielen, die sowohl die Überwindung von Armut als auch den Schutz der Umwelt in einer universalen Agenda zusammenführen. Wann und wie die Prozesse zusammengeführt werden sollen, ist noch offen.

Kernbotschaft des Berichts mit dem Titel „A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development“ ist die Überzeugung des 27-köpfigen Gremiums, dass es einen

Paradigmenwechsel von einer Entwicklungs- hin zu einer globalen Agenda braucht.¹ Leitmotiv dieser Agenda soll eine globale Partnerschaft sein, innerhalb derer Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer gemeinsam Verantwortung für die Gestaltung einer nachhaltigeren Welt übernehmen (vgl. BMZ 2013: 1).

Parallel zu den Diskussionen um eine neue Armutsagenda laufen die Diskussionen um eine Agenda für Nachhaltigkeit (Rio-Prozess). Anlässlich des 20. Jahrestages des Gipfels in Rio de Janeiro von 1992 fand sich die internationale Staatengemeinschaft im Juni 2012 erneut in Rio zusammen (Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung). In den

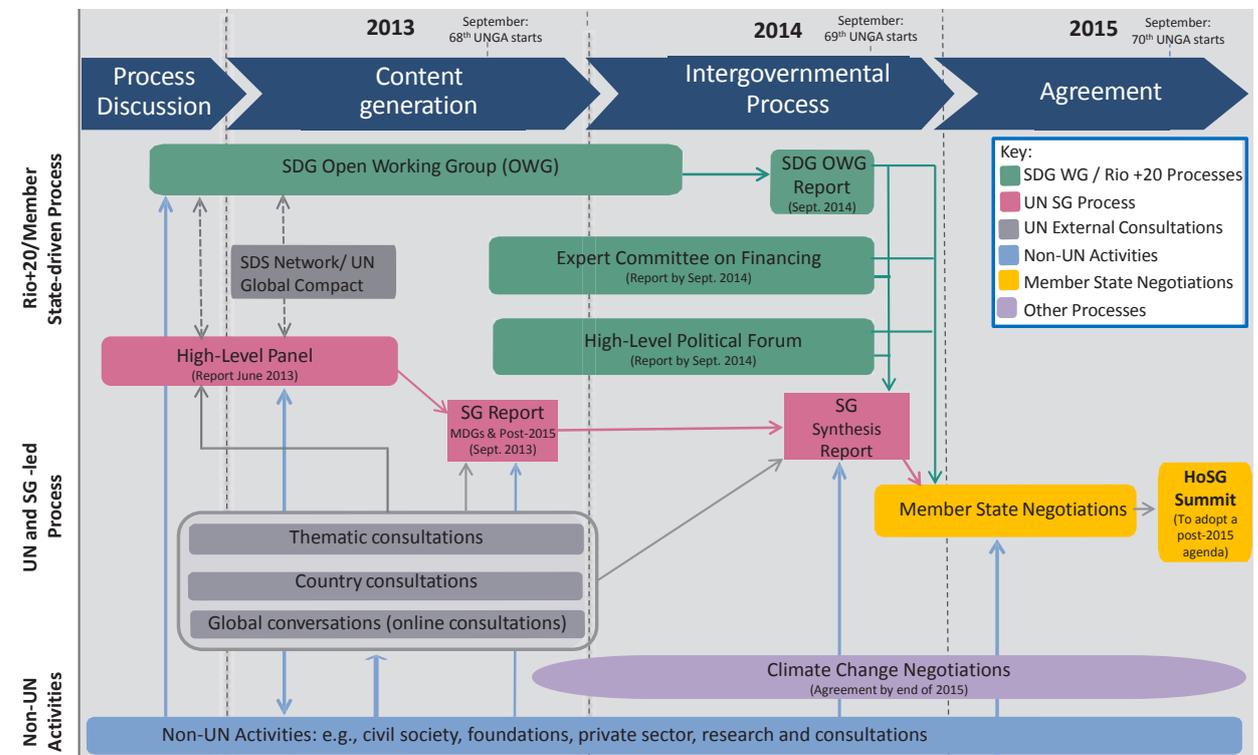


Abbildung 2: Zeitstrahl des Post-2015 Prozesses (Quelle: UN Foundation and Dalberg analysis (o.J.))

¹ Innerhalb des Post-2015-Prozesses, der mit der Einberufung eines hochrangigen internationalen Beratergremiums (High Level Panel of Eminent Persons) durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Juli 2012 offiziell begann, wird die Zukunft der MDG und die Entwicklung einer globalen Entwicklungsagenda diskutiert. Im Mai 2013 stellte das Gremium, in dem auch Altbundespräsident Horst Köhler mitwirkte, seinen Abschlussbericht mit Empfehlungen für die neue Entwicklungsagenda vor.

Vorverhandlungen der Rio+20 Konferenz brachten Kolumbien und Guatemala den Vorschlag ein, eine Nachhaltigkeitsagenda zu entwerfen. Der Vorschlag enthielt zwar keine konkreten Ziele, deutete im Kern aber bereits die Verbindung zwischen Armutsbekämpfung und Umweltschutz an. Mit dem Rio+20 Abschlussdokument „Die Zukunft, die wir wollen“ wurde das Fundament für „einen (...) transparenten zwischenstaatlichen Prozess zur Formulierung globaler Ziele der nachhaltigen Entwicklung“ gelegt, in den alle einbezogen werden. (VN 2012: 53). Anders als im Jahr 2000 hat der Generalsekretär, auch auf Drängen der Schwellen- und Entwicklungsländer, einen transparenten und partizipativen Prozess initiiert.

Zur Entwicklung der SDGs wurde die offene Arbeitsgruppe (Open Working Group, OWG) ins Leben gerufen, die sich aus 30 Sitzen zusammensetzt, die sich jeweils mehrere Länder teilen. Die Bandbreite der Themen der OWG reicht vom Schutz der Ökosysteme, über den Klimawandel und die Armutsbekämpfung bis hin zur Gleichberechtigung der Geschlechter und die Möglichkeiten von Konfliktpräventionen, Friedenssicherung und Global Governance. Die Thematik ist sehr abstrakt und komplex, so dass es bislang schwer abzusehen ist, ob und inwieweit sich die Staaten tatsächlich auf verbindliche Ziele einigen werden.

2.2.1 Entwicklung und Umwelt(-schutz) – Zwei Seiten einer Medaille

Bei den globalen Zielen zur nachhaltigen Entwicklung geht es letztlich um die Fragen: Wie können wir die Umwelt schützen und verantwortungsvoll mit den begrenzten Ressourcen umgehen? Und wie kann man die Entwicklung eines Landes fördern, die Armut abschaffen und gleichzeitig die Umwelt bewahren?

Derzeit herrscht weltweit ein Verständnis vom Wohlstand, dass auf Wirtschaftswachstum als eine dauerhafte quantitative Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) basiert. In Deutschland wurde stetiges Wirtschaftswachstum im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 als Ziel der Wirtschaftspolitik verankert. Aber das gegenwärtige Weltwirtschaftsmodell basiert auf der Verbrennung von Kohlenstoffen und das Wirtschaftswachstum gefährdet damit das Klimagleichgewicht.

Spätestens seit der „Club of Rome“ seinen Report „Die Grenzen des Wachstums“ im Jahr 1972 veröffentlichte, wurde die Ideologie des unbegrenztes Wachstums in Frage gestellt. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass

exponentielles Wachstum irreparable Umweltschäden verursacht, die das ökologische Gleichgewicht des Planeten gefährden. Widersacher und Befürworter führen seitdem eine rege Debatte. Die Auswirkungen des Klimawandels bestätigen einige Szenarien des Berichts. Derzeit gibt es eine ganze Reihe wachstumskritischer Berichte und Studien. Ein prominentes Beispiel hierzulande ist der Bericht einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages unter dem Namen „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“.

Für Schwellen- und Entwicklungsländer ist die Überwindung von Armut und Unterernährung nur mit einer Ausweitung des produktiven Potenzials möglich. Das bedeutet, dass in diesen Ländern auch in der Zukunft der Energiekonsum zunimmt und die Landnutzung für die Ernährung steigt. Von zentraler Bedeutung ist auch die Korrelation zwischen Umweltzerstörung und Armut. Wer in Armut lebt, kämpft ums Überleben und kann nicht für die Zukunft planen. Menschen in Not beuten die Natur aus, wenn die Umstände ihnen keine Wahl lassen. Im schlimmsten Fall berauben sie sich damit ihrer Lebensgrundlage und bleiben in der Armut gefangen (s. Abb. 3). Über die Zukunft und nachhaltigere Formen des Lebens und Arbeitens kann sich erst Gedanken machen, wer seinen Mindestlebensstandard gesichert weiß.²

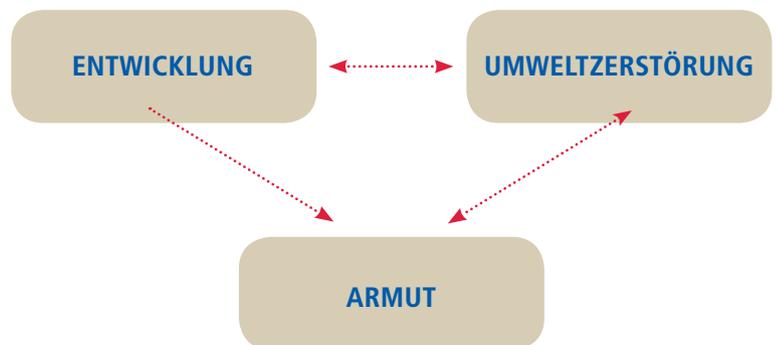


Abbildung 3: Interdependenzen zwischen Entwicklung, Umwelt und Armut (Quelle: verändert nach Reid 1995)

Das konventionelle Wachstumsverständnis wird auch in vielen Entwicklungsländern häufig hinterfragt. „El Buen Vivir“ ist beispielsweise der lateinamerikanische Versuch, Wohlstand nach anderen Kategorien als den Wirtschaftlichen zu messen. Und in den Industrieländern ist eine Debatte über den Sinn von kontinuierlichem Wachstum entbrannt und die Frage, ob das traditionelle Wirtschaftsverständnis den Schwellen- und Entwicklungsländern als Vorbild dienen kann. Bereits jetzt sind die katastrophalen Folgen des Klimawandels

² Vgl.: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-11/klimawandel-folgen-erwiderung>

für zukünftige Generationen erkennbar, wenn die Entwicklungsländer auf die schnellen Gewinne aus Exporterträgen mit Rohstoffen wie Holz, Kaffee, Öl, Coltan etc. setzen und Raubbau an den natürlichen Ressourcen betreiben (vgl. WBGU 2011).

International haben Regierungen im Rahmen der Klimaverhandlungen ihre Zustimmung für Emissionsminderungen ausgesprochen. Sie reichen bei weitem nicht aus, um die 2° C-Grenze einzuhalten. Deshalb muss die globale Nachhaltigkeitsagenda bei der Entwicklung von nachhaltigeren Produktionsformen ansetzen, die Wohlstand fördern und durch die Nutzung regenerativer Energien die Umwelt schonen. Die Agenda sollte deutlich machen, dass Entwicklung, d.h. eine Verbesserung der Lebensbedingungen und Umweltschutz zwei Seiten einer Medaille sind. Sie müssen sich nicht zwangsläufig widersprechen. Ein ganzheitlicher Ansatz vereint die Armutsbekämpfung und schafft gleichzeitig umweltverträgliche Entwicklung (vgl. United Nations 2013: 17).

Green Economy

Auf der Konferenz Rio+20 haben insbesondere die EU und ihre Mitgliedstaaten den Begriff der „Green Economy“ in die Debatten eingebracht. Die Green Economy versteht sich als Baustein für eine globale Nachhaltigkeitspolitik und gibt neue Denkanstöße für die Verwirklichung einer nachhaltigeren Wirtschaft. Die Green Economy wird im Bericht des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) als Wirtschaftsweise defi-

niert, die „menschliches Wohlergehen steigert und soziale Gleichheit sicherstellt, während gleichzeitig Umwelt Risiken und ökologische Knappheiten erheblich verringert werden“ (UNEP 2011: 2). Der Einsatz neuer Technologien soll Wirtschafts- und Sozialpolitik eine effiziente Nutzung von Ressourcen ermöglichen und zu einer Verbesserung des „human well-being“ führen.³

Viele Entwicklungsländer sind skeptisch und haben Bedenken, inwiefern die Green Economy einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten könnte. Außerdem sind die Hürden für eine Umstellung auf neue Technologien aufgrund hoher Anschaffungsinvestitionen sehr groß. Befürworter des Konzepts der „Green Economy“ sind Schwellenländer, wie die BRICS, die sich von der „grünen Wirtschaft“ ein großes Wachstumspotenzial versprechen (vgl. OECD 2012: 8).

2.2.2 Anforderungen an die globale Nachhaltigkeitsagenda

Im Rio+20 Abschlussdokument „Die Zukunft, die wir wollen“ haben sich die Mitgliedsstaaten darauf geeinigt, dass die Ziele für nachhaltige Entwicklung „aktionsorientiert, prägnant und leicht kommunizierbar (...), zahlenmäßig begrenzt (...), Orientierungscharakter besitzen[d], global ausgerichtet und auf alle Länder anwendbar sein sollen, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Realitäten, Kapazitäten und Entwicklungsstufen und unter Beachtung der nationalen Politiken und Prioritäten“ (VN 2012: 53). Es ist eine Gratwanderung, denn für den Erfolg der Agenda sind konkrete Ziele ausschlaggebend, aber gleichzeitig müssen alle Staaten ihre Interessen vertreten sehen. Alle Länder müssen die Möglichkeit haben, ihre Anliegen vorzubringen und Gehör zu finden. Die dadurch entstehende Pluralität an Zielvorschlägen, Interessen und Bedingungen in einer konsensualen Agenda zusammenzuführen, ist eine immense Herausforderung.

Welche Erwartungen stellt die Welt an die globalen Nachhaltigkeitsziele?

In der ersten Sitzung der Open Working Group (OWG) der Vereinten Nationen⁴ im März 2013 wurden die unterschiedlichen Prioritäten und Erwartungen an die Nachhaltigkeitsagenda von Industrie- und Entwicklungsländern deutlich, aber dennoch stimmt die internationale Gemeinschaft in wichtigen Punkten überein. Die Nachhaltigkeitsagenda muss sich aufgrund der veränderten globalen Herausforderungen deutlich von der Millenniumsagenda unterscheiden, aber gleichzeitig aus ihren Schwächen lernen und ihre Stärken in die neue Agenda integrieren. Armutsbekämpfung ist nach



Ausbildung zur Solar-Ingenieurin im Barefoot-College, Indien, Foto: UN Women/Gaganjit Singh, Flickr.com

³ Vgl.: <http://www.eea.europa.eu/publications/towards-a-green-economy-in-europe>

⁴ Die OWG wurde infolge der Kontroversen auf dem Gipfeltreffen von Rio 2012 gebildet.

wie vor ein drängendes globales Problem und die internationale Gemeinschaft vertritt geschlossen den Standpunkt, dass Armut als multidimensionales Phänomen nur durch einen ganzheitlichen Ansatz bewältigt werden kann.⁵ Die Nachhaltigkeitsziele sollen universell sein und im Gegensatz zur Millenniumsagenda sowohl für die Entwicklungsländer als auch für die Industrieländer Gültigkeit besitzen. Weitgehende Einigkeit herrscht auch darüber, dass sich innerhalb jedes Ziels die soziale, ökologische und ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit widerspiegeln soll (vgl. Muchhala 2013: 2). Außerdem sprechen sich alle Staaten dafür aus, dass sich die neue Agenda an den Rio-Prinzipien von 1992 orientieren soll. Insbesondere die Entwicklungs- und Schwellenländer betonten die Bedeutsamkeit des Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verpflichtungen“. Alle Entwicklungsländer wiesen daraufhin, dass es trotz der universellen Gültigkeit der Agenda möglich sein muss, die Ziele an den jeweiligen nationalen Kontext anzupassen. Gemäß der Maxime „Think globally, act locally“.

Die größte Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern offenbarte sich bei der Frage, wie die Verantwortlichkeiten und Lasten für die Transformation zu einer nachhaltigeren Welt verteilt werden sollten. Sowohl von Entwicklungs- als auch von Industrieländern wurde angesprochen, dass sich die gegenwärtigen globalen Konsum- und Produktionsmuster verändern müssen. Globale Missstände wie Armut, Ungleichheit, Ungerechtigkeit und die Übernutzung von natürlichen Ressourcen können nur bewältigt werden, wenn ihre Ursachen nicht länger ausgeklammert werden. Die Notwendigkeit nachhaltigerer Konsum- und Produktionsmuster steht außer Frage und die Industrieländer werden in der Pflicht gesehen, eine Vorreiterrolle einzunehmen. So machte Indien beispielsweise sehr deutlich, dass aus seiner Sicht die Entwicklung von Nachhaltigkeitszielen unangemessen scheint, wenn nicht die reichen Industrieländer zur Verantwortung gezogen werden, die ihren Wohlstand vermehrt haben, ohne Rücksicht auf die Umwelt zu nehmen. Auch die Gruppe der 77 und China machten in ihrem Statement zur ersten Sitzung klar, dass die Nachhaltigkeitsziele gerade den Entwicklungsländern keine zusätzlichen Bürden auferlegen dürften.

2.2.3 Die Gewährleistung von globalen öffentlichen Gütern

Für eine ambitionierte und konsensuale Agenda ist neben der Berücksichtigung des Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verpflichtungen“, das sicher-

stellt, dass keinem Land größere Lasten aufgebürdet werden, als es bewältigen kann, ein weiterer Faktor von entscheidender Bedeutung: Als gemeinsame Grundlage für eine nachhaltigere Zukunft sollten die GPGs ins Zentrum der Post-2015-Agenda gestellt werden.

Die Gewährleistung der GPGs ist der größte gemeinsame Nenner aller 193 UN-Mitglieder. Alle Staaten haben ein Eigeninteresse an einem stabilen Klima und daran, die Erderwärmung zu stoppen. Ebenso ist es grundsätzlich im Sinne aller, für den Erhalt der Ökosysteme, insbesondere der Wälder und der Fischbestände in den Ozeanen, Sorge zu tragen. Jedoch wurde auf vielen internationalen Konferenzen zu den Themen Entwicklung, Umwelt und Klima deutlich, dass die Staaten vor der Verantwortung und Belastung, globale Gemeinschaftsgüter bereitzustellen, zurückschrecken. Darüber hinaus setzen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer unterschiedliche Prioritäten bei den GPGs. Beispielsweise hat die Stabilität von Finanzmärkten für Industrienationen eine höhere Priorität als für Entwicklungsländer. Den Schwellenländern wiederum kommt eine wachsende Bedeutung bei der Bereitstellung von Gütern im Umweltbereich zu (z.B. Schutz der Ozonschicht und der Regenwälder). Da viele GPGs auch armutsrelevant sind, überschneiden sich seit einigen Jahren vermehrt traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit zur Bereitstellung von GPGs, was zu neuen Interessens- und Finanzierungskonflikten führt.

Die Post-2015-Verhandlungen bieten die Möglichkeit, das Dilemma der GPGs zu überwinden und die Verantwortungsbereiche zwischen den verschiedenen Akteuren in einem globalen Konsens auszuhandeln. Gerade weil die BRICS-Staaten und andere aufstrebende Schwellenländer einen wachsenden Einfluss auf die Weltwirtschaft und die internationale Entwicklungszusammenarbeit ausüben, wird die Frage danach, wie man die Bereitstellung von GPGs in Zukunft gewährleisten kann, immer dringlicher. Für eine effektive globale Entwicklungs- und Umweltschutzpolitik wären Dreieckskooperationen aus Entwicklungs-, Industrie- und BRICS-Ländern sicherlich ein großer Gewinn auf dem Weg zu einer globalen Partnerschaft und förderlich für einen erfolgreichen Austausch zwischen Nord und Süd.

⁵ Vgl.: <http://sustainabledevelopment.un.org/owg.html>

3 Analyse der Stellung der BRICS in der Weltwirtschaft

► 3.1 Die Relevanz der BRICS

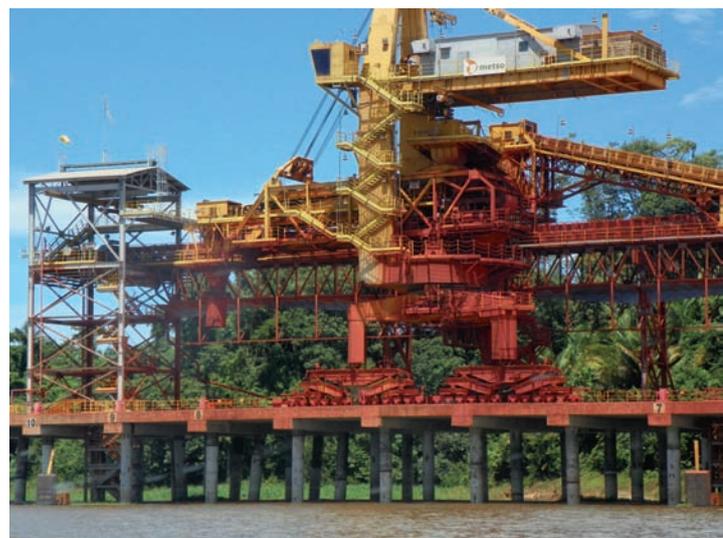
Die Weltwirtschaft hat sich in den letzten 20 Jahren stark verändert. Zwar sind die USA, Europa und Japan immer noch führende Wirtschaftsnationen, aber ihr Gewicht in der Weltwirtschaft ist stark zurückgegangen. Drei große Schwellenländer haben enorme Fortschritte in der wirtschaftlichen Entwicklung erzielt: China, Indien und Brasilien. Vor allem China besticht mit Erfolgen in vielen Bereichen einschließlich der Forschung und Entwicklung von Spitzentechnologien und gilt heute als die größte Volkswirtschaft nach den USA. Damit hat der asiatische Gigant innerhalb von 20 Jahren in hohem Tempo wichtige Industrieländer wie Japan, Deutschland, Frankreich und Großbritannien überholt. Neben China zeigen auch Indien und Brasilien, dass sie mit der Globalisierung Schritt halten können und haben sich bereits zu regionalen Wirtschaftszentren entwickelt.

Außerhalb der westlichen Welt spielt Russland mit seinen immensen Reserven an Energieressourcen immer noch eine wichtige Rolle in der Weltwirtschaft, auch wenn Russland im Gegensatz zu den anderen drei Schwellenländern eher einen Bedeutungsverlust erlebte. ExpertInnen der Goldman Sachs Investmentgruppe haben deshalb im Jahr 2002 den Begriff BRIC (Brasilien, Russland, Indien und China) geprägt, um deren Bedeutung für die Weltwirtschaft hervorzuheben. Die BRIC haben zusammen eine Fläche von 39,7 Mio. km² (27 % der weltweiten Landmasse) und mit 2,9 Mrd. Menschen leben 42 % der Weltbevölkerung in den BRIC. Die wirtschaftliche Bedeutung der BRICS wird weiterhin steigen und gemäß der Prognosen der Weltbank werden die BRICS bis 2050 ihren Anteil an der weltweiten Wirtschaftsleistung von 25 % auf 40 % erhöhen können (vgl. Weltbank 2011).

Die Rolle der BRIC als aufstrebende „Global Player“ in der Weltwirtschaft wird durch ihr Engagement in der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere in Afrika, noch verstärkt. Nicht nur die regelmäßigen Treffen der Gruppe seit 2005, sondern auch die Aufnahme Südafrikas (das „S“ in BRICS)⁶ sind ein Zeichen dafür, dass dieses bislang lose Länderbündnis, eine neue Form der „Süd-Süd-Kooperation“ anstrebt,

die sich von der traditionellen westlichen Nord-Süd-Kooperation unterscheidet“ (Morazán et al. 2012: 11). Diese Entwicklung zeichnete sich bereits in den letzten beiden Jahrzehnten ab, denn alle BRICS-Staaten haben sowohl ihre finanzielle als auch ihre technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern ausgeweitet (vgl. IMF 2011). Die zunehmende Bedeutung der BRICS in der Entwicklungszusammenarbeit ist eine logische Folge der Zunahme von Außenhandelsbeziehungen und Direktinvestitionen, insbesondere aus China.

Diese Trends haben sich infolge der Finanzkrise in den westlichen Industrieländern noch weiter verstärkt. Die Nachfrage der BRICS nach Erdöl, Kupfer, Bauxit, Coltan und sonstigen Rohstoffen aus Afrika und Lateinamerika ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Durch die Ausweitung der Manufakturindustrie, der Informationstechnologien und des Dienstleistungssektors, insbesondere in China und Indien, steigt die Nachfrage nach Rohstoffen trotz der Weltwirtschaftskrise. Zugleich haben Brasilien und Russland als Rohstofflieferanten von den steigenden Rohstoffpreisen für die Finanzierung von eigenen Industrien profitieren können.



Verladeanlage für Bauxit in Brasilien, Foto: FoE Brazil/RedU-se.org, Flickr.com

⁶ Aus praktischen Gründen wird von nun an der Begriff BRICS angewandt, obwohl einige der Aussagen nicht immer für Südafrika oder eben Russland zutreffend sind.

Der Bedeutungszuwachs der BRICS geht zwar mit einem Bedeutungsverlust der US-amerikanischen und europäischen Volkswirtschaften einher, aber nichtsdestotrotz bleiben die USA die einzige Supermacht, und das nicht nur im Militärbereich. Die USA sind immer noch eine sehr innovative Volkswirtschaft mit einer günstigen demographischen Entwicklung, starken demokratischen Institutionen und einer militärischen Schlagkraft, die seit Ende des kalten Krieges keinen ebenbürtigen Gegenspieler kennt. Derzeit kann kein BRICS-Land den USA ihren Status als Supermacht im Alleingang streitig machen.

Ob im Welthandel, bei Investitionen, Krediten oder Entwicklungshilfe, die BRICS sind kein Papiertiger. Es liegt in der Natur der Globalisierung, dass die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen fast ausschließlich durch Produktionsprozesse im großen Stil und vielfach verflochtene globale Wertschöpfungsketten befriedigt werden kann. Aus diesem Grund wurden diese Volkswirtschaften als entscheidende Akteure in der globalisierten Weltwirtschaft von Goldman Sachs überschwänglich gelobt. Deren wirtschaftlicher Bedeutungsgewinn konnte sich auch in Zeiten der Weltwirtschaftskrise manifestieren.

Deutlich wurde diese Tatsache, als die BRICS Mitte Juni 2012 zusammen mit anderen aufstrebenden Ländern dafür plädierten, die IWF Reserven um 90 Mrd. US-Dollar aufzustocken. China und Russland alleine besitzen derzeit die größten Währungsreserven der Welt.⁷ Deren Stärke ist keine vorläufige Erscheinung, sondern basiert auf der eigenen Bevölkerungsgröße, die sowohl als Nachfragefaktor mit steigender Kaufkraft, als auch als Arbeitskrätereservoir, ebenso von qualifizierten wie auch von nicht qualifizierten ArbeitnehmerInnen fungiert. Die BRICS haben sich zu einer wirtschaftlichen Herausforderung für die OECD-Länder entwickelt. Welche Auswirkungen hat diese Situation für die Global Governance und die globale Hilfsarchitektur insgesamt? Können Entwicklungsländer vom schnellen Aufschwung der BRICS profitieren und diesem Beispiel folgen?

Zwar werden die fünf BRICS aufgrund ihrer Größe und (über-)regionalen Bedeutung im Rampenlicht der internationalen Politik als Ausdruck der Machtverschiebungen in der Weltwirtschaft wahrgenommen, aber längst sind auch andere Länder zum „Club der Aufsteignationen“ dazu gestoßen. Von verschiedenen

ExpertInnen werden dafür neue Abkürzungen kreiert. So hat beispielsweise Goldman Sachs im Jahr 2010 die Abkürzung CEVITS für Länder wie Kolumbien, Ägypten, Vietnam, Indonesien, die Türkei und Südafrika eingeführt. Die Unruhen in Ägypten seit 2011 haben zwar den optimistischen Einschätzungen der Goldmann Sachs Analysten für die Aufnahme Ägyptens in diese Gruppe widersprochen, aber zutreffend bleibt die Aussage, dass der Differenzierungsprozess zwischen wirtschaftlich sehr erfolgreichen Entwicklungsländern und den traditionellen Hilfeempfängern weiter voranschreitet. Als mögliches „Nachfolgemodell“ der BRICS werden derzeit die MINTs (Mexiko, Indonesien, Nigeria und die Türkei) gehandelt. Diese neuen Ländergruppierungen machen deutlich, dass die großen Differenzierungsprozesse innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer zu einem Strukturmerkmal der Globalisierung geworden sind. Für die Entwicklungspolitik gewinnt die Auseinandersetzung mit diesen neuen aufstrebenden Nationen und der Verschiebung des Nord-Süd-Gegensatzes immer mehr an Bedeutung.

Was ergibt sich aus dieser neuen Situation für die traditionelle Hegemonie westlicher Mächte und ihre informellen Zusammenschlüsse?

Die BRICS in der G20

Die Gruppe der Zwanzig (G20) scheint derzeit das beste Beispiel für die erwähnten Machtverschiebungen zu sein (siehe Abb. 5). Die G20 wurden im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise von US-Präsident George W. Bush zusammengerufen. Zu dieser Gruppe gehören die 19 größten Volkswirtschaften der Welt sowie die EU.

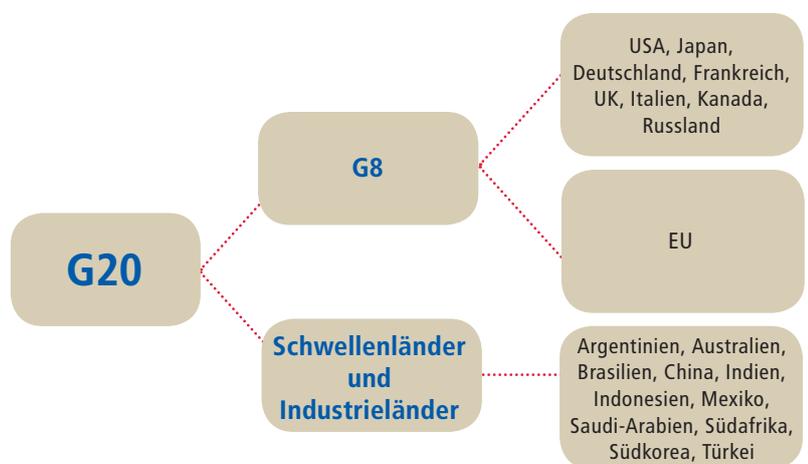


Abbildung 5: Aufbau der G20 (Quelle: Eigene Darstellung)

⁷ Vgl. <http://www.imf.org/external/np/ta/ir/IRProcessWeb/colist.aspx> Derzeit liegen die Währungsreserven Chinas bei ca. 3,7 Bio., Russland hat 493 Mrd., die der USA liegen bei 145 Mrd. und der Eurozone bei 771 Mrd. US-Dollar. Insgesamt finden sich vier der fünf BRICS unter den zehn Ländern mit den meisten Währungsreserven der Welt laut Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_foreign-exchange_reserves

Die G20 kann in zwei Gruppen unterteilt werden: 1) Die G8 und die EU. 2) Zu den Neuankömmlingen in der G20 gehören neben Australien und Südkorea, die schon lange mit der OECD und dem Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe /DAC) zusammenarbeiten, wichtige Entwicklungsländer wie Argentinien, Indonesien, Mexiko, die Türkei und Südafrika. Die G20-Nationen wickeln 75 % des Welthandels ab und produzieren etwa 85 % des globalen Bruttoinlandsproduktes bei einem Bevölkerungsanteil von zwei Dritteln der Weltbevölkerung.⁸ Es ist noch zu früh, um die Beständigkeit und vor allem die Wirksamkeit der G20 als informelle Instanz der Global Governance einschätzen zu können. Aus Sicht vieler ExpertInnen ist die G20 an ihrer Aufgabe als Krisenmanager gescheitert (vgl. Cardim/Carvalho 2014).⁹ Noch nicht abzusehen ist, wie die G20 beim Abbau von globalen Ungleichgewichten im Welthandel oder mit potentiellen zukünftigen Krisen umgehen wird.

Die G20 und die Entwicklungspolitik

Die Relevanz der G20 als informelles Gremium zur Diskussion globaler Probleme hat in den letzten fünf Jahren stark zugenommen und stellt damit für die globale Entwicklungspolitik eine neue Herausforderung dar. Die G20 beeinflusst bereits – direkt oder indirekt – die Koordinaten und Strategien der Entwicklungspolitik und der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Die Global Governance wird in der Zeit nach 2015 möglicherweise dramatische Veränderungen erleben hinsichtlich der Frage: Wer entscheidet, wofür und wie viel für wen ausgegeben wird? Schon heute kommen mehr als 20 % der EZ-Ressourcen aus nicht-tradi-

tionellen Quellen. Aufgrund der anstehenden Budgetkürzungen in den OECD-Ländern wird sich dieser Trend aller Voraussicht nach in den nächsten Jahren weiter fortsetzen“ (Morazán et. al 2014: 22).

Bereits beim ersten Treffen der G20 in Pittsburgh im Jahr 2009 wurden neben den drei Zielen zur Stabilisierung der Weltwirtschaft, drei weitere entwicklungs-politische Ziele formuliert:

1. Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, fossilen Brennstoffen und Finanzdienstleistungen für die Ärmsten;
2. Die graduelle Abschaffung von fossilen Brennstoff-Subventionen und die direkte Unterstützung der Ärmsten und
3. Die Sicherung offener Märkte und Orientierung hin zu grünere, nachhaltigerem Wachstum (vgl. G20 2009b).

Die G20 hat sich inzwischen als die Plattform etabliert, auf der sich erfolgreiche Schwellenländer am engagiertesten mit Fragen der globalen Wirtschaftspolitik beschäftigen. In diesem Koordinierungsgremium können sie eigene Interessen durchsetzen und mit globalen Zielen der EZ verbinden. Zusammen mit den G8-Ländern leiteten einige von ihnen in der Entwicklungsagenda der G20 seit Seoul 2010 mehrere Working Groups. Mit ihrer starken Beteiligung wurden beim Treffen von Kapstadt am 30. Juni 2011 Berichte und Empfehlungen erarbeitet, die eine wichtige Rolle in den Diskussionen um Entwicklungsfinanzierung spielten. Dieser Prozess setzte sich im Vorfeld von den G20-Treffen in Cannes fort: Indonesien engagierte sich in der Gruppe „Growth with resilience“ (Wachstum mit sozialer Sicherung), Brasilien konzentrierte seine Bemühungen auf die Gruppe Nahrungssicherheit, Südafrika unterstützte Spanien beim Thema Mobilisierung einheimischer Ressourcen, während sich Mexiko zusammen mit Südkorea für den Austausch von Wissen als Querschnittsthema in der G20 einsetzte (vgl. Morazán/Große 2011).

Es gibt erhebliche Unterschiede in der Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der traditionellen Geberländer, die im Rahmen der DAC und der OECD seit den 1960er Jahren ihre ODA-Leistungen koordinieren und den aufstrebenden Geberländern („emerging donors“) wie China, Indien und Brasilien, die ihre Süd-Süd-Kooperation ohne (diese zwischenstaatliche) Koordinierung leisten. Die aufstrebenden Geber haben sich zwar aktiv an der Formulierung einer „Entwicklungsagenda“ für die G20 beteiligt, aber die Bereitschaft der „Neuen“ sich mit den traditionellen Gebern abzustimmen, variiert von Land zu Land. Der Grund dafür ist, dass nicht alle „emerging donors“

EZ-Leistungen von G20-Schwellenländern (Schätzungen für 2008)

Schwellenland	Betrag (Mio.US-\$)	% des BNE	% der weltweiten SSK
Saudi-Arabien /3	5.564	1.5/a	40
China /1	1.500-2.000	0.06-0.08	14.4
Türkei /3	780	0.11	5.6
Südkorea /3	802	0.09	5.8
Indien /2	568.6	0.05	4.1
Brasilien /1	356	0.04	2.6
Südafrika /1	194	0.07	1.4
Argentinien /1	5 a 10	0.0025-0.0050	0.07

Abbildung 6: EZ-Leistungen von G20-Schwellenländern (Quelle: Report the Reality of Aid (2010) /1 ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and triangular development cooperation, 2008 – Table 2. /2 Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII /3 – CAD/OCDE, 2009 – Table 33 (Development Cooperation Report)

⁸ Vgl.: https://www.g20.org/about_g20/g20_members (URL: 04.02.2014)

⁹ Vgl. hierzu auch H. Dieter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A53_dtr.pdf

auch „emerging powers“ sind, die die westliche Dominanz in wichtigen Institutionen der Global Governance (Internationaler Währungsfonds, Weltbank etc.) in Frage stellen und den Anspruch erheben, formelle sowie informelle Institutionen der internationalen Regulierungsstrukturen an die neuen Entwicklungen anzupassen.

Die Prinzipien und Handlungsfelder der G20-Entwicklungsagenda fokussieren sich sehr stark auf konventionelles Wirtschaftswachstum mit einer starken Betei-

ligung des Privatsektors. Dabei spielt die Förderung von Infrastrukturprojekten mit Hilfe privater Investitionen eine herausragende Rolle als Handlungsfeld für die Süd-Süd-Kooperation.

► 3.2 Süd-Süd-Kooperation vs. Nord-Süd-Kooperation

Der Kern der neuen Philosophie, die von „emerging donors“ in die internationale Hilfsarchitektur Eingang gefunden hat, kann in dem Begriff Süd-Süd-Kooperation (SSK) zusammengefasst werden.

Auf welchen Grundsätzen basiert die SSK und inwieweit unterscheidet sich diese von den traditionellen Prinzipien der Nord-Süd-Kooperation? Ähnlich wie die traditionellen Geber, die ihre Vorstellungen und Prinzipien von Entwicklungszusammenarbeit sowohl in der G8, als auch und vor allem im DAC gemeinsam definieren, bemühten sich die Entwicklungsländer im Rahmen der Gruppe der 77 bereits 2009, die Prinzipien der Süd-Süd-Kooperation weiter zu entwickeln.¹⁰ Die Süd-Süd-Kooperation basiert demnach auf den Prinzipien der Gleichheit, Solidarität und gegenseitigen Entwicklung und Ergänzung. Die Intensität dieser Koordinierung unterscheidet sich allerdings von der der traditionellen Geber.

Insbesondere die größten aufstrebenden Geber wie China und Brasilien stellen viele Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit traditioneller Geber in Frage und werfen diesen vor, mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit eigene Interessen vor die Interessen der armen Länder zu stellen. Die negativen Erfahrungen der Vergangenheit, insbesondere die neoliberalen Reformen, die von der Weltbank und dem IWF in den 1990er Jahren propagiert wurden, mit zum Teil verheerenden Folgen für viele Entwicklungsländer (Asienkrise, Tequila-Krise, Argentinien-Krise usw.), haben die ideologische Dominanz traditioneller Geber in Frage gestellt. Zudem zählt die noch anhaltende Weltwirtschaftskrise, die ihren Ursprung in den reichen Ländern hatte, als ein Beleg dafür, dass diese



Brasilianischer Pavillon auf der EXPO 2010 in Shanghai, China, Foto: Wamphyri, Flickr.com

Länder nicht in der Lage sind, eigene Rezepte erfolgreich zu Hause anzuwenden und Krisen wirksam zu bekämpfen. Infolgedessen stellen aufstrebende Geber eigene Prinzipien auf, die die SSK von der Nord-Süd-Kooperation (NSK) unterscheiden sollen: Anstatt eigener Interessen sollen gegenseitige Vorteile die Zusammenarbeit bestimmen, zudem nationale Eigenverantwortung statt externe Konditionalität und anstatt sozialer Infrastruktur soll die Förderung von produktiver Infrastruktur im Vordergrund stehen.

¹⁰ Vgl.: <http://www.g77.org/doc/Declaration2009.htm> (Am 04.02.2014)

► 3.3 Die Idee gegenseitiger Vorteile

Es gibt viele Ursachen für das Auseinanderdriften von Entwicklungsländern. Seitdem im England des 18. Jahrhunderts die industrielle Revolution ihren Anfang genommen hatte, haben die heutigen Industrieländer unter bestimmten historischen Bedingungen ihren „Take-off“ erlebt. Der Übergang von Agrar- zu Industriegesellschaften folgte relativ schnell in Europa, den USA und dann in Japan, z.T. auf Grund einer geringeren Kluft zwischen Vorreitern und Nachzüglern in Technik, Produktivität und Wissenschaften. Schnell haben die Industrieländer diesen Produktivitätsvorteil auf internationaler Ebene auf Kosten der weniger entwickelten Gesellschaften in Asien, Afrika und Lateinamerika zu ihren Gunsten genutzt. Innerhalb weniger Jahren war der Abstand zwischen Industrie- und Entwicklungsländern immer größer geworden.

Die Kolonialzeit und deren Ausbeutungsverhältnisse haben dazu geführt, dass viele ehemalige Kolonialstaaten in einen großen Entwicklungsrückstand geraten sind und die Phase des „Take offs“ sich ganz anders und vor allem langsamer gestaltet als in Eu-

ropa, den USA oder Japan. Weder Eisenbahn, noch Dampfmaschinen oder Industriebetriebe standen den Entwicklungsländern als Impulsgeber für die eigene Entwicklung zur Verfügung. Ganz im Gegenteil – Industriegesellschaften haben den eigenen technologischen Vorteil eingesetzt, um ihre Macht und ihren Einfluss zu vergrößern. Je größer der Reichtum der Industriegesellschaften wurde, desto stärker wurde das Gefühl der Benachteiligung in den Agrargesellschaften der Weltwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist der Versuch der neuen Geber zu verstehen, mit der Süd-Süd-Kooperation eine „neue Philosophie“ in der Entwicklungszusammenarbeit zu etablieren.

Die Nord-Süd-Kooperation wurde als eine Einbahnstraße erlebt, in der Agrargesellschaften „nur“ als Lieferanten von Rohstoffen und Agrarprodukten dienen und vom Import von Industrieprodukten aus der reichen Welt abhängig bleiben. Die Süd-Süd-Kooperation – aus der Sicht der BRICS – soll nun für gegenseitige Vorteile sorgen und faire Austauschbedingungen hervorbringen.

► 3.4 Bedingungslose Hilfe

In den 1990er Jahren begannen reiche Länder ihre Entwicklungshilfe an (makroökonomische) Bedingungen zu knüpfen. Diese Bedingungen (conditionalities) wurden insbesondere von den drei in Washington ansässigen Institutionen, dem Federal Reserve (US-Zentralbank), dem IWF und der Weltbank formuliert und diktiert. Daher stammt auch der Begriff „Washington Consensus“. Das Ziel dieser Institutionen war nicht der Anstoß einer nachhaltigen Entwicklung in den Empfängerländern, sondern die Zahlungsfähigkeit der Empfängerländer gegenüber den Kreditgebern zu garantieren bzw. wieder herzustellen. Diese Politik ist in den meisten Fällen gescheitert und hat die Situation vieler armer Entwicklungsländer noch verschlechtert. Nach Ansicht einiger ExpertInnen waren die reichen Länder eine Art „Bad Samaritans“,¹¹ da diese ihre Hilfeleistungen für arme Länder an Bedingungen geknüpft haben, die sie in ihrer eigenen Entwicklung nicht erfüllt haben (Liberalisierung des Außenhandels, Deregulierung etc.).

Im Gegensatz dazu bieten die aufstrebenden Geber ihre Hilfe als SSK bedingungslos an und stellen nach eigener Aussage den gegenseitigen Vorteil in den Vordergrund. Besonders China betont das Prinzip der Souveränität in seiner Entwicklungszusammenarbeit. Diese Haltung ist für die Empfängerländer zwar sehr attraktiv, sie birgt jedoch nicht unerhebliche Risiken, wie die Erfahrungen der traditionellen Geber in der Vergangenheit zeigen. Diese Risiken sind u.a. die Überschuldung der Hilfeempfänger, Moral Hazard (Verhaltensrisiko) und die fehlende Transparenz auf Grund von Bad Governance (schlechte Regierungsführung).



Korruption und schlechte Regierungsführung sind die größten Risiken einer bedingungslosen Süd-Süd-Kooperation, Foto: Heatherlyone, Flickr.com

¹¹ Vgl. hierzu Ha-Joo Chang (2007): Bad Samaritans, online: <http://de.scribd.com/doc/20987474/Ha-Joon-Chang-Bad-Samaritans>

► 3.5 Infrastruktur statt Bildung

Die Unterstützung für den Ausbau der Infrastruktur in den Entwicklungsländern durch die traditionellen Geber hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Aufgrund gescheiterter Infrastrukturprojekte in den 1970er und 1980er Jahren, die z.T. zu der Schuldenkrise der 1990er Jahre führten, haben die reichen Länder ihre Hilfe auf die Armutsbekämpfung und den Ausbau der sozialen Infrastruktur, besonders auf Bildungs- und Gesundheitsprojekte konzentriert. Diese Fokussierung auf die soziale Infrastruktur hatte positive Auswirkungen, wie die Erfolge und Teilerfolge der MDG-Agenda zeigen. Jedoch leiden die meisten Entwicklungsländer unter einem chronischen Kapitalmangel, der die Umsetzung wichtiger Infrastrukturvorhaben im produktiven Sektor erschwert oder verhindert.

Sowohl China als auch Indien, aber auch andere Geber wie beispielsweise Saudi-Arabien haben in den letzten Jahren den Bau von Straßen, Brücken, Staudämmen und sonstigen Infrastrukturprojekten in Afrika und Lateinamerika finanziert. Die Agrarentwicklung haben diese Geber in Entwicklungsländern ebenfalls gefördert, ein Bereich, der auch von den traditionellen Gebern vernachlässigt wurde. Aber hier ist Vorsicht geboten: Die Finanzierung von produktiver Infrastruktur ist zweifellos ein wirkungsvoller Beitrag für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Empfängerländern, aber damit sie die erhofften Wirkungen hat, ist es notwendig, nicht nur die kurzfris-



Nicht alle Infrastrukturprojekte sind nachhaltig. Brücke in Ambriz, Bengo Angola, Foto: JbDodane, Flickr.com

tigen Erträgen solcher Investitionen zu betrachten, sondern auch deren mittel- und langfristigen (Neben-) Wirkungen. In der Vergangenheit sind in den meisten Entwicklungsländern „weiße Elefanten“, d. h. große Prestigeprojekte entstanden, die zwar für eine kurze Zeit gute Erträge erzielten, aber in der Folge zu einer untragbaren Verschuldung geführt haben. Die Wartungskosten vieler Anlagen lagen weit über den Erträgen und die Entwicklungsimpulse für die breite Masse der Bevölkerung blieben aus.

► 3.6 BRICS-Bank gegen Weltbank?

Auf ihrem dritten Gipfel in Sanya, Indien, im Jahr 2006 haben die BRICS ein Gremium mit VertreterInnen der wichtigsten Entwicklungsbanken zusammengerufen¹², um die Bildung einer gemeinsamen Entwicklungsbank zu diskutieren. Auf ihrem fünften Treffen zwei Jahre später haben die BRICS-Regierungen die Bildung einer Entwicklungsbank beschlossen, die das Ziel haben soll, Ressourcen zu mobilisieren, um Infrastruktur und Projekte für nachhaltige Entwicklung in den BRICS und anderen Entwicklungsländern zu finanzieren.

Diese Entscheidung wurde von namhaften Entwicklungsexperten wie Joseph Stiglitz und anderen begrüßt. In einem Artikel zu dem Thema stellten ExpertInnen fest, dass der Finanzbedarf der Entwicklungsländer für Infrastruktur von ca. 800 Mrd. US-Dollar um mindestens 2 Bio. US-Dollar jährlich steigen wird. Derzeit decken die multilateralen Entwicklungsbanken 2-3 % des prognostizierten Bedarfs. Mehr als 1,4 Mrd. Menschen in diesen Ländern haben keinen Zugang zur Elektrizitätsversorgung, 900 Mio. Menschen haben keinen Zugang zur Wasserversorgung und mehr als 2,6 Mrd. Menschen keine angemessene Abwasserversorgung.¹³

¹² BNDES (Brasilien), CDB (China), Vnesheconombank (Russland), Eximbank (Indien) und DBSA (Südafrika) Vgl.: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-benefits-of-the-brics-development-bank/german> (20.02.2014)

¹³ Vgl.: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-benefits-of-the-brics-development-bank/german> (20.02.2014)

Der Schritt einer Neugründung hat eine enorme historische Relevanz aus mehreren Gründen:

1. Eine solche Bank kann die informelle Struktur dieses Zusammenschlusses zu mehr Verbindlichkeit führen.
2. Eine solche Bank würde auf Grund der enormen Liquidität der BRICS eine Hebefunktion für die Mobilisierung von bestehenden Finanzinstrumenten aus den Industrieländern (Pensionsfonds und Rentenfonds) haben.
3. Außerdem würde eine BRICS-Bank den Entwicklungsländern einen schnelleren Zugang zu Finanzressourcen in Bereichen wie Energie und produktive Infrastruktur ermöglichen, die derzeit von multilateralen und bilateralen Entwicklungsbanken stark vernachlässigt werden.

Angesichts der möglichen Machtverschiebungen, die eine solche Institution in das BRICS-Gefüge bringen

kann, ist eher mit einer losen Struktur ohne einen physischen Sitz in Pretoria oder Shanghai zu rechnen. Hinsichtlich der Kapitalausstattung hat Indien bereits signalisiert, für einen festen gleichwertigen Betrag zu plädieren und nicht für einen Betrag, der von der Größe der jeweiligen Volkswirtschaften abhängt. Ähnlich wie bei der Corporación Andina de Fomento (CAF), bei der 97 % des Kapitals aus lateinamerikanischen Ländern stammt, könnte das Kapital der BRICS-Bank zu mehr als 50 % aus den BRICS-Ländern kommen. Die Bank wird Infrastrukturprojekte in BRICS-Ländern und anderen Schwellen- und Entwicklungsländern finanzieren, solange diese für die BRICS relevant sind. Das Rating der Bank ist durch das Rating der wesentlichen Kapitaleigner gesichert. Die Ausrichtung der Investitionen wird sehr stark von der Entwicklungsphilosophie der BRICS beeinflusst werden. Sehr wahrscheinlich wird der Fokus der Investitionen in den Bereichen Infrastruktur und Energie liegen.

4 Die Süd-Süd-Kooperation: Eine Chance für nachhaltige Entwicklung?

► 4.1 Brasilien

Mit der Gründung der “Agência Brasileira de Cooperação” (ABC) im Jahr 1987 begann in Brasilien die institutionelle Entwicklung der Süd-Süd-Kooperation. Bislang gibt es keine offiziellen Zahlen über die Höhe der Beträge der brasilianischen Kooperation. Die Schätzungen gehen von 362 Mio. US-Dollar bis zu 1 Mrd. US-Dollar (ODI 2010) für das Jahr 2009 aus. Damit würde Brasilien in derselben Liga spielen wie Indien und China. Das multilaterale Engagement Brasiliens wird mit 248 Mio. US-Dollar beziffert. Davon gehen 30 % an die MERCOSUR¹⁴ und die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) (vgl. World Bank 2011: 20). Obwohl das EZ-Budget Brasiliens im Vergleich zu Russland, China oder Indien eher klein zu sein scheint, ist es in den letzten Jahren aber stark angewachsen.

Geographisch konzentriert sich die SSK Brasiliens vor allem auf die Nachbarländer, insbesondere die MERCOSUR-Länder (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay, Venezuela). Das regionale Engagement Bra-

siliens steht in enger Verbindung mit seiner Rolle als größte Volkswirtschaft Südamerikas und seinen steigenden Auslandsinvestitionen. Brasilien ist mit 80 % des BIP die größte Volkswirtschaft des MERCOSUR. Seit einigen Jahren spielt Brasilien auch eine wichtige Rolle in der humanitären Hilfe in Haiti und anderen karibischen Ländern. In Afrika sind portugiesischsprachige Länder Kooperationspartner der brasilianischen SSK. Ein Drittel der brasilianischen ODA geht in diese Länder (vgl. de Sousa 2008: 3).



Technische Kooperation Brasiliens mit karibischen Kleinstaaten, Foto: ItamaratyGovBr/Flickr.com

¹⁴ Mercosur ist die spanische Abkürzung für Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens).

Der Zahlmeister Südamerikas

In diesem Zusammenhang ist auch die Einrichtung des Structural Convergence Fund for MERCOSUR (FOCEM) in 2004 zu betrachten. Das Ziel dieses Fonds ist die Förderung der regionalen Infrastruktur. Brasilien ist mit insgesamt 70 % der größte Beitragszahler im FOCEM, der jährlich mit einem Kapital von 100 Mio. US-Dollar gespeist wird. Auf den ersten Blick sehen diese Beträge eher bescheiden aus, aber dennoch ist der FOCEM ein deutliches Signal für die neue Orientierung der brasilianischen Außenpolitik hin zu einem aktiveren Engagement innerhalb Südamerikas? Neben dem FOCEM gibt es auch die brasilianische Bank für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (BNDES), die den Auftrag hat, Projekte der produktiven Infrastruktur in Brasilien und in den Nachbarländern zu finanzieren. Zwischen 2003 und 2009 wurden mehr als 100 Infrastrukturprojekte von der BNDES in Höhe von 15,5 Mrd. US-Dollar in Lateinamerika und der Karibik finanziert.¹⁵ Diese Projekte haben dazu beigetragen, den Export von brasilianischen Manufakturprodukten zu steigern. Zwischen 2002 und 2011 stiegen die brasilianischen Exporte in andere südamerikanische Staaten von 7,4 Mrd. US-Dollar auf 45,2 Mrd. US-Dollar um 504 % (vgl. Pinheiro 2013).

Die brasilianische SSK mit Lateinamerika hat ebenfalls eine starke politische Motivation. Um dem Einfluss der USA in Südamerika politisch entgegenzutreten, hat Brasilien 2008 aktiv die Einrichtung der „Union Südamerikanischer Nationen“ (UNASUR) vorangetrieben. Die UNASUR ist als politisches Schutzschild gegen eine zu starke (auch militärische) Einmischung der USA in Südamerika zu verstehen. Brasilien hat bis heute eine aktive Vermittlerrolle in den zahlreichen Grenzkonflikten zwischen den Nachbarländern übernommen (vgl. Ayllón 2012: 193).

Die überregionale SSK

Die Vision einer SSK basiert auf drei wichtigen Dimensionen: i.) einer politischen, ii.) einer wirtschaftlichen und iii.) einer technischen Dimension. Mit der Gründung des IBSA-Dialogforums im Jahr 2003 haben Indien, Brasilien und Südafrika eine Plattform für Süd-Süd-Kooperationen gegründet, die sich stark vom traditionellen Nord-Süd-Ansatz unterscheidet. Sie sind die jeweiligen Führungsmächte in den drei großen Entwicklungsregionen der Welt: Südasien, Südamerika und Afrika.

Der Beitrag zur multilateralen Kooperation

Das Ziel der brasilianischen Entwicklungspolitik ist die Überwindung der Nord-Süd-Asymmetrien. Insbesondere in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorga-



Dilma Rousseff, Jacob Zuma und Manmohan Singh auf dem 5. Indien-Brasilien-Südafrika-Gipfel im Oktober 2011, Foto: GovernmentZA/Flickr.com

nisation der Vereinten Nationen (FAO) hat Brasilien ein starkes multilaterales Engagement gezeigt, was sicherlich dazu beigetragen hat, dass der neue Generaldirektor der FAO ein Brasilianer ist. Außerdem setzt sich Brasilien für innovative Finanzierungsinstrumente, wie die „Initiative to fight hunger and poverty“, ein. Zusammen mit den Regierungen Frankreichs und Chiles konnte Brasilien im Rahmen dieser Initiative neue Finanzierungsinstrumente entwickeln. Die brasilianische Regierung sieht sich als Anwalt des globalen Südens und leistet mit ihrem multilateralen Engagement einen Beitrag zur Umsetzung der MDG-Agenda. Diese Bemühungen haben einen wichtigen politischen Hintergrund: Brasilien kämpft seit langem um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Das Land bemüht sich ebenfalls um eine Erhöhung des Stimmrechtes innerhalb wichtiger Institutionen der Global Governance, wie dem IWF und der Weltbank. Innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) hat sich Brasilien an verschiedenen Koalitionen beteiligt und sich dabei eine Führungsrolle für die Interessen des Südens erkämpft.

Zwischen Eigennutzen und Solidarität

Die brasilianische SSK hat sicherlich einen wichtigen Beitrag für die Bekämpfung von Hunger und Unterentwicklung in Afrika und Lateinamerika geleistet. Aber dieses Engagement erfolgt natürlich nicht aus reiner Gutmenschlichkeit, sondern ist von wirtschaftlichen Eigeninteressen motiviert. Die Förderung der Infrastruktur in Südamerika steht beispielsweise in enger Verbindung mit der Investitionstätigkeit von brasilianischen Bauunternehmen in diesen Ländern (vgl. Pinheiro 2013). Brasilianische Firmen haben den Zuschlag für die Modernisierung des kubanischen Hafens Mariel erhalten und haben u. a. eine privilegierte Stellung in Venezuela (Bau der U-Bahn von Caracas, Stahlindustrie in Estaleiro etc.), Bolivien (Rudovilla Tinari etc.) und Ecuador (Hidroeléctrico Minas San Francisco etc.).

¹⁵ Vgl.: Geographisch konzentriert sich diese Kooperation in den Nachbarländern.

IBSA: Chancen und Grenzen einer SSK



IBSA:
Celebrating
— 10 years —
of partnership

Drei der fünf BRICS-Länder haben im Jahr 2003 ein Dialogforum unter dem Namen IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika) gegründet. Das IBSA-Dialogforum hat eine enorme Relevanz für die Post-2015-Agenda, denn es bringt drei große, pluralistische, multikulturelle und demokratische Gesellschaften von drei Kontinenten zusammen. Auf Grund ihrer Rolle im jeweiligen regionalen Kontext und ihrem Anspruch auf mehr

Mitsprache in den Gremien der Global Governance verstehen sich diese drei Länder als Gleichgesinnte. In der „Brasilia Declaration“, dem Gründungsdokument der IBSA, werden die Ziele und Prinzipien dieses Forums klar formuliert. Den drei Ländern geht es im Kern darum, ihre Rolle in den Institutionen der internationalen Architektur zu stärken und damit bestehende Ungleichgewichte zu überwinden. Insbesondere die gegenwärtige Zusammensetzung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen missfällt allen drei Ländern. Sie bestehen auf einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat, um als Repräsentanten und Wirtschaftsmächte ihrer Region von der Welt anerkannt zu werden.

Angesichts der bestehenden Herausforderungen für eine globale Post-2015-Agenda und der allgemeinen Krise der traditionellen EZ scheint es wichtig, sich mit den Potenzialen der IBSA zu befassen. Allerdings beinhaltet das letzte gemeinsame Kommuniqué der IBSA von der 68. Generalversammlung der Vereinten Nationen außer den üblichen allgemeinen Formulierungen keine neuen substantiellen Vorschläge für eine neue Entwicklungsagenda. Zwar bekennt sich das Forum zu der Formulierung von globalen Zielen, die für alle Länder gelten sollen, macht allerdings keine konkreten Vorschläge über die Reichweite einer solchen Agenda. Das Forum betont das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“, insbesondere bezüglich der Formulierung von SDGs.

Mit Stolz stellen die RegierungsvertreterInnen der IBSA fest, dass sich das Forum nach zehn Jahren konsolidiert hat. Die IBSA hat inzwischen eine internationale Routine entwickelt. Es besteht eine starke politische Koordination in internationalen Fragen bezüglich UN, WTO, G20, BRICS etc. Außerdem hat sich eine sektorale Kooperation in mindestens 14 Arbeitsgruppen entwickelt und die „IBSA Facility for Poverty and Hunger Alleviation“ (IBSA Fund) ist bereits mit 3 Mio. US-Dollar jährlich ausgestattet. Der IBSA Fund hat die Relevanz der SSK unter Beweis gestellt und kann sich zu einem wichtigen Instrument für Länder entwickeln, die auf Hilfe von außen angewiesen sind. Darüber hinaus wurde ein Forum für den zivilgesellschaftlichen Dialog eingerichtet.

Die IBSA hat eine große Bedeutung sowohl für die SSK zwischen den drei Ländern, als auch für die Vernetzung mit anderen Entwicklungsländern. Der Handel zwischen den drei Ländern ist von anfänglich 3,9 Mrd. US-Dollar (2003) auf ca. 12 Mrd. US-Dollar (2009) angestiegen. Im Jahr 2013 betrug der Handel 23 Mrd. US-Dollar und wird bald das erklärte Ziel von 25 Mrd. US-Dollar bis 2015 übertreffen.

Ist die IBSA eine neue mächtige Struktur, in der die Anhänger der SSK neue Impulse in die internationale EZ und damit in die Post-2015-Agenda einbringen können? Die drei Mitgliedsländer der IBSA haben auf jeden Fall Erfolge in der eigenen Entwicklungspolitik durch den Einsatz von innovativen Instrumenten im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu verzeichnen. Aber insgesamt sind die Fortschritte der IBSA, verglichen mit dem Potenzial ihrer Mitgliedsländer, bislang eher bescheiden. Gerade bezüglich der Global Governance in entwicklungspolitischen Fragen hätte die IBSA große Chancen gehabt, alternative gemeinsame Vorschläge zu entwickeln, die neue Impulse für eine Post-2015 Agenda hätten geben können. Stattdessen wirkt die IBSA manchmal wie ein „Club guter Freunde“, der sich zum regelmäßigen Austausch trifft.

► 4.2 Russland

Der Fall Russland unterscheidet sich sehr von den anderen vier BRICS und die Entwicklungspolitik ist stark von dem politischen Interesse geprägt, die Rolle Russlands als Großmacht wiederherzustellen. Russland sieht sich selbst als Supermacht mit großem militärischem Potenzial und seine Territorialansprüche können zum Teil im Widerspruch zu den Interessen anderer BRICS (China und Indien) stehen. Institutionell liegt die Zuständigkeit für die Entwicklungspolitik bei der Rossotrudnichestvo, der Föderalagentur für Angelegenheiten der GUS, für Fragen der im Ausland lebenden Mitbürger und für internationale humanitäre Zusammenarbeit. Die Rossotrudnichestvo ist eine Abteilung des Außenministeriums (vgl. Spanger 2014). Die Zuständigkeit für entwicklungspolitische Fragen ist auch in Russland noch nicht klar definiert. So ist das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel mit der Aufgabe betraut, Informationen über die ökonomische und finanzielle Situation von Partnerländern zusammenzustellen und steht für eine bilaterale Zusammenarbeit (vgl. Government of Russia 2007: 10 ff.). Das Finanzministerium plädiert dagegen für ein stärkeres Engagement mit multilateralen Institutionen.

Das neue entwicklungspolitische Konzept der Rossotrudnichestvo basiert auf drei Prinzipien: 1) Schwerpunkt auf bilaterale Zusammenarbeit; 2) geographische Konzentration auf die GUS-Staaten und 3) Betonung der technischen Kooperation. Konzeptuell steht die russische EZ in enger Verbindung mit der Neuorientierung der russischen Außenpolitik, die sich auf die Wiederherstellung des internationalen Einflusses und die Überwindung der gegenwärtig geschwächten Position Russlands konzentriert. Infolge der Krim-Krise von Frühling 2014 ist mit einer Stärkung der Bilateralisierung der russischen EZ und damit einer Stärkung der Position des Außenministeriums gegenüber dem Finanzministerium zu rechnen.

Im Gegensatz zu den anderen BRICS-Staaten bekennt sich Russland zu den ODA-Standards des DAC und wird zur sogenannten „DAC-Gruppe“ der neuen Geber gerechnet, zu der u.a. auch Israel und die Türkei zählen (vgl. Spanger 2014: 9). Damit ist die Bereitschaft Russlands zu erkennen, den Standards und Strategien der traditionellen Gebergemeinschaft hinsichtlich der Wirksamkeit und der Ausrichtung der internationa-

len EZ zu folgen. Russland war bislang Mitglied einiger Gebergremien, wie der G8 oder des Pariser Clubs der Gläubigerländer.¹⁶ Die russischen Vorstellungen von Entwicklungszusammenarbeit spiegeln sich mehr in einem traditionellen Geber-Empfänger-Verhältnis wieder als in einer SSK, die Wert auf die Gleichberechtigung der Partnerländer legt. Die geostrategischen Vorstellungen Russlands, die sich nur wenig von den Ansichten der ehemaligen Sowjetunion unterscheiden, wie der Fall Ukraine oder Georgien zeigt, sind von entscheidender Bedeutung für die russische EZ. Die Pläne für die Einrichtung einer Eurasischen Union (EAU), die neben Russland auch die Ukraine, Kasachstan, Weißrussland, Kirgistan und Tadschikistan umfassen soll, spielen bei den russischen Vorstellungen einer internationalen Kooperation eine entscheidende Rolle (vgl. Spanger 2014 : 9).

Die ODA-Beiträge Russlands sind von 100 Mio. US-Dollar im Jahr 2004 auf 785 Mio. US-Dollar im Jahr 2009 angestiegen und gingen laut OECD-Angaben auf 465 Mio. US-Dollar im Jahr 2012 zurück. Das entspricht 0,02 % des russischen BNE im Jahr 2012.¹⁷ Bedeutende Entwicklungshilfebeiträge werden über multilaterale Institutionen, wie die Eurasian Economic Community, die Weltbank und die UN kanalisiert (vgl. Walz/Ramachandran 2010: 11).



Bedeutende Entwicklungshilfebeiträge Russlands werden beispielsweise über Weltbank-Projekte realisiert: Straßenbau in Tadschikistan, Foto: Gennadiy Ratushenko / World Bank/Flickr.com

¹⁶ Der Pariser Club (oder: Club de Paris, Paris Club) ist ein informelles Gremium, in dem staatliche und öffentliche Gläubiger mit einem in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Schuldnerland zwecks Umschuldungsverhandlungen oder Schuldenerlass zusammentreffen, vgl. hierzu: <http://www.clubdeparis.org/>

¹⁷ Vgl. <http://www.oecd.org/russia/russiaofficialdevelopmentassistance.htm>

► 4.3 Indien

Bereits 1950 begann Indien mit der Finanzierung von kleinen regionalen Entwicklungsprojekten im Rahmen von Programmen der technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit (vgl. Walz/Ramachandran 2010: 4). Ähnlich wie bei anderen BRICS wird die Entwicklungszusammenarbeit vom Außenministerium im Rahmen eines komplizierten institutionellen Geflechts geleitet. Eine Reihe von Ministerien ist in die SSK involviert. Auch in Indien steht die Einrichtung einer Indian Agency for Partnership in Development (IAPD) mit einem Budget von schätzungsweise 11,3 Mrd. US-Dollar für die nächsten 5 bis 7 Jahre noch aus¹⁸. Eine solche Institution würde die Effizienz und die Wirksamkeit der indischen Entwicklungszusammenarbeit stärken. Sie wäre auch für eine bessere Koordinierung der eingehenden Beiträge von besonderer Bedeutung. Innerhalb der BRICS ist Indien mit bis zu 2,5 Mrd. US-Dollar jährlich der größte Empfänger von ODA (vgl. Walz/Ramachandran 2010: 7).

Die größten Empfänger der indischen SSK waren zwischen 2005 und 2008 Bhutan (36 %, insbesondere die Wasserkraftprojekte), Bangladesch, Nepal, sowie Sri Lanka, Myanmar und die Malediven (vgl. Katti et al. 2009: 2).

Subsahara-Afrika, insbesondere Mauritius, bekommt ebenfalls immer mehr Entwicklungshilfe aus Indien. Des Weiteren hat Indien die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) mit 200 Mio. US-Dollar ausgestattet. Die Inder haben Afrika im Bereich Kapazitätsaufbau und Technologietransfer durch das Pan-African E-Network Projekt und die TEAM-9 Initiative unterstützt. Außerdem hat Indien einen Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans geleistet und ist ein wichtiger Förderer von friedenserhaltenden Maßnahmen in Afrika (vgl. Katti et al. 2009: 3). Das Land unterstützt mittlerweile auch Low Income Countries (LICs) durch Süd-Süd-Kooperationen. Wie kaum ein anderes Mitglied der BRICS sieht sich Indien doppelten Herausforderungen als Empfänger und Geber von Entwicklungshilfe für eine Post-2015 Agenda gegenüber. Indien ist ohne Zweifel ein wichtiger wirtschaftlicher und politischer Global Player in der heutigen Welt. Doch trotz seiner wachsenden Wirtschaftsmacht sollte nicht vergessen werden, dass in Indien immer noch die meisten von Armut und extremer Armut betroffenen Menschen leben.

Nach Schätzungen der Weltbank lag zwischen 2009 und 2010 das Entwicklungshilfebudget Indiens bei ca. 700 Mio. US-Dollar jährlich (vgl. World Bank 2011: 20). Ähnlich wie bei den anderen BRICS ist es auch bei Indien schwierig, genaue Angaben über die SSK zu finden, denn auch hier ist die EZ häufig mit Handels- und Investitionsvorhaben verflochten. Die indische SSK hat ihren Schwerpunkt in der technischen Kooperation, schließt allerdings auch Schuldenerlassoperationen und konzessionäre Kredite für produktive Infrastruktur ein. Weitere wichtige Schwerpunkte sind Bildung und Gesundheit (vgl. Walz/Ramachandran 2010: 15). Mehr als 80 % der Ressourcen transferiert Indien durch bilaterale Kanäle (vgl. World Bank 2011: 20).



Entwicklungsprojekte in der Himalaya-Region Bhutans zielen darauf ab, das Risiko für Überschwemmungen zu minimieren – auch mit der Hilfe des Gebers Indien, Foto: United Nations Development Programme/Flickr.com

¹⁸ Vgl.: www.globalsherpa.org.

► 4.4 China

China ist der größte und einflussreichste Geber innerhalb der BRICS. Das internationale Engagement Chinas hat eine relativ lange Tradition. Bereits in den 1950er Jahren bekamen die angrenzenden Staaten medizinische und Nahrungsmittelhilfe. Bereits während des Kalten Kriegs waren afrikanische Länder wichtige Empfänger der chinesischen Hilfe (vgl. Walz/Ramachandran 2011: 4).

Der institutionelle Aufbau der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit ist allerdings sehr komplex. Es gibt mindestens drei Ministerien, die sich mit der Entwicklungszusammenarbeit befassen: Das Finanzministerium, das Außenministerium und das Handelsministerium. Dazwischen gibt es einen interinstitutionellen Koordinierungsmechanismus (vgl. Government of China 2011). Eine Unterabteilung des Handelsministeriums, die Abteilung für Auslandshilfe, übernimmt diese wichtige Koordinierungsfunktion. Es gibt schätzungsweise zwischen 15 und 23 Institutionen, die für die Durchführung von Entwicklungshilfemaßnahmen verantwortlich sind (vgl. Walz/Ramachandran 2011: 18).

Der geographische Schwerpunkt der chinesischen Entwicklungshilfe liegt in Afrika (46 %) gefolgt von Asien (33 %). Ressourcenreiche Länder wie die Demokratische Republik Kongo und der Sudan erhalten von China hohe Investitionssummen für Infrastrukturentwicklung und Energieversorgung. Häufig werden diese Kredite mit Öl- oder Minerallieferungen zurückgezahlt, was als „Angola Modell“ bekannt wurde (vgl. Lum 2009: 9 ff.). Lediglich 13 % der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit geht nach Lateinamerika und ein geringer Anteil in osteuropäische Länder.

Ende 2009 haben insgesamt 161 Länder und 30 Organisationen von der chinesischen Kooperation profitiert. Empfänger dieser Hilfe waren zum größten Teil LICs (vgl. Government of China 2011). Nach Angaben der chinesischen Regierung konzentrierte sich die Entwicklungszusammenarbeit auf Sektoren wie Landwirtschaft, produktive Infrastruktur, öffentliche Verwaltung, Bildung und Gesundheitsversorgung. Da es kaum zuverlässige Informationen gibt, ist es schwierig, die tatsächliche Höhe der chinesischen Entwicklungskooperation zu beziffern. Nach Einschätzungen der Weltbank stieg die chinesische EZ von 0,5 Mrd. US-Dollar im Jahr 1999 auf 1,9 Mrd. US-Dollar im Jahr 2009 (vgl. World Bank 2011: 19). Der größte Teil dieser Hilfe wird bilateral vergeben mit dem



Regelmäßige Gipfeltreffen zwischen der chinesischen und verschiedenen afrikanischen Regierungen verdeutlichen den Schwerpunkt des chinesischen Engagements, Foto: JDruschke, Flickr.com

Schwerpunkt auf der SSK. 41 % der Ressourcen werden in Form von Zuschüssen zur Verfügung gestellt. Umgerechnet ein Fünftel der Entwicklungshilfe wird in Form von Krediten mit 20 tilgungsfreien Jahren vergeben und ca. 29 % als konzessionäre Kredite, u.a. für die produktive Infrastruktur, den Industriesektor oder für die Entwicklung von Energieversorgung (vgl. Government of China 2011). Chinas Entwicklungsbank und die Export-Import-Bank haben zwischen 2009 und 2010 zusammen Entwicklungshilfekredite in Höhe von 110 Mrd. US-Dollar vergeben. Dies übersteigt die Ausgaben der Weltbank im selben Zeitraum um ein Vielfaches (vgl. Dyer/Anderlini 2011).

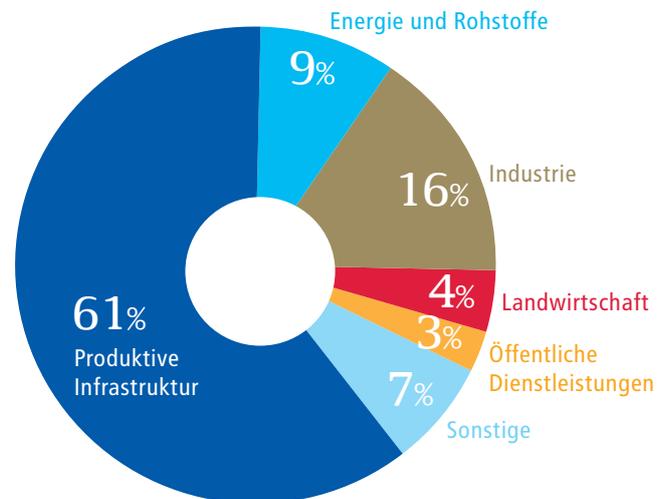


Abbildung 6: Sektorale Verteilung chinesischer konzessionärer Kredite (Quelle: <http://www.globalsherpa.org/china-foreign-aid-india-brazil>)

Ebenso wie im Fall Indiens ist es kaum möglich, die tatsächlichen Zuflüsse zu berechnen, denn die SSK ist in der Regel mit Handelsbeziehungen verflochten. Die chinesischen öffentlichen und privaten Auslandsinvestitionen sind in den letzten Jahren insbesondere in Afrika stark angestiegen. In Ländern wie Sambia oder Nigeria liegen die chinesischen Auslandsinvestitionen weit über 100 Mio. US-Dollar im Jahr. Der größte Teil dieser Investitionen geht in die Rohstoffförderung und in Infrastrukturprojekte (vgl. IMF 2011a: 18).

Insgesamt sieht die chinesische Regierung multilaterale Kooperationen, wie die BRICS oder die G20, nur als zweitbeste Option für SSK. Vorrang in der chinesischen EZ behält die bilaterale SSK. Die Unterzeichnung von Entwicklungsverträgen mit asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern wird deswegen mit einem großen Zeremoniell begleitet, innerhalb dessen die Gleichberechtigung der Partnerländer hervorgehoben wird, um den Unterschied zur Nord-Süd-Kooperation zu verdeutlichen (vgl. Lum 2009: 4).

► 4.5 Südafrika

Verantwortlich für die Entwicklungspolitik Südafrikas ist das Ministerium für internationale Beziehungen und Kooperationen (The Department of International Relations and Cooperation (DIRCO)), das Afrika in den Mittelpunkt seines Aufgabenbereichs stellt (DIRCO 2011). Regionale Sicherheit und Stabilität gelten heute als entscheidende Vorbedingungen für die sozio-ökonomische Entwicklung Afrikas und sind deswegen wichtige Schwerpunkte der südafrikanischen SSK. Dementsprechend floss im Jahr 2008 die Hälfte der südafrikanischen EZ-Ressourcen in die Unterstützung des Verteidigungs- und Sicherheitssektors afrikanischer Nachbarländer. Das White Paper der südafrikanischen Entwicklungspolitik von 2011 bestätigte diese Ausrichtung mit der Aussage, dass Südafrika eine Schlüsselrolle innerhalb der Afrikanischen Union (AU) für Konfliktprävention, Friedenssicherung, die Unterstützung friedensschaffender Maßnahmen und für Post-Konflikt Situationen übernimmt.

DIRCO hat seine Verpflichtungen insbesondere für den Wiederaufbau und die Entwicklung in den Post-Konflikt Ländern DR Kongo, Sudan und den Komoren betont. Weiterhin soll die AU bei den Friedensbemühungen in Simbabwe, Madagaskar und in der Region der großen afrikanischen Seen von Südafrika unterstützt werden. Ebenso wichtig für die südafrikanische SSK ist die Unterstützung der Integrationsbemühungen der SADC, der NEPAD und der AU für eine regionale Entwicklung. Südafrika möchte den intraregionalen Handel mit einer stärkeren Wirtschaftsintegration fördern.

Als wichtige Organisation für die internationale Kooperation Südafrikas gilt der African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF), eingerichtet mit dem Ziel, die wirtschaftliche Zusammenarbeit Südafrikas mit anderen Ländern zu fördern. Innerhalb des Außenministeriums gibt es allerdings weitere Abteilungen, die weitere Bereiche der internationalen Kooperation leiten, wie der Directorate Central Africa sowie der Directorate Western Europe. Es gibt jedoch bislang keine zentrale Koordinierungsinstanz zwischen diesen drei Aufgabenbereichen. In der Folge wirkt die südafrikanische Entwicklungszusammenarbeit relativ diffus und inkohärent. Der Vorschlag von DIRCO, eine übergeordnete Instanz, die South African Development Partnership Agency (SADPA) einzurichten, ist deshalb mit hohen Erwartungen verknüpft (vgl. DIRCO 2011). Die SADPA würde dann den ARF ersetzen und ein neues zentrales Instrument darstellen, das die EZ-Ressourcen kanalisiert und das Monitoring und die Evaluierung von Projekten und Maßnahmen erleichtert. Bislang wurden allerdings keine Details über die Umsetzung solcher Pläne bekannt gegeben.

Es fehlt in Südafrika ebenfalls eine systematische Erfassung der entwicklungspolitischen Bemühungen. Schätzungen zur Folge liegt die Entwicklungshilfe



Zu den Aufgaben der Afrikanischen Union gehören auch Patrouillen in Flüchtlingslagern wie hier im Rahmen der UNAMID-Mission in Darfur, Foto: Al-Fasher, Darfur, Sudan. UN Photo/Olivier Chassot/Flickr.com

Südafrikas gegenwärtig bei ca. 100 Mio. US-Dollar pro Jahr (Walz, J., Ramachandran 2011 : 7). Gemessen am BNE Südafrikas ist diese Summe im Vergleich zu den anderen BRICS hoch. Andere Schätzungen gehen sogar von 450 Mio. US-Dollar aus. Südafrika selbst ist

mit großen Entwicklungsherausforderungen konfrontiert und findet nur schwer seine Rolle als Repräsentant und Führungsnation des afrikanischen Kontinents.

	Brasilien	Russland	Indien	China	Südafrika
Institution/ Ministerium für Entwicklung	Agência Brasileira de Cooperação	Außenministerium und Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel	Außenministerium in Kooperation mit vielen anderen Ministerien und Institutionen	unter der Führung des Ministerium für Handel: Finanzministerium & Außenministerium	Ministerium für internationale Beziehungen und Kooperationen (DIRCO)
Partnerländer	Argentinien, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Haiti, Karibik, portugiesischsprachige Länder	Nachbarländer, SSA, Lateinamerika	Bhutan, Bangladesch, Nepal, Myanmar, Malediven, Mauritius	Angola, DR Kongo, Sudan, Lateinamerika (Brasilien, Venezuela)	DR Kongo, Sudan, Komoren, Simbabwe, Madagaskar
Regionale Netzwerke	MERCOSUR mit dem Fond FOCEM, UNASUR	–	–	–	SADC, NEPAD, AU
Schlüssel-sektoren	Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit, Armutsbekämpfung, regionale Infrastruktur	Gesundheit, Landwirtschaft, Energiemangel/-knappheit, soziale Sicherheit, Ausbildung	Ökonomische Infrastruktur, Landwirtschaft, Öffentliche Einrichtungen, Bildung, Energie, Gesundheit	produktive Infrastruktur, Industrie, Energieversorgung, Landwirtschaft, öffentliche Dienstleistungen	Konfliktprävention, Friedenserhaltung- und Sicherung, Wiederaufbau, good governance, soziale u. wirtschaftliche Entwicklung, humanitäre Hilfe
Ziele und Strategien	Überwindung der Nord-Süd-Asymmetrien, innovative Finanzierungsinstrumente	Multilaterale u. bilaterale Hilfen halten sich die Waage	Technische Kooperation	bilaterale SSK, trilaterale und regionale Kooperationen	Regionale Sicherheit und Stabilität in Afrika
Entwicklungshilfe in US-Dollar	362 Mio.-1 Mrd. (2009)	465 Mio. (2012) (vgl. Spanger 2014)	700 Mio. (2009)	1.9 Mrd. (2009)	100 Mio. - 475 Mio.
Anteil der multilateralen/ bilateralen Hilfe	248 Mio. US-Dollar multilateral	50-60 % multilateral (laut Spanger 2014, S.5)	80 % bilateral	hauptsächlich bilateral	hauptsächlich multilateral

5 Ausblick und Schlussfolgerungen

Seit der ersten Diskussionen um die MDG in den 1990er Jahren haben sich die globalen Machtverhältnisse verschoben, was sich auch in den Verhandlungen zu einer neuen globalen Agenda bemerkbar macht. Aufstrebende Schwellenländer wie die BRICS und Indonesien, Mexiko, Nigeria und die Türkei spielen eine größere Rolle auf der Weltbühne und bringen sich aktiv in multilaterale und internationale Verhandlungen ein. Die Weltgemeinschaft befindet sich jedoch in einer ambivalenten Lage. Einerseits sind die globalen Herausforderungen so groß, dass sie verbindlicher, multilateraler Abkommen mit möglichst großer Länderbeteiligung bedürfen und andererseits wird die Konsensfindung und Beschlusskraft aufgrund der divergierenden Interessen der Beteiligten bei internationalen Konferenzen erschwert oder sogar verhindert.

Im Zeitalter der Globalisierung und in Anbetracht der vielfältigen Krisen und Konflikte ist der Multilateralismus¹⁹ unumgänglich geworden, aber er befindet sich in einer strukturellen Krise. Multilaterale Institutionen, wie der UN-Sicherheitsrat, der IWF und die WTO spiegeln veraltete ökonomische und machtpolitische Realitäten wider. Aufstrebende Nationen wie Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS) fordern mehr Teilhabe und drängen auf eine Reform der alten Strukturen. Die G8 drohen zu einem Auslaufmodell zu werden, das insbesondere infolge der Krim-Krise seine Grenzen zeigt. Noch ist offen, ob die Gestaltungsmacht der G8 von der G20 abgelöst wird. Entscheidungen und Beschlüsse zur Weltwirtschaft oder Klimapolitik können die Industriestaaten nicht mehr unter sich ausmachen.

Die Verabschiedung einer neuen Agenda wird zur Bewährungsprobe des Multilateralismus. Mit der Post-2015-Agenda hat die internationale Gemeinschaft die historische Möglichkeit, soziale Ziele (MDGs) und Umweltziele in einem universalen Rahmenwerk (SDG) zu vereinen und eine neue globale Partnerschaft auf den Weg zu bringen. Die Mitglieder der UN stimmen überein, dass die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, vor allem die Bekämpfung der Armut und die Auswirkungen des Klimawandels, einer neuen und globalen Agenda bedürfen, in der sich Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer auf verbindliche Ziele einigen. Aber wie umfassend und ambitioniert diese neue Agenda tatsächlich sein wird, hängt vor al-

lem von der Bereitschaft der Industrie- und Schwellenländer ab, globale Verantwortung zu übernehmen. Die sehr unterschiedlichen nationalstaatlichen Interessen erschweren die Konsensfindung erheblich, aber eine Agenda basierend auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner von 193 Staaten würde den globalen Herausforderungen nicht gerecht werden.

Bei der Klimakonferenz in Kopenhagen im Jahr 2009 wurde deutlich, dass die BRICS sich als neue „Global Player“ immer intensiver und maßgeblicher in internationalen Verhandlungen einbringen. Nicht nur die Industrieländer plädieren für nachhaltige Entwicklung, sondern auch die BRICS machten in Kopenhagen deutlich, dass sie Befürworter von Nachhaltigkeit, Green Economy und Umweltschutz sind. Uneinigkeit herrscht darüber, welchen Stellenwert diese Themen in der Entwicklung eines Landes einnehmen sollen. Mit Bezug auf das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“, fordern die BRICS, dass auf ihre sich entwickelnden Wirtschaften Rücksicht genommen werden sollte.

Große Unterschiede zwischen Industrie- und Schwellenländern spiegeln sich auch in ihrem Verständnis und der Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit wider. Die in der Gruppe der 77 definierten Prinzipien der SSK (Gleichheit, Solidarität und gegenseitige Ergänzung) werden von den Schwellenländern als Trennungslinie zu der traditionellen Nord-Süd-Kooperation hervorgehoben. Die BRICS sind derzeit die einflussreichste Konstellation neuer Geber von Entwicklungshilfe. Als ein Zusammenschluss führender Schwellenländer haben sie bereits einen starken Einfluss auf die internationale Zusammenarbeit erreicht. Mit der SSK stellen sie das entwicklungspolitische Paradigma der OECD Länder in Frage. Aber im Gegensatz zum OECD/DAC haben weder die BRICS noch die IBSA allgemein anerkannte Standards für das Monitoring und die Evaluierung ihrer Entwicklungspolitik definiert. Die SSK hat keine expliziten Grundsätze für die Vergabe von Ressourcen und bindet ihre EZ nicht an Bedingungen, wie Demokratie, Menschenrechte oder Marktwirtschaft. Aber trotz dieser unterschiedlichen Prinzipien sollten traditionelle und neue Geber einem gemeinsamen Dialog zur Entwicklungszusammenarbeit offen gegenüberstehen.

Viele Übereinstimmungen mit der NSK gibt es bezüglich der sektoralen und geographischen Schwerpunkte, wobei die BRICS einen stärkeren Fokus auf die Förderung der produktiven Infrastruktur legen als auf die

¹⁹ Multilateralismus ist die Kooperation mehrerer Länder, um internationale Probleme zu lösen. Als politische Option steht es im Gegensatz zu unilateralen (und bilateralen) Aktionen einzelner Länder oder Gruppen von Ländern.



Dilma Rousseff (Brasilien), Manmohan Singh (Indien), Wladimir Putin (Russland), Xi Jinping (China), Jacob Zuma (Südafrika), Foto: Roberto Stuckert Filho/PR/Flickr.com

soziale Infrastruktur. Aber bei allen Ähnlichkeiten ist die SSK ein entwicklungspolitischer Ansatz mit eigenen Prinzipien. Der multilaterale Zusammenschluss von Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika als BRICS ist die Reaktion dieser Staaten auf die fehlende Reformbereitschaft der OECD Länder. Außerdem ist ihnen die Ablehnung westlicher Führungsansprüche gemeinsam. Aus Sicht der BRICS müssen die bestehenden Strukturen der internationalen Architektur (IWF, Weltbank, UN-Sicherheitsrat) reformiert und den gegenwärtigen wirtschaftlichen Realitäten angepasst werden.

Die OECD Länder sollten die unterschiedlichen Sichtweisen und Forderungen der BRICS an eine neue Agenda anerkennen und ihre Initiativen als neue Geberländer ernst nehmen. Noch ist die SSK keine gleichwertige Alternative zur NSK, aber eine neue globale Partnerschaft, wie vom High Level Panel vorgeschlagen, bietet das Potential, die Prinzipien der SSK mit den Erfahrungen der traditionellen EZ zu verbinden. Bislang zeigen die BRICS ein sehr heterogenes Bild und es mangelt der Ländervereinigung und ihrer Süd-Süd-Kooperation noch an einem klaren Profil und einer einheitlichen Orientierung an gemeinsamen Zielen in der EZ. Nicht nur traditionelle Geberländer und zivilgesellschaftliche Gruppen sorgen sich um die Qualität der SSK, insbesondere in Bezug auf soziale und ökologische Aspekte. Auch afrikanische Regierungen äußerten sich bereits kritisch über die Auswirkungen chinesischer Investitionen. Das Engagement der BRICS in der SSK und die geplante Gründung einer

BRICS Entwicklungsbank haben zweifellos auch einen großen Einfluss auf die Diskussionen um eine Post-2015-Agenda.

Aber bei der Gestaltung einer Post-2015 Agenda werden die BRICS als geschlossen auftretende Ländergruppe wahrscheinlich keine entscheidende Rolle spielen. Dagegen scheint ein stärkerer Einfluss der IBSA auf die Formulierung von globalen Entwicklungszielen realistischer, vor allem da Brasilien, Indien und Südafrika bereits in Dreieckskooperationen Erfahrungen mit OECD-Ländern gesammelt haben.

Eine Agenda, die auf einer globalen Partnerschaft basiert, ist möglich, wenn die Reformen der Global Governance Strukturen von den OECD Ländern befürwortet werden und der Fragmentierungsprozess in der internationalen EZ durch eine stärkere Koordination überwunden wird. Die Erwartungen an die Post-2015-Agenda dürfen aber nicht übersteigert werden. Andere internationale Foren, wie die WTO oder die UN-Klimarahmenkonvention, haben für den Schutz von globalen Gemeinschaftsgütern und der Armutsbekämpfung ebenso eine sehr große Bedeutung. Die „Global Partnership for Effective Development Cooperation“ entwickelte sich aus einer internationalen Zusammenkunft zum Thema „Wirksamkeit der EZ“ in Südkorea 2011 und bietet eine geeignete Plattform, um die Prinzipien der SSK mit den Erfahrungen der traditionellen EZ zu verbinden. Das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ kann hier angewendet werden.

Literaturverzeichnis

- Ayllón, B. (2012): Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur, In: Revista CIDOB d'afers internacionals, Nr. 97-98.
- Benson, Emily (2013): 'Post-2015' international development goals. Who wants what and why? Online: <http://pubs.iied.org/pdfs/17162IIED.pdf> (letzter Abruf: 10.02.2014).
- BMZ (2013): UN High-level Panel on the Post-2015 Development Agenda: „A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development“. Kurzzusammenfassung des Reports. Post-2015 Sherpa Dr. Rödiger-Vorwerk, BMZ für Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Horst Köhler. Online: http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsätze_und_ziele/13_06_05_Kurzzusammenfassung-des-HLP-Berichts.pdf (letzter Abruf: 18.03.2014).
- Green, Duncan/Hale, Stephan/Lockwood, Matthew (2012): How can a Post-2015 agreement drive real change? The political economy of global commitments. Revised Edition. Online: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/dp-politics-post-2015-mdgs-revised-211112-en.pdf> (letzter Abruf: 13.02.2014).
- Janus, Heiner/Dr. Klingebiel, Stephan (2012): Die Post-2015 Entwicklungsagenda: Erster Spatenstich für eine neue globale Entwicklungsagenda. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Die aktuelle Kolumne 10.09.2012, online: http://www.die-gdi.de/uploads/media/Kolumne_Janus.Klingebiel.10.09.2012.pdf (letzter Abruf 12.02.2014).
- Kaul et al. (2003): Zusammenfassung. Die Bereitstellung öffentlicher Güter. Globalisierung gestalten. Veröffentlicht für UNDP. Online: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/gpgIIger-1.pdf> (letzter Abruf: 18.03.2014).
- Morazan et al. (2013): (2013): Millennium Development Goals and beyond 2015, a strong EU engagement, DEVE, PE 433.907, online: http://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2013/2013-04_Millennium_Development_Goals_and_Beyond_2015.pdf
- Morazan, P./Niewerth, F./Behrens, A. (2014): Modernising ODA in the framework of the post MDG Agenda: Challenges and opportunities, DEVE, EP, online: <http://bookshop.europa.eu/en/modernising-oda-in-the-framework-of-the-post-mdg-agenda-pbQA0214018/?CatalogCategoryID=m3UKABstAj4AAAEjh4cY4e5K>
- Muchhala, Bhumika (2013): Varying visions and priorities at SDG working group. In: Third World Economics. Trends & Analysis, Nr. 542, 1- 15. 4. 2013, S. 2-6, online: <http://twinside.org.sg/title2/twe/2013/pdf/twe542.pdf> (letzter Abruf: 12.02.2014)
- OECD (2001): Die DAC-Leitlinien. Armutsbekämpfung. Internationale Entwicklung. Paris, online: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4301095e.pdf?expires=1391010301&id=id&accname=guest&checksum=1E16C5D99CAD6F790521A08CECC4FC7B> (letzter Abruf: 29.01.2014).
- OECD(2012): Green Growth and Developing Countries. A Summary for Policy. Online: <http://www.oecd.org/dac/50526354.pdf> (letzter Abruf: 17.02.2014).
- Ostrom, Elinor (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen.
- Spanger, H-J. (2014): Russland als Internationaler Geber. Entwicklungskooperation auch mit dem Westen?, Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, online: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10469.pdf>
- United Nations (2013): A New Global Partnership: Eradicate Poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, online: <https://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2012/august/der-preis-der-ungleichheit>

UNEP (2011): Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers, online: http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_en.pdf (letzter Abruf: 04.02.2014).

Vereinte Nationen (2012): Die Zukunft, die wir wollen. Online: http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/rio20_abschlussbericht_2012_uebersetzung.pdf (letzter Abruf 17.02.2014).

Vereinten Nationen (2013a): Millennium-Entwicklungsziele. Bericht 2013. New York, online: http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG%20Report%202013_german.pdf (letzter Abruf: 29.01.2014).

Vereinte Nationen (26. Juli 2013b): Ein Leben in Würde für alle: Beschleunigung der Fortschritte bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und Weiterführung der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen nach 2015. Bericht des Generalsekretärs. 68. Generalversammlung. A/68/150, online: <https://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a68-202.pdf> (letzter Abruf: 29.01.2014).

Walz, J.; Ramachandran V. Brave new world (2011): a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance, 2011, online: http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf

World Health Organization and UNICEF (2013): Progress on Sanitation and Drinking-Water. 2013 Update, online: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/81245/1/9789241505390_eng.pdf (letzter Abruf: 29.01.2014).

WBGU (2011): Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, „Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen“ http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/jg2011/wbgu_jg2011.pdf

Mitmachen!

Wir leben von der Unterstützung unserer Mitglieder und FördererInnen. Setzen Sie sich mit SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit ein. Wir möchten unabhängig bleiben, auch unbequeme Fragen stellen und nicht nur einfache Antworten geben. Bitte helfen Sie uns dabei.

Über unsere Veröffentlichungen erhalten Sie Anregungen dazu, was Sie selbst im alltäglichen Leben tun können, um sich gegen Armut und Ungleichheit einzusetzen. Wir bieten einen Einblick in aktuelle Forschungsergebnisse und berichten über die Arbeit von SÜDWIND mit zusätzlichen Hintergrundinformationen. Mit Hilfe unserer Stiftung SÜDWIND wird die Arbeit von SÜDWIND aus den Zinserträgen des Stiftungsvermögens gefördert. Die Stiftung legt ihr Geld nach strengen ethischen und ökologischen Kriterien an.

Unsere Mitglieder und Förderer haben die Möglichkeit, die Arbeit von SÜDWIND mit zu gestalten. So tragen wir Themen und Forderungen im Namen unserer Mitglieder in Netzwerke, Gesellschaft und Politik.

Machen Sie mit!

Im Jahr 2015 laufen die Millenniumsentwicklungsziele (MDG) der Vereinten Nationen aus. Eine Nachfolgeagenda („Post-2015“) wird seit 2012 verhandelt. Die Erwartungen an das neue universale Rahmenwerk sind groß. So soll die Post-2015-Agenda die vielfältigen globalen Herausforderungen berücksichtigen, das Konzept der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit integrieren und Antworten auf die Frage finden, wie eine globale Partnerschaft funktionieren kann. Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (BRICS) sowie andere Schwellenländer, wie Indonesien und die Türkei beteiligen sich aktiver im multilateralen System und bringen eigene Vorstellungen ein, die sich sowohl von denen der Industrie- als auch der Entwicklungsländer unterscheiden.

Die zentrale Frage der vorliegenden Studie ist von daher, welche Rolle die BRICS als Bündnis bei der Formulierung einer Post-2015-Agenda spielen. Dabei geht es um eine Bestandsaufnahme der bestehenden Strukturen und Prozesse, die derzeit den Multilateralismus prä-

gen. Für SÜDWIND ist nicht nur wichtig aufzuzeigen, was möglich ist, sondern auch was für eine Post-2015-Agenda wünschenswert ist. Von besonderer Bedeutung für eine Post-2015-Agenda wird es sein, dass die Weltgemeinschaft sich auf ihre gemeinsame Grundlage besinnt und Verantwortung für die Bereitstellung von globalen Gemeinschaftsgütern (GPGs) übernimmt. Wünschenswert ist eine neue globale Agenda, die die Lasten und Verantwortungen gerecht zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern verteilt und sich an dem Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ orientiert.

Bezug:
SÜDWIND e.V. – Institut für
Ökonomie und Ökumene
Preis: 5,00 Euro
Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro
(zuzüglich Versandkosten)



SÜDWIND e.V.
Lindenstraße 58–60
53721 Siegburg

Tel.: +49 (0)2241-26 609 0
Fax: +49 (0)2241-26 609 22
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

Bankverbindung des Vereins:
SÜDWIND e.V.
KD-Bank (BLZ 350 601 90)
Konto-Nr: 99 88 77
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODE1DKD

Bankverbindung der Stiftung:
Stiftung SÜDWIND
Ethikbank Eisenberg (BLZ 830 944 95)
Konto-Nr.: 308 40 00
IBAN: DE12 8309 4495 0003 0840 00
BIC: GENODEF1ETK