

BRICS und IBSA: die Clubs der aufsteigenden Mächte verlieren an Glanz

Prys-Hansen, Miriam; Nolte, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Prys-Hansen, M., & Nolte, D. (2016). *BRICS und IBSA: die Clubs der aufsteigenden Mächte verlieren an Glanz*. (GIGA Focus Global, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51588-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Miriam Prys-Hansen und Detlef Nolte

BRICS und IBSA: Die Clubs der aufsteigenden Mächte verlieren an Glanz

GIGA Focus | Global | Nummer 5 | Oktober 2016 | ISSN 1862-3581

Seit Beginn des Jahres 2016 schrumpfen die Wirtschaften Russlands und Brasiliens, die wirtschaftliche Entwicklung in Südafrika stagniert und selbst das chinesische Wirtschaftswachstum ist deutlich zurückgegangen. Brasilien und Südafrika erleben überdies politische Krisen. Vor diesem Hintergrund findet am 15. und 16. Oktober 2016 in Panaji in Goa/Indien der 8. BRICS-Gipfel statt; der nächste IBSA-Gipfel wurde dagegen abermals verschoben.

- Trotz wirtschaftlicher und politischer Krisen bleiben die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) ein wichtiges Forum der gemeinsamen Interessenvertretung und Statussicherung in der internationalen Politik. Die beteiligten Länder wollen ihren Status im internationalen System verbessern, dieses aber nicht grundlegend umgestalten.
- Auch bei der Gründung von IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika) war Statusverbesserung ein wichtiges Motiv. Die unterschiedliche Entwicklung von BRICS und IBSA verweist auf das zunehmende Gewicht Chinas in der internationalen Politik. Das Überleben von IBSA hängt insbesondere von der Identifikation gemeinsamer Interessen und einem stärkeren Engagement Indiens ab.
- Die gemeinsamen Interessen der BRICS zeigen sich in verschiedenen Politikfeldern: einer gemeinsamen Entwicklungsbank und der Konsolidierung eines Reservefondsabkommens. Zudem wollen die beteiligten Staaten eine BRICS Rating Agentur gründen.
- Die BRICS sind jedoch keine politische Allianz. Bei vielen für die jeweiligen Regierungen wichtigen Themen (Indiens Dauerkonflikt mit Pakistan, Russlands Intervention in der Ukraine und die Ansprüche von China im südchinesischen Meer) gibt es keine wechselseitige Unterstützung. Auch in Handelsfragen, bei der Klimapolitik und bei der nuklearen Nichtverbreitung gehen die Interessen auseinander.

Fazit

Die Erwartungen an den BRICS-Gipfel 2016 sind eher gering. Schwerpunktthemen werden die Bekämpfung des Terrorismus sowie die Konsolidierung der Neuen Entwicklungsbank sein. Ansonsten sind von diesem Gipfel wahrscheinlich kaum handfeste Ergebnisse zu erwarten. Für den Westen ist es wichtig anzuerkennen, dass die BRICS nicht alle Schwellen- und Entwicklungsländer repräsentieren. In zentralen Fragen der Globalen Governance sollte die deutsche Außenpolitik vor allem mit Indien stärker kooperieren.



Dr. Miriam Prys-Hansen
Lead Research Fellow
Akademische Direktorin
Doktorandenprogramm
miriam.prys@giga-hamburg.de



Prof. Dr. Detlef Nolte
Vizepräsident
Direktor GIGA Institut für Lateinamerika-Studien
detlef.nolte@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Die Clubs der aufstrebenden Mächte in der Krise

Kurz vor dem 8. BRICS-Gipfel am 15. und 16. Oktober 2016 in Panaji in Goa/Indien häuften sich negative Nachrichten aus den BRICS-Staaten: Chinas Wachstumsprognosen wurden nach Jahren mit nahezu zweistelligen Zahlen auf 6,5 Prozent zurückgestuft. Russland und Brasilien befinden sich in einer wirtschaftlichen Rezession mit negativen Wachstumsraten. Südafrika muss sich ebenfalls mit Inflation und Massenarbeitslosigkeit auseinandersetzen. Auch politisch sind insbesondere Brasilien und Südafrika geschwächt. In Brasilien hat die rechtlich und politisch umstrittene Amtsenthebung der demokratisch gewählten Präsidentin Dilma Rousseff die innenpolitischen Auseinandersetzungen verschärft (vgl. Llanos und Nolte 2016; Kenkel 2016). Größere außenpolitische Initiativen der neuen Regierung unter Präsident Temer sind nicht zu erwarten. In Südafrika wurde der regierende African National Congress, der seit dem Ende der Apartheid die politischen Geschicke Südafrikas bestimmt, jüngst bei den Kommunalwahlen für seine jahrelange Misswirtschaft und Korruption abgestraft. Gastgeber des BRICS-Gipfels Indien scheint zumindest wirtschaftlich eine Ausnahme zu sein: Die Wachstumsraten der Wirtschaft liegen derzeit bei 7,6 Prozent.

Aufgrund dieser Problemlagen wird heute über die Mehrzahl der BRICS- und IBSA-Staaten in zunehmend negativen Tönen berichtet. Ende des Jahres 2015 wurde zudem der BRIC-Hedgefond, mit dem die BRIC(S)-Geschichte begann, abgewickelt. Der Fonds hatte in Brasilien, Russland, Indien und China investiert; zuletzt brachen dessen Anlagen von 842 Mio. auf zuletzt 98 Mio. USD ein. Was bedeutet das für die BRICS als „Institution“? Und wie sollten sich die deutsche und europäische Außenpolitik mit den BRICS-Staaten individuell und als Gruppe beschäftigen?

Vor 15 Jahren prägte die Diskussion um den Aufstieg der BRICS, IBSA und eine Reihe weiterer „Buchstabengruppen“ die außenpolitischen und wirtschaftlichen Debatten in den USA, aber auch in Europa. Während IBSA bereits im Jahr 2003 mit dem Institutionalisierungsprozess begann, machte der frühere Chefökonom von Goldman Sachs, Jim O’Neill, die BRIC(S)-Staaten einer breiteren Öffentlichkeit zunächst als Investitionsmöglichkeit bekannt. Eine „Politisierung“ der BRICS fand unter der Initiative Russlands statt, welches im Jahr 2006 die erste offizielle Zusammenkunft der BRICS-Außenminister in St. Petersburg organisiert hatte. Bereits zuvor war das IBSA-Forum als Zusammenschluss dreier Demokratien gegründet worden und erhob den Anspruch, als Interessenvertreter des „Südens“ die internationale Ordnung gerechter zu gestalten.

Die BRICS nahmen sich einer wachsenden Zahl von Politikfeldern an und erarbeiteten in unterschiedlichen Foren der Global Governance gemeinsame Positionen (z.B. zur Reform internationaler Institutionen). Die institutionalisierte Zusammenarbeit erreichte in der im Jahr 2015 gegründeten New Development Bank (NDB) ihren Höhepunkt. Dagegen scheint IBSA immer mehr an Bedeutung zu verlieren; beide Entwicklungen sind allerdings eng miteinander verknüpft.

Wegweiser 8. BRICS Gipfel

Das Schicksal der BRICS hängt nicht allein von den Ergebnissen des anstehenden Gipfels ab. In Goa sollen aber einige der wegweisenden Entwicklungen auf den Weg

gebracht werden. Indien knüpft mit dem Motto „Building Responsive, Inclusive and Collective Solutions“ nicht nur an vorherige BRICS-Gipfel an, sondern macht sich auch das offizielle Thema des G20-Gipfels in China im September 2016 zu eigen. Die indische Regierung setzte, wie bereits die russische Regierung im Jahr 2015, bei der Wahrnehmung des Vorsitzes auf die Durchführung zahlreicher BRICS-bezogener Veranstaltungen. Insgesamt hat die thematische Breite seit dem Gipfel in Fortaleza, Brasilien, im Jahr 2014 und nach einem Höhepunkt in Ufa, Russland, im Jahr 2015 erheblich zugenommen. Unabhängig von dem Zusammentreffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs wurden vor und nach dem Gipfel in ganz Indien etwa 100 Tagungen zu allen Themen globaler Governance mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft veranstaltet – darunter ein Jugend-Fußballturnier, ein Wellness- und Gesundheitsgipfel und ein Filmfestival. Zum zweiten Mal fand zudem das parlamentarische Forum der BRICS-Staaten statt, auf dem sich Vertreter aller Nationalparlamente austauschen konnten. Dieser Austausch legte aber auch die starken Differenzen in Bezug auf die Rolle und Bedeutung der BRICS unter den Parlamentariern der verschiedenen Mitgliedsstaaten offen. Darüber hinaus ist die Integration Chinas aufgrund seines autoritären Regimes in dieser Form der Kooperation schwierig.

Während in der vorbereitenden Phase von Januar bis September 2016 „weiche Themen“ überwogen, kristallisierte sich über die letzten Wochen eine Schwerpunktsetzung für das Treffen der Staatschefs im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus durch die indische Regierung heraus (Indian Express 2016). Dabei strebt die indische Regierung ganz offensichtlich eine Marginalisierung Pakistans an. Ob es Indien gelingen wird, eine außen- und sicherheitspolitisch orientierte Abschlusserklärung des Gipfels (die sogenannte Goa-Erklärung) zu erreichen, ist zu bezweifeln. Russland versuchte im Jahr 2015 in der Ufa Abschlusserklärung klare Aussagen zur Ukraine-Krise zu formulieren, was die anderen BRICS-Staaten jedoch klar ablehnten. Im Bereich Sicherheit hat China bereits angekündigt, die Krise im Südchinesischen Meer als Thema auf die Agenda zu setzen. Allerdings ist auch hier davon auszugehen, dass sich vor allem Indien nicht vor den „chinesischen Karren“ spannen lässt. Hintergrund ist insbesondere, dass China das UNCLOS-Urteil (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen) ignoriert, welches die chinesischen Hoheitsansprüche im Juli 2016 zurückgewiesen hat, und von Indien offenbar erwartet, dass das Handeln Chinas legitimiert wird.

Neben diesen eher spannungsgeladenen, sicherheitsorientierten Themen werden die BRICS-Staaten über die Konsolidierung der BRICS-Entwicklungsbank (NDB) und des Reservefonds-Abkommens (Contingent Reserve Agreement) beraten. In den letzten Monaten wurde die Finanzierung der fünf ersten Projekte, je eines pro Mitgliedsstaat, gestartet. Dabei handelte es sich jeweils um kleinere Infrastrukturprogramme im Bereich der erneuerbaren Energien, wie zum Beispiel die zuletzt genehmigte Entwicklung eines lokalen Energieprojekts in Karelia, Russland (NDB 2016a). Zudem gab die NDB eine sogenannte „Green Financial Bond“ (also eine Anleihe, deren Erträge an die Finanzierung umweltverträglicher Projekte gebunden ist) in Höhe von 3 Mrd. RMB auf Chinas bankeninternem Anleihenmarkt aus (NDB 2016b).

Die BRICS-Staaten werden zudem über die Gründung einer „BRICS-Rating Agentur“ beraten (Financial Express 2016). Dieser neue Mechanismus ist in der Tat als Alternative zu den etablierten Rating Agenturen Moody's, Standard and Poor's

Corporation und Fitch Ratings zu sehen, die alle in den USA angesiedelt sind. Insbesondere China und Russland werfen ihnen vor, unfaire, wenn nicht gar politisch beeinflusste Bewertungen nichtwestlicher Banken vorzunehmen. Allerdings ist im Moment schwer abzusehen, ob eine solche „Rating-Agentur“ aus diesen Ländern selbst von Investoren ernst genommen werden wird und wie sichergestellt werden soll, dass diese ihrerseits frei vom Vorwurf der politischen Einflussnahme bleibt.

Von der Abschlusserklärung des Goa-Gipfels ist zu erwarten, dass – ähnlich wie in den vorherigen Abschlusserklärungen der BRICS-Gipfel – die Relevanz aller UN-Institutionen und die Bedeutung von Multilateralismus als Themen aufgegriffen werden. Es ist vorhersehbar, dass zudem eine Reform der UN-Institutionen gefordert werden wird, die eine repräsentative Gewichtung aufstrebender Schwellenländer gewährleistet. Dies sollte aber nicht als Versuch interpretiert werden, zum UN-System konkurrierende Institutionen aufzubauen. Insbesondere mit Blick auf die neue NDB Entwicklungsbank wird in den letzten Monaten vermehrt von beiden Seiten die Komplementarität von NDB und Weltbank betont (NDB 2015; World Bank 2015). Schranken der Kooperation im Bereich der UN gibt es weiterhin bei der Reform des UN-Sicherheitsrates. Eine Unterstützung der Aspirationen Brasiliens und Indiens auf einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat wird von China und Russland weiterhin abgelehnt. Hier zeigen sich die Grenzen der Kooperation zwischen den BRICS sehr deutlich.

Ähnlich kompliziert sind die Bestrebungen, den Handel zwischen den BRICS-Staaten auszubauen. Dies steht seit jeher auf der Agenda der Institution; in der Praxis bleibt der Handel jedoch beharrlich unter 20 Prozent des Gesamthandelsvolumens der einzelnen Mitgliedsstaaten. Obwohl China im Vorfeld des Gipfels in Goa den Abschluss einer BRICS-Freihandelszone vorgeschlagen hat, stieß dieser Vorstoß auf wenig Interesse bei den anderen BRICS-Staaten. In erster Linie ist dies auf die Furcht vor weiterer Abhängigkeit und Verschärfung der bereits bestehenden Handelsdefizite gegenüber China zu verstehen. Insbesondere Indien ist bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen aus unterschiedlichen Gründen als eher komplizierter Partner bekannt. Auch wenn weiterhin Diskussionen um Freihandelsabkommen zwischen den BRICS-Staaten stattfinden dürften, sollte man an die Umsetzung dieses Vorhabens keine allzu großen Erwartungen knüpfen.

Im Moment folgen BRICS-Gipfel auf der höchsten Ebene zumindest teilweise dem Vorbild der G20 als Diskussionsgremium: Es werden zwar viele Themen angesprochen, aber kaum konkrete Beschlüsse gefasst. Trotz regelmäßiger Treffen scheinen die Differenzen zwischen den Staaten, insbesondere zwischen Indien und China, eher größer zu werden. Bei den Themen Handel, Klimawandel, nukleare Nichtweiterverbreitung lässt sich ein zunehmendes Auseinanderdriften der Positionen feststellen. Wenn dieser Trend anhält – verstärkt durch enorme Unterschiede der Marktgröße, des wirtschaftlichen Potenzials, der Bevölkerung und nicht zuletzt des politischen Regimes (Prys 2013), stellt sich die Frage nach dem Sinn gemeinsamer Treffen außerhalb der etablierten Institutionen der G20. Damit würde BRICS ein ähnliches Schicksal erfahren wie IBSA.

Aber: Warum befindet sich IBSA im Niedergang und welche Bedeutung hat das für die BRICS?

Ein Abgesang auf IBSA

Der letzte IBSA-Gipfel fand bereits vor fünf Jahren – im Oktober 2011 – in Südafrika statt. Der nachfolgende, nach der Zählung sechste Gipfel wurde seit 2013 mehrfach verschoben. Im Jahr 2013 hatte die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff durch ihre kurzfristige Absage das Gipfeltreffen platzen lassen (Stuenkel 2016). Nach der gängigen Reihenfolge ist Indien als Gastgeber in der Pflicht. Insofern kann man die Frage stellen, warum der BRICS-Gipfel in Panaji nicht auch zu einem Treffen der Mitglieder des IBSA-Forums benutzt wird. Stattdessen haben der indische Premierminister und sein Gastgeber bei einem Staatsbesuch in Südafrika im Juli 2016 in einer gemeinsamen Erklärung, in der sie das Engagement ihrer Länder für IBSA bestätigten, angekündigt, dass der nächste IBSA-Gipfel 2017 in Indien stattfinden wird. Es bleibt abzuwarten, ob es wirklich dazu kommt, denn es ist nicht die erste derartige Ankündigung seit 2012. Es ist sicherlich nicht übertrieben, in der wiederholten Verschiebung des IBSA-Gipfels aus der Sicht der beteiligten Länder einen Bedeutungsverlust dieses Forums im Vergleich mit den BRICS zu sehen.

Dieser Bedeutungsverlust ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Erstens wollten die beteiligten Länder durch ihren Zusammenschluss ihren internationalen Status verbessern. IBSA galt als ein Instrument – nicht das einzige – zu Statusveränderungen von Brasilien, Indien und Südafrika im internationalen System. Dabei waren die genannten Länder zunächst relativ erfolgreich, was sich daran zeigt, dass sie inzwischen besser in internationale Foren und Verhandlungen eingebunden sind. Demnach ist IBSA ein Opfer seines Erfolges geworden. Der zweite Grund für den Bedeutungsverlust liegt darin, dass die BRICS IBSA gewissermaßen geschluckt haben. Insofern begann der Abstieg von IBSA im Jahr 2011 mit dem Beitritt Südafrikas zur damaligen BRIC-Gruppe. Seitdem gehören alle IBSA-Staaten auch den BRICS an. Darüber hinaus hat die Zahl internationaler Foren und Clubs (und damit die Konkurrenz) seit 2003 zugenommen. Seit der Finanzkrise im Jahr 2009 haben sich zum Beispiel die G20 etabliert, zu der alle BRICS (und damit alle auch IBSA-Staaten) zählen. Die Vielzahl der Kooperationsforen macht es notwendig, den eigenen Zusammenschluss besser zu vermarkten und seinen Nutzwert darzustellen.

IBSA hat jedoch kein eigenes Markenzeichen entwickelt. Der Anspruch, als Sprecher des Südens aufzutreten, wird von anderen Staaten in Frage gestellt. Der „Süden“ ist zu heterogen, und es gibt noch mehr Spieler mit Gewicht als die drei IBSA-Staaten. Die Ambition, als Demokratien des Südens aufzutreten, die sich von anderen nichtdemokratischen Ländern unterscheiden, spiegelt sich nur bedingt in der Außenpolitik der IBSA-Staaten wider. Zudem hat die wirtschaftliche und politische Krise in zwei IBSA-Staaten, Brasilien und Südafrika, deren außenpolitischen Handlungsspielraum enorm eingeschränkt. Auch im Hinblick auf die Qualität der Demokratie zeigen sich beachtliche Defizite in den drei Ländern. Sie können daher nur bedingt als Rollenmodelle für den Süden dienen. Die indische Regierung zögert sicher auch deshalb, zu viel außenpolitisches Kapital in das IBSA-Forum zu stecken.

Letztlich ist die Schnittmenge der vitalen Interessen zwischen den IBSA-Staaten nicht sehr groß, was jedoch auch für die BRICS-Staaten außer China gilt. Handel und Investitionen stellen kein wichtiges Bindeglied zwischen den drei Ländern dar, etwa im Vergleich zu den jeweiligen Wirtschaftsbeziehungen mit China. Es gibt ein gemeinsames Interesse an Entwicklungshilfe gegenüber armen Staaten. Die dafür

aufgewendeten Mittel sind jedoch gering. Der IBSA-Fond hat in den Jahren zwischen 2004 und 2014 kumulativ insgesamt 29 Mio. USD an Beiträgen erhalten und knapp 17 Mio. USD in Entwicklungsprojekte investiert (UNDP 2015).

Die maritime Sicherheit, im Südatlantik und im Indischen Ozean, ist ein weiteres gemeinsames Interesse, das sich in den regelmäßigen gemeinsamen Seemanövern unter dem Namen „IBSA Maritime“ (IBSAMAR) widerspiegelt (IBSAMAR V fand im Februar 2016 im Indischen Ozean statt). Hier stellt sich vor allem die Frage, ob sich nicht insbesondere Brasilien und Südafrika übernehmen, wenn man die selbst definierten maritimen Interessenzonen mit der Stärke ihrer jeweiligen Marine vergleicht.

Der zentrale Unterschied zwischen BRICS und IBSA besteht in der Mitgliedschaft Chinas. Auch bei geringerem Wachstum bleibt China von zentraler Bedeutung für die Weltwirtschaft. Die Mitgliedschaft im gleichen exklusiven Club wie China erhöht das Prestige des jeweiligen Landes. China und Russland sind außerdem ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat. Auch hinsichtlich der Entwicklungskooperation haben die BRICS das IBSA-Forum überholt. Selbst neben der noch neuen BRICS-Entwicklungsbank wirkt der IBSA-Fond zur Bekämpfung von Hunger und Armut wie ein Zwerg. Eine mögliche Wiederbelebung von IBSA setzt daher voraus, dass ein gemeinsames Thema identifiziert wird, bei dem sich die Interessen am besten mittels IBSA durchsetzen lassen, und dass zudem eines der IBSA-Mitglieder bereit ist, die Führung zu übernehmen. Dass Brasilien eine derartige Führungsrolle einnehmen könnte (Stuenkel 2016), ist eher unrealistisch. Brasilien ist zurzeit mit anderen Herausforderungen konfrontiert, und IBSA hat für Brasilien gewiss keine außenpolitische Priorität. Das gleiche gilt für Südafrika, für das die Kooperation mit China im Rahmen der BRICS Vorrang hat. Aufgrund der Rivalität mit China könnte Indien am ehesten ein Interesse an einer Stärkung des IBSA-Forums haben, aber die beiden anderen Partner möchten ihre guten Beziehungen mit China nicht gefährden. Darüber hinaus verfolgt Indien eine eigenständige Agenda in Afrika (Sidiropoulos 2016) und möchte dabei nicht unbedingt die beiden anderen IBSA-Staaten an Bord haben. Zudem ist Brasiliens Interesse an Afrika zurückgegangen. Die neue Regierung plant zum Beispiel die Schließung vieler während der Präsidentschaft von Lula neu eröffneter Botschaften (Oppenheimer 2016). Die Chancen für eine Wiederbelebung des IBSA-Forums stehen daher schlecht.

Welche Lehren lassen sich aus der Krise von IBSA für die BRICS ziehen? Derartige Zusammenschlüsse oder Clubs sind Zweckgemeinschaften. Sobald der Zweck erfüllt ist, ist ihr Fortbestand gefährdet. Sie sind Instrumente zur Statussicherung und -verbesserung im internationalen System. Verändert sich der Status, oder wird der Status durch andere Organisationen besser gesichert, kann sich das Interesse der Teilhabe an einem multilateralen Club verändern. Die Beteiligung Chinas ist zentral. Insofern kann der Bedeutungsverlust von IBSA gegenüber den BRICS auch als Indikator für den Machtgewinn Chinas im internationalen System angesehen werden.

Weltordnung und BRICS in Zukunft

Bis vor kurzem kamen Analysen zur Rolle der BRICS-Staaten in der globalen Politik zu unterschiedlichen Ergebnissen, die in der Frage gipfelten: Werden die BRICS-Staaten eher eine demokratische Allianz mit Washington eingehen oder einen

soliden, politikfeldübergreifenden Block als Gegenpol zum Westen bilden? Keine dieser beiden Voraussagen ist eingetroffen. Dies spiegelt sich einerseits in der dargestellten wachsenden Bedeutungslosigkeit von IBSA wider. Gleichfalls ist das Szenario eines gefestigten Gegenblocks nichtwestlicher Staaten durch die BRICS weit von der Realität entfernt. Dafür sind neben den zuvor genannten Differenzen drei Hauptgründe verantwortlich:

Erstens, die individuellen wirtschaftlichen und politischen Schwächen der BRICS-Staaten. Während der Begriff der aufsteigenden Mächte darauf aufbaut, dass diese Staaten stabil und bereit sind, globalen Einfluss auszuüben, werden Korruption, institutionelle Schwächen sowie politische Dysfunktionalitäten von BRICS-Enthusiasten oft vernachlässigt. Südafrika, Russland und Brasilien sind aber gegenwärtig deutlich von diesen Schwächen geprägt. Die nach der Amtsenthebung von Präsidentin Rousseff eingeleitete wirtschaftliche Konsolidierungspolitik in Brasilien wird viele Energien binden und die außenpolitischen Handlungsoptionen einschränken. Außer im unmittelbaren Umfeld (Südamerika) sind keine größeren außenpolitischen Initiativen zu erwarten. Möglich ist eine größere Annäherung an die USA, unabhängig davon, wer die dortigen Präsidentschaftswahlen gewinnt. In Südafrika steht Präsident Zuma wegen Korruption, Verschwendung von Steuergeldern und des wirtschaftlichen Niedergangs des Landes unter erheblichem Druck. Die Regierungen in China und Russland sind zwar relativ stabil, was jedoch durch die Unterdrückung von Dissidenten, Rechtsanwälten, Journalisten etc. erzwungen wird.

Zweitens, wachsendes oder zumindest gleichbleibendes Konfliktpotenzial zwischen Indien und China – den beiden größten und einflussreichsten Staaten der BRICS. Beide Staaten sind in verschiedene Konfliktzusammenhänge verwickelt, so im Kampf gegen den Terrorismus in Südasien und insbesondere der Rolle Pakistans dabei. Indien ist zudem besorgt über andere Formen der regionalen Einflussnahme in Südasien (z.B. Bau einer großen Hafenanlage in Sri Lanka, die auch für militärische Zwecke genutzt werden könnte); China hingegen sind die verbesserten Beziehungen Indiens zu den USA und auch Japan offenbar ein Dorn im Auge (Pant 2013). Die neueste Entwicklung im Konflikt zwischen Indien und China besteht darin, dass China die Zustimmung zur Aufnahme Indiens in die „Nuclear Suppliers Group“ (NSG) verweigert. Diese war 1974 in Reaktion auf Indiens ersten Atomtest gegründet worden und reguliert den Export von kerntechnischem Material. Durch die Aufnahme in die NSG würde Indien seinem Ziel, endlich als legitime Atommacht anerkannt zu werden, einen großen Schritt näherkommen.

Drittens, eine mangelnde Überlappung von Interessen der politischen Eliten und wenig Bereitschaft, in ausschlaggebenden Fragen eine Führungsrolle zu übernehmen. Vertreter der BRICS-Staaten treffen sich zwar regelmäßig und beschäftigen sich in verschiedener Zusammensetzung auf unterschiedlichen politischen Ebenen mit einer stets wachsenden Zahl an Themen. Nach dem Gipfeltreffen in Ufa im Jahr 2015 haben sie beispielsweise eine Reihe von Kooperations- und Koordinationsabkommen für die Landwirtschaft, Internet-Governance und andere Themen beschlossen. Allerdings scheinen die Welten der Treffen von Vertretern unterschiedlicher Ministerien, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaftsvertretern und den politisch bedeutenden Verhandlungen der Staatsoberhäupter streng getrennt voneinander zu sein. Verbindungen zwischen diesen Sphären in Indien und China, die weltpolitische Bedeutsamkeit der Ausweitung der Wellnessveranstaltungen mit „BRICS“-Logo, verschiedene Themen im Umweltbereich, Tou-

rismus und Wirtschaft sollten daher nicht überschätzt werden. Die Differenzen zwischen den Staaten bezüglich politischer Regime, Bevölkerungsgröße, Marktmacht, Wohlstand und vielen anderen Indikatoren verhindern weitreichende gemeinsame Standpunkte in globalen Themen wie der Weltwirtschaft und dem Handel, dem Klimawandel, der nuklearen Nichtweiterverbreitung oder der Konflikte in Nahost. Der wirtschaftliche Austausch zwischen den BRICS-Staaten bleibt deshalb und trotz des voranschreitenden Institutionalisierungsprozesses im Bereich der Entwicklungsfinanzierung weit hinter dem Potenzial zurück.

Letztlich sind weder ein Abgesang noch der durch viele BRICS-Enthusiasten insbesondere in den BRICS-Staaten selbst verbreitete Optimismus gerechtfertigt. Während die Bedeutung der BRICS sowohl als Institution, aber vielmehr noch als Einzelstaaten in den letzten Jahren definitiv gewachsen ist, hat sich die Aussicht, dass die BRICS-Staaten die Welt grundlegend verändern werden, nicht erfüllt.

Empfehlungen für den Umgang mit den BRICS

Aus den genannten Argumenten leiten sich vier Empfehlungen für den Umgang mit der BRICS-Gruppe durch die deutsche beziehungsweise europäische Politik ab:

1. Die BRICS Staaten müssen als wichtige politische Akteure verstanden werden, die auf unterschiedliche Weise „unzufrieden“ mit der „alten“ Weltordnung und den darin etablierten internationalen Institutionen sind. Sie verfügen über den politischen Willen und mittlerweile auch die Kapazität, ihre eigenen Partikularinteressen global durchzusetzen. Insbesondere in den USA wird ein solcher Prozess des Aufstiegs neuer Mächte (vor allem Chinas) als potenziell konfliktreich verstanden. Während die Warnungen vor militärischen Konflikten unserer Meinung nach zu weit gehen, muss die Ankunft insbesondere Chinas auf der Weltbühne akzeptiert werden. Nur wenn die BRICS-Staaten insgesamt als aufsteigende Mächte und ihre Ansprüche auf Beteiligung und ggf. Umverteilung anerkannt werden, kann verhindert werden, dass deren Konfliktbereitschaft zum Beispiel im Handelssystem, aber auch anderen Regimen wie Klima, Entwicklungsfinanzierung etc. steigt. Deutschland sollte diesen legitimen Präferenzen auf multilateraler Ebene – konfliktpräventiv – entgegenkommen. Daher ist eine (aber vermutlich) langsame und ausgehandelte Anpassung internationaler Institutionen eine sinnvolle Reaktion auf die BRICS, insbesondere bezogen auf Indien, Brasilien und China. Der G20 könnte und sollte dabei eine besondere Rolle zukommen.
2. Obwohl sich der Aufstieg der BRICS nicht stoppen oder vermeiden lässt, ist die Sorge über die machtvolle Verfolgung gemeinsamer alternativer Ordnungsvorstellungen und Ziele „gegen den Westen“ nicht über zu bewerten. Zum einen sind die außenpolitischen und geostrategischen Präferenzen der einzelnen BRICS sehr unterschiedlich (z.B. Einflussbereich Indiens und Russlands in Zentralasien, chinesisch-indische Grenzkonflikte, insbesondere erheblich abweichende politische und wirtschaftliche Systeme). Die BRICS-Staaten konnten sich trotz aller Kritik am IWF nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten für den Direktorenposten einigen; außerdem zeigen zum Beispiel weder die NDB noch die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) alternative, umwälzende Ideen in der Organisation und Operationalisierung multilateraler Ent-

wicklungsbanken. Des Weiteren besteht innerhalb der BRICS kein Interesse an der Kooperation in sensiblen Politikbereichen. Zudem gibt es keine weitreichende Angleichung nationaler Politiken oder Regeln, wie dies beispielsweise für engere Kooperationsbündnisse wie die EU oder die Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA kennzeichnend ist.

Das Hauptinteresse aller BRICS liegt also nicht in der radikalen Abschaffung des institutionellen Status Quo mit dem „Westen“, sondern in dessen gradueller Reform und Ergänzung. Grundsätzlich betonen alle BRICS regelmäßig, dass die bestehende Struktur als Garant für ihre wirtschaftliche Entwicklung aufrecht erhalten werden muss.

3. Die Ergebnisse des Ufa-Gipfels im Jahr 2015 haben verdeutlicht, dass sich die BRICS nicht vor den russischen „antiwestlichen Karren“ haben spannen lassen. Eine solche Entwicklung ist auch im Jahr 2016 weder im Sinne Indiens bei der Verurteilung Pakistans noch im Sinne Chinas bei der Beurteilung des Konflikts und des diesbezüglichen Rechtspruchs über die Situation im Südchinesischen Meer. Viele warnende Analysen der BRICS übersehen die Bedeutung der Innenpolitik. Die BRICS-Staaten vereint zwar eine ähnliche strukturelle Position im internationalen System; sie verfolgen aber unterschiedliche innenpolitisch generierte Ziele – und zwar mit großem Pragmatismus. Die BRICS prangern also häufig gemeinsam die Ungerechtigkeit oder fehlende Repräsentativität internationaler Institutionen an; allerdings sollte diese Vorgehensweise nicht als „Bedrohung“ gesehen werden. Gleiches gilt für die NDB, die ganz klar durch die BRICS als komplementär zur Weltbank etc. verstanden wird. Die Finanzierungslücke, insbesondere in der Infrastruktur, gibt es – mit dem Beitritt zur AIIB zeigt Deutschland ja auch bereits Bereitschaft, mit diesen neuen Institutionen zu kooperieren. Insbesondere Brasilien, Indien und Südafrika werden die Brücken zum „Westen“ nicht abbrechen; somit sind die BRICS auch nicht als Gegenveranstaltung zur G7 zu verstehen. Daher sollten vertrauensvolle Beziehungen vor allem zu Indien ausgebaut und vertieft werden. Indien wird aufgrund seiner Größe und seines wirtschaftlichen Aufschwungs einer der wichtigen Akteure in BRICS sein und bleiben. In diesem Sinn erscheinen uns die deutsch-indischen und europäisch-indischen Beziehungen im Vergleich zu den Beziehungen zu China stark unterbewertet.
4. In der Beschäftigung mit den BRICS sollte der „Rest“ der Welt nicht vergessen werden, auf den die oben genannten „Delegitimierungsdiskurse“ der BRICS häufig abzielen. Allerdings sehen besonders die weniger oder „least developed countries“ die BRICS nicht notwendigerweise als „Heilbringer“. Dies hat sich nicht zuletzt auf dem Gipfel für Entwicklungsfinanzierung gezeigt, als die aufsteigenden Mächte nicht die Vorschläge der „least developed countries“ verteidigt haben. Ähnliches gilt für die Klimapolitik, wo immer mehr Entwicklungsländer von den BRICS eine Zustimmung zu verpflichtenden Klimaschutzmaßnahmen fordern. Und es gibt eine Vielzahl anderer aufstrebender Mittelmächte, die den Führungsanspruch der BRICS in Frage stellen und versuchen – bisher nur bedingt erfolgreich –, eigene Clubs zu gründen, wie etwa MIKTA (Mexico, Indonesien, Korea, Türkei und Australien).

Literatur

- Financial Express (2016), *After Bank, BRICS Nations now Mull Rating Agency*, www.financialexpress.com/economy/after-bank-brics-nations-now-mull-rating-agency/373278/#.V9WEMheanak.twitter (19. September 2016).
- India Express (2016), *Goa BRICS Summit: Top Leaders of 11 Countries to Participate*, <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india/goa-brics-summit-top-leaders-of-11-countries-to-participate-3027980/> (19. September 2016).
- Kenkel, Kai Michael (2016), *Die Talfahrt einer aufstrebenden Macht: Brasiliens Krise und globale Präsenz*, GIGA Focus Lateinamerika, 02, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-talfahrt-einer-aufstrebenden-macht-brasiliens-krise-und-globale-praesenz (19. September 2016).
- Mariana Llanos, und Detlef Nolte (2016): *Die vielen Gesichter des lateinamerikanischen Präsidentialismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 01, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-vielen-gesichter-des-lateinamerikanischen-praesidentialismus (19. September 2016).
- New Development Bank (2015), *BRICS Bank is "Coming of Age of Developing Countries": KV Kamath*, www.ndb.int/brics-bank-is-coming-of-age-of-developing-countries-kv-kamath.php (28. September 2016).
- New Development Bank (2016a), *BRICS Bank to Allocate \$100 MLN for Financing Small-scale Energy Project in Karelia*, www.ndb.int/BRICS-banktoallocate100mln-forfinancingsmall-scaleenergyprojectinKarelia.php (19. September 2016).
- New Development Bank (2016b), *NDB Successfully Issued First RMB-denominated Green Financial Bond*, www.ndb.int/NDB-Successfully-Issued-First-RMB-denominated-Green-Financial-Bond.php#parentHorizontalTab2 (19. September 2016).
- Oppenheimer, Andrés (2016), *Brazil's new Foreign Policy is Promising*, Miami Herald May 19, www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article78777332.html (19. September 2016).
- Pant, Harsh V. (2013), *China's Rise in India's Vicinity: A Rivalry Takes Shape*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 26, 3, 1-18.
- Prys, Miriam (2013), *BRICS: Realität oder Rhetorik?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 63, 50-51, 3-9.
- Sidiropoulos, Elizabeth (2016), *Modi's African Safari*, www.saiia.org.za/opinion-analysis/modis-african-safari (19. September 2016).
- Stuenkel, Oliver (2016), *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA): The Rise of the Global South*, London: Routledge.
- UNDP (2015), *IBSA FUND*, http://165.65.7.68/IBSA/documents/UNDP_IBSA_Brochure.pdf (19. September 2016).
- World Bank (2015), *World Bank Group Welcomes Launch of New Development Bank*, www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/20/statement-world-bank-group-president-new-development-bank (28. September 2016).

Die Autoren

Dr. Miriam Prys-Hansen ist Lead Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien und Akademische Direktorin des GIGA Doktorandenprogramms. Ihre Arbeitsgebiete umfassen die vergleichende Erforschung von Regional- und aufsteigenden Mächten in ihren jeweiligen Regionen sowie Fragen der Globalen Governance, insbesondere im Bereich Klima- und Umweltpolitik.

miriam.prys@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/prys

Prof. Dr. Detlef Nolte ist Vizepräsident des GIGA, Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Er forscht zu politischen Institutionen in Lateinamerika, regionaler Zusammenarbeit und den internationalen Beziehungen Lateinamerikas.

detlef.nolte@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/nolte

GIGA-Forschung zum Thema

Innerhalb des GIGA-Forschungsschwerpunktes 4 „Macht und Ideen“ wird die Rolle der BRICS-Staaten sowohl in regionalen als auch globalen Governance-Prozessen untersucht. Dabei stehen insbesondere die Strategien und Außenpolitiken der jeweiligen Staaten in ihrer Region im Vordergrund, ebenso wie die Rolle der BRICS-Staaten bei einer möglichen Neuordnung spezifischer globaler Regime.

GIGA-Publikationen zum Thema

Flemes, Daniel, und Andrew Cooper (2013), Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an Introductory Review, in: *Third World Quarterly*, 34, 6, 943-962.

Kenkel, Kai Michael (2016), *Die Talfahrt einer aufstrebenden Macht: Brasiliens Krise und globale Präsenz*, GIGA Focus Lateinamerika, 02, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-talfahrt-einer-aufstrebenden-macht-brasiliens-krise-und-globale-praesenz (19. September 2016).

Narlikar, Amrita, Sandra Destradi und Johannes Plagemann (2015), Indien: Am Wendepunkt?, in: *IP Länderporträt*, 3, 6-13.

Noesselt, Nele, und Detlef Nolte (2015), *Trotz wirtschaftlicher Flaute: China zeigt Flagge in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 07, www.giga-hamburg.de/de/publication/trotz-wirtschaftlicher-flaute-china-zeigt-flagge-in-lateinamerika (19. September 2016).

Prys, Miriam, und Thorsten Wojczewski (2015), Rising Powers, NGOs and North-South Relations in Global Climate Governance: The Case of Climate Finance; in: *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 42, 1, 93-111.

Prys, Miriam, und Benedikt Franz (2014), *Der 6. BRICS-Gipfel: Rückschritt oder Institutionalisierung?*, GIGA Focus Global, 05 www.giga-hamburg.de/de/publication/der-6-brics-gipfel-rueckschritt-oder-institutionalisierung (19. September 2016).

Prys, Miriam (2013), BRICS: Realität oder Rhetorik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50-51, 3-8.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Global: Dr. Sabine Kurtenbach

Lektorat: Dr. Silvia Bücke

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien