

BRICS. Realistische Alternative für globale Reformen?

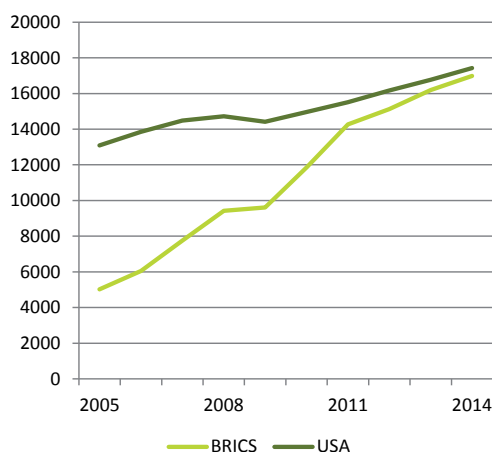
Herbert Wulf

Vom 8. bis 9. Juli 2015 trafen sich die Regierungschefs der fünf BRICS-Länder – Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika – im russischen Ufa zu ihrem 7. Gipfel. Unter anderem wegen der Krise um Griechenland fand dieses Treffen im Westen kaum Beachtung. Nach den phänomenal hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten aller BRICS-Länder im letzten Jahrzehnt ist der wirtschaftliche Motor zudem jüngst ein wenig ins Stottern geraten. Nur Indien registriert aktuell wieder hohe Wirtschaftswachstumsraten. Seit 2014 durchlebt Russland eine ausgesprochen krisenhafte Entwicklung, Brasilien seit 2015.

Ein weiterer Grund für die geringe Beachtung des Gipfels mögen die gewaltträchtigen aktuellen internationalen Konflikte und Kriege sein (Ukraine, Syrien, Irak), deren Ende kaum absehbar ist. Das globale Krisenmanagement zwischen dem von den USA geführten Westen und den BRICS-Ländern, allen voran den beiden UN-Sicherheitsratsmitgliedern Russland und China, funktioniert überhaupt nicht. Haben sich die Dynamik und Bedeutung der BRICS-Gruppe in jüngster Zeit also abgeschwächt oder wird ihr weltpolitisches und weltwirtschaftliches Gewicht unterschätzt?

Die BRICS holen auf. Entwicklung des Bruttosozialprodukts

(in US-\$ Milliarden, nicht inflationsbereinigt, jeweils jährlicher Wechselkurs)



Quelle: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?page=1>

Die BRICS repräsentieren 42% der Weltbevölkerung, und der Anteil am Welt-Bruttosozialprodukt (BSP) wächst ständig. Heute ist das BRICS-BSP bereits so hoch wie das der USA. Vor einem Jahrzehnt war die Wirtschaftskraft der USA noch 2 1/2 mal so hoch wie die der fünf BRICS-Länder (vgl. Abbildung). Der Stellenwert der BRICS für die allgemeine weltwirtschaftliche Entwicklung ebenso wie für die künftige Gestaltung zahlreicher multilateraler globaler Foren sollte deshalb nicht unterschätzt werden. Auch wenn die BRICS-Länder einige typische Kennzeichen von Entwicklungsländern aufweisen, haben sie inzwischen einen hohen politischen Status erreicht und verfügen über ein großes Machtpotenzial. Die Prognose erscheint realistisch, dass die BRICS in Zukunft nicht nur ein Schwergewicht der globalen Ökonomie sein, sondern die Agenda und die Ergebnisse internationaler Verhandlungen noch stärker mitgestalten werden und auch die gängigen und akzeptierten globalen Normen nachhaltig beeinflussen können.

Das Clubmodell: Unterschiedliche und gleichförmige Interessen und Werte

Die Heterogenität der BRICS-Gruppe wurde schon oft beschrieben: Demokratisch gewählte und autoritäre Regierungen kooperieren in einem Verbund. Wirtschaftlich sind die fünf Länder von sehr unterschiedlichem Gewicht: einseitig auf Rohstoffproduktion und Verarbeitung ausgerichtete Länder wie Russland, Brasilien und Südafrika versus das hochindustrialisierte China, das 60% der Wirtschaftskraft der BRICS repräsentiert; Indien mit einem modernen Industriesektor, aber auch den meisten Armen dieser Welt. Zwei Mitglieder des UN-Sicherheitsrates und drei Mächtigen-Mitglieder ziehen bei der UN-Reform nicht an einem Strang. China und Russland halten bestenfalls lauwarmer diplomatische Floskeln für Indiens, Brasiliens und Südafrikas Wunsch auf Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat bereit. Konkurrenz und ungelöste Grenzkonflikte zwischen Indien und China belasten die Beziehungen. Die aufsehenerregenden Investitionen Chinas in Afrika und Lateinamerika werden teils mit Argwohn beobachtet. Und auch der regionale Status der beiden größten Länder ihres jeweiligen Kontinents, Brasilien und Südafrika, wird von Konkurrenten in Frage gestellt. Die Liste der Friktionen und Herausforderungen lässt sich fortsetzen.

Der *modus operandi*, den die fünf so ungleichen Partnerländer gefunden haben, ist ein funktionierendes Clubmodell, in dem man Bereiche der Übereinstimmung sucht, aber nicht um jeden Preis nach dem Mehrheitsprinzip Beschlüsse fasst oder Kompromisse finden muss. Die selbstbewussten, an nationalen Interessen orientierten Regierungen geben in der Regel innergesellschaftlichen Fragen Vorrang vor der Clubsolidarität. Das ist sowohl Schwäche wie auch Stärke der BRICS.

Haupttriebkraft für den BRICS-Club ist die Kritik an einer ganzen Reihe globaler Machtbeziehungen, allen voran an den Internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank, deren Management nach wie vor in einem völlig intransparenten Verfahren von den USA und EU-Mitgliedsländern ausgekugelt wird. Auf den jährlichen BRICS-Gipfeltreffen werden diese Institutionen als nicht demokratisch, unipolar auf den Westen ausgerichtet, von Respektlosigkeit geprägt und als nicht kooperativ bezeichnet. Beim 7. Gipfel im Juli 2015 hieß es im Schlussdokument ähnlich unzweideutig wie schon im Vorjahr: „Wir sind weiterhin tief enttäuscht von der anhaltenden Weigerung der USA, das Reformpaket des IWF von 2010 zu ratifizieren, was die Glaubwürdigkeit, Legitimation und Effektivität dieser Institution beschädigt.“ Die BRICS verlangen andere Entscheidungsstrukturen, und zwar solche, die ihr wirtschaftliches Potenzial berücksichtigen.

BRICS als anti-hegemoniales Projekt

Auch in anderen zentralen Fragen der Weltordnung suchen BRICS-Länder nach Alternativen oder kritisieren die bestehenden Regeln. Das westliche liberale Narrativ von Demokratie und Menschenrechten, vom Schutz von Minderheiten und Interventionen im Namen des humanitären Schutzes (R2P) empfinden die BRICS-Länder (in unterschiedlichem Maße) als einen Angriff auf ihre Souveränität und territoriale Integrität. Dies ist teils durch die kolonialen Erfahrungen der BRICS-Länder verursacht, teils hat der Konflikt um die Intervention in Libyen das Misstrauen erhöht und teils liegt es an den vorhandenen Konfliktherden im Inneren und an den Grenzen: Kaschmir in Indien, Tibet in China, Tschetschenien und neuerdings die Krim bzw. die Ukraine in Russland.

Zwar unterscheiden sich die fünf BRICS-Länder in ihren jeweiligen politischen Systemen, aber sie befinden sich in erstaunlicher Übereinstimmung hinsichtlich ihrer Ablehnung des Exports von Demokratie, besonders wenn er mit einem Regimewechsel verbunden sein soll. Sie werfen den USA, angesichts von Guantanamo, von Folterpraktiken, innergesellschaftlichem Rassismus und weltweiter Spionagetätigkeit Doppelmoral vor. In dieser Frage verfolgen die BRICS ein eindeutig „westfälisch“ geprägtes Konzept

BRICS auf einen Blick

Mitgliedsländer

Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika

Entstehung

Das Akronym „BRIC“ wurde erstmals 2001 vom damaligen Chairman von Goldman Sachs, Jim O'Neill, geprägt. Er wies in einer Veröffentlichung auf das große wirtschaftliche Potenzial dieser Länder hin. Ein erster formeller diplomatischer Austausch der vier BRIC-Staaten fand 2006 statt und auf Einladung Russlands trafen sich die Regierungschefs 2009 zum ersten Gipfel in Russland. Südafrika trat dem Verbund 2010 bei; seit 2009 finden jährliche Gipfeltreffen statt.

Politische und weltwirtschaftliche Bedeutung:

- Bevölkerung:
3 Milliarden = 42% der Weltbevölkerung
- Territorium:
40 Millionen km² = 26% der Erdoberfläche
- Bruttonationaleinkommen:
17,4 Billionen US-\$ = 21,8% des Weltbruttonationaleinkommens
- Wachstum:
50% des weltwirtschaftlichen Wachstums entfiel im letzten Jahrzehnt auf BRICS

mit der Unantastbarkeit staatlicher Souveränität und Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten. R2P oder Sanktionen werden innerhalb der BRICS-Länder mit Vorsicht, Misstrauen oder Ablehnung betrachtet.

Die entscheidende Frage für die Zukunft lautet, ob die BRICS das inzwischen weltweit erlangte politisch-diplomatische Ansehen nutzen können, um demokratischere Spielregeln für eine „emanzipatorische Multipolarität“ zu erreichen. Besonders China und Russland möchten die US-Hegemonie brechen, aber auch die übrigen BRICS-Länder wenden sich gegen die US-Dominanz. Dabei ist eine multipolare Weltordnung nicht automatisch demokratischer oder gerechter. Sie könnte auch chaotisch und kriegerisch sein, von ungelösten Konflikten geplagt.

Die entscheidende Kohäsion innerhalb der BRICS ist deren geopolitische Ausrichtung. Die Länder verfolgen ein anti-hegemoniales Konzept und setzen dabei stark auf klassische, geopolitische Machtbeziehungen, die durch militärische Stärke, ökonomische Leistungsfähigkeit, diplomatischen und politischen Einfluss sowie „Soft Power“ (kulturelle Attraktivität) gekennzeichnet sind. Jedes der fünf BRICS-Länder hat für sich ein Interesse daran, in globalen Fragen gegenüber den USA strategisch-politische Autonomie zu bewahren.

Süd-Süd-Kooperation

Schon öfter hat es seitens der Entwicklungsländer Versuche gegeben, ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung weltwirtschaftlicher Beziehungen und damit der Entwicklung zu erhalten – so die Blockfreienbewegung und die Gründung der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) in den 1960er Jahren und der Zusammenschluss der G77 mit der Idee der Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung im Jahr 1974. Ein zentrales Ziel der BRICS ist eine intensiviertere Süd-Süd-Kooperation. Mit ihren Beschlüssen zur Gründung einer Entwicklungsbank (*New Development Bank*) und eines Währungsfonds (*Contingent Reserve Arrangement*) unternehmen die BRICS-Länder ernsthafte Bemühungen, Alternativen oder zumindest Ergänzungen zu den Möglichkeiten der Washingtoner Internationalen Finanzinstitutionen und den Regionalen Entwicklungsbanken anzubieten. Der BRICS-Gipfel in Ufa hat die praktische Umsetzung der Bank und des Fonds wieder ein Stück näher gebracht.

Doch auch in dieser entwicklungspolitischen Ausrichtung, die sowohl das Potenzial hat, endlich die IWF- und Weltbankreformen zu beflügeln als auch für Entwicklungsländer neue Optionen zu bieten, werden Divergenzen deutlich. Die BRICS möchten mit ihrem Konzept des Süd-Süd-Diskurses die Interessen der Entwicklungsländer deutlich artikulieren. Aufgrund ihrer Interessen, ihres wirtschaftlichen

Potenzials und ihrer politischen Schlagkraft sind die BRICS-Länder selbst aber keine typischen Entwicklungsländer. Sie treten inzwischen auch als Geberländer auf, und sie können die entwicklungspolitische Tagesordnung mit gestalten, indem sie die Süd-Süd-Solidarität betonen. Bislang aber vertreten die BRICS (bis auf Russland) die Position, ganz normale Entwicklungsländer zu sein und zu den traditionellen Nehmerländern zu gehören. Dies könnte sich mit dem Aufbau der Entwicklungsbank und dem Fonds bald ändern.

Schon früher sind manche Versuche, den Entwicklungsländern eine nachhaltigere Mitsprache zu ermöglichen, an den heterogenen Vorstellungen, unterschiedlichen Interessen und Werten und mangelnder ökonomischer Komplementarität innerhalb des Südens gescheitert. Ist dies in der Süd-Süd-Kooperation der BRICS anders? Heute wird beispielsweise das Interesse Brasiliens am Süd-Süd-Diskurs von Mexiko aufgrund der Konkurrenz der beiden Länder mit dem Versuch konterkariert, die Süd-Süd-Kooperation an den entwicklungspolitischen Nord-Süd-Dialog anzukoppeln. In Afrika existiert ein ähnliches Konkurrenzverhältnis um regionale Vertretungsansprüche zwischen Südafrika und Nigeria. Und nicht nur die BRICS, als aufstrebende Mächte, beanspruchen Gestaltungsmacht. Eine ganze Reihe anderer Länder (wie beispielsweise die Next-11: Ägypten, Bangladesh, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Südkorea, Türkei und Vietnam) haben ebenfalls anspruchsvolle politische und wirtschaftliche Ambitionen globaler Reichweite. In anderen Fragen, beispielsweise beim Klimawandel, vertreten BRICS-Länder mit ihren aufstrebenden Industrien andere Positionen als viele der Entwicklungsländer, die unmittelbar vom Klimawandel betroffen sind, wie die pazifischen Inselstaaten, und stärker auf effektive Vereinbarungen beim Klimaschutz drängen.

Eines der konkreten Ziele des jüngsten BRICS-Gipfels war die Stärkung der BRICS-Kooperation auf dem Gebiet der Kommunikation und des Internets, weil man das Internet als eine „globale Ressource“ betrachtet. Auch hier soll nicht nur die interne Kooperation gestärkt, sondern auch die US-Dominanz geschwächt werden. Doch die indische Regierung irritierte im Vorfeld des Gipfels vor allem China und Russland, in dem sie erklärte, nicht für ein staatlich gelenktes Internet zu optieren.

Eine reformierte Weltordnung im Werden

Der Kitt, der die BRICS zusammen hält, ist die Erkenntnis, dass sie gemeinsam mehr Einfluss haben als jedes Land für sich. Durch die Initiativen und die Entschlossenheit der BRICS sind manche traditionelle Regeln und Normen globaler Zusammenarbeit in Frage gestellt. Viele dieser Regeln sollten reformiert oder ersetzt werden. Es ist deshalb empfehlens-

wert, die politischen Aktivitäten der BRICS-Länder ernst zu nehmen. Es geht um nichts weniger als um eine neue Balance der globalen Ordnung, um einen Wandel der Normen. Das Hauptziel der BRICS, das internationale System zu demokratisieren und Entwicklungsländern mehr Mitsprache zu verschaffen, um deren Interessen stärker zu berücksichtigen, verdient Unterstützung, auch wenn es von autoritären Regimen innerhalb der BRICS gefordert wird. Hierbei könnte die EU eine konstruktive Rolle spielen und die hinhaltenden Rückzugsgefechte des kränkelnden Hegemon USA konterkarieren. Das „anglo-amerikanische“ bzw. westliche Modell einer liberalen Weltordnung mit der Betonung neo-liberaler Marktwirtschaft und Förderung von Demokratie und Menschenrechten ist in Frage gestellt. Die BRICS wollen sich, mit der gelegentlich nach dem Ende des Kalten Krieges vom Westen triumphalistisch vorgetragenen Belehrung, nicht mehr bevormunden lassen. Auch diese Kritik seitens der BRICS ist nachvollziehbar und verdient kreative Unterstützung, damit liberale Werte, vor allem der Schutz der Menschenrechte, gestärkt und nicht zusammen mit der berechtigten Ablehnung westlicher Dominanz in den Weltwirtschaftsbeziehungen beschädigt werden.

Ökonomisch spielt für die BRICS der Staat weiterhin eine zentrale Rolle; politisch legt man Wert auf die Tolerierung unterschiedlicher Systeme. Der Westen kann nicht länger die Standards und Regeln für das Funktionieren der internationalen Ordnung bestimmen. Die BRICS streben eine stabile, vorhersehbare Ordnung an, die auf fest vereinbarten Regeln beruht und von gegenseitigem Respekt und der Anerkennung unterschiedlicher politischer Systeme sowie unterschiedlicher Entwicklungsstadien gekennzeichnet ist. Wer die künftigen Regeln mit gestalten will, sollte die BRICS-Initiativen ernster nehmen als dies bisher der Fall war. Das Club-Model des BRICS könnte auch im größeren globalen Rahmen an Bedeutung gewinnen.

Während die große wirtschaftliche Bedeutung der BRICS außer Frage steht, haben sich die BRICS um globale Sicherheit und Frieden noch wenig verdient gemacht. Zwar äußern sich die Staatschefs im Ufa-Schlussdokument zu allen großen gewaltsamen Konflikten und Kriegen: von Syrien bis zum Südsudan,

vom „Islamischen Staat“ bis zu Irans Nuklearprogramm, von Mali bis zu Somalia, von Afghanistan bis zur Ukraine. Doch die Wortwahl bleibt diplomatisch, unverbindlich, unkonkret: Man verurteilt den „IS“, bestätigt das Engagement für den Friedensprozess zwischen Israel und Palästina und gibt sich tief besorgt über „die Situation in der Ukraine“. Doch ebenso wie im UN-Sicherheitsrat herrscht bei den BRICS Ratlosigkeit, wie man sich verhalten soll, um Kriege zu beenden und Friedensinitiativen effektiv durchzuführen. Es ist der BRICS-Initiative zu empfehlen, sich auf diesem globalen Feld klarer zu artikulieren und zu engagieren.

Autor

Prof. Dr. Herbert Wulf | Senior Fellow am Bonn International Center for Conversion (BICC) und Adjunct Senior Researcher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Essen/Duisburg.

Weitere Informationen

Humphrey, Chris: Developmental revolution or Bretton Woods revisited? (Overseas Development Institute, Working Paper 418), London 2015.

Kappel, Robert: Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft, in: Weltwirtschaftliche Blätter Nr. 2/2013, S. 193–207.

Thakur, Ramesh: How representative are BRICS?, in: Third World Quarterly, Vol. 35/10 (2014), S. 1791–1808.

Wulf, Herbert/Tobias Debiel: India's ‚Strategic Autonomy‘ and the Club Model of Global Governance: Why the Indian BRICS Engagement Warrants a Less Ambiguous Foreign Policy Doctrine, in: Strategic Analysis, Vol. 39/1 (2015), S. 27–43.

VII BRICS Summit, Ufa Declaration (<http://en.brics2015.ru/documents/>).

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef.)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873