

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 50–51/2013 · 2. Dezember 2013



## BRICS

*Miriam Prys*

Realität oder Rhetorik?

*Siddharth Mallavarapu*

Hoffnung auf eine gerechtere Weltordnung

*Heinrich Kreft*

Deutschland, Europa und die neuen Gestaltungsmächte

*Yesko Quiroga Stöllger*

Brasilien: Sozialer Fortschritt, demokratische Unruhe  
und internationaler Gestaltungsanspruch

*Claudia Crawford · Johann C. Fuhrmann*

Russland und seine Rolle in den BRICS

*Tobias Debiel · Herbert Wulf*

Indien: Unentschlossen im Club

*Daniel Krahl*

China: Aus den BRICS herausgewachsen?

*Britta Rennkamp*

Außenpolitik und gesellschaftliche Entwicklung  
in Südafrika und Brasilien

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Ende November 2001 führte der Chefökonom der Investmentbank Goldman Sachs, Jim O'Neill, das Kürzel „BRIC“ ein. Er fasste damit Brasilien, Russland, Indien und China zusammen, und damit diejenigen Länder, denen er einen besonders großen Zuwachs an weltökonomischem Gewicht voraussagte. Zugleich – das wird häufig vergessen – empfahl er, die internationalen Politikforen so zu verändern, dass diese Länder stärker repräsentiert sind: „Die Terroranschläge von New York und Washington hatten mich in meiner Auffassung bestärkt, dass die westliche Dominanz durch irgendetwas anderes abgelöst oder zumindest ergänzt werden müsste“, so O'Neill rückblickend in einem Interview.

Tatsächlich machte sich die Ländergruppe, zu der seit Ende 2010 auch Südafrika gezählt wird, die Abkürzung zu eigen und entwickelte ein politisches Eigenleben. 2014 wird der sechste gemeinsame Gipfel stattfinden. Was das Verhältnis von Wirtschaftskraft, Bevölkerungszahl und Repräsentation in den wichtigsten internationalen Institutionen angeht, gibt es jedoch weiterhin große Ungleichgewichte. Im Internationalen Währungsfonds zum Beispiel haben die BRICS einen etwa halb so großen Stimmenanteil wie die Länder der Eurozone. Die Bemühungen der BRICS, behutsam eine Art „Alternativmacht“ zu etablieren – am sichtbarsten im 2013 gefassten Beschluss, eine eigene Entwicklungsbank zu gründen –, sind daher nicht verwunderlich.

Inwiefern sich der eher informelle Zusammenschluss versteigen und institutionalisieren wird, hängt in starkem Maße von den Interessen der einzelnen Länder ab. Das nach einer längeren Phase des Booms zuletzt abgeschwächte Wirtschaftswachstum in den BRICS sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese (und andere) Länder weiter an Gewicht gewinnen werden. Entsprechend haben auch alternative „Clubs“ aufstrebender Staaten gute Chancen, zumindest an weltwirtschaftlicher Bedeutung zu gewinnen, solange sie sich in den etablierten Institutionen nicht angemessen repräsentiert fühlen.

*Johannes Piepenbrink*

# BRICS: Realität oder Rhetorik?

**B**is vor Kurzem war die Beschreibung der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) einfach: Die BRICS sind

**Miriam Prys**

Dr. phil., geb. 1978; Akademische Direktorin des Doktorandenprogramms am German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg. miriam.prys@giga-hamburg.de

die „neuen Giganten“, die Schwellenländer auf der Überholspur, die neuen Mächte der Weltpolitik. Die Zahlen sprachen für sich – beispielsweise vergrößerte sich der Anteil der BRICS an der globalen Produktion von

16 auf 22 Prozent und der Anteil der BRICS-Gruppe am Welt-Bruttosozialprodukt (BSP) in Kaufkraftparität steigerte sich von 2000 bis 2010 um etwa zehn Prozentpunkte auf nahezu 30 Prozent (*Abbildung 1*). Die Wirtschaftszahlen blieben während der 2008 beginnenden globalen Rezession im Vergleich zu den meisten anderen Akteuren relativ stabil. So entstand der Eindruck, dass sich eine neue, multipolare Welt schneller entwickelt, als so manchen lieb ist. „BRICS“ bezeichnet damit nicht nur die Gruppe der fünf (anfangs vier) großen Wachstumsmärkte, sondern fungiert auch als eine Art „Container“ oder Fixpunkt für ein „ungutes Gefühl“ in den USA und in der EU, dass die „natürliche“ Weltordnung – aufgeteilt in Führungsstaaten aus dem Norden und Folgende (beziehungsweise Bittsteller) aus dem Süden – zu einem Ende kommt. Die BRICS sind also Projektionsfläche sowohl für Hoffnung als auch für Sorge.

2013 scheint vor diesem Hintergrund ein schlechtes Jahr für die BRICS gewesen zu sein. Statt von aufstrebenden Giganten wird nun – in Anspielung auf das englische Wort *brick* – von „Ziegelsteinen ohne Mörtel“<sup>1</sup> gesprochen und davon, dass China eigentlich als einziger Staat die positive Etikettierung verdiene.<sup>2</sup> In den deutschen Medien spiegelt sich dies insbesondere in Reflexionen über die Auswirkungen der BRICS auf das deutsche Exportvolumen wider.<sup>3</sup> Der Internati-

onale Währungsfonds (IWF) beschreibt das wirtschaftliche Nachlassen der BRICS als beträchtlich. Im Vergleich zu 2011 wurden im „World Economic Outlook“ die zu erwartenden Wachstumsraten für China, Indien, Russland und Südafrika 2013 um 1,5 bis 4,25 Prozentpunkte gesenkt. Der einzige Grund, warum sich die brasilianische Wirtschaft nur wenig verlangsame, sei der bereits 2011 verzeichnete Rückgang der Wachstumsrate um fünf Prozent. Zwar war eine gewisse Abnahme der wirtschaftlichen Dynamik stets zu erwarten, die Schnelligkeit und die Intensität des Einbruchs haben aber selbst Experten überrascht.<sup>4</sup>

Zudem kämpfen alle BRICS-Länder mit innenpolitischen oder wirtschaftlichen Problemen, von denen hier nur einige exemplarisch aufgezählt werden können: Für China lässt sich beispielsweise auf interne Unsicherheiten über die Richtung notwendiger ökonomischer und politischer Reformen hinweisen.<sup>5</sup> Außerdem belasten potenziell faule Kredite das chinesische Bankensystem. Sowohl Indien als auch Brasilien leiden unter dem enormen Wertverlust ihrer Währungen. Es fließen nicht nur weniger Investitionen in diese Länder, vielmehr wird sogar Kapital von ausländischen Investoren abgezogen – unter anderem als Folge der US-amerikanischen Währungspolitik. Brasilien kämpft innenpolitisch mit den Folgen gesellschaftlicher Polarisierung, die sich durch gewaltsame Proteste vor allem in den Metropolen äußern. Südafrika ist weltweit eines der Länder mit der größten sozialen Ungleichheit. Die Folgen der jahrelangen Apartheid sind nicht überwunden, und die Legitimität der politischen Elite wird unter anderem durch

<sup>1</sup> Sargon Nissan, BRICS Without Mortar, 5.9.2013, <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2013/09/05/guest-post-brics-without-water> (11.11.2013).

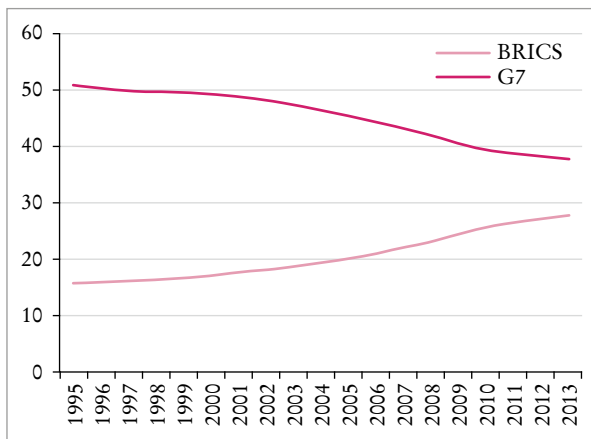
<sup>2</sup> Vgl. Luciana Magalhaes, China only BRIC Country Currently Worthy of the Name, 23.8.2013, <http://blogs.wsj.com/moneybeat/2013/08/23/china-only-bric-country-currently-worthy-of-the-title-oneill/> (11.11.2013).

<sup>3</sup> Vgl. Nicolai Kwasniewski, Schwache Schwellenländer bremsen deutsches Exportwunder, 30.9.2013, [www.spiegel.de/wirtschaft/a-924983.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/a-924983.html) (11.11.2013).

<sup>4</sup> Vgl. Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, Washington, DC 2013, S. 41 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Michael A. Glosny, China and the BRICS: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World, in: *Polity*, 42 (2010) 1, S. 100–129.

**Abbildung 1: Anteile am Welt-Bruttosozialprodukt in Kaufkraftparität**



Quelle: IWF; eigene Darstellung

diese beiden Faktoren untergraben. Russlands Wirtschaftswachstum ist auf ungesunde Weise von den internationalen Rohstoffmärkten abhängig. Ferner verschlechterten sich 2013 die Beziehungen des Landes zu den USA auf rasante Weise.

Obwohl keiner dieser Faktoren etwas an der Realität der mittel- bis langfristigen Verschiebung des Kräftegleichgewichts in der Weltwirtschaft verändert, stellen die dargestellten Herausforderungen dennoch die Erwartung kontinuierlich hoher Wachstumsraten infrage. Da die Definition der BRICS aber genau daran geknüpft ist, ist es nicht überraschend, dass eine Abschwächung in diesem Bereich vielerorts mit einer Infragestellung des Konzepts und der damit heutzutage verbundenen „politischen Institution“ einhergeht. Es scheint daher ein guter Zeitpunkt für eine Reflexion über das Phänomen BRICS gekommen zu sein – denn längst weckt der Name Erwartungen über das reine Stützen der Weltwirtschaft hinaus, beispielsweise als treibende Kraft in den Reformen internationaler Institutionen, als wichtiger Faktor in den internationalen Klimaverhandlungen, als neue Entwicklungshelfer und als Vorbilder für ein (eher) staatszentriertes Modell wirtschaftlicher Entwicklung.

Hat dabei die Institution eine Bedeutung über die B-R-I-C-S, also die Ansammlung der Einzelstaaten, hinaus? Gibt es ein „Kollektiv BRICS“, welches als Akteur in die Weltpolitik wirkt? Funktioniert eine solche

Institution heute (oder in der Zukunft), auch wenn die Gründungsprämisse (hohe, dynamische Wachstumsraten) nicht mehr grundsätzlich erfüllt wird? Im Folgenden wird zunächst die etwas kuriose Entwicklungsgeschichte der BRICS als Institution nachgezeichnet, ehe anschließend einige Antworten auf diese Fragen skizziert werden.

## Entstehung der BRICS

Der Begriff „BRIC“ wurde 2001 durch Jim O’Neill geprägt, damals Chefvolkswirt der Investmentbank Goldman Sachs. Durch die Analyse und den Vergleich von Wachstumsprognosen identifizierte er vier Länder, die bis zum Jahr 2050 die G7-Staaten in ihrer Wirtschaftskraft überholen werden: Brasilien, Russland, Indien und China. Er verknüpfte seine Prognose über den Wandel der Kräfteverhältnisse mit einem Aufruf zur entsprechenden Erweiterung der G7. Es sollte aber noch einige Jahre dauern, bis sich die BRIC-Staaten dieses Konzept zu eigen machten. Die direkten Konsequenzen aus O’Neills Veröffentlichung waren vielmehr die Schaffung von BRIC-Investmentfonds.

Erste Vorläufer der BRIC(S) als Institution waren trilaterale Treffen von China, Indien und Russland, den „RIC“, die außerhalb Asiens allerdings kaum Beachtung fanden. Die Außenminister der drei Staaten trafen sich zwischen 2002 und 2006 jährlich am Rande anderer Veranstaltungen. Dann begannen sie, eigenständige Treffen zu organisieren; thematisch wurden dabei insbesondere gemeinsame regionale und sicherheitspolitische Anliegen diskutiert. Die RIC-Länder treffen sich nun häufig vor oder nach den BRICS-Gipfeln. Dennoch sind die beiden Foren separat zu verstehen: RIC dient als zielgerichtetes Dialogforum dreier Großmächte einer Region mit teilweise konfliktiven Auseinandersetzungen um Grenzen, Sicherheit und Handel. BRICS hingegen ist sogar nach den Worten des ehemaligen brasilianischen Außenministers Celse Amorim „eine Gruppe, die zunächst in den Köpfen von Analysten existierte und dann als eine Art Praxis zwischen den Ländern entstand“.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Zit. nach: Arthur Stein, The Creation of Clubs: The BRIC, 11.6.2008, <http://blog.risingbricsam.com/?p=58> (11.11.2013).

**Tabelle: Meilensteine der BRICS**

Jahr	Ereignis
2001	Jim O’Neill schreibt den Goldman-Sachs-Bericht „Building Better Global Economic BRICs“.
2006	BRICs entwickelt „Eigenleben“: Erstes Treffen der Außenminister während der UN Vollversammlung; bis 2008 auch Treffen von Finanz- und anderen Ministerien.
2009	Erster Gipfel der Staatsoberhäupter in Jekaterinburg, Russland; danach jährliche Gipfeltreffen.
2011	Südafrika nimmt zum ersten Mal an Treffen teil.
2013	Beschluss der Gründung einer BRICS-Entwicklungsbank und eines Pools von Währungsreserven.

In der *Tabelle* werden einige der wichtigen Entwicklungsschritte der BRICS als politische Institution zusammengefasst. Erst nach und nach entwickelte sich ein gemeinsames Verständnis über die Funktion dieser neuen Institution, die in der Erklärung zum vierten BRICS-Gipfel in Neu-Delhi wie folgt formuliert wurde: „BRICS is a platform for dialogue and cooperation amongst countries that represent 43 % of the world’s population, for the promotion of peace, security and development in a multi-polar, inter-dependent and increasingly complex, globalizing world. Coming, as we do, from Asia, Africa, Europe and Latin America, the transcontinental dimension of our interaction adds to its value and significance.“<sup>7</sup> Die mittlerweile fünf Staaten eint also zudem das Streben nach einer multipolaren – sprich: mehr durch die BRICS geprägten – Welt, in welcher internationale Institutionen, insbesondere im Bereich der Finanzen, entsprechend der neuen Machtverhältnisse reformiert werden.

Bei BRICS handelt es sich also um eine „künstliche“ Institution, deren Namen und Mitgliedschaft am Reißbrett entworfen wurden, und für die dann nach einer aktiven Vereinnahmung durch die designierten Mitglieder ein Sinn gesucht wurde. In der Disziplin der Internationalen Beziehungen gehen wir normalerweise davon aus, dass Staaten internationale Institutionen gründen, um bestimmte Interessen zu verfolgen. Diese Institutionen können geografisch oder funktionell verankert sein. Sie können universell oder exklusiv, also wie ein Club, organisiert sein. Das BRICS-Forum unterscheidet sich hiervon also fundamental, und es wird vielfach hinterfragt, ob sich auf einer solchen Ba-

sis überhaupt eine stimmige, effektive Institution entwickeln kann.

## BRICS in der Analyse

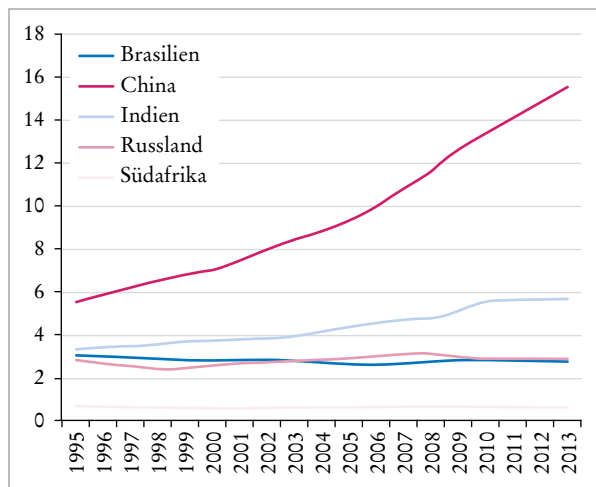
Die politikwissenschaftliche Literatur hat sich intensiv mit dem Thema BRICS auseinandergesetzt. Meistens – wie auch in dieser Ausgabe von APuZ – wird überblickartig die Entstehungsgeschichte der BRICS nachgezeichnet; es folgen Kapitel zu den einzelnen Staaten. Vielleicht spricht diese Charakteristik der Literatur bereits für sich: Es ist momentan nicht unmittelbar erkennbar, welchen Mehrwert diese Institution den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der internationalen Politik im Allgemeinen gebracht hat.

Es gibt aus politischer, strategischer und interessanterweise auch aus wirtschaftlicher Sicht keinen unerlässlichen Grund, warum genau diese fünf Länder als Gruppe wichtiger sein sollten als eine mögliche andere Zusammenstellung, die beispielsweise Indonesien, Mexiko, Südkorea oder die Türkei umfasst. Die BRICS-Staaten haben bei nüchterner Betrachtung zunächst nicht viel gemeinsam. Die Politikwissenschaftlerin Leslie Elliott Armijo hat eine umfassende, aber sicherlich nicht abschließende Auflistung der grundlegenden Unterschiede erstellt: Sie reichen von Differenzen der innenpolitischen Regime (drei Demokratien, zwei autoritäre Regime), über divergierende Wirtschaftsordnungen, Exportprofile und Globalisierungsraten bis zu unterschiedlichen kulturellen und sprachlichen Traditionen.<sup>8</sup> Das Ausmaß dieser Unterschiede lässt erahnen, dass diese Konsequenzen für die weltpolitische Wirkung der Gruppe haben müssen. In Fragen, welche die

<sup>7</sup> Fourth BRICS Summit Delhi Declaration, 29.3.2012, [www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html](http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html) (11.11.2013).

<sup>8</sup> Vgl. Leslie Elliott Armijo, *The BRICS Countries as Analytical Category: Mirage or Insight?*, in: *Asian Perspective*, 31 (2007) 4, S. 8f.

Abbildung 2: Anteil der BRICS-Staaten am Welt-BSP



Quelle: IWF; eigene Darstellung

nationalen Interessen der Staaten unmittelbar betreffen, wird daher eine effektive und verlässliche Kooperation nicht realistisch zu erwarten sein.

Eine weitere Herausforderung ist die Dominanz Chinas innerhalb der BRICS. Wenn man den Anstieg des Anteils der BRICS am Welt-BIP aufschlüsselt, relativiert sich der in *Abbildung 1* gewonnene Eindruck (*Abbildung 2*). Ähnliche Grafiken ließen sich für die Anteile an den weltweiten Devisenreserven, an den ausländischen Direktinvestitionen, an der industriellen Produktion und vielen anderen wichtigen Indikatoren zeichnen. Dies schürt Ängste weltweit, aber eben auch in den anderen BRICS-Staaten, die alle Besorgnis über die Überflutung ihrer Märkte durch billige chinesische Produkte äußern. Hinzu kommen andere Formen des Wettbewerbs oder sogar Rivalität unter den BRICS-Staaten, wie etwa der andauernde indisch-chinesische Grenzkonflikt. Insgesamt ist die Dominanz Chinas so ausgeprägt, dass wir uns die Frage stellen sollten, ob wir – in Bezug auf die Auswirkungen und den Einfluss auf die Welt(-wirtschaft) – zwar stets BRICS sagen, aber eigentlich nur China meinen.

Die genannten Probleme schlagen sich zum Beispiel auch in der relativ geringen Handelsquote der BRICS untereinander nieder. 2012 betrug der Handel unter den BRICS-Staaten etwa 230 Milliarden US-Dollar. Das ist

zwar elfmal so viel wie im Jahr 2002, anteilmäßig aber dennoch nur etwa zehn Prozent des gesamten Handels der BRICS-Staaten.<sup>9</sup> Das bedeutet auch, dass die jeweils bilateralen Beziehungen, insbesondere wirtschaftlicher und politischer Art, zu den USA häufig stärker sind als zu den anderen BRICS. Dies senkt die Wahrscheinlichkeit, dass die BRICS als Gegenpol der USA für eine radikal andere Weltordnung kämpfen werden – was aber viele Beobachter von den BRICS erwarten.<sup>10</sup> Die Differenzen unter den BRICS werden verstärkt durch ein ausgeprägtes Souveränitätsdenken, vor allem bei Indien, China und Russland. Die Staaten konnten sich beispielsweise nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten für die Position des Weltbank-Präsidenten einigen, als 2012 die Möglichkeit bestand, den Anspruch der USA auf diese Position zu durchbrechen. Insgesamt haben die BRICS nur wenige konkrete Ergebnisse vorzuweisen. Zwar gibt es regelmäßige Treffen unterschiedlicher Ministerien sowie Foren für Handelskammern, wissenschaftliche Institutionen und Zivilgesellschaft, aber der Eindruck, es handele sich vor allem um einen „talk shop“, ist nicht unbedingt von der Hand zu weisen.

Vielleicht ist aber genau das auch ausreichend, um die Existenz der BRICS zu rechtfertigen. Eine alternative Sichtweise, die weniger auf den Output der Organisation schaut als auf die ihr zugrunde liegenden Prozesse, kann zu einer positiveren Beurteilung führen. Außerdem gibt es mit der Ankündigung der Gründung einer BRICS-Entwicklungsbank erste Hinweise, dass mittelfristig auch greifbare Resultate folgen könnten.

## Relevanz für die Mitglieder

Als gemeinsames Interesse der Mitglieder an der Institution BRICS lässt sich ihre symbolische Kraft identifizieren. Wie erwähnt, eint die BRICS-Staaten das Streben nach einer Weltordnung und internationalen Institutionen, welche die BRICS zumindest als gleichwertige Partner begreifen. Viele Poli-

<sup>9</sup> Vgl. Standard Bank Team, Roundtable Talk on Intra-BRICS Trade, 26.3.2013, [www.blog.standardbank.com/blog/2013/03/roundtable-talk-intra-brics-trade](http://www.blog.standardbank.com/blog/2013/03/roundtable-talk-intra-brics-trade) (11.11.2013).

<sup>10</sup> Vgl. M. A. Glosny (Anm. 5), S. 126.

tiker und Experten aus den BRICS-Staaten empfinden den Umgang mit ihnen in der internationalen Politik immer noch als „Behandlung zweiter Klasse“. Dabei sind die einzelnen BRICS-Staaten in vielen Belangen bereits Teil der etablierten Ordnung: Zwei von ihnen sind Vetomächte im UN-Sicherheitsrat, und alle sind Mitglieder von IWF, Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO).

Der BRICS-Zusammenschluss bietet den Mitgliedern aber darüber hinaus die Möglichkeit, ihre jeweils individuellen Verhandlungspositionen gegenüber den traditionellen Mächten zu stärken. Wenn eine Kohärenz zwischen den nationalen Interessen besteht, werden sie im BRICS-Forum koordiniert, vor allem im Vorfeld zu Treffen der G20, der UN-Vollversammlung und anderen wichtigen internationalen Foren. Obwohl es sich bei den BRICS-Staaten um Schwellenländer handelt, äußern sie den Anspruch, für den globalen Süden zu sprechen; damit sichern sie sich auch bestimmte Privilegien, die nur Entwicklungsländern zustehen – bisher war dieser Vorgang insbesondere im Rahmen des globalen Klimaregimes zu erkennen.

Das BRICS-Forum erfüllt darüber hinaus für die einzelnen Staaten weitere, unterschiedliche Zwecke. Als größter Mitgliedsstaat ist China zur Durchsetzung seiner Interessen am wenigsten auf die BRICS angewiesen.<sup>11</sup> Allerdings kann ein „Verstecken“ hinter und eine symbolisch nach außen getragene Koordination mit den anderen Ländern eine solche Durchsetzung für den Rest der Welt akzeptabler machen. Russland scheint die BRICS-Strategie so aktiv zu ergreifen, um den eigenen Abstieg zu verhindern und Chinas Dominanz zu begrenzen. Für Indien bedeutet die BRICS-Mitgliedschaft vermutlich in erster Linie eine weitere Möglichkeit, den langersehnten internationalen Respekt zu bekommen, den es für sich in Anspruch nimmt. Ähnliches gilt für Brasilien, das als moderierender Faktor zu den drei RIC-Giganten wirken kann, und für Südafrika, das mittels der BRICS einen kontinentalen und globalen Führungsanspruch demonstriert, welchen die „Mittelmacht“ für sich allein nicht glaubhaft vortragen könn-

<sup>11</sup> Vgl. ebd. (Anm. 5), S. 109.

te.<sup>12</sup> Insgesamt kann die BRICS-Gruppe als Institution also trotz aller Schwächen nicht ignoriert werden, da sie – zumindest für die Mitglieder – wichtige Funktionen erfüllt.

## BRICS-Entwicklungsbank: Erfolg oder schöner Schein?

Im März 2013 haben die BRICS-Staaten als eines der Resultate ihres fünften Gipfeltreffens in Durban angekündigt, eine eigene Entwicklungsbank (BRICS Development Bank, BDB) als Alternative zur Weltbank zu gründen. Diese soll in den fünf Ländern sowie – potenziell – in anderen aufstrebenden Märkten in Infrastruktur und andere Projekte investieren. Eine solche Zielsetzung könnte definitiv zur Verbreiterung der Machtbasis der BRICS beitragen, denn im Bereich der Infrastruktur gibt es weltweit eine Finanzierungslücke, deren Schließung insgesamt zu einer nachhaltigeren wirtschaftlichen Entwicklung führen könnte. Die BDB könnte damit ein wichtiger Faktor in der internationalen Finanzarchitektur werden und für eine bessere Repräsentation der Schwellen- und Entwicklungsländer sorgen. Es wird bisweilen außerdem vermutet, dass die BDB als Hebel für die raschere Durchsetzung für seit Langem überfällige Reformen in der Weltbank und dem IWF wirken könnte.<sup>13</sup>

Im September 2013 wurden erste Vorschläge zur institutionellen Struktur und finanziellen Ausstattung der Bank angekündigt, dennoch sind viele Fragen bislang offen geblieben. So stehen zum Beispiel noch schwierige Beschlüsse aus über den Standort der Bank, ihren theoretischen Ansatz, ihr Personal und ihre Stellung in der globalen Entwicklungsarchitektur (neben anderen internationalen, aber auch neben den jeweils nationalen Entwicklungsbanken der einzelnen BRICS-Staaten). Auch ist die grundsätzliche Frage nach der Kapitalausstattung der Bank noch ungeklärt. Beispielsweise würde der momentan geplante Kapitalgrundstock von 50 Milli-

<sup>12</sup> Vgl. Christian Brütsch/Mihaela Papa, Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fad?, CRP Working Paper 5/2012, S. 5f.

<sup>13</sup> Vgl. Helmut Reisen, Nocheine Entwicklungsbank: die BRICS-Bank, 13. 5. 2013, [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK\\_content-ByKey%29/MPHG-97NBTL?Open](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_content-ByKey%29/MPHG-97NBTL?Open) (11. 11. 2013).

arden US-Dollar bei paritätischer Teilnahme aller Staaten bedeuten, dass Südafrika etwa 2,5 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die BDB aufwenden müsste, während China vermutlich keinerlei Probleme hätte, diesen Betrag beizusteuern. Dies weist nochmals auf die bereits angesprochene Herausforderung der Dominanz Chinas für die BRICS hin; eine zu offensichtliche Führungsrolle Chinas in der BDB wäre für die anderen Staaten vermutlich nicht akzeptabel.<sup>14</sup>

Bis zur Gründung der BDB, die für 2015 geplant ist, ist also in grundlegenden Punkten noch ein Konsens zu finden beziehungsweise sind entsprechende schwierige Entscheidungen zu treffen. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Differenzen innerhalb der BRICS ist daher ein gehöriges Maß an Skepsis bezüglich der tatsächlichen Implementierung des Projekts angebracht.

## Fazit

Die Einschätzungen über die momentane und zukünftige Bedeutung der BRICS sind zweigeteilt. Die jeweiligen Lager stimmen dabei nicht ganz überraschend zum Großteil mit der geografischen Herkunft der urteilenden Beobachter überein. Vor allem in den BRICS-Staaten selbst wird die politische Institution BRICS mit sehr viel Hoffnung und sogar Enthusiasmus betrachtet, vor allem als Dialogforum zwischen aufsteigenden Mächten, denen bisher zumindest in gewissem Maße der Zugang zur „ersten Liga“ der Weltpolitik durch die traditionellen Mächte verwehrt wurde. Insbesondere von europäischen und US-amerikanischen Beobachtern sind im Gegensatz dazu eher pessimistische Stimmen über die Zukunftsfähigkeit der Institution zu vernehmen.

Für eine eher skeptische Haltung spricht insgesamt, dass die BRICS ihr Profil als Institution bisher nur so scharf gefasst haben, dass es ihrem individuellen Spielraum nicht im Wege steht – zum Beispiel auch beim Ausbau der Beziehungen zu den transozeanischen Partnern USA und EU. In diesem Sinne lassen sich etwa auch die gemeinsamen Erklärungen der Staaten im Anschluss an die jährlichen Gip-

feltreffen verstehen: Stets sind sie auf kleinstem gemeinsamem Nenner formuliert, sodass das Risiko eines Interessenkonflikts und einer Abspaltung eines oder mehrerer Staaten minimiert wird (im Falle Syriens zum Beispiel haben sich die BRICS-Staaten zunächst darauf beschränkt, den ungefährdeten Zugang humanitärer Organisationen zum Krisengebiet zu fordern).<sup>15</sup> Dass sich die kollektive wirtschaftliche Macht der Staaten nicht in direkten Einfluss in der Weltpolitik ummünzen lässt, ist auch eine Folge innenpolitischer Hürden in allen BRICS-Staaten.<sup>16</sup> Zudem wird wohl auch häufig der Nutzen der BRICS für eine demokratischere Weltregierung überschätzt, die sich die Staaten dennoch gerne auf die Fahnen schreiben. Je mehr sich die Schwellenländer den Industriestaaten annähern, sowohl wirtschaftlich als auch politisch, desto größer und intensiver könnte die Marginalisierung der weniger entwickelten Staaten werden.

Eine optimistischere Sichtweise lässt sich rechtfertigen, wenn wir uns auf die BRICS als klare ökonomische Kategorie konzentrieren. Wie der US-amerikanische Autor Zachary Karabell schreibt, werden wir in Zukunft auf das erste Jahrzehnt des zweiten Jahrtausends zurückblicken und den Aufstieg der Schwellenländer und die darauffolgende globale Machtverschiebung als zentrales Element sehen, insbesondere wenn wir das Wachstum einer signifikanten Mittelschicht in Indien und China und die Erfolge bei der Armutsbekämpfung in Asien und Afrika betrachten.<sup>17</sup> Zwar mag die Möglichkeit der BRICS des direkten Transfers wirtschaftlicher Dynamik in politischen Einfluss momentan noch überschätzt werden; mittelfristig kann sich dies aber sicherlich ändern, vor allem, wenn die BRICS-Staaten die in ihren Ländern jeweils notwendigen innenpolitischen und wirtschaftlichen Reformen auf den Weg bringen. Selbst wenn man aber die Gegenwart betrachtet, kann die Institution BRICS zumindest als Teilerfolg gewertet werden. Regelmäßige Treffen, Kommunikation und Erfahrungsaustausch zwischen einigen der wichtigsten aufstrebenden

<sup>14</sup> Vgl. Peter Guest, BRICS: Unfinished Business, 12.10.2013, [www.emergingmarkets.org/Article/3266222/BRICS-Unfinished-business.html](http://www.emergingmarkets.org/Article/3266222/BRICS-Unfinished-business.html) (11.11.2013).

<sup>15</sup> Vgl. C. Brüttsch/M. Papa (Anm. 12), S. 10.

<sup>16</sup> Vgl. Miles Kahler, Rising Powers and Global Governance, in: *International Affairs*, 89 (2013) 4, S. 711–729.

<sup>17</sup> Vgl. Zachary Karabell, Our Imperial Disdain for the Emerging World, 23.8.2013, <http://blogs.reuters.com/edgy-optimist/2013/08/23/our-imperial-disdain-for-the-emerging-world/> (11.11.2013).



Ländern ist *per se* positiv zu bewerten. Das BRICS-Forum zeichnet sich dabei dadurch aus, dass Brücken zwischen Regionen und Wirtschaftssystemen geschlagen werden.

Mit dem Versuch einer Einschätzung zu den BRICS begibt man sich also auf unsicheres Terrain zwischen zwei sich diametral gegenüberstehenden Lagern. Realistisch ist aber wohl, dass die BRICS sehr gut als ein Forum für die „Koordinierung gewisser diplomatischer Taktiken“<sup>18</sup> funktionieren. Die Institution dient der Verfolgung von Eigeninteressen in Bereichen, in denen die Differenzen der Mitglieder kleiner sind als die potenziellen Gewinne aus der Verfolgung einer gemeinsamen Strategie. In jedem anderen Fall hält die Existenz der Institution BRICS ihre Mitglieder aber auch nicht davon ab, andere Koalitionen zu schmieden und alternative Wege der Interessenverfolgung zu gehen. Im Falle des Klimaregimes etwa gibt es zwar gemeinsame Stellungnahmen der BRICS, *de facto* arbeiten aber Brasilien, China, Indien und Südafrika unter Ausschluss Russlands als „BASIC“-Koalition zusammen und verfolgen dort eine Agenda, die häufig der russischen widerspricht. So hängt die Zukunft des BRICS-Forums in großem Maße auch von der Verfügbarkeit anderer, möglicherweise effektiverer Institutionen ab (wie der G20, BASIC und diversen Regionalorganisationen). BRICS ist damit kein Selbstläufer.

Ebenso ist von den BRICS nicht zu erwarten, dass sie als radikaler Gegenpol zu den etablierten Mächten wirken. Dennoch schafft der Aufstieg der BRICS als Einzelstaaten für die internationale Gemeinschaft die Notwendigkeit, diese Staaten besser und partnerschaftlicher in bestehende internationale Institutionen einzubinden. Dies ist vermutlich der einzige Weg, diese Institutionen auf längere Sicht hin funktional zu halten. Die BRICS werden diesen schwierigen Prozess der Adaption sicherlich als gemeinschaftliche Institution, aber auch als Einzelstaaten mitgestalten; es liegt aber sicherlich nicht in ihrem Interesse, die gegebene Weltordnung zu revolutionieren.

<sup>18</sup> Joseph S. Nye, Das fehlende Bindemittel zwischen den BRICS, 3.4.2013, [www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-s-nye/german](http://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-s-nye/german) (11. 11. 2013).

Siddharth Mallavarapu

# BRICS: Hoffnung auf eine gerechte Weltordnung

## Essay

Viele betrachten die Ländergruppe aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika als eine eher zufällige Konstellation von Staaten, die auf willkürliche Weise durch wenig mehr als das Akronym BRICS verbunden zu sein scheint. In diesem Artikel widerspreche ich dieser Einschätzung und erläutere meine Gründe dafür. Außerdem mahne ich BRICS-Skeptiker verschiedener Richtungen zur Vorsicht, insbesondere diejenigen aus dem globalen Norden, die entweder vorzeitig einen Nachruf auf diese Ländergruppe schreiben wollen, oder die diese – in ihrer gegenwärtigen oder zukünftigen Ausrichtung – als bedeutungslos einstufen.

**Siddharth Mallavarapu**

Ph. D.; Professor für Politikwissenschaft und Leiter des Department of International Relations an der South Asian University, 110021 Neu-Delhi/Indien. [mallavarapu.siddharth@gmail.com](mailto:mallavarapu.siddharth@gmail.com)

Ich bewege mich dabei im folgend skizzierten Referenzrahmen: Zunächst gehe ich kurz auf den geistigen Ursprung der BRICS ein und stelle die Frage, ob dieser für den Erfolg oder das Versagen dieser Ländergruppe eine Rolle spielt. Dabei zeichne ich auch einige der wesentlichen Streitpunkte in Bezug auf die heuristische Begriffsbildung der BRICS nach. Mein Interesse für die BRICS ist eng verknüpft mit der grundlegenden Frage nach einer umfassenderen Demokratisierung der internationalen Beziehungen, sowohl in Bezug auf die internationalen Institutionen als auch bezüglich einer Stärkung der ideellen und materiellen Kapazitäten bisher ausgeschlossener Akteure, um diesen eine Mitgestaltung in den unterschiedlichen Themenbereichen der Weltpolitik zu ermöglichen. Eine besondere normative Bedeutung

Übersetzung aus dem Englischen: Jeanne Lätt, Berlin.

kommt aus meiner Sicht früheren Projekten von Süd-Süd-Kooperation zu, die spezifische Pfadabhängigkeiten mit politischen Implikationen für die BRICS-Staaten geschaffen haben. Abschließend widerlege ich einige der Behauptungen der BRICS-Skeptiker. Ausgehend von alternativen Argumentationssträngen unterstütze ich nachdrücklich Formationen wie die BRICS als lebensfähige politische Gruppierungen mit Gestaltungspotenzial.

## Ursprünge

Die Abkürzung BRICS wurde 2001 von Jim O'Neill geprägt, zwei Jahre bevor sein damaliger Arbeitgeber, die Bank Goldman Sachs, das „Global Economics Paper“ Nummer 99 mit dem Titel „Dreaming with BRICS: The Path to 2050“ veröffentlichte. Am 1. Oktober 2003 stellten Dominic Wilson und Roopa Purushothaman dann in dem genannten Paper drei Thesen im Zusammenhang mit der gezielten Nebeneinanderstellung dieser vier Länder auf (damals gehörte Südafrika noch nicht dazu). Die erste These lautete, dass „im Laufe der nächsten fünfzig Jahre Brasilien, Russland, Indien und China – die BRICs-Volkswirtschaften – zu einer viel größeren globalen Wirtschaftsmacht werden könnten“. Die zweite These deutete auf ein „überraschendes Ergebnis“ hin: „Wenn die Dinge so weiterlaufen wie bisher, könnten die BRICs-Volkswirtschaften zusammen in weniger als vierzig Jahren die G6 (...) überholt haben. Bis 2025 könnten sie bereits über die Hälfte der Wirtschaftsgröße der G6 ausmachen.“ Die dritte These schließlich war nicht weniger futuristisch und legte die Möglichkeit nahe, dass „die Liste der zehn weltweit größten Volkswirtschaften 2050 ganz anders aussehen könnte. Die weltweit größten Volkswirtschaften (nach dem BIP) werden dann möglicherweise nicht mehr die reichsten sein (nach dem Pro-Kopf-Einkommen), was zu komplexeren strategischen Entscheidungen für die Unternehmen führen wird.“<sup>1</sup>

Der Gedanke wurde von den vier betreffenden Staaten zum Teil kritisch aufgenom-

<sup>1</sup> Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICS: The Path to 2050*, Global Economics Paper 99, 1.10.2003, S. 1, [www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf](http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-dream.pdf) (11.11.2013). Vgl. auch Chunlin Cai, *Research on the Economic and Trade Cooperation Mechanism among BRICs*, Peking 2009.

men. Die Idee, auf dieser Grundlage eine gemeinsame Gruppe zu bilden, gewann erst 2006 an politischem Schwung, als die politischen Eliten dieser Länder begannen, die öffentliche Meinung in diese Richtung zu beeinflussen, während gleichzeitig nach außen hin Vorbereitungen für einen entsprechenden Entwicklungsprozess getroffen wurden.<sup>2</sup> Aber erst 2009 wurde im russischen Jekaterinburg der erste BRIC-Gipfel einberufen. Seither gab es vier weitere BRIC(S)-Gipfel, zuletzt im März 2013 in Durban, Südafrika. Das Land am Kap der Guten Hoffnung trat der Ländergruppe 2011 bei.<sup>3</sup> Ein weiterer Gipfel ist für 2014 geplant.<sup>4</sup>

Trotz der Rolle, die Goldman Sachs bei der ursprünglichen Formulierung der BRICs-Idee spielte, muss diese meines Erachtens nicht notwendigerweise als das Aufzwingen eines westlichen Modells zur Gestaltung der wirtschaftlichen Zukunft der Welt verstanden werden. Die BRICS-Staaten besitzen alle einen individuellen Handlungsspielraum und eigene Identitäten, ihre Geschichte und politische Präferenzen, die bei der Erwägung, ob sie von einer solchen Ländergruppe eher Vor- oder Nachteile zu erwarten haben, eine Rolle spielen. Als Staaten verfügen sie über relativ große strategische Spielräume sowie über die erforderlichen Mittel, um unabhängig prüfen zu können, ob eine solche Formation aus individueller und kollektiver Perspektive wünschenswert und machbar ist. Dies gilt umso mehr, als der notwendige Aufwand, um ein solches Projekt in die Wege zu leiten und aufrechtzuerhalten, den Akteuren durchaus bewusst war. Goldman Sachs mag nachvollziehbar auf eine neue ökonomische Realität hingewiesen haben; die eigentliche normative Architektur, die Motivation und die praktischen Details konnten jedoch erst aus einem engagiert geführten, offiziellen Dialog zwischen den führenden politischen Entschei-

<sup>2</sup> Vgl. Fabiano Mielniczuk, *BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests*, in: *Third World Quarterly*, 34 (2013) 6, S. 1075–1090, hier: S. 1075.

<sup>3</sup> Vgl. Maxi Schoeman, *Of BRICS and Mortar: The Growing Relation between Africa and the Global South*, in: *The International Spectator*, 46 (2011) 1, S. 33–51.

<sup>4</sup> Vgl. Andrey Baklitsky/Evgeny Buzhinsky/Pavel Luzin/Oleg Demidov, *High Tech on BRICS Agenda: What Could Russia Propose?*, in: *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 19 (2013) 2, S. 81–84.

dungsträgern und den außenpolitischen Bürokratien dieser Länder heraus entstehen. Es sind die BRICS-Staaten selbst, die anhand der diplomatischen Praxis auf ihre eigene Art und Weise versucht haben, der Idee Form und Gehalt zu geben.

## BRICS als heuristisches Instrument

Von Beginn wurde der BRICS-Gruppe mit Skepsis begegnet, angefangen beim Konzept als solches. Es wurde nicht nur über die Langlebigkeit der Ländergruppe diskutiert, sondern auch über den analytischen Wert des Konzeptes für ein besseres Verständnis der laufenden Veränderungen in der internationalen politischen Kultur. Die US-amerikanische Politikwissenschaftlerin Leslie Elliott Amijo kommt bei ihrer eingehenden Überprüfung des analytischen Wertes der BRICS zu dem Schluss, dass es sich dabei in Wirklichkeit um ein „Trugbild“ (*mirage*) handele. Gleichzeitig plädiert sie aber dafür, das Konzept zunächst beizubehalten, da es uns zur Einsicht ver helfe, wie machtpolitische Übergangsprozesse zurzeit im internationalen System stattfinden.<sup>f</sup>

Auf der Grundlage der Idee von *polycentric governance* bezeichnet der in Washington lehrende Politikwissenschaftler James H. Mittelman die BRICS als „Bastelei“ (*bricolage*), die nicht als Ergebnis einer bewussten Gestaltung, sondern als Zufallsprodukt zu verstehen sei. Mit Bezugnahme auf Claude Lévi-Strauss und Jacques Derrida betont Mittelman, dass „der Bricolage-Ansatz (...) eine Grammatik, ein Instrument (bietet), um die Verknüpfung von Spontaneität und internationalen Gruppierungen zu untersuchen, ohne den einen oder anderen dieser beiden Faktoren einseitig hervorzuheben. Dieser Ansatz behandelt das Experimentieren als Funken für potenzielle Änderungen bei der Steuerung der globalen politischen Ökonomie.“<sup>g</sup> Die BRICS weisen nach diesem Verständnis auf zukünftige Entwicklungen hin und sollten deshalb eingehender untersucht werden.

<sup>f</sup> Vgl. Leslie Elliott Armijo, *The BRICS Countries as Analytical Category: Mirage or Insight?*, in: *Asian Perspective*, 31 (2007) 4, S. 7–42.

<sup>g</sup> James H. Mittelman, *Global Bricolage: Emerging Market Powers and Polycentric Governance*, in: *Third World Quarterly*, 34 (2013) 1, S. 23–37, hier: S. 34.

Der in Montreal ansässige Theodor Tudoroiu argumentiert, dass der analytische Wert der BRICS in der verführerischen „Einfachheit“ des Konzeptes liegt. Es beziehe sich auf „große, bekannte Länder, die leicht auf unserer mentalen Landkarte zu verorten sind“.<sup>h</sup> Für den in Rio de Janeiro forschenden Fabiano Mielniczuk hingegen liegt die hauptsächlich analytische Herausforderung darin, „wie eine Gruppe, bestehend aus so unterschiedlichen Ländern, als permanentes Merkmal der internationalen Beziehungen bestehen kann“.<sup>i</sup> Aber auch er unterstützt letztendlich all die grundlegenden Orientierungen innerhalb der BRICS-Länder, welche die Mitgliedstaaten binden und ihnen ermöglichen, gemeinsame Probleme einheitlich zu lösen. Diese umfassten als Kernstück eine „auf wirtschaftliche Entwicklung fokussierte Außenpolitik“, verbunden mit einer grundlegenden „entwicklungspolitisch-multipolaren“ Ausrichtung.<sup>j</sup>

Das Interessante an all diesen Darstellungen der BRICS ist, dass in ihnen einerseits das tiefe Misstrauen zu spüren ist, das dieses Konzept – sowohl in praktischer wie in analytischer Hinsicht – umgibt; gleichzeitig tendieren die Autoren aber zu einer nuancierten Haltung, die nahelegt, dass das Konzept mehr hergibt, als man gemeinhin annehmen könnte. Keiner dieser Autoren lehnt das Konzept der BRICS-Staaten grundsätzlich ab. Im Gegenteil, sie sind eher zurückhaltend und erkennen seine heuristische Relevanz an, sowie seine Bedeutung, wenn es darum geht, etablierte Strukturen der *global governance* zu hinterfragen.

## Normative Bedeutung der BRICS

Ein wichtiger Grund, weshalb die BRICS zunehmend die Aufmerksamkeit der traditionellen Großmächte im internationalen System auf sich ziehen, sind die „Ängste“, mit denen diese den Aufstieg nicht-westlicher Mächte und die damit einhergehenden Umwälzungen in der „alten Welt“ beobachten.<sup>k</sup>

<sup>h</sup> Theodor Tudoroiu, *Conceptualizing BRICS: OPEC as a Mirror*, in: *Asian Journal of Political Science*, 20 (2012) 1, S. 23–45, hier: S. 23.

<sup>i</sup> F. Mielniczuk (Anm. 2), S. 1076.

<sup>j</sup> Ebd., S. 1080 und S. 1086f.

<sup>k</sup> Vgl. L. Elliott Armijo (Anm. 5), S. 16.

Zahlreiche Stimmen lassen implizit oder explizit solche Befürchtungen verlauten oder richten ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen, die sich mit der aktuellen Neuordnung globaler Machtverhältnisse zu arrangieren versuchen. Zumindest teilweise beruht diese reflexartige Ablehnung gegenüber den BRICS auf einer tieferen psychologischen Abwehrhaltung und mangelnder Bereitschaft, eine Welt zu akzeptieren, in der sich der bestehende Status quo erheblich verändern könnte.

Ob die BRICS als solche allerdings die Modalitäten des aktuellen Diskurses ändern werden, ist eine andere Frage, die in kurz- und langfristiger Perspektive wohl unterschiedlich beantwortet werden muss. Solange die tiefer liegenden, strukturellen Ungleichheiten im jetzigen internationalen System bestehen bleiben, wird es nach meiner Überzeugung auch anhaltende Bemühungen darum geben, die Privilegien der Etablierten anzufechten. Das Instrument zur Artikulation solcher Gegenmeinungen könnten Gruppierungen wie die BRICS sein; morgen könnten aber auch andere Gruppierungen mit ähnlichen oder anderen Akronymen Ansprüche stellen und den verschanzten Status quo herausfordern. Dies bringt uns zur Frage nach früheren Modellen von Süd-Süd-Kooperation – und ob deren Scheitern zwangsläufig zu einem Verstummen oder Relevanzverlust der Forderungen des globalen Südens geführt hat. Ich behaupte, dass keines der Anliegen vom Tisch ist und viele Staaten und deren Bevölkerungen im globalen Süden nur auf den geeigneten Moment warten, um diese in einer Weltordnung, die von ihnen als ungleich und untragbar empfunden wird, sowohl ideell wie auch institutionell wieder einzubringen.

Die BRICS wurden in mindestens einem Bericht mit Gruppen wie der Bewegung der Blockfreien Staaten (Non-Aligned Movement, NAM) und der Organisation erdöl-exportierender Länder (Organisation of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) verglichen.<sup>11</sup> Zwei normative Dimensionen sollten berücksichtigt werden, wenn wir über BRICS nachdenken. Die erste bezieht sich auf die Frage der „globalen Umverteilung“. Die zweite bezieht sich auf die Politik der „Anerkennung“. Beide Aspekte sind eng miteinander verknüpft. Der neuseeländische Po-

litikwissenschaftler Philip Nel bringt dies im Kontext der Diskussion um Regionalmächte und IBSA (Indien, Brasilien und Südafrika) wie folgt auf den Punkt: „Das Ziel der Umverteilung setzt einen grundlegenden, noch unvollendeten Kampf der Entwicklungsländer voraus, einen Kampf, den insbesondere Brasilien, Indien und Südafrika aufgenommen haben. Es ist der Kampf um die Anerkennung der Entwicklungsländer als volle und gleichwertige Partner in der Staatengemeinschaft, aber auch als Staaten mit eigenen Entwicklungsbedürfnissen, da letztere allzu häufig in einem vom entwickelten Norden begünstigten, eigennütigen Universalismus untergehen. Der Kampf um Anerkennung konzentriert sich auf einen inklusiven Multilateralismus und auf ‚Nicht-Gleichgültigkeit‘ gegenüber den Entwicklungsbedürfnissen des globalen Südens.“<sup>12</sup> Vieles davon findet eine große Resonanz bei Gruppierungen wie den BRICS-Staaten. Auch die US-amerikanischen Politikwissenschaftler Cornel Ban und Mark Blyth bestätigen dieses Urteil in ihrer Untersuchung der BRICS im Zusammenhang mit dem Washington Consensus.<sup>13</sup> Sie stellen fest: „Das, was diese Länder verband, war, dass sie von den vorherrschenden Ideologien und institutionellen Infrastrukturen der Weltwirtschaft ausgeschlossen waren.“<sup>14</sup>

Natürlich gibt es auch im Süden BRICS-Skeptiker. So gibt der indische Historiker Vijay Prashad zu bedenken, dass die BRICS noch immer keine ernsthafte Herausforderung für die Strukturen des globalen Kapitalismus darstellten.<sup>15</sup> Dafür bräuchte diese Ländergruppe eine umfassendere Institutionalisierung; außerdem biete sie keine „ideo-

<sup>12</sup> Philip Nel, *Redistribution and Recognition: What Emerging Regional Powers Want*, in: *Review of International Studies*, 36 (2010) 4, S. 951–974, Abstract S. 951.

<sup>13</sup> „Im Zentrum des Washington Consensus stand eine neoliberal beeinflusste Strukturanpassungspolitik, wie sie lange Zeit von IWF und Weltbank vertreten wurde.“ Tobias Debiel/Herbert Wolf in ihrem Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

<sup>14</sup> Cornel Ban/Mark Blyth, *The BRICS and the Washington Consensus: An Introduction*, in: *Review of International Political Economy*, 20 (2013) 2, S. 241–255, hier: S. 250.

<sup>15</sup> Vgl. auch Adriana Erthal Abdenur/João Moura Estevão Marques da Fonseca, *The North's Growing Role in South-South Cooperation: Keeping the Foothold*, in: *Third World Quarterly*, 34 (2013) 8, S. 1475–1491.

<sup>11</sup> Vgl. T. Tudoroiu (*Anm.* 7), S. 24.

logische Alternative zum Neoliberalismus“, sei nach wie vor relativ zaghaft in ihrem Bemühen, den internationalen Status quo infrage zu stellen, und auch nicht in der Lage, den USA ihre „überwältigende“ militärische Dominanz streitig zu machen.<sup>16</sup> Ich möchte hier betonen, dass die Länder trotz alledem „die Überzeugung teilen, dass der erste Schritt ihrer gemeinsamen Strategie das Einfordern von mehr Einfluss und Entscheidungsmacht in den internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sein sollte“.<sup>17</sup>

In einem kürzlich erschienenen Artikel wird „eine langfristige Vision für die BRICS“ entworfen. Die drei indischen Autorinnen und Autoren sehen für die nächsten Jahre eine vertiefte Kooperation in folgenden Bereichen vor: institutionelle Reform, Multilateralismus, verbesserter Marktzugang, Entwicklung sowie die Nutzbarmachung indigener Wissensformen aus all diesen Ländern, um den Ertrag von Innovation und Entwicklungskooperation neben dem Technologietransfer zu optimieren.<sup>18</sup> Daneben verbindet die fünf Länder auch ein wachsendes Interesse an der BRICS-Bank und der gemeinsame Argwohn gegenüber externen Interventionen wie der *Responsibility-to-protect*-Doktrin. Und schließlich sei noch die Möglichkeit erwähnt, dass sich das „Dialogforum, das sich auf eine reduzierte Anzahl von Themen beschränkt, Schritt für Schritt in einen umfassenden Mechanismus für strategische Interaktion zu wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Themen entwickelt“.<sup>19</sup>

Einer der Grundsätze guter sozialwissenschaftlicher Arbeit ist es, historisch entstehende politisch-wirtschaftliche Formationen nicht durch ein *telos* oder festes Endziel festzulegen. Wir sollten diesen Rat befolgen. Vielleicht sollten wir bei den BRICS einen Neubeginn wagen.

<sup>16</sup> Vgl. Vijay Prashad, *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*, Neu-Delhi 2013, S. 10–13.

<sup>17</sup> T. Tudoroiu (Anm. 7), S. 34.

<sup>18</sup> Vgl. Samir Saran/Ashok Kumar Singh/Vivian Sharan, *A Long-Term Vision for BRICS*, Neu-Delhi 2013, [http://orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/report/attachments/bricsvision\\_1376295709857.pdf](http://orfonline.org/cms/export/orfonline/modules/report/attachments/bricsvision_1376295709857.pdf) (11.11.2013).

<sup>19</sup> Ebd., S. 57.

Heinrich Kreft

## Deutschland, Europa und der Aufstieg der neuen Gestaltungsmächte

Wir leben in einer Zeit des beschleunigten Wandels. Die Globalisierung und der damit einhergehende Aufstieg neuer Mächte bei gleichzeitigem relativem Abstieg der USA, Europas und Japans ist der Megatrend unserer Zeit. Der Sieg des Westens über die Sowjetunion im Kalten Krieg hat zusammen mit technologischen Entwicklungen zu einer enormen Beschleunigung der Globalisierung und damit des Wandels geführt. Doch der „unipolar moment“<sup>1</sup> der einzig verbliebenen Supermacht USA hat nicht lange gedauert – nur rund zwanzig Jahre nach dem Ende der alten Nachkriegsordnung zeichnen sich unübersehbar Konturen einer neuen, multizentrischen Welt ab. Der rasante ökonomische und politische Aufstieg Chinas lässt einige bereits von einer neuen Bipolarität („G2“) reden, während andere ein „asiatisches Jahrhundert“ heraufziehen sehen mit China und Indien („ChinIndia“) im Mittelpunkt.<sup>2</sup> Das Gravitationszentrum von Weltwirtschaft und Weltpolitik verschiebt sich ohne Zweifel vom nordatlantischen Raum nach Asien – vom Westen und Norden nach Osten und Süden. Neben den beiden bevölkerungsreichsten Ländern der Welt – China und Indien –

**Heinrich Kreft**

Dr. phil., geb. 1958; Botschafter und Beauftragter für Außenwissenschafts- und Bildungspolitik und den Dialog zwischen den Kulturen im Auswärtigen Amt, Werderscher Markt 1, 10117 Berlin.  
heinrichkreft@msn.com

Der Autor vertritt im Beitrag ausschließlich seine persönliche Meinung.

<sup>1</sup> Der US-amerikanische Kolumnist Charles Krauthammer, der diesen Begriff prägte, sprach zeitweise sogar von der „unipolar era“ und der amerikanischen „Hypermacht“: *The Unipolar Moment Revisited*, in: *The National Interest*, (2002) Dezember, S. 17.

<sup>2</sup> Vgl. Heinrich Kreft, *Chinas Aufstieg – eine Herausforderung für den „Westen“*, in *APuZ*, 39 (2010), S. 35–40.

gehören mit Südkorea, Indonesien, den Philippinen, Pakistan, Bangladesch und Vietnam auch mehr als die Hälfte der Aufsteigerländer der zweiten Reihe (die sogenannten *next eleven*<sup>¶</sup>) zu Asien.<sup>¶</sup>

Doch mit Südafrika, Ägypten und Nigeria steigen auch die bevölkerungsreichsten Länder Afrikas zu Gestaltungsmächten auf, genauso wie in Lateinamerika Brasilien und Mexiko und im Nahen Osten Saudi-Arabien sowie in Zentralasien Kasachstan. Sie alle haben sich bereits zu Regionalmächten entwickelt und sind damit Teil des neuen Multizentrismus.<sup>¶</sup> Die Globalisierung hat aber auch zum Aufstieg nichtstaatlicher Akteure geführt. Diese – vor allem multinationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen – üben immer mehr Einfluss auf die internationale Agenda aus und engen somit den Handlungsspielraum der Nationalstaaten und internationaler Organisationen ein.

Allein in der als BRICS bezeichneten Gruppe der großen Aufsteigerländer (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) leben etwa 43 Prozent der Weltbevölkerung. Ihr Anteil an der globalen Produktion hat inzwischen 20 Prozent erreicht – mit steigender Tendenz. Die seit Jahren hohe gesamtwirtschaftliche Dynamik dieser Staatengruppe hat inzwischen auch die Länder der zweiten Reihe erfasst, die so ebenfalls zu neuen Zentren der Weltwirtschaft geworden sind. Mit dem Zuwachs wirtschaftlicher Macht geht zumeist auch ein politischer Aufstieg einher.

## Beginn einer neuen Ordnung

Die globale Machtverschiebung ist gleichwohl kein Tsunami, sondern ein Prozess, der noch viele Jahre andauern, aber zugleich unaufhaltsam sein dürfte. Trotz relativem Machtverlust werden die USA noch längere

Zeit *Primus inter Pares* bleiben. Doch ist keineswegs sicher, dass Amerika seine derzeitige Position in den kommenden zwei Jahrzehnten behaupten kann. Der amerikanische Einfluss in der Welt nimmt schon seit einigen Jahren kontinuierlich ab, für alle sichtbar im aktuellen Rückzug aus Afghanistan und zuvor aus dem Irak. Damit geht auch das „amerikanische Zeitalter“ und mit ihm die alte Ordnung ihrem Ende entgegen, die geprägt war durch die beiden Weltkriege, die Weltwirtschaftskrise und den Kalten Krieg. Der Aufstieg Chinas und anderer neuer Gestaltungsmächte symbolisiert den Beginn einer neuen Ordnung, deren genaue Umrisse aber erst allmählich erkennbar werden. China dürfte bis zum Ende dieses Jahrzehnts zur größten Volkswirtschaft aufsteigen und könnte auch bei den Verteidigungsausgaben bis 2025 mit den USA gleichziehen.

Die Aufsteigerländer unterscheiden sich nicht nur erheblich hinsichtlich ihrer Bevölkerung und Ressourcenausstattung, sondern auch beim Pro-Kopf-Einkommen, in ihrer Marktmacht und Wirtschaftsdynamik sowie hinsichtlich ihrer inneren Verfasstheit. Mit China steigt ein nicht-demokratischer, nicht-liberaler Staat in der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Hierarchie auf, der sich in Konkurrenz zum Westen zu einem ordnungspolitischen Modell für andere Staaten entwickeln könnte. China hat in den vergangenen 35 Jahren ein sehr erfolgreiches Entwicklungs- und Modernisierungsmodell geschaffen, das autoritäre politische Führung mit staatlich beaufsichtigtem Kapitalismus kombiniert. Mit Brasilien, Indien, Indonesien und der Türkei gehören aber auch vier demokratisch verfasste Staaten zu den Aufsteigern.<sup>¶</sup> Westlicher Pluralismus und Marktkapitalismus werden aber selbst in diesen Ländern ebenso mit einer Grundkepsis betrachtet wie westliche Normen und Werte sowie die bestehende liberale Weltordnung.

¶ Zu den *next eleven* zählen Ägypten, Bangladesch, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Philippinen, Südkorea, Türkei und Vietnam.

¶ Vgl. u. a. Brent Scowcroft, *A World in Transformation*, in: *The National Interest*, (2012) Mai–Juni, S. 7–9; Christopher Layne, *The Global Power Shift from West to East*, in: ebd., S. 21–31; Parag Khanna, *Surge of the „Second World“*, in: ebd., S. 62–69.

¶ Vgl. Robert Kappel, *Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, (2013) 2, S. 193–208.

Statt auf Marktwirtschaft setzen viele der Aufsteigerländer auf einen staatlich gelenkten Kapitalismus. Ihre Industriepolitik zeichnet sich durch die Dominanz von Staatsunternehmen und nationaler Champions aus. „Sovereign Wealth Funds“, Subventionen und Kapitalver-

¶ Vgl. Richard Fontaine/Daniel M. Kliman, *International Order and Global Swing States*, in: *Washington Quarterly*, (2013) Winter, S. 93–109.

kehrskontrollen sowie Wechselkursmanipulationen sind die wichtigsten Mittel einer solchen Strategie. Eine solche Wirtschaftspolitik zeigt nicht nur in China, sondern auch in einigen anderen autoritär regierten Ländern positive Ergebnisse, sodass sich hier nur wenig Druck in Richtung Demokratisierung und gesellschaftspolitischer Teilhabe entwickelt. Von diesen Ländern dürften auch keine Impulse zur Erneuerung der bisherigen liberalen Weltordnung ausgehen – im Gegenteil.

Anzeichen dafür gibt es immer mehr. So wurde Anfang 2011 der arabische Aufbruch, der zum Sturz Zine el-Abidine Ben Alis in Tunesien und Husni Mubaraks in Ägypten führte, in vielen Aufsteigerländern nur sehr zurückhaltend kommentiert, während er im Westen begrüßt und nach Kräften unterstützt wurde. Ebenfalls 2011 unternahmen Brasilien und die Türkei – sehr zum Missfallen der USA und Europas – gemeinsam den Versuch, die westliche Iranpolitik zu unterlaufen, scheiterten jedoch. Wiederholt haben Russland und China dank ihrer Vetomacht im UN-Sicherheitsrat die internationale Politik gegenüber Syrien maßgeblich beeinflusst und eine zumindest mögliche humanitäre Intervention gegen das Assad-Regime von vornherein verhindert.

Wenn den meisten neuen Gestaltungsmächten auch ein antiimperialistischer und antikolonialer Reflex gegenüber dem Westen gemein ist, beäugen viele sich auch gegenseitig. Das Interesse, sich dauerhaft an einen machtvollen Partner zu binden – zum Beispiel an die USA oder China –, ist in diesen Ländern wenig ausgeprägt. So wäre es ein Fehler, die BRICS – trotz ihrer Gipfel und jüngst beschlossenen Gründung einer Entwicklungsbank – als einen neuen kohärenten Machtblock zu betrachten. Zu groß sind die internen Interessenunterschiede, die zwischen Russland und China sowie zwischen China und Indien in der Vergangenheit schon zu bewaffneten Konflikten geführt haben. Dass dieses Konfliktpotenzial fortbesteht, hat zuletzt ein Zwischenfall an der chinesisch-indischen Grenze im April 2013 gezeigt. Nahezu alle neuen Gestaltungsmächte haben im Zuge ihres wirtschaftlichen Aufstiegs ihre Verteidigungsausgaben erhöht und das Militär modernisiert. Vor allem in Asien dürften die wachsenden Militärausgaben einerseits wachsenden regionalen Rivalitäten

geschuldet sein, andererseits eine Reaktion auf den Einflussverlust der USA darstellen, womit sich Zweifel an der amerikanischen Fähigkeit verbinden, für den Schutz seiner Bündnispartner zu sorgen.

Viele der neuen Gestaltungsmächte orientieren sich an engen nationalen und allenfalls noch regionalen Interessen. So hat sich Brasilien in globalen Handelsfragen auch nicht durch seine strategische Partnerschaft mit China und die gemeinsame Partnerschaft in der BRICS-Gruppe davon abhalten lassen, die Volksrepublik mit dem Vorwurf des *dumpings* an den Pranger der Welthandelsorganisation (WTO) zu stellen. Trotz wachsender globaler Interdependenz findet Institutionenbildung und politische Integration nur auf der regionalen Ebene statt. In Südamerika treibt Brasilien mit der Südamerikanischen Union ein neues Integrationsprojekt voran, während die ASEAN-Staaten (Verband Südostasiatischer Nationen) ihre zunehmende wirtschaftliche Abhängigkeit von China durch eine stärkere Kooperation untereinander und mit den USA, Japan und Indien auszubalancieren suchen.

Trotz ihres Aufstiegs weisen viele der neuen Gestaltungsmächte nach wie vor typische Merkmale von Entwicklungsländern auf. Einige sind einseitig auf die Rohstoffproduktion und ihre Verarbeitung ausgerichtet (etwa Brasilien und Südafrika), andere haben bisher nur einige global wettbewerbsfähige Industriekerne entwickelt (zum Beispiel Indien). Die Aufsteigerländer tragen somit zwar gemeinsam zum Niedergang der westlich dominierten Nachkriegsordnung bei, sind aber – aufgrund widerstreitender Interessen – nicht in der Lage und willens, konstruktiv am Aufbau einer neuen Ordnung mitzuwirken. Gemeinsam dürften sie aber ein Interesse daran haben und stark genug sein, eine neue hierarchische Ordnung zu verhindern. Daher dürfte die Zukunft durch eine multi-zentrische Welt gekennzeichnet sein, die zu stabilisieren auch Ziel deutscher und europäischer Außenpolitik sein muss.

## Europas Platz

Zu Beginn des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts steht die Bundesrepublik Deutschland und mit ihr die Bundeskanz-

lerin im Zenit ihres internationalen Ansehens. Von keinem anderen Land wünschten sich in einer weltweiten BBC-Umfrage mehr Befragte eine größere internationale Rolle.<sup>17</sup> Deutschland hat ein Maß an Wohlstand, Sicherheit und Freiheit erreicht, wie nie zuvor in seiner Geschichte. Wie kaum ein anderes Land hat Deutschland von der Globalisierung, der liberalen internationalen Weltordnung und der europäischen Integration profitiert. Das heißt aber im Umkehrschluss, dass kaum ein anderes Land so vom Fortbestand der auf Kooperation angelegten freien Weltordnung (offene Märkte und Handelswege sowie freier Zugang zu Rohstoffen) und von einer intakten Europäischen Union abhängig ist. Von daher ist eine Überwindung der Krise in den südlichen EU-Mitgliedstaaten von vitalem deutschem Interesse. Deutschland unterhält mit all seinen Nachbarn enge und vertrauensvolle Beziehungen, womit auch die „deutsche Frage“ entschärft ist, die Europa im vergangenen Jahrhundert in zwei Weltkriege verstrickt hat.

Langfristig dürfte aber selbst Deutschland keine Chance haben, seine weltwirtschaftliche Position ohne ein wettbewerbsfähiges Europa zu erhalten. Auch im günstigsten Fall einer raschen Überwindung der Krise im Euroraum werden Deutschland und Europa zukünftig an wirtschaftlicher und in der Folge an politischer Relevanz verlieren. Der europäische Anteil an der globalen wirtschaftlichen Wertschöpfung dürfte sich von 26 Prozent im Jahr 2010 bis 2030 auf 17 bis 18 Prozent reduzieren,<sup>18</sup> da insbesondere die großen Schwellenländer, aber auch die USA deutlich schneller wachsen werden als Europa. Zwischen 2002 und 2007 lag der Anteil der Schwellenländer am globalen Wirtschaftswachstum erstmals über dem der OECD-Staaten. Für den Zeitraum von 2012 bis 2017 werden die Aufsteigerländer 75 Prozent des globalen Wirtschaftswachstums erzeugen. Der Anteil Europas wird in die-

sen Jahren – beschleunigt durch die Krise in der Eurozone – auf 5,7 Prozent zurückfallen und kein einziges europäisches Land, auch nicht Deutschland, wird zu den Top Ten der Wachstumslokomotiven gehören.<sup>19</sup>

Dennoch ist Europa derzeit nach wie vor der größte Wirtschaftsraum der Welt, und der relative Niedergang bedeutet nicht zwangsläufig, dass der absolute Wohlstand in Europa sinken muss. Beim Pro-Kopf-Einkommen und der Produktivität liegt Europa noch weit vor China, der Leistungsstärksten unter den neuen Gestaltungsmächten. Die europäische Achillesferse ist die geringe Wirtschaftsdynamik. Der EU ist es nicht gelungen, bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu werden, wie es im Jahr 2000 in der Lissabon-Strategie als Ziel formuliert wurde. Sie steckt heute in der tiefsten Krise ihrer Geschichte, geprägt durch demografischen Niedergang (gerade auch in Deutschland), hohe Staatsverschuldung, schwaches und uneinheitliches Wachstum, sinkende Produktivität, strukturelle Arbeitslosigkeit (insbesondere hohe Jugendarbeitslosigkeit) und politische Krisen in wichtigen Mitgliedsländern.

Während es der EU immer an *hard power* fehlte, hat sie aufgrund der Krise auch an *soft power* eingebüßt. Sie wird in den aufsteigenden Mächten weniger denn je als Modell oder starker Partner wahrgenommen, sondern als ein alternder, absteigender Kontinent, der mit sich selbst beschäftigt ist. Das hat auch Auswirkungen auf traditionelle Partner in Afrika, Lateinamerika oder Zentralasien, die sich zunehmend an China und anderen Aufsteigern orientieren.<sup>10</sup> Die liberale internationale Nachkriegsordnung, der Deutschland seinen Aufstieg zu Wohlstand in Freiheit zu verdanken hat, steht unter erheblichem Druck. Zumindest der Übergang zu einer neuen Ordnung ist mit großen Unwägbarkeiten und der Gefahr von Instabilität verbunden. Wann und ob überhaupt eine neue stabile Ordnung entsteht, und wie diese dann aussehen wird, ist völlig offen. Fest

<sup>17</sup> Vgl. BBC Poll: Germany Most Popular Country in the World, 22.5.2013, [www.bbc.co.uk/news/world-europe-22624104](http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22624104) (14.11.2013).

<sup>18</sup> Vgl. National Intelligence Council Global Trends 2030: Alternative Worlds, 12.12.2012, <http://publicintelligence.net/global-trends-2030/> (14.11.2013); OECD, Looking at 2060: Long-Term Growth Prospects, November 2012, [www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf](http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf) (14.11.2013).

<sup>19</sup> Vgl. Chris Giles/Kate Allen, Southeastern Shift: The New Leaders of Global Growth, in: Financial Times vom 5.6.2013, S. 7.

<sup>10</sup> Vgl. Michael Smith, Beyond the Comfort Zone: Internal Crisis and External Challenge in the European Union's Response to Rising Powers, in: International Affairs, 89 (2013) 3, S. 653–671.



steht, dass sich die für Deutschland und Europa wichtigen Bausteine globaler Ordnung – die Vereinten Nationen, die NATO und die EU – im Umbruch befinden und auch der Garant der alten Ordnung, die USA, immer mehr an Einfluss verliert.

## Europäische Handlungsfähigkeit sichern

Angesichts des Aufstiegs neuer Mächte muss Europas Handlungsfähigkeit zügig wieder hergestellt werden. Dazu gilt es, die Eurokrise zügig zu überwinden und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu sichern. Ansonsten steht Europa vor der Gefahr, den Anschluss zu verpassen und an den Rand der globalen Wirtschaftsordnung und als Konsequenz auch der internationalen Politik gedrängt zu werden. Nur durch die Stärkung ihres ökonomischen Fundaments und die Fortsetzung der politischen Integration einschließlich des Abbaus ihres Demokratiedefizits kann die EU das Gewicht auf die Waage bringen, um auch eine zukünftige neue Ordnung mitzuprägen und in ihr eine wesentliche Rolle zu spielen.

Aufgrund des eigenen Machtverlusts wird Deutschland in Zukunft noch mehr von einer starken EU abhängen, um seine eigenen Vorstellungen für die neue globale Ordnung durchzusetzen. Es liegt daher im Interesse deutscher Europapolitik, die Gemeinschaft zu stärken und so die Handlungsfähigkeit der Union auch unter den geschilderten schwierigen Bedingungen zu sichern. Die Stabilisierung und Weiterentwicklung des Euroraums und der EU insgesamt bleibt eine Priorität deutscher Europapolitik. Die Währungsunion sollte um eine Wirtschafts- und Fiskalunion ergänzt werden. Große Investitionen sind nicht nur in der physischen Infrastruktur, sondern auch in Bildung und Forschung notwendig.

Die Welt des 21. Jahrhunderts ist geprägt von bevölkerungsreichen und zugleich dynamischen Staaten wie die USA, China, Indien und Brasilien. Um im Wettbewerb mit diesen als Markt attraktiv zu bleiben, ist die Vollendung des europäischen Binnenmarktes unerlässlich. Unter anderem durch einen einheitlicheren europäischen Arbeitsmarkt könnte Europa seine Attraktivität für qualifizierte Zuwanderer erhöhen und somit den dro-

henden demografischen Niedergang aufhalten. Nur ein koordinierter Ansatz kann die Antwort Europas und Deutschlands sein, um die Herausforderungen des globalen Wandels zu meistern. „Wir stellen in Europa noch sieben Prozent der Weltbevölkerung. Wenn wir nicht zusammenhalten, wird man unsere Stimme und Überzeugungen kaum wahrnehmen“, mahnte auch Bundeskanzlerin Angela Merkel schon 2012.<sup>11</sup>

Um auch in Zukunft eine gestaltende Rolle in der Welt spielen zu können, braucht Europa eine starke Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Dazu gehört auch eine Stärkung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sowie der Position der Hohen Vertreterin, derzeit Catherine Ashton. Im Vordergrund sollte dabei die Nachbarschaftspolitik stehen. Für ihre östliche und südliche Nachbarschaft muss die EU ihre Rolle als regionale Ordnungsmacht annehmen. Deutschland und Europa haben ein fundamentales Eigeninteresse an einer nachhaltigen Stabilisierung und Demokratisierung Osteuropas und der Maghreb- und Maschrek-Staaten sowie an einer dauerhaften europäischen Verankerung der Türkei. Die Förderung von Demokratie, Pluralismus, guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte insbesondere in der eigenen Nachbarschaft hat dabei auf der Agenda der EU ganz oben zu stehen. Ein stärkeres einheitliches Auftreten ihrer Mitgliedstaaten ist auch in den internationalen Institutionen – Vereinte Nationen, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbankgruppe – erforderlich, um so den auch dort drohenden Machtverlust aufgrund wachsender Vertretungsansprüche der neuen Gestaltungsmächte in Grenzen zu halten.

## Deutschland als europäische Gestaltungsmacht

Die globale Machtverschiebung hin zu den neuen Gestaltungsmächten kann zwar nicht verhindert werden, gleichwohl besteht aber für Deutschland und Europa die Möglichkeit, die dadurch entstehende, durch Multizentra-

<sup>11</sup> „Deutschlands Kraft ist nicht unendlich“, Interview in: Süddeutsche Zeitung vom 26.1.2012.

lität gekennzeichnete neue Ordnung mit zu gestalten.<sup>12</sup> Es ist das strategische Ziel deutscher und europäischer Außenpolitik, dass dieser Übergang friedlich verläuft, die neue Ordnung möglichst liberal und regelbasiert gestaltet wird und auf Kooperation zielt. Es muss daher das Ziel deutscher und europäischer Außenpolitik sein, Partner zu gewinnen, mit deren Hilfe das normative Geflecht, das in den vergangenen Jahrzehnten im Westen entwickelt worden ist, zu sichern und möglichst weiter auszubauen. Für Deutschland und die EU gilt es, die Beziehungen zu den *like-minded* – den Gleichgesinnten – zu stärken. Dazu gehören die traditionellen Partner in Europa einschließlich der Türkei sowie die nichteuropäischen NATO-Partner USA und Kanada, aber auch Japan und Südkorea, Australien und Neuseeland, Mexiko und Chile sowie Israel.

Es muss aber auch das Ziel Deutschlands und Europas sein, die Beziehungen zu den weltpolitischen Aufsteigern zu verbreitern und zu vertiefen, insbesondere zu denen, die unseren Werten und Normen am nächsten stehen. Dazu gehören ohne Zweifel die lateinamerikanischen Staaten (mit Brasilien an der Spitze<sup>13</sup>) sowie Indien. Mit diesen sowie mit Russland und China ist die EU denn auch strategische Partnerschaften eingegangen, die es nun mit Substanz zu füllen gilt. Aber auch die Beziehungen zu den *next eleven* sollten weiter ausgebaut werden: unter anderem zu Ägypten, Südafrika und Nigeria, ebenso zu Indonesien und Vietnam sowie zu Pakistan, Saudi-Arabien und Kasachstan, die alle zu regionalen Akteuren aufgestiegen sind.

Zum Ausbau der Beziehungen zu diesen Staaten gehört auch die Unterstützung ihrer angemessenen Repräsentanz in internationalen Organisationen, um so deren Interesse an diesen Institutionen zu erhalten, beziehungsweise zu wecken. Ansonsten drohen diese

<sup>12</sup> Vgl. u. a. Auswärtiges Amt (Hrsg.), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin 2012; sowie verschiedene Reden des Bundesaußenministers, etwa Guido Westerwelle, „Globalisierung gestalten – Herausforderungen für die deutsche Außenpolitik“, 2.2.2011, [www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110202\\_BM\\_Heidelberg.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110202_BM_Heidelberg.html) (14.11.2013).

<sup>13</sup> Vgl. Heinrich Kreft, *Politica alemana para con América Latina*, in: *Dialogo Politico*, 28 (2011) 4, S. 139–157.

Organisationen an Einfluss zugunsten regionaler Institutionen zu verlieren. Ziel deutscher und europäischer Außenpolitik sollte es sein, die neuen Gestaltungsmächte dafür zu gewinnen – gemäß ihres Machtzuwachses – mehr Verantwortung für die internationale Ordnung zu übernehmen. Dazu gehört auch, „Störenfriede“ in die Schranken zu weisen und dazu beizutragen, den Zerfall von Staatlichkeit und die daraus erwachsenden Konsequenzen zu verhindern, wie etwa in Somalia, das zu einem Brutkasten und Rückzugsgebiet für Terroristen und Piraten geworden ist.

Seit der Wiedervereinigung und der zunehmenden Überwindung der Teilungsfolgen ist die Bundesrepublik Deutschland in Europa in eine politische Führungsrolle hineingewachsen. Während manche die deutsche Regierung anmahnen, diese Rolle beherzt anzunehmen – etwa der polnische Außenminister Radek Sikorski<sup>14</sup> –, befürchten andere genau dies. Insbesondere im Süden der Eurozone wird Deutschlands wachsender Stärke angesichts der dortigen Staatsschuldenkrise mit Unbehagen begegnet. Deutschland hat diese Führungsrolle zu akzeptieren, sollte sie aber zugleich mit viel Umsicht, Geduld und Bereitschaft zum Interessenausgleich ausfüllen.

Aufgrund ihres relativen Machtverlustes und der Refokussierung der USA auf eigene Kerninteressen und prioritäre Regionen – zu denen Europa und seine Umgebung immer weniger gehören – müssen Deutschland und Europa sich auch stärker engagieren, um in ihrer Nachbarschaft, zum Beispiel in Nordafrika, kein Machtvakuum und damit Instabilität entstehen zu lassen. Nie war die Möglichkeit, aber auch die Dringlichkeit echter Partnerschaft innerhalb des „globalen Westens“ so groß wie heute. Es geht um nichts Geringeres als darum, eine liberale internationale Ordnung zu bewahren beziehungsweise unter den sich ändernden weltpolitischen Rahmenbedingungen neu zu begründen, um Wohlstand, Sicherheit und Freiheit auch für die Zukunft zu sichern.

<sup>14</sup> Vgl. Radek Sikorski, *Poland and the Future of the European Union* (Berliner Rede), 28.11.2011, [https://dgap.org/sites/default/files/event\\_downloads/radoslaw\\_sikorski\\_poland\\_and\\_the\\_future\\_of\\_the\\_eu\\_0.pdf](https://dgap.org/sites/default/files/event_downloads/radoslaw_sikorski_poland_and_the_future_of_the_eu_0.pdf) (14.11.2013).

Yesko Quiroga Stöllger

# Brasilien: Sozialer Fortschritt, demokratische Unruhe und internationaler Gestaltungsanspruch

Im zurückliegenden Jahrzehnt hat sich viel getan im fünftgrößten Land der Welt mit seinen knapp 200 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern. **Yesko Quiroga Stöllger** 2002 war mit Luiz Geb. 1960; Politikwissenschaftler, Leiter des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung Brasilien, São Paulo/Brasilien. [yesko.quiroga@fes.org.br](mailto:yesko.quiroga@fes.org.br)

2002 war mit Luiz Inácio Lula da Silva ein Gewerkschafter und Mitbegründer der Arbeiterpartei PT zum Präsidenten gewählt worden. Seine Regierung übernahm ein makroökonomisch leidlich stabilisiertes Land mit verheerenden Sozialindikatoren. Hofften die einen auf eine grundlegende und radikale Veränderung der Machtverhältnisse, setzten die anderen auf ein Intermezzo, das sich aufgrund des abzusehenden sozialistischen Chaos von selbst erledigen würde. Wider Erwarten setzte sich aber ein politischer Prozess durch, der Brasilien gesellschaftlich, ökonomisch und hinsichtlich seiner internationalen Bedeutung stark veränderte, ohne aber, wie im Fall von Bolivien, Ecuador oder Venezuela, den machtpolitischen Status quo infrage zu stellen.

Brasilien steht heute für Wirtschaftswachstum, Armutsreduzierung und sozialen Fortschritt. Hieraus leitet das Land auch eine neue Außenpolitik ab. Durch diversifizierte Partnerstrukturen sollen der Einfluss auf Entscheidungen in der internationalen Politik erhöht und Veränderungen der Entscheidungsmechanismen durchgesetzt werden. Zudem erfreut sich das Land als Veranstalter zahlreicher globaler Massenveranstaltungen und Gipfeltreffen wachsender internationaler Präsenz.<sup>1</sup> Brasilien steht außerdem für einen Entwicklungsweg, in dem der Staat eine starke Rolle einnimmt und entsprechend aus

wirtschaftsliberaler Sicht in der Kritik steht. Aus diesem Blickwinkel wird auch der deutliche Wachstumseinbruch seit 2011 als das selbstverschuldete Ende eines vielversprechenden Booms interpretiert.<sup>2</sup> Und schließlich steht Brasilien seit Juni 2013 überraschend auch für Massenproteste, die scheinbar nicht mit den gängigen positiven Interpretationen der sozioökonomischen Entwicklung Brasiliens in Übereinstimmung zu bringen sind.

## Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt

Waren vor zehn Jahren die neue Regierung und die PT noch der ausgemachte Klassenfeind, sind heute führende Unternehmensvertreter häufig voll des Lobes über die Politik des vergangenen Jahrzehnts. Es ist eine verkehrte Welt, wenn man die heutige Situation mit der im Januar 2003 vergleicht, als Lula da Silva als Präsident vereidigt wurde und die ehemaligen Regierungsparteien, die großen Medienkonzerne sowie viele Unternehmer den unmittelbaren Untergang der brasilianischen Wirtschaft vorhersagten. Für viele sind die Geschäfte blendend gelaufen. Die Kontakte zur Regierung sind auf Bundes- und auf Landesebene lebendig geblieben, und auch im Parlament ist der Lobbyismus weitgehend effektiv, solange er sich nicht zu eindeutig gegen Regierungspläne wendet.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf lag 2012 – trotz des Wachstumseinbruchs seit 2011 – real 28 Prozent über dem von 2002. Ursächlich hierfür war die Dynamik des Binnenmarktes. Eine aktive Politik der Einkommenssteigerung integrierte breite Massen in den Konsumentenmarkt. Die Mindestlöhne wurden um 71 Prozent erhöht, und die Gewerkschaften konnten in praktisch allen Sektoren Lohnerhöhungen durchsetzen. Auch Sozialstaat und Sozialhilfeprogramme hatten ihren Anteil. Zudem wurden die Konsumentenkredite seit 2003 um den Faktor acht ausgeweitet. Die Nachfrage wirkte sich positiv auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarkt

<sup>1</sup> Unter anderem: Rio+20 2012, Weltjugendtag und Papstbesuch 2013, Fußballweltmeisterschaft 2014, Olympiade 2016, Expo 2020.

<sup>2</sup> Vgl. Has Brazil blown it? A Stagnant Economy, a Bloated State and Mass Protests Mean Dilma Rousseff Must Change Course, in: The Economist vom 26.9.2013.

aus. Seit 2003 wurden 19 Millionen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen, die Arbeitslosigkeit wurde halbiert und der informelle Sektor deutlich reduziert. Über 60 Prozent der Beschäftigten zahlten 2012 Sozialversicherungsbeiträge. Zehn Jahre zuvor waren es nur 45 Prozent. Auch die öffentlichen und privaten Investitionen stiegen, zudem in besonders starkem Maß die ausländischen Direktinvestitionen.<sup>f</sup>

Hinzu kamen vorteilhafte externe Rahmenbedingungen. Nachfrage und Preise für brasilianische Rohstoffe wuchsen stetig. Die Exporte haben sich seit 2002 vervierfacht, die Importe sogar verfünffacht. Etwa die Hälfte der brasilianischen Exporte bestehen weiterhin aus verarbeiteten Gütern, allerdings mit sinkendem Trend. Parallel hat der Export von Erzen und Agrargütern stark zugenommen. Seit 2000 haben sich die Exporte des Agrarsektors auf fast 100 Milliarden US-Dollar verfünffacht. In zahlreichen Produktionsbereichen ist Brasilien Weltmarktführer (Zucker, Kaffee, Rind- und Hühnerfleisch, Früchte, Tabak), in anderen unter den ersten drei (Soja, Mais, Zellulose). Innerhalb eines Jahrzehnts ist Brasilien zu einer Exportmacht von Agrarrohstoffen geworden. Trotz des Wachstums ist der Außenhandel, der etwa 20 Prozent des BIP beträgt, weit weniger relevant als die heimische Nachfrage, welche die Dynamik des Arbeitsmarktes antrieb, der seinerseits zum Motor der sozialen Mobilität wurde.

## Armut und soziale Mobilität

Eines der grundlegenden Versprechen Lulas war der Kampf gegen Unterernährung.<sup>f</sup> Mit verschiedenen Sozialprogrammen wie dem international anerkannten *bolsa familia* wurden rasch Fortschritte erzielt. Kurz nach ihrem Amtsantritt 2011 erklärte Lulas Nachfolgerin Dilma Rousseff die Ausrottung der extremen Armut zum Regierungsziel. Tatsächlich gibt es positive Entwicklungen zu verzeichnen: Der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung ist in den vergangenen

<sup>f</sup> 2012 stand Brasilien mit über 60 Milliarden US-Dollar ausländischen Direktinvestitionen weltweit an dritter Stelle (hinter den USA und China).

<sup>f</sup> Laut Haushaltsumfrage des brasilianischen Instituts für Statistik (IBGE) hatten 2004 40 Prozent der Bevölkerung keinen ausreichenden Zugang zu Lebensmitteln, acht Prozent hungerten.

Jahren gesunken, zudem weisen die Einkommen der ärmeren Brasilianer stärkere Wachstumsquoten auf als die der reichsten.

Die sozialen Fortschritte haben zu einer lebendigen Debatte um den Begriff einer „neuen Mittelschicht“ geführt, der heute Teil des Regierungsdiskurses ist. Die sogenannte C-Schicht ist zwischen 2003 und 2011 um 40 Millionen Menschen („um ein Argentinien“) auf über 100 Millionen Menschen angewachsen und umfasst mehr als die Hälfte der Bevölkerung.<sup>f</sup> Tatsächlich handelt es sich jedoch in erster Linie um eine neue Arbeiter- und Angestelltenschicht, die, der statistischen Armut entkommen, weiterhin in größtenteils prekären Umständen lebt. Hierfür sprechen etwa die hohe Kriminalität, unzureichender Wohnraum und insgesamt niedrige Löhne. Hinzu kommt eine nur geringe Arbeitsplatzsicherheit: 63 Prozent aller Verträge werden im ersten Jahr gekündigt (2009).<sup>f</sup> Dies hat Einfluss auf das Einkommen, auf die öffentlichen Ausgaben für Arbeitslosigkeit, aber auch auf die Qualifikation der Arbeitnehmer. In Bezug auf die Dauer der Arbeitsverträge liegt Brasilien im Vergleich zu den OECD-Ländern zusammen mit den USA ganz hinten. Der vom Gewerkschaftsinstitut DIEESE berechnete notwendige Monatslohn für den Unterhalt einer vierköpfigen Familie liegt bei etwa vier Mindestlöhnen. 68 Prozent der Beschäftigten verdienen weniger als zwei Mindestlöhne. Außerdem ist die Einkommensverteilung weiterhin auf keinem zivilisierten Niveau. Es ist dieser Kontext der Grenzen des sozioökonomischen Fortschritts, in den sich auch die für alle überraschenden massenhaften Proteste einordnen, die Mitte 2013 in praktisch allen brasilianischen Großstädten stattfanden.

## Unruhe und Fortschritt

In Brasilien sind Massendemonstrationen im Vergleich zu vielen seiner lateinamerikanischen Nachbarn eher die Ausnahme.<sup>f</sup> Die

<sup>f</sup> Vgl. Marcelo Côrtes Neri, *De Volta ao País do Futuro: Crise Europeia, Projeções e a Nova Classe Média*, Rio de Janeiro 2012, S. 51.

<sup>f</sup> Vgl. DIEESE, *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*, São Paulo 2011, S. 54.

<sup>f</sup> Die Argumente dieses Abschnitts sind zu einem großen Teil übernommen aus: Svenja Blanke/Yesko Quiroga, *Das demokratische Brodeln in Brasilien*, in: *Frankfurter Hefte*, (2013) 10, 2013, S. 19 ff. und Yesko

letzten, die zum Rücktritt des damaligen Präsidenten Fernando Collor de Melo führten, sind über zwanzig Jahre her. Bis kurz vor Ausbruch der Proteste im Juni 2013 schnitt die Regierung von Dilma Rousseff in den Umfragen besser ab, als jede andere vor ihr – einschließlich der Lulas. Und auch heute würde die Präsidentin, trotz des erheblichen Einbruchs der Bewertung ihrer Regierung nach den Demonstrationen, laut Umfragen die nächsten Wahlen klar für sich entscheiden.

Die Popularität der Präsidentin erklärt sich in erster Linie mit der Kontinuität, die sie wahrte. Hierfür steht der Slogan „Wachstum und Umverteilung“ der Regierungen Lula und Rousseff. Der Slogan verweist auf jene sozioökonomischen Trends, die sich von denen der vorhergehenden Regierungen deutlich unterscheiden: Armutsbekämpfung und Sozialstaat, Arbeitsplätze, Lohn- und Mindestlohnpolitik sowie die Entwicklung der Binnennachfrage. Hintergrund der Massenproteste war kein „tropischer Frühling“, sondern der demokratische und soziale Fortschritt der vergangenen zehn Jahre mit seinen materiellen Grenzen. Denn trotz aller Verbesserungen existieren weiterhin enorme soziale Unterschiede. Aber eine neue Generation ist in der Demokratie groß geworden und erwartet nun mehr als ein Leben außerhalb der extremen Armut. Es sind die von den Reformregierungen angestoßenen gesellschaftlichen Veränderungen, die den Stimmungsumschwung begründen. Die Proteste entspringen dem Wertewandel einer heterogenen neuen Schicht an Arbeitern, Angestellten und Studierenden (oftmals die erste studierende Generation in der Familie), die durch hohe Lebenshaltungskosten sowie mangelnde Qualität im Bildungs- und Gesundheitsbereich ihren sozialen Aufstieg bedroht sieht. In den Metropolen stoßen das unzureichende und teure Nahverkehrssystem, der Mangel an akzeptablem Wohnraum sowie die generelle Unsicherheit auf Kritik. Nach Jahrzehnten der Vernachlässigung wurden die staatlichen Angebote im Bildungs-, Gesundheits- oder Transportsektor unter Lula und Rousseff zwar verbessert, aber nachdem die Bevölkerung in den zurückliegenden zehn Jahren um 20 Millionen

Quiroga, Wie noch nie zuvor ... Sozioökonomischer Wandel in Brasilien nach einer Dekade PT-Regierungen, FES Perspektive 2013.

Menschen gewachsen ist, reichen sie weder quantitativ noch qualitativ aus.

Trotz aller durch Sozial- und Arbeitsmarktpolitik erreichten Fortschritte bei der Reduzierung von Armut und der Schaffung von Konsumenten wird dem politischen System in zahlreichen weiteren Bereichen nur eine geringe Lösungskompetenz zugeschrieben. Dies liegt nicht zuletzt am brasilianischen föderalen System. Das Sozialhilfeprogramm *bolsa familia*, der soziale Wohnungsbau *minha casa minha vida*, das landesweite Elektrifizierungsprogramm *luz para todos*, die umfangreichen Stipendienprogramme wie *pro uni* oder *ciência sem fronteiras* sowie zahlreiche weitere Programme und nicht zuletzt die Mindestlohnpolitik sind in erster Linie von der Bundesregierung auf- und umgesetzt worden. Verbesserungen des unterfinanzierten öffentlichen Nahverkehrs, des Gesundheits- und Bildungssystems sind ohne den Willen und die Unterstützung der Bundesländer und Gemeinden oft nicht umzusetzen. Gerade hier weist das politische System verschiedene Defekte auf, die Intransparenz, Korruption und Ineffizienz begünstigen. Und es liegt auf der Hand, dass die nur langsamen oder ungenügenden Fortschritte in vielen Bereichen mit den hohen Ausgaben für die bevorstehenden sportlichen Megaevents in Verbindung gebracht werden, die zudem von einer Reihe skandalöser Menschenrechtsverletzungen begleitet werden. Vor diesem Hintergrund sind die Proteste in Brasilien ein demokratisches Brodeln, das zeigt, dass sich viele Brasilianer mit den erzielten Fortschritten nicht zufrieden geben.

## Internationaler Akteur

Wirtschaftliche Entwicklung und sozialer Fortschritt sind zentrale Elemente, aus denen Brasilien auch einen internationalen Gestaltungsanspruch ableitet. Das Land hat damit seine zuvor weitgehend reaktive und auf die USA fokussierte Außenpolitik aufgegeben. Die neue Autonomie soll wiederum die Entwicklungsanstrengungen verstärken. Brasiliens internationaler Aufstieg stützt sich auf eine vorteilhafte Ausgangslage: Das Land kombiniert Demokratie, Marktwirtschaft und aktiven Staat, hat keine Konflikte mit seinen Nachbarn und besitzt keine Atomwaffen. Hinzu kommt der immense Ressourcenreichtum, seien es die Wälder, die Süßwasserreserven oder die Erdöl- und

Gasfunde vor der brasilianischen Küste. Brasilien gehört zu den zehn Ländern mit den größten Erdölreserven und wird voraussichtlich in den nächsten zwei Jahrzehnten vom Selbstversorger zu einem der größten Exporteure.

In der Außensicht, insbesondere aus der Perspektive der Länder des Südens, stellt Brasilien mit seiner Armutsreduzierung und seinem sozialen Fortschritt ein attraktives Sozialmodell dar. Durch den Diskurs über eine repräsentativere, gerechtere und multipolare Weltordnung wird seine Ausstrahlungskraft zusätzlich verstärkt. Brasilien oszilliert zwischen dem Anspruch, Interessenvertreter der Staaten des Südens und Teil der Foren der Schwellenländer sowie der Industrieländer zu sein, und strebt nach einer Erhöhung seines Gewichts in der internationalen Politik sowie den multilateralen Entscheidungsstrukturen. Für Letzteres steht die Unterstützung der Vereinten Nationen (UN) als Zentrum multilateraler Entscheidungsfindung, die Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen, der Anspruch auf einen Sitz im UN-Sicherheitsrat und eine (wenn auch bescheidene) Erhöhung der Stimmrechte im Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank sowie die aktive Rolle in den Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO). Sowohl die WTO als auch die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) werden von brasilianischen Diplomaten geleitet, und auch in die Organisation Amerikanischer Staaten (OEA) wurde hochrangiges Personal entsandt.

Die Diversifizierung der politischen Partner in den vergangenen zehn Jahren ging einher mit dem Bedeutungsverlust der USA und der Europäischen Union sowie der Ausweitung der Süd-Süd-Kooperation. Brasilien hat sich den lateinamerikanischen Nachbarn zugewandt und agiert selbstständig und selbstbewusst. Zwar ist Brasilien nicht unumstrittene Führungsnation, hat sich aber, wie im Fall von Bolivien, Venezuela, Paraguay und Honduras, immer wieder aktiv bei der Lösung von Konflikten engagiert und sich für den Erhalt politischer Stabilität eingesetzt. Dass das Land bisher nicht bereit ist, Souveränität zugunsten einer forcierten Integration aufzugeben, unterscheidet es nicht von anderen Ländern der Region. Im Vordergrund stehen die regionale Kooperation und das Verständnis, mit der gewachsenen Distanz zu den USA einen historischen Spielraum für eine selbstbestimmte Politik ge-

wonnen zu haben. Mit der Union Südamerikanischer Nationen (UNASUR) verfügen Brasilien und die elf anderen Mitgliedstaaten über ein politisches Koordinationsinstrument, mit dem daran angeschlossenen Verteidigungsrat auch über ein sicherheitspolitisches Instrument. Brasilien ist zudem aktiv am südamerikanischen Infrastrukturprogramm IIRSA beteiligt, unterstützt auf lateinamerikanischer Ebene die Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) und hat die Erweiterung des Gemeinsamen Marktes Südamerikas (Mercosur) vorangebracht.

Brasilien ist das einzige Land der Region, das, auch aus historischen Gründen, konsequent seine Beziehungen zu den afrikanischen Ländern ausgebaut hat. Mit 38 Botschaften hat Brasilien (mit Russland) hinter den USA, China und Frankreich die viertmeisten diplomatischen Vertretungen auf dem afrikanischen Kontinent. Der Handel mit Afrika hat sich von 2002 bis 2012 verfünffacht; mit einem Volumen von 26,5 Milliarden US-Dollar übertrifft er damit inzwischen den brasilianischen Handel mit Deutschland (21,5 Milliarden). Zahlreiche Geschäftsbeziehungen wurden aufgebaut, vor allem durch die großen brasilianischen Bauunternehmen und Bergbaukonzerne. Über die brasilianische Kooperationsagentur wurden Projekte im Agrarbereich vorangebracht, die heute zum Teil heftig von brasilianischen Nichtregierungsorganisationen kritisiert werden.

Auch die Kooperation mit den Staaten des Nahen Ostens sowie den südostasiatischen „Tigerstaaten“ wurde verstärkt. Als nichtständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates vermittelte Brasilien 2010 gemeinsam mit der Türkei im Streit um das iranische Atomprogramm, was in Europa und den USA kritisiert wurde. Das Selbstbewusstsein Brasiliens zeigte sich auch in der prompten Verschiebung des offiziellen USA-Besuches von Dilma Rousseff im Herbst 2013, als bekannt wurde, dass auch sie zu den Zielen nordamerikanischer Spionage zählt. Gemeinsam mit Deutschland wird nun eine UN-Resolution gegen Datenspionage vorbereitet.

## BRICS

Das BRICS-Forum zwischen Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika dient neben

anderen Foren<sup>8</sup> einerseits der Diversifizierung des Handels, andererseits als Koordinationsmechanismus zur Absicherung außenpolitischer Autonomie sowie der Beeinflussung des nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen machtpolitischen Status quo im internationalen System. Aufgrund ihrer Wirtschaftsstärke, ihres geopolitischen Gewichts und aktiver Diplomatie gewinnen die BRICS-Staaten zunehmend an Einfluss auf internationale Entscheidungsprozesse.<sup>9</sup> Auch wenn die hohen Wachstumsraten des vergangenen Jahrzehnts nicht mehr erreicht werden sollten, kann das internationale System heute nicht mehr ohne die BRICS verändert werden. Das Netzwerk hat ohne Zweifel dazu beigetragen, Brasiliens „Status als Macht“<sup>10</sup> deutlich sichtbar zu machen.

Dabei trennt die fünf Länder mehr als sie eint: Brasiliens Wirtschaft wächst deutlich langsamer, dafür schwimmt es mit seinen Umverteilungsanstrengungen gegen den Strom der Einkommenskonzentration in den anderen Ländern. Eindeutig ist das Übergewicht Chinas in der BRICS-Gruppe. Als größter Handelspartner ist es auch ein Teil des Problems der brasilianischen Industriekrise: Brasiliens Exporte nach China konzentrieren sich auf eine relativ kleine Palette von Primärgütern, während von dort fast ausschließlich verarbeitete Güter importiert werden, deren Technologieanteil beständig steigt. Brasilien hat von den hohen Rohstoffpreisen profitiert, aber gleichzeitig Exportmärkte für seine Industrieprodukte – gerade an China – verloren. Die systematische Unterbewertung des Chinesischen Renminbi summiert sich mit der strukturellen Überbewertung des Brasilianischen Real zu kaum durch Außenzölle kontrollierbaren Wettbewerbsnachteilen ganzer Sektoren. China ist auch der größte Abnehmer brasilianischer Agrarrohstoffe, die, von großen Agrarunternehmen produziert, nur wenige Arbeitsplätze schaffen, Umweltbelastungen mit sich bringen und einkommenskonzentrierende Effekte haben. Die chinesischen Investitionen in Brasilien waren dagegen bislang unbedeutend. Die erste größere Investition ist die 20-prozentige Beteiligung der chinesischen Erdölgiganten CNOOC und CNPC an

<sup>8</sup> Andere Foren sind etwa IBSA (zwischen Indien, Brasilien und Südafrika), ASA (zwischen Südamerika und Afrika) oder auch die G20.

<sup>9</sup> Vgl. Niu Haibin, BRICS in Global Governance. A Progressive Force?, FES Perspektive, April 2012.

<sup>10</sup> Wolf Grabendorff, Brasilien auf dem Weg zur Weltmacht, in: Der Bürger im Staat, (2013) 1–2, S. 117.

dem von Petrobras geführten Konsortium zur Ausbeutung des größten brasilianischen Erdölfeldes Libra vor der Küste von Santos.

Unabhängige Instrumente der Entwicklungsfinanzierung und die Koordination der Finanzmärkte standen bisher im Vordergrund der Gipfeltreffen der BRICS. Auf dem fünften Treffen in Durban im März 2013 wurde die Gründung einer gemeinsamen Entwicklungsbank zur Reduzierung der Abhängigkeit von den internationalen Finanzinstitutionen beschlossen. Zudem soll mit einem Fonds über 100 Milliarden US-Dollar den Effekten der Volatilität der Finanzmärkte auf die eigenen Währungen entgegengewirkt werden. Kapitalrückflüsse in die USA hatten kurzfristig zu einer starken Abwertung der Indischen Rupie, des Südafrikanischen Rand sowie des Real geführt. Der Real hat, zum Leidwesen eines Teils der brasilianischen Industrie, in der Zwischenzeit wieder einen guten Teil seines Wertverlustes wettgemacht.

## Brasilien in den nächsten Jahren

Brasilien schaut bereits auf die nächsten Wahlen im Oktober 2014. Sollte die PT in der Lage sein, erneut die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen, kann davon ausgegangen werden, dass der eingeschlagene Kurs der Einkommenszuwächse und Umverteilung fortgesetzt wird. Der Erfolg sozialer Mobilität generiert aber neue Forderungen. Nach einem Jahrzehnt der Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und der Schaffung von Konsumenten werden in Zukunft die Qualität der Politik und der Umfang sozialer Rechte die politische Agenda bestimmen. Eine zweite Welle der Debatte um soziale Gerechtigkeit, Transparenz und die Vertiefung partizipativer Elemente in der Demokratie steht an.

Angesichts der niedrigen durchschnittlichen Einkommen ist dies aber nicht genug, und es stellt sich damit unausweichlich die Frage, auf welcher materiellen Basis der Rhythmus des sozialen Aufstiegs und der Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen vorangebracht werden soll. Überbewertung und hohe Zinsen bedrohen nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie, sondern auch das Wachstumsmodell. Brasiliens Wachstum müsste deutlich zulegen, um die Grundlagen für eine aufstrebende Mittelschicht aus-

bauen zu können. Bei niedriger Arbeitslosenrate bedarf es einer deutlichen Erhöhung der Produktivität, und ohne Investitionen vor allem in neue Technologien, Bildung und Infrastruktur wird das kaum möglich sein.

Die Regierung hat bereits zahlreiche Projekte auf den Weg gebracht: Die Ausschreibung von Flughäfen, Häfen, Überlandstraßen, Schienennetzen, die Verwendung der zu erwartenden Einnahmen aus der Erdölproduktion für Bildung und Gesundheit, die mitunter kritisierte Investitionsstrategie der Entwicklungsbank BNDES, die über ein weit höheres Kreditvolumen als die Weltbank verfügt, die Senkung der Energiepreise und der Unternehmenssteuern – alles dies sind Resultate flexibler politischer Entscheidungen, mit denen die zu geringen Investitionen beflügelt beziehungsweise ausgeglichen werden sollen. Die niedrigen privaten Investitionen werden in der Regel mit der mangelhaften Infrastruktur, den hohen Kosten für Energie und Vorprodukte, der Bürokratie und einem überzogenen Interventionismus, einem vermeintlich inflexiblen Arbeitsmarkt und zu hohen Steuern erklärt. An vorderster Stelle stehen jedoch, wie selbst der Präsident des Industrieverbandes Abimaq anführt, neben dem Wettbewerbsnachteil durch die Überbewertung des Real, die hohen Zinsen, die Finanzanlagen wesentlich lukrativer machen als produktive Investitionen. Dies fügt sich in den umfangreichen Transfer gesellschaftlichen Reichtums in den Finanzsektor, den sich das Land seit zwei Jahrzehnten leistet. 2012 flossen 42 Prozent des Bundeshaushaltes trotz durchschnittlicher Verschuldungsquote in den Schuldendienst. Ein guter Teil der hohen Preise für Gebrauchsgüter erklärt sich durch die in ihnen enthaltenen, extrem hohen Finanzierungskosten, die auch dann anfallen, wenn der Konsument gar keinen Kredit in Anspruch nimmt. Für einen weiteren Entwicklungssprung wird Brasilien, zumindest in diesem Bereich, bei der Reduzierung von Rentenökonomie und von Oligopolen mehr und nicht weniger Regulierung brauchen.

Ein Entwicklungssprung würde auch die internationale Bedeutung des Landes positiv beeinflussen. Denn diese hängt weniger von einem überdurchschnittlichen Handelszuwachs ab, sondern basiert auf Brasiliens schierer Größe, seinen Ressourcen und seiner Fähigkeit, den gesellschaftlichen Fortschritt fortzuführen.

*Claudia Crawford · Johann C. Fuhrmann*

## Russland und seine Rolle in den BRICS

Fast zwanzig Jahre lang wurde verhandelt, bis Russland im August 2012 als letzte große Industrienation der Welthandelsorganisation (WTO) beitrug. Und dennoch war die Stimmung zwischen Russland und dem Westen keineswegs entspannt, als die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) ein Jahr später zum Gipfeltreffen in St. Petersburg zusammentraf. Zu irritierend erscheint für die westlichen Staaten der innen- und außenpolitische Kurs Russlands unter Präsident Wladimir Putin, der zunehmend als antiwestlich wahrgenommen wird. Wesentlich dazu beigetragen haben dürfte Putins Plan, eine „Eurasische Union“ zu gründen. Dieses Integrationsprojekt, das eine engere Zusammenführung der ehemaligen Sowjetrepubliken zum Ziel hat, kann ohne Zweifel als eine Abwendung von Europa und als eine Konzentration auf die eigenen geopolitischen Interessensphären gewertet werden. Aber auch das Engagement Russlands im Rahmen der BRICS-Gruppe unterstreicht eher eine Abwendung vom Westen. Der Ausbau der Kooperation Russlands mit Brasilien, Indien, China und Südafrika dient der Stärkung der Wirtschaftsbeziehungen jenseits der westlichen Sphäre und birgt darüber hinaus das Potenzial, politische Relevanz zu entfalten. Der auf dem fünften Treffen der BRICS-Länder im März 2013 im südafrikanischen Durban getroffene Beschluss, eine gemeinsame Entwicklungsbank zu schaffen, kann als Versuch gesehen werden, die westliche Dominanz im internationalen Finanz-

### **Claudia Crawford**

Geb. 1966; Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau, Kuznetsky Most 21/5, Büro 4050, 107031 Moskau/Russland. claudia.crawford@kas.de

### **Johann C. Fuhrmann**

MSc., geb. 1984; Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Moskau (s. o.). johann.fuhrmann@kas.de



system zu brechen. Auf dem G20-Gipfel in St. Petersburg im September 2013 verkündete Putin, dass die BRICS-Bank zunächst mit 100 Milliarden US-Dollar ausgestattet werde. Sollte das Vorhaben verwirklicht werden, wäre dies ein entscheidender Schritt zu einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit – auch wenn der Weg bis zu einer handlungsfähigen Entwicklungsbank noch weit ist.

Anders als bei der Etablierung der Eurasischen Union kam die Idee der BRICS von außen. Als der Wirtschaftsanalytiker Jim O'Neill 2001 das Schwellenländer-Kürzel BRIC erfand, wollte er mit seinem Artikel „Building Better Economic BRICs“ auf das Wachstums- und Investitionspotenzial in Brasilien, Russland, Indien und China verweisen, welches, nach Ansicht des Autors, langfristig auch politische Auswirkungen, etwa auf die Zusammensetzung internationaler Wirtschaftsforen, haben müsse.<sup>1</sup> Das war ein positives Achtungszeichen. 2009 fand das erste formale Treffen der BRIC-Staaten im russischen Jekaterinburg statt. Ende 2010 wurde Südafrika dazu gebeten – aus den BRICs wurden die BRICS.

Und dennoch verwundert die Zuordnung. Schließlich war Russland einmal Weltmacht. Gemessen an den sozialen Standards war und ist es mit den Schwellenländern nicht vergleichbar. Entspricht diese Zuordnung dem Selbstverständnis Russlands? Braucht Russland als Mitglied des UN-Sicherheitsrats und Atommacht einen Verbund, um eigene politische Ziele zu erreichen? Welche ökonomischen und politischen Interessen teilt Russland mit den übrigen BRICS-Staaten? Welche Ziele verfolgt es mit seinem Engagement in der BRICS-Gruppe?

## Kein typischer BRICS-Staat

Obwohl die BRICS-Staaten in politischer und ökonomischer Hinsicht sehr heterogen sind, teilen sie eine gemeinsame Überzeugung: Sie sehen sich als aufstrebende Mächte – ein Selbstbild, das zweifellos durch die Analyse O'Neills befördert wurde. Die Staaten verbindet das Bestreben nach mehr Mitsprache in den inter-

<sup>1</sup> Vgl. Jim O'Neill, Building Better Global Economic BRICs, Global Economics Paper 66, 30.11.2001, [www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf](http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf) (15.11.2013).

nationalen Entscheidungsgremien, vom UN-Sicherheitsrat bis hin zum Internationalen Währungsfonds. Das BRICS-Quintett umfasst heute rund 40 Prozent der Weltbevölkerung, gemeinsam macht es mehr als 20 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung aus. Die Voraussetzungen, um bei der Neuordnung der globalen Machtverhältnisse eine entscheidende Rolle zu spielen, sind also gut – wenn es denn gelingt, das Entwicklungstempo der Anfangsjahre beizubehalten und politisch zusammenzuarbeiten. Die schlechten Wirtschafts- und Konjunkturdaten der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass eine positive Wirtschaftsentwicklung keinen Automatismus darstellt. Der Glaube, die BRICS-Staaten würden dauerhaft im Jahresdurchschnitt um acht Prozent wachsen können, hat sich als Fehlprognose erwiesen.

Im Zeitraum zwischen 2000 und 2008 lag das durchschnittliche russische Wirtschaftswachstum bei etwa sieben Prozent, was mit den übrigen BRICS vergleichbar war. Doch Russland stellte in der Gruppe von Anfang an eine Ausnahme dar: Die positive wirtschaftliche Entwicklung war vor allem auf die weltweit steigenden Öl- und Gaspreise zurückzuführen. Die Finanzkrise hat verdeutlicht, dass Russland wie kein anderer BRICS-Staat wirtschaftlich von Rohstoffexporten abhängig ist. Infolge der Krise schrumpfte die russische Wirtschaft 2009 um 7,9 Prozent. Südafrika (-1,5 Prozent) und Brasilien (-0,3 Prozent) verzeichneten vergleichsweise geringe Wirtschaftseinbußen, während die Ökonomien Indiens (+7,7 Prozent) und Chinas (+8,9 Prozent) weiter wuchsen.<sup>2</sup> Für das erste Halbjahr 2012 belief sich der Anteil der Energieträger am russischen Exportvolumen weiterhin auf über 70 Prozent. Seit 2011 stagnieren die Rohstoffpreise. Durch weltweit steigende Fördermengen und die Erschließung neuer Energieressourcen könnten die Energiepreise künftig sinken, was zu empfindlichen Einbußen der russischen Wirtschaftsleistung führen würde.

Aber nicht nur die niedrige Diversifizierung und die damit einhergehende hohe Rohstoffexportabhängigkeit stellt die russische Wirtschaft vor Probleme. Was die russische Ökonomie von denen der Schwellenländer unterscheidet, ist ihr geringeres Wachstums-

<sup>2</sup> Vgl. Karol Paludkiewicz/Georg Paula/Klaus Wohlrabe, Die BRIC-Staaten: Ein ökonomischer Vergleich, in: ifo Schnelldienst, 63 (2010) 23, S. 42–50.

und Entwicklungspotenzial. Während China und Indien jeweils mehr als eine Milliarde Einwohner haben, steht Russland mit seinen 143 Millionen vor großen demografischen Herausforderungen. Die russische Bevölkerung wächst nicht und wird älter. Damit geht die Begrenztheit des Konsums einher, aber auch des Innovationspotenzials. Die Chancen für die Entwicklung des russischen Binnenmarktes stehen damit schlechter als in den anderen BRICS-Staaten. Vor diesem Hintergrund wären besondere Anstrengungen der Politik gefragt, die bestehenden Mängel durch Reformen und konzertiertes Handeln auszugleichen. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zu den BRICS von 2012 stellt Russland diesbezüglich schlechte Noten aus: „Russia is the poorest performer within the BRICS group, with the government showing significant weaknesses in the area of steering capability. The country lags in terms of central government strategic planning capacity, effective interministerial coordination and implementation capacity. Given the prevalence of political patronage and clientelism, the lack of involvement of independent experts and other stakeholders, and frequent contradictions in the communication of policies, forward-looking policy-making in the sense of sustainable government is practically impossible in today’s Russia.“<sup>¶</sup>

Die wirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2013 scheint diese Defizite zu bestätigen: Die Wachstumsraten wurden vom russischen Wirtschaftsministerium bereits mehrmals nach unten korrigiert – von zunächst 5 auf zuletzt 1,8 Prozent.<sup>¶</sup> Selbst der schwache Rubel schafft hier keine Abhilfe. Es fehlen weltmarktfähige Produkte. Der Anteil der Industrieproduktion steigt nur noch schwach. Erstmals ist auch die Zahl der Unternehmen mit deutscher Beteiligung in Russland gesunken. Schwerer wiegt, dass auch die Investitionen abnehmen. Hinzu kommt der Kapitalabfluss, den die russische Regierung allein für das Jahr 2013 auf 70 bis 75 Milliarden USDollar beziffert. Endemische Korruption und Wirtschaftsskandale schaden dem Image Russlands als Investitionsstandort. Im Ge-

¶ Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance in the BRICS. Executive Summary, 2012, S. 2, [www.sg-network.org/brics/pdf/BRICS%20Executive%20Summary%20EN.pdf](http://www.sg-network.org/brics/pdf/BRICS%20Executive%20Summary%20EN.pdf) (15. 11. 2013).

¶ Vgl. Christian Esch, Investoren ziehen aus Russland ab, 16. 10. 2013, [www.fr-online.de/1472780,24647432.html](http://www.fr-online.de/1472780,24647432.html) (15. 11. 2013).

schäftsklima-Ranking „Doing Business“ der Weltbank nimmt Russland Platz 92 ein, beim Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International rangiert es auf Position 133. Vor diesem Hintergrund beantwortet sich die Frage, ob die Mitgliedschaft in den BRICS mit dem Selbstverständnis Russlands vereinbar ist: Für Russland ist sie von Vorteil. Sie nützt dem Image des Landes, sie eröffnet Möglichkeiten für neue Kooperationen und stärkt Russlands Gewicht auf globaler Ebene.

## Was Russland mit den anderen BRICS-Staaten eint

Ein russisches Strategiekonzept beschreibt die Initiative zur Gründung der BRICS als „eines der bedeutendsten geopolitischen Ereignisse am Anfang des neuen Jahrhunderts“. In dem Dokument, das im März 2013 vom Kreml veröffentlicht wurde, legt Russland seine Vorstellungen für die Ausgestaltung der zukünftigen Kooperation der BRICS dar.<sup>¶</sup> Langfristiges Ziel der Russischen Föderation ist es demnach, dass sich der Zusammenschluss von einem Dialogforum zu einem strategischen Kooperationsmechanismus entwickelt, der es erlaubt, gemeinsam Lösungen für die aktuellen globalen Herausforderungen zu finden. Hauptanliegen der Mitglieder sei der Wunsch nach einer Reform der internationalen Finanzarchitektur, in deren Entscheidungsgremien die Schwellenländer unterrepräsentiert seien. Die Ablehnung von Verstößen gegen das Souveränitätsprinzip und die Anerkennung des Grundsatzes der Nichteinmischung in nationale Angelegenheiten werden als gemeinsame Überzeugungen der BRICS benannt.

Moskaus Zielvorstellungen sind ambitioniert: Die Vorschläge zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den BRICS reichen von der Kooperation im Finanzsystem über die Zusammenarbeit im Agrarsektor und im Wissenschaftsbereich bis hin zur Tourismusförderung und zur Kooperation bei der Welt-raumforschung. Angesichts der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung ist nicht zu erwarten, dass Russland zukünftig die Rolle spielen kann, die Staaten wie China oder Indien zukommen wird. Gerade weil

¶ Auf Englisch unter <http://eng.news.kremlin.ru/media/events/eng/files/41d452b13d9c2624d228.pdf> (15. 11. 2013).

Russland sich dieser Tatsache bewusst wird, ist es an einer Institutionalisierung der Kooperation im Rahmen der BRICS interessiert.

Diese Ambitionen werden aber nicht von allen BRICS geteilt, und sie bergen auch das Risiko, alte Konfliktlinien aufzubrechen. So sind sowohl die russischen als auch die indischen Beziehungen zu China nicht spannungsfrei. China lehnt einen ständigen Sitz Indiens im UN-Sicherheitsrat strikt ab, und auch Russland dürfte, trotz gegenteiliger Äußerungen, kein Interesse an einer Erweiterung des Gremiums haben. Die andauernden Grenzkonflikte zwischen Indien und China tragen zur komplizierten Dynamik innerhalb der BRICS-Gruppe bei. Von einem integrierten politischen Verbund kann also nicht die Rede sein. Zudem weisen die BRICS-Länder aufgrund ihrer geografischen und politischen Gegebenheiten mehr Unterschiede als Gemeinsamkeiten auf. Indien, Brasilien und Südafrika sind gefestigte Demokratien, wohingegen Russland zunehmend Rückschritte im Transformationsprozess macht. Das autoritäre China ist das bevölkerungsreichste Land und das ökonomische Schwergewicht der Gruppe. Mit dem IBSA-Dialogforum verfügen Indien, Brasilien und Südafrika bereits seit mehr als zehn Jahren über eine separate Austauschplattform. Im Gegensatz zu Russland und China sind sie jedoch nicht als ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat vertreten. Die Identität der BRICS basiert also weniger auf einer inneren Verbundenheit als vielmehr auf der unter den Mitgliedstaaten geteilten Ablehnung westlicher Führungsansprüche, insbesondere durch die USA.

Inwieweit es gelingen kann, politische Führung auf globaler Ebene zu entfalten, ist jedoch fraglich. Kurzfristig wird es darauf ankommen, ob die BRICS in der Lage sind, ihre Differenzen beiseite zu räumen und ihre Zusammenarbeit zu intensivieren. Die Gründung einer Entwicklungsbank symbolisiert den Willen zur Kooperation. Eigentlich fehlt es jedoch in Russland und den anderen BRICS-Staaten nicht an Mitteln zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten, die durch die Bank bereitgestellt werden sollen. Dringend erforderlich sind hingegen wirtschaftliche Reformen, die Privatisierung von Staatsunternehmen und eine Öffnung der Märkte. Russland und die BRICS müssen zudem ihre Anstrengungen in den Bereichen Korrupti-

onsbekämpfung und Rechtssicherheit intensivieren, um als Investitionsstandorte attraktiver zu werden. Obwohl viele Details und auch der Standort der BRICS-Bank noch ungeklärt sind, stellt der Entschluss eine bemerkenswerte Wende dar: War zuvor lediglich die Rede davon, den BRICS mehr Stimmrechte in den bestehenden internationalen Wirtschaftsorganisationen einzuräumen, scheint es nun so, als seien die BRICS nicht länger bereit, auf Zugeständnisse der Europäer und Amerikaner zu warten. Stattdessen verfolgen Sie eine Doppelstrategie: Sie drängen weiterhin auf mehr Mitsprache in den etablierten Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfonds) und schaffen gleichzeitig neue Strukturen, die mit den bestehenden in Konkurrenz treten sollen.

Russland verfolgt durch sein Engagement in den BRICS zwei wesentliche Ziele: *Erstens* möchte es der westlichen Dominanz etwas entgegensetzen. Dies gilt nicht nur für die Entscheidungsgremien von Weltbank und Internationalem Währungsfonds, sondern auch für den US-Dollar als globale Leitwährung. Seit Jahren kritisiert Moskau die dominante Stellung des Dollars: Diese ermögliche, dass die USA von Schulden leben und ihre wirtschaftlichen Probleme auf die Weltgemeinschaft übertragen. Die BRICS sehen in den starken Wechselkursschwankungen des US-Dollars eine Bedrohung für ihre Staatshaushalte; insbesondere Chinesen, Russen und Brasilianer treten für eine neue Reservewährung ein. 2009 forderten Russland und China, die Sonderziehungsrechte (SDR) des Internationalen Währungsfonds zu stärken, um den Dollar abzulösen. Hierbei handelt es sich um eine künstliche Währung, die sich zu unterschiedlichen Teilen aus US-Dollar, Britischem Pfund, Euro und Japanischem Yen zusammensetzt. Die Umsetzung eines solchen Vorhabens scheint aber nicht realistisch. Letztendlich bestimmen Staaten und Unternehmen selbst, in welcher Währung sie handeln, und als Währung sind SDR nicht am Devisenmarkt erhältlich. Um den Einfluss des Dollars zurückzudrängen, möchten die BRICS den Handel in den jeweiligen Landeswährungen fördern. China und Brasilien haben 2013 in Durban beschlossen, zukünftig fast die Hälfte ihres Handels in Yuan und Real abzuwickeln – mit dem erklärten Ziel, den Einfluss der USA auf die Weltwirtschaft zu schmälern.

*Zweitens* wünscht Russland eine engere Anbindung an China, mit dem es auch im Rahmen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) kooperiert, die 2001 aus der fünf Jahre zuvor gegründeten Shanghai-Five-Gruppe hervorgegangen war. Gerade da Russlands Wirtschaft mit dem Aufschwung anderer BRICS-Staaten nicht mithalten kann, sucht es nach Anschluss und Kooperationsmöglichkeiten, nach Absatzmärkten und Investitionen. Durch den steigenden Energiehandel mit China versucht Russland seine Abhängigkeit von Europa zu verringern und neue Märkte zu erschließen. Peking hat seinerseits wirtschaftliche und politische Interessen an der Kooperation: Als zweitgrößter Energieverbraucher der Welt profitiert China von den russischen Energielieferungen, die seit 2011 direkt durch eine Pipeline vom russischen Skoworodino ins chinesische Danqing gepumpt werden. Darüber hinaus möchte China den Einfluss der USA in Asien begrenzen. Mit gemeinsamen Militärübungen, zuletzt im Sommer 2013, unterstreichen China und Russland ihren Schulterchluss gegenüber den Vereinigten Staaten. Zumindest derzeit scheint Russland in China mehr einen strategischen Partner zu sehen als einen geopolitischen Rivalen. Falls Peking versuchen sollte, seinen Einfluss in den ehemaligen Sowjetstaaten auszuweiten, würde dies die Zusammenarbeit aus Sicht Moskaus jedoch erheblich belasten.

## BRICS: Teil russischer Außenpolitik

Vor diesem Hintergrund kann Russlands Engagement innerhalb der BRICS als fester Bestandteil seiner Außenpolitik verstanden werden. Es geht Russland insbesondere darum, Handlungsfähigkeit gegenüber Europa und den USA zu demonstrieren. Die Einbindung in Bündnisse und die aktive Forcierung neuer Machtzentren unterstreicht dabei Russlands Unabhängigkeit vom Westen. Seit seinem ersten Amtsantritt im Jahr 2000 hat Putin den russischen Macht- und Gestaltungswillen auf internationaler Ebene betont, was bis heute zu seiner Popularität in der russischen Bevölkerung beiträgt. Für den Westen ist demgegenüber der Umgang mit den außenpolitischen Entscheidungen Russlands nicht leichter geworden.

Dies wurde zuletzt in der Syrien-Politik deutlich. Russland setzte sich zwar stets gegen eine militärische Lösung des Konflikts ein, blockierte aber gleichzeitig mehrfach im UN-Si-

cherheitsrat Resolutionen der Amerikaner und Europäer, mit denen das Assad-Regime unter Druck gesetzt werden sollte. Trotz heftiger Kritik behielt Russland sich das Recht vor, weiter Waffen an die syrische Führung zu liefern. Dafür gab es allerdings zusätzliche Beweggründe. So unterhält Russland seit 1971 eine Marinebasis im syrischen Tartus. Darüber hinaus wollte Moskau ein zweites Libyen vermeiden. Nachdem dort im Frühjahr 2011 ein Bürgerkrieg ausgebrochen war, hatte sich Russland nach zähen Verhandlungen bei der Abstimmung über die Resolution 1973 im UN-Sicherheitsrat enthalten. Somit wurde ein Eingreifen möglich. Das Mandat zur militärischen Intervention war zur Einrichtung einer Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung erteilt worden. Die westliche Allianz, bestehend aus US-amerikanischen, britischen und französischen Truppen, flog jedoch Luftangriffe auf Regierungstruppen und Militäreinrichtungen. Die Angriffe unterstützten die politische Opposition bei der Eroberung von Gebieten im Westen Libyens und trugen zum Sturz von Machthaber Muammar al-Gaddafi bei. Russland sah sich durch das Vorgehen des Westens getäuscht.

Russlands Vorbehalte gegenüber militärischen Interventionen des Westens werden von China geteilt. In mehreren Aufrufen warnte dann auch die BRICS-Gruppe vor einer militärischen Intervention in Syrien. Ende September 2013 einigten sich Russland und die USA auf einen Resolutionsentwurf, der die Vernichtung sämtlicher syrischer Chemiewaffen vorsieht. Doch der späte Entschluss zu einem gemeinsamen Vorgehen im Syrien-Konflikt kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Beziehungen zwischen Russland und den USA deutlich abgekühlt haben.

Nach der Weigerung Russlands, den amerikanischen ehemaligen Geheimdienstler Edward Snowden auszuliefern, befinden sich die russisch-amerikanischen Beziehungen auf einem neuen Tiefpunkt. Snowdens Enthüllungen hatten Ausmaß und Intensität der Spionage amerikanischer Sicherheitsbehörden offenbart. Nach Moskau geflohen, hatte er dort eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, obwohl die USA seine Auslieferung verlangten.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Matt Williams, Obama Says US Will „Pause And Reassess“ Relations With Putin And Russia, 9.8.2013, [www.theguardian.com/world/2013/aug/09/barack-obama-us-putin-russia](http://www.theguardian.com/world/2013/aug/09/barack-obama-us-putin-russia) (15.11.2013).

Die Spannungen begannen aber bereits zuvor. So unterzeichnete US-Präsident Barack Obama am 14. Dezember 2012 den sogenannten Magnitsky Act. Dieser verbietet 18 Personen, darunter 15 Russen, die von den USA verdächtigt werden, für den Tod des Wirtschaftsprüfers Sergej Magnitsky verantwortlich zu sein, die Einreise in die USA. Magnitsky, der in Russland für die amerikanische Firma Hermitage Capital Management arbeitete, legte einen Korruptionsskandal russischer Behörden offen. Er wurde anschließend wegen angeblicher Steuerhinterziehung in Untersuchungshaft genommen, in der er offenbar misshandelt wurde und unter ungeklärten Umständen starb. Als Antwort auf das Einreiseverbot kündigte der Kreml das Adoptionsabkommen zwischen Russland und den USA auf. Vordergründiger Anlass war der Tod eines 21 Monate alten russischen Kleinkindes, das 2008 von seinem amerikanischen Adoptivvater bei hohen Außentemperaturen im Auto zurückgelassen worden war. Der Vater wurde vor Gericht freigesprochen, was in Russland Empörung hervorrief. Trotzdem wird das nach dem Kind benannte Dima-Jakowlew-Gesetz von einer Mehrheit der Russen als unpassende Antwort auf den Magnitsky Act gesehen. In den vergangenen zwanzig Jahren sind mehr als 60 000 russische Kinder von amerikanischen Familien aufgenommen worden, mehrheitlich Waisen.

## Außenpolitik im Kontext innenpolitischer Entwicklungen

Dass die politischen Spannungen zwischen Russland und dem Westen seit dem erneuten Amtsantritt Wladimir Putins zugenommen haben, ist nicht zuletzt auf die innenpolitischen Entwicklungen in Russland zurückzuführen. Nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2011 und 2012 formierte sich in den Großstädten eine Protestbewegung, die in ihrem Ausmaß überraschte. Dass sich ein Teil der urbanen Mittelschicht, die unter Präsident Putin zu Wohlstand gekommen ist, gegen ihn richten würde, hatte er offenbar nicht erwartet. In den Staatsmedien wurde vor allem der Westen, insbesondere die USA, als Anstifter der Proteste ausgemacht. Konsequenzen folgten prompt: Nach 20-jähriger Tätigkeit wurde USAID, eine amerikanische Organisation der Entwicklungszusammenarbeit, die auch oppositionelle Gruppen unterstützte, im Sep-

tember 2012 aus Russland verwiesen. Bereits im Juni 2012 war das sogenannte Agenten-Gesetz in der Staatsduma verabschiedet worden. Es schreibt vor, dass sich politisch aktive Nichtregierungsorganisationen (NGO), die finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten, als „ausländische Agenten“ registrieren lassen müssen – eine Stigmatisierung, die an die Rhetorik des Kalten Krieges erinnert. Für NGOs wäre eine Arbeit in Russland mit diesem Label von ihrem Selbstverständnis her nicht möglich. Im Frühjahr 2013 kam es zu Untersuchungen bei zahlreichen Organisationen, da keine seriöse NGO bereit war, sich freiwillig als Agent einstufen zu lassen.

Die Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen am 8. September 2013 haben ebenfalls gezeigt, dass der Kreml sich seines Machtanspruches nicht sicher sein kann: In Moskau erlangte der Oppositionskandidat Alexej Nawalny mehr als ein Viertel der Stimmen. In Jekaterinburg, der viertgrößten Stadt Russlands, gelang der Opposition eine kleine Sensation: Jewgeni Roisman von der liberalen „Bürgerplattform“ bezwang dort den Kandidaten der Kreml-Partei „Einiges Russland“. Der momentane Umgang des Kremls mit der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft hemmt das Entwicklungspotenzial Russlands. Die Behinderung des demokratischen Wettbewerbs entzieht dem Land die Kraft für Reformen, die für eine politische und ökonomische Modernisierung dringend erforderlich wären.

Russland wird sich anstrengen müssen, um dem „Verbund der Aufsteiger“ auch in Zukunft zugerechnet zu werden. Die Demonstration von Stärke und der Gewinn von Einfluss erfolgt am glaubwürdigsten durch Erfolg – im politischen wie im wirtschaftlichen Bereich. Das Engagement innerhalb der BRICS wird Russland nicht von notwendigen Reformen entbinden. Die anderen BRICS werden vielleicht nicht so viel Kritik an Russlands momentaner Entwicklung üben, wie es der Westen tut. Das heißt aber nicht, dass die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen für Russland dadurch geringer sind.

# Indiens BRICS-Politik: Unentschlossen im Club

Indien steht außenpolitisch und ökonomisch an einem Scheideweg. Nach Erlangung der Unabhängigkeit 1947 und dem blutigen Teilungskrieg hatte Premierminister Jawaharlal Nehru eine Politik des *non-alignment* formuliert, um sich im Kalten Krieg keinem der beiden Blöcke anzuschließen. Ökonomisch wurde diese Außenpolitik von der Konzeption des *swaraj*, der möglichst weitgehenden Autarkie unterfüttert. Mit dem Ende der Blockkonfrontation und dem Druck, die indische Wirtschaft für den Weltmarkt zu öffnen, waren Anfang der 1990er Jahre diese beiden Konstanten verschwunden. Die indische Regierung musste ihre „Außenpolitik neu erfinden“.<sup>1</sup>

## Tobias Debiel

Dr. sc. pol., geb. 1963; Professor für Politikwissenschaft, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und des Käte Hamburger Kollegs/Centre for Global Cooperation Research, Universität Duisburg-Essen, 47048 Duisburg. tobias.debiel@inef.uni-due.de

## Herbert Wulf

Dr. rer. pol., geb. 1939; Professor für Politikwissenschaft, Senior Expert Fellow am Käte Hamburger Kolleg (s. o.). wulf.herbert@web.de

Ökonomisch stand Wachstum im Vordergrund; außenpolitisch richtete sich Indien mit der *Look-East*-Politik<sup>2</sup> und der Orientierung auf asiatische Länder (ASEAN und Mittlerer Osten) vermehrt an der Nachbarschaft aus – ein Versuch, Abhängigkeiten zu vermeiden und der befürchteten Expansion Chinas entgegenzuwirken. Wegen verschiedener Regierungswechsel schwankte die Werteorientierung zwischen liberalem Internationalismus und Hindu-Nationalismus.<sup>3</sup> Zugleich war die Phase von 1990 bis 2010 *grosso modo* durch Pragmatismus und eine neoliberale Wirtschaftspolitik geprägt. Dieser Primat der Ökonomie wurde nicht in die Formulierung einer neuen außenpolitischen Strategie übersetzt. Der phänomenale Boom seit den Liberalisierungsmaßnahmen zu Beginn der 1990er Jahre erhöhte

Indiens internationales Ansehen. Gleichzeitig war er die Eintrittskarte in den BRIC(S)-Club mit entsprechendem Statusgewinn, nicht zuletzt im Rahmen der G20, aber auch in außenpolitischen Konzepten westlicher Regierungen, wie etwa dem des Auswärtigen Amtes zu globalen Gestaltungsmächten.<sup>4</sup>

Doch die indische Politik benötigt aus verschiedenen Gründen eine klarere Orientierung: Erstens sind die Jahre der hohen Wachstumsraten zumindest vorläufig vorbei; damit ist die Basis für die internationale Reputation infrage gestellt, aber auch die Fortsetzung des bisherigen Entwicklungsmodells. Die derzeitige Wachstumskrise<sup>5</sup> könnte in eine Krise der Zahlungsbilanz übergehen, da die Devisenreserven knapper werden. Zweitens sind sich Think-Tanks und Entscheidungsträger in Indien bewusst, dass das Land eher durch sein Potenzial als durch sein manifestes Gewicht als *emerging power* einzuschätzen ist. Im Vergleich zur Volksrepublik China wird in Indien befürchtet, ohne strukturelle Veränderung mittelfristig nicht konkurrenzfähig zu sein. Mögliche Ambitionen, dauerhaft globales Gewicht zu erhalten, werden sich nur dann materialisieren, wenn Indien seine internen Schwächen überwindet – vor allem die systemische Korruption, die ökonomischen Reformstaus, die Kastenschranken sowie die immer noch horrende Armutproblematik.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> C. Raja Mohan, *India and the Balance of Power*, in: *Foreign Affairs*, 85 (2006) 4, S. 19.

<sup>2</sup> Vgl. Mahendra Gaur, *Focus: India's Look East Policy*, in: *Foreign Policy Research Centre Journal*, (2011) 8.

<sup>3</sup> Vgl. Herbert Wulf, *India's Aspirations in Global Politics*, INEF-Report 10/2013, S. 24 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Auswärtiges Amt, *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*, [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmachekonzept.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmachekonzept.pdf) (14. 11. 2013).

<sup>5</sup> Das jährliche Wachstum ging von 8,7 Prozent zwischen 2004 und 2008 auf derzeit etwa 6,5 Prozent zurück. Vgl. Standard & Poor's, *Will India Be The First BRIC Fallen Angel?*, *Global Credit Portal: Ratings Direct*, 8. 6. 2012.

<sup>6</sup> Indien lag beim *Corruption Perception Index* von *Transparency International* 2012 auf Platz 94 von 176 Ländern, beim „*ease of doing business*“ Index der *Weltbank* für 2013 auf Platz 134 von 189 und beim *Human Development Index* 2013 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen auf Platz 136 von 186 Ländern. Vgl. [www.transparency.org/cpi2012/results](http://www.transparency.org/cpi2012/results), [www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014](http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014) und [http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013\\_EN\\_Statistics.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_EN_Statistics.pdf) (alle 14. 11. 2013).

Die lebhafteste Debatte über die Notwendigkeit einer expliziten außenpolitischen Strategie spiegelt einen Selbstfindungsprozess der außenpolitischen Eliten wider,<sup>7</sup> der um das Konzept der „strategischen Autonomie“ kreist und paradigmatisch auf flexible, politikfeldspezifische Allianzbildung in einer multipolaren Welt setzt. Nur vor dem Hintergrund dieser Debatte lässt sich beurteilen, welche Rolle das BRICS-Forum für die indische Außenpolitik spielt oder spielen könnte. Die Mitwirkung in der BRICS-Gruppe wird dabei breit befürwortet. Umstritten bleibt aber, ob der Club eine herausgehobene Relevanz für die Umsetzung mittel- und langfristiger Ziele indischer Außenpolitik haben kann und mit welchem diplomatischen wie finanziellen Kapital man sich beteiligen sollte.<sup>8</sup> Das Land ist somit derzeit ein zwar stolzes, zugleich aber auch unentschlossenes Clubmitglied.

## Konzept der „strategischen Autonomie“

„Strategische Autonomie“ bedeutet in Indien, unabhängig von äußerer Einflussnahme auf internationaler Ebene manövrierfähig zu sein. Das Land hat sich in vielen Fragen weitgehend von der Politik der Blockfreiheit verabschiedet.<sup>9</sup> Bei der Verfolgung strategischer Autonomie (auf der Basis eines eigenen Entwicklungsmodells und hinreichender Machtressourcen), also eigene Interessen zu artikulieren und bei der Gestaltung der Weltordnung einzubringen, betont die Regierung einen institutionalisierten Multilateralismus. Sie verfolgt gleichzeitig einen ausgeprägten Bilateralismus und wirkt zunehmend in informellen Clubs mit. Dies wird nicht als möglicher Widerspruch verstanden, sondern

<sup>7</sup> Vgl. Sandra Destradi, Tiger oder Kätzchen? Indiens außenpolitische Debatten zeugen von andauernder Selbstfindung, in: Internationale Politik, 68 (2013) 5, S. 93–99.

<sup>8</sup> Die Autoren führten im Oktober 2013 Interviews mit mehr als 30 indischen Außenpolitikexperten und Journalisten, bei denen die Positionierung Indiens innerhalb der BRICS eine wichtige Rolle spielte und zum Teil entsprechend kontrovers eingeschätzt wurde.

<sup>9</sup> Diese Politik wurde jüngst unrealistischerweise als *non-alignment* etikettiert. Vgl. Sunil Khilnani et al., *Nonalignment 2.0. A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, 2012, [www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0\\_1.pdf](http://www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0_1.pdf) (14. 11. 2013).

als unterschiedliche Melodien, die auf der außenpolitischen Klaviatur in freier Folge gespielt werden können.

Mit der multipolaren Ausrichtung will Indien in den wichtigen Foren der Weltpolitik – so etwa in der Welthandelsorganisation (WTO), im Internationalen Währungsfonds (IWF), in der Weltbank und im UN-System – die Ungerechtigkeiten der derzeitigen Stimm- und Machtverteilung überwinden. Neben Quoten- und Stimmrechtsreformen im IWF fordert es für sich einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Die mit moralischer Rhetorik unterlegte Positionierung hat in internationalen Verhandlungen zu einem Stil geführt, den kritische Beobachter als „an unrealistic combination of arrogance and poverty“ bezeichnet haben.<sup>10</sup> Das Land hat sich in globalen Verhandlungsforen einen Ruf als „the India that can't say yes“ erworben<sup>11</sup> – ein Image, das nur bedingt zu einer Profilierung als künftige „Gestaltungsmacht“ passt.

Dem institutionalisierten Multilateralismus auf globaler Ebene steht besonders mit Bezug auf die Region Südasien ein ausgeprägter Bilateralismus gegenüber. Er lässt sich angesichts widriger Umstände als kluge Nachbarschaftspolitik bezeichnen; kritischer betrachtet spiegelt er aber auch eine mangelnde Fähigkeit zur regionalen Integration wider. Es ist Indien nicht gelungen, ein Vertrauensverhältnis zu den kleineren Nachbarländern aufzubauen und als „wohlwollender Hegemon“ aufzutreten; vor allem das Verhältnis zu Pakistan ist von Misstrauen geprägt. Am deutlichsten schlägt sich der Bilateralismus in der Annäherung an die USA nieder. Nach Jahrzehnten der Distanz in den indisch-amerikanischen Beziehungen ergaben sich mit dem Atomvertrag 2005 zur Nutzung ziviler Nukleartechnologie für Indien neue außenpolitische und außenwirtschaftliche Möglichkeiten.<sup>12</sup> Das Treffen zwischen US-Präsident Barack Obama und dem indischen Ministerpräsidenten Manmohan Singh im September 2013 in Washington

<sup>10</sup> So Stephen Cohen, *India. Emerging power*, Washington, DC 2001, S. 66, zit. nach: Amrita Narlikar, *India Rising: Responsible to Whom?*, in: *International Affairs*, 89 (2013) 3, S. 595–614, hier: S. 596.

<sup>11</sup> A. Narlikar (Anm. 10), S. 597.

<sup>12</sup> Vgl. Jayshree Bajoria/Esther Plan, *The US-India Nuclear Deal*, 2010, [www.cfr.org/india/us-india-nuclear-deal/p9663#p3](http://www.cfr.org/india/us-india-nuclear-deal/p9663#p3) (14. 11. 2013).

unterstrich die Annäherung erneut durch ein Abkommen zur Kooperation bei der Produktion moderner Waffensysteme. In Teilen der indischen Presse wurde die „enge Partnerschaft“ gefeiert, und der General und ehemalige Parlamentsabgeordnete Shankar Roychowdhury schlussfolgerte: „India is in the big boys club now, and must carry its own big stick.“<sup>13</sup> Obwohl dieses Rapprochement mit den USA außenpolitische Konsequenzen für das Verhältnis zwischen Indien und Russland (dem bislang größten Waffenlieferanten Indiens) haben kann und in besonderer Weise eine Rückversicherung gegenüber dem als expansionistisch eingeschätzten China bedeutet, glauben Außenpolitikexperten mit diesem Bilateralismus den US-Unilateralismus konterkarieren und eine *collective hegemony* etablieren zu können, sprich: eine Beteiligung Indiens an den weltpolitischen Entscheidungen.<sup>14</sup>

Jenseits des Multilateralismus und des Bilateralismus hat in den vergangenen zehn Jahren eine neue außenpolitische Variante an Bedeutung gewonnen: die Mitwirkung in Clubs unterschiedlicher Zusammensetzung und Größe. Besonders prominent sind die G20 und die BRICS; zugleich strebt Indien aber eine Anbindung an zahlreiche regionale Foren an (ASEAN, Shanghai Kooperation, Asiatisch-Pazifischer Dialog) und hält sich für ausgewählte Fragen Club-Optionen unterhalb der BRICS-Ebene offen, etwa im IBSA- (Indien, Brasilien, Südafrika) und BASIC-Rahmen (BRICS ohne Russland).

## Was will Indien im „Club der Aufsteiger“?

Indien war keine treibende Kraft zur Schaffung der BRICS. Zugleich ist die indische Regierung im BRICS-Kontext aktiv involviert und hat jüngst durch die Vergabe einer Studie über die BRICS-Langfriststrategie konzeptionell Führungsqualitäten demonstriert.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Shankar Roychowdhury, *Nuclear Realities*, in: *Decan Chronicle*, 1. 10. 2013.

<sup>14</sup> So die Einschätzung der politischen Szene von dem Wissenschaftler Deepshikha Shahi, *Indian Scholarship on International Relations and Multilateralism*, in: *Economic and Political Weekly*, (2013) 5, S. 55.

<sup>15</sup> Vgl. Samir Saran/Ashok Kumar Singh/Vivan Sharan, *A Long-Term Vision for BRICS*, Neu-Delhi 2013, S. 57f.

Teils wird das Potenzial von BRICS hoch eingeschätzt und auf die Dichte der Interaktionen auch unterhalb der Ebene politischer Entscheidungsträger verwiesen.<sup>16</sup> Zugleich wird unter indischen Außenpolitikexperten aber auch die Meinung vertreten, dass die Regierung nur halbherzig an BRICS beteiligt sei und den G20-Prozess für wichtiger erachte.<sup>17</sup>

BRICS ist eine noch junge, fluide Gruppierung, der in Indien völlig unterschiedliche Funktionen zugeschrieben werden: *erstens* als ein Club-Modell, um als Clearing-House für die Norm- und Meinungsbildung zu globalen Problemstellungen zu fungieren und im Sinne einer Vorabstimmung die Weltordnung mitzubestimmen; *zweitens* als Entwicklungs- und Lerngemeinschaft mit einer selektiven Kooperation in ausgewählten Sektoren; *drittens* als „mächtiger Nachfolger“ der Gruppe der 77 und Gegenmodell zur westlich bestimmten Weltordnung im Sinne globaler Gerechtigkeit; und *viertens* als Ausgangspunkt für die Gründung multilateraler, komplementärer und konkurrierender internationaler und regionaler Organisationen. Tatsächlich nutzt die indische Außenpolitik alle vier Funktionen, ohne bislang eine der Varianten zu präferieren.

BRICS hat sich dabei zunächst im Sinne der *Clearing-House-Funktion* als Plattform für Koordination, Konsultation und Kooperation bei Fragen von globalem Interesse bewährt. Formal betont die indische Regierung, dass gerade die beiden großen Länder China und Indien gemeinsame Interessen haben, die sie in verschiedenen internationalen Foren vorbringen.<sup>18</sup> Tatsächlich haben die regelmäßigen Treffen der BRICS-Vertreter durchaus zu einem neuen Niveau der Abstimmung in wichtigen Fragen geführt;<sup>19</sup> der BRICS-Verbund ist für Indiens Außenpolitik ein wichtiges Forum, um sich zu sicherheits-

<sup>16</sup> Interviews der Autoren mit Vivian Sharan und Samir Saran (beide Observer Research Foundation, Neu-Delhi) am 14. und 15. 10. 2013.

<sup>17</sup> Interviews der Autoren mit Indrani Bagchi (*Times of India*) und Pramit Chaudhuri (*Hindustan Times*) am 16. 10. 2013.

<sup>18</sup> Vgl. Government of India, Ministry of External Affairs, *Annual Report 2012-13*, S. 7 und S. 112, [www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/21385\\_Annual\\_Report\\_2012-2013\\_English.pdf](http://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/21385_Annual_Report_2012-2013_English.pdf) (14. 11. 2013).

<sup>19</sup> Vgl. Lysa John, *Engaging BRICS*, Oxfam India, Working Papers Series XII, September 2012, S. 6f.



politischen Fragen zu äußern, beispielsweise zum Friedensprozess im Nahen Osten<sup>20</sup> oder zur Frage der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft bei kriegerischen Konflikten (*responsibility to protect*), gelegentlich auch, um sich mit gleichgesinnten Regierungen vom westlich dominierten Mainstream politisch abzusetzen.

Als ökonomische *Entwicklungsgemeinschaft* ist das BRICS-Forum demgegenüber, trotz der Rhetorik über die Notwendigkeit der Verflechtung und gemeinsamer Projekte (beispielsweise im Infrastrukturbereich), nur von begrenzter Bedeutung. Mit Ausnahme der jeweils engen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu China sind die Interdependenzen unter den BRICS-Staaten eher gering. Dies gilt insbesondere für die ausländischen Direktinvestitionen, die einen zentralen Indikator für die Verflechtung von Volkswirtschaften darstellen. Der Bestand indischer Investitionen in den BRICS liegt trotz steigender Tendenz lediglich bei 3,2 Prozent.<sup>21</sup> Wie eingeschränkt die Bedeutung der BRICS bei der Außenwirtschaftsverflechtung Indiens ist, verdeutlicht ein Blick auf die Handelsstatistik:<sup>22</sup> Von Indiens weltweitem Handel wurden nur rund zwölf Prozent mit den vier anderen BRICS-Ländern getätigt. Von herausragender Bedeutung ist lediglich China mit über acht Prozent Anteil des gesamten indischen Außenhandels. Die übrigen drei BRICS-Partnerländer Brasilien, Russland und Südafrika sind dagegen bislang eher von untergeordneter Bedeutung. Dies zeigt auch die Tatsache, dass allein die Vereinigten Arabischen Emirate mit einem Anteil von fast zehn Prozent am gesamten indischen Außenhandel wichtiger sind als jedes BRICS-Land. Aber auch die Handelsbeziehungen mit China sind einseitig, da zwar China für Indiens Handel bedeutend ist, dies aber nicht umgekehrt gilt.

<sup>20</sup> So im September 2013 am Rande der UN-Vollversammlung in New York mit einem Statement der BRICS-Außenminister. Vgl. Government of India, Ministry of External Affairs, 26.9.2013, [www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22259](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/22259) (14.11.2013).

<sup>21</sup> Vgl. Joe Thomas Karackattu, BRICS Development Bank: The Way Forward, Indian Council of World Affairs, Issue Brief, 30.8.2013, S. 5f.

<sup>22</sup> Vgl. Government of India, Department of Commerce and Industry, 2013, Export Import Data Bank, <http://commerce.nic.in/eidb/iecntq.asp> (12.10.2013).

In jüngerer Zeit wird vor diesem Hintergrund die Funktion der BRICS als *Lernforum* für interne Entwicklungsstrategien betont. In der 2013 in Indien verfassten „Long-Term Vision for BRICS“ wird eine Vielzahl gemeinsamer Herausforderungen benannt, etwa die Überwindung von Armut und Ungleichheit, die Herausbildung einer kaufkräftigen Mittelklasse, der Zugang zu Gesundheitssystemen oder der Bildungssektor. Der Think-Tank Gateway House hat derartige Perspektiven für Indien detailliert in den jeweiligen bilateralen Verhältnissen durchdekliniert.<sup>23</sup> Ein besonderes Potenzial wird dabei in der verstärkten Interaktion mit Brasilien gesehen, um von Entwicklungserfolgen des jeweils anderen zu lernen.

Die BRICS-Gruppe soll aus indischer Sicht zudem ein *Gegengewicht zur US-Dominanz* schaffen und in den weltpolitischen Foren eine neue, nicht mehr westlich geprägte Architektur etablieren. Die weltwirtschaftliche Machtverschiebung mit dem hohen Wirtschaftswachstum der aufstrebenden Mächte soll sich nicht nur ökonomisch niederschlagen, sondern auch politisch durch mehr Mitsprache und Gestaltungsmöglichkeiten ausdrücken. Der indische Premierminister Singh sprach zur Eröffnung des vierten BRICS-Gipfels 2012 in Neu-Delhi von der Notwendigkeit einer raschen Reform der globalen Finanzinstitutionen. Aktuell geht es dabei um die Umsetzung der zwischen 2008 und 2010 vereinbarten Governance- und Quoten-Reform des IWF.<sup>24</sup>

Die vierte Funktion, die *Schaffung formeller Institutionen im Sinne eines multipolaren Institutionalismus*, wurde – durchaus als Coup – beim BRICS-Gipfel 2012 mit der Einrichtung einer BRICS-Entwicklungsbank und einer gemeinsamen Währungsreserve als Stabilisierungsfonds (Contingent Reserve Arrangement, CRA) in Aussicht gestellt.<sup>25</sup> Das Ziel der Bank, so wurde im März 2013 auf dem Gipfel in Durban beschlossen, ist „to mobilize resources for infrastructure and sustainable development projects in

<sup>23</sup> Vgl. Gateway House (Indian Council on Global Relations), India and the BRICS, Mumbai 2012.

<sup>24</sup> Vgl. J.Th. Karackattu (Anm. 21), S. 4.

<sup>25</sup> Vgl. P.A. Jayan, BRICS: Advancing Cooperation and Strengthening Regionalism, in: India Quarterly, 68 (2012) 4, S. 363–384.

BRICS and other emerging economies and developing countries“. Auf der Agenda desselben Gipfels stand auch die BRICS-Partnerschaft mit Afrika für Entwicklung, Integration und Industrialisierung. Es steht dabei außer Zweifel, dass die BRICS-Länder, und hier besonders China, über ein enormes Potenzial verfügen – selbst wenn sie insgesamt immer noch nennenswerte Kreditnehmer bei der Weltbank sind (aktuell beläuft sich die Summe der Kredite auf 88 Milliarden US-Dollar).<sup>26</sup> Auch der Stabilisierungsfonds könnte eine nennenswerte Ausstrahlung haben, verfügen die BRICS-Staaten doch über Währungsreserven in Höhe von 4,4 Milliarden US-Dollar.

## BRICS-Bank als Lackmustest

Während die BRICS-Entwicklungsbank die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken in gewisser Weise herausfordert, ist der CRA von seinen Funktionen her eher dem IWF verwandt. Allerdings zeigt der Umsetzungsprozess, wie schwierig es ist, aus einem Club heraus eine operative Organisation zu gründen. So wurde zwar auf dem BRICS-Gipfel in Durban 2013 vereinbart, einen Stabilisierungsfonds von 100 Milliarden US-Dollar einzurichten, doch wurde die Errichtung der Bank auf den Gipfel in Brasilien im Frühjahr 2014 verschoben. Hintergrund sind nennenswerte Interessengegensätze, die zumindest fünf Punkte betreffen: den Standort, die Kapitalisierung, die Governance-Struktur, die Besetzung von Leitungspositionen sowie Kriterien hinsichtlich der Ausrichtung und möglicher Konditionalitäten.<sup>27</sup>

Ob die BRICS-Bank tatsächlich eine Alternative zu den westlich geprägten internationalen Finanzinstitutionen darstellt, wird sich daran messen lassen, ob sie innovative Mechanismen in Bezug auf Stimmrechte einführen kann. So ist als eine mögliche Option daran gedacht, dass die beteiligten Länder das gleiche Grundkapital einzahlen und auf dieser Basis gleiche Stimmrechte haben, um

<sup>26</sup> Diese Summe mit Stand vom 30.9.2013 enthält sämtliche ausgezahlte und noch nicht ausgezahlte Kredite. Vgl. <https://finances.worldbank.org/countries> (14.11.2013, eigene Zusammenstellung).

<sup>27</sup> Vgl. Institute of Development Studies, What Next For The BRICS Bank?, IDS Rapid Response Briefing 3/2013.

anschließend dann bei Aufstockungen ohne entsprechende Stimmrechte ihr ökonomisches Gewicht einbringen zu können.

Für Indien ist das Unterfangen ambivalent: Einerseits würde die Etablierung der Bank und des Fonds in das Gesamtkonzept einer multipolaren Welt passen und zugleich Indiens „strategische Autonomie“ erhöhen. Andererseits ist offensichtlich, dass diese Institutionen ganz maßgeblich durch China geprägt wären. Angesichts dessen, dass Indien bislang recht gut mit den internationalen Finanzinstitutionen, aber auch der WTO „gefahren“ ist, stellt sich die Frage, ob es bereit ist, seinem größten Rivalen hier einen entsprechenden Hebel zu geben. Zuge-spitzt gesagt: Fühlt sich Indien mit einem in den BRICS eingebrachten „Beijing Consensus“ wohler als mit einem (Post-)Washington Consensus?<sup>28</sup>

Wird durch die Initiativen auch die Abhängigkeit vom US-Dollar reduziert? Derzeit werden sämtliche Kapitalangaben noch in dieser Leitwährung angegeben. Zugleich wurde in Neu-Delhi im März 2012 vereinbart, im Rahmen des BRICS Interbank Cooperation Mechanism Kredite auch in lokaler Währung zu ermöglichen.<sup>29</sup> Indien befindet sich in einem Zwiespalt: Einerseits ist der US-Dollar Ausdruck der amerikanischen Vorherrschaft; andererseits ist die einzige Alternative dazu, den Chinesischen Renminbi nach und nach zu einer internationalen Währung zu machen.<sup>30</sup> Dies würde endgültig festschreiben, dass sich China in einer anderen Liga als Indien bewegt.

## Fazit und Schlussfolgerungen

Die indischen Erwartungen an den BRICS-Club schwanken stark und sind maßgeblich

<sup>28</sup> Im Zentrum des Washington Consensus stand eine neoliberal beeinflusste Strukturangepassungspolitik, wie sie lange Zeit von IWF und Weltbank vertreten wurde. Mit dem Beijing Consensus wird ein Alternativmodell umrissen, das staatskapitalistische Elemente enthält und sich von liberalen Normen abhebt.

<sup>29</sup> Vgl. A. Narlikar (Anm. 10), S. 607.

<sup>30</sup> Vgl. Gateway House (Anm. 23); Srinivas Subbarao Pasumarti, Is BRICS Bank Become Triumphant?, International Conference on Management and Information Systems, Vignan University Guntur, 22.–24.9.2013, S. 54f.

durch das Verhältnis zu China geprägt. Einerseits gibt es die Auffassung, dass dieser Zusammenschluss für Indien besonders deshalb wichtig ist, weil Indien mit China „in einem Boot“ sitzt.<sup>F1</sup> Andererseits aber erscheint China innerhalb der BRICS wirtschaftlich zu dominant und politisch zu mächtig. Salopp ausgedrückt bestehen die BRICS zu 50 Prozent aus China. Angesichts des spannungsreichen Verhältnisses zwischen Indien und China<sup>F2</sup> ist damit für die indische Regierung ausgeschlossen, dass der BRICS-Verbund als die wichtigste außenpolitische Option wahrgenommen und genutzt wird.

Zentrale Zielvorstellungen der BRICS entsprechen vollkommen der indischen Außenpolitik. Es gibt aber politische und wirtschaftliche Gründe, warum die indische Regierung das BRICS-Forum als nur eine von mehreren Möglichkeiten ansieht, die eigenen Interessen auf internationaler Bühne zu verwirklichen. Die Außenpolitik Indiens ist (unabhängig von den BRICS) äußerst reaktiv und durch Zurückhaltung geprägt.<sup>F3</sup> Es sind weniger weltpolitische Visionen, mit denen die indische Regierung außenpolitische Prioritäten setzt oder das indische Modell propagieren würde, an dem sich andere Länder orientieren könnten, als vielmehr eine bilateral (mit wichtigen Partnern) wie multilateral orientierte Außenpolitik, die auf Trends und Tendenzen konstruktiv oder auch widerstrebend, vorsichtig, zurückhaltend und gelegentlich ablehnend reagiert. Die indische Regierung nutzt Optionen, wenn sie indischen Interessen dienen und sich Gelegenheiten ergeben, betätigt sich aber selten als treibende Kraft.

Das zunehmende Engagement Indiens in Clubs weist darauf hin, dass das Land den „exklusiven Multilateralismus“ für sich ent-

<sup>F1</sup> Einer unserer indischen Gesprächspartner, Ravi Singh (Associate am Institute for Defence Studies and Analysis, Neu-Delhi), meinte am 13.10.2013: „India got hyphenated to China.“

<sup>F2</sup> Es bestehen ungelöste Grenzkonflikte und in der strategischen Community in Neu-Delhi wird eine Einkreisung durch China im Bereich des Indischen Ozeans beschworen. Vgl. Herbert Wulf, Indiens China-Perspektiven, in: Wissenschaft und Frieden, (2012) 4, S. 16ff.

<sup>F3</sup> Im Interview der Autoren mit Zorwar Daulet Singh (Doktorand am King's College, London) am 14.10.2013 sprach dieser von „reactive and reluctant“.

deckt hat. Mit dem Eingehen „selektiver Koalitionen“<sup>F4</sup> distanziert sich Indien ein Stück weit von seiner früheren Rhetorik, die Gleichheit und Gerechtigkeit betonte. Zugleich befindet es sich weiterhin im außenpolitischen Spagat zwischen „strategischer Autonomie“ und der Übernahme von Verantwortung, die häufig auch mit Einbindung in globale Foren einhergeht. Dies hat nicht zuletzt auch mit Rücksichtnahmen auf einheimische Belange zu tun. So gibt es nach wie vor nennenswerte Widerstände gegenüber einer nachhaltigen Liberalisierung der Wirtschaft, vor allem in der Landwirtschaft, aber auch fortbestehende und tief verwurzelte Vorbehalte gegenüber den USA.

Dadurch, dass Indien je nach Politikfeld die Partner wechselt und einen starken Impetus hat, etablierte Mächte auszubalancieren, tut es sich schwer, mittelfristig angelegte „Paketlösungen“ mit Partnern zu erarbeiten und entsprechende Koppelgeschäfte zu vereinbaren. Die mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit zu *integrative bargaining* zeigte sich etwa bei den WTO-Verhandlungen in Doha 2008. Indien geriet mit Brasilien in einen Konflikt, als dieses Konzessionen unterstützte, um zu einem Abschluss zu kommen.<sup>F5</sup> Eine Ausnahme bildet allerdings das Verhalten gegenüber ärmeren und kleineren Entwicklungsländern. Hier zeigt sich Indien nach wie vor bereit, integrierend zu wirken, mitunter als „Stimme der Stimmlosen“ zu agieren und etwa durch die Vorzugsbehandlung der Least Developed Countries (LDC) in den Handelsbeziehungen oder durch die Beteiligung an UN-Friedensoperationen internationale Verantwortung zu zeigen. Diese Reputation als *soft power* auch bei globalen Problemlösungen im Verhältnis zu etablierten und anderen aufstrebenden Mächten einzubringen, wird eine entscheidende Herausforderung indischer Außenpolitik der kommenden Jahre sein.

<sup>F4</sup> A. Narlikar (Anm. 10), S. 597.

<sup>F5</sup> Vgl. ebd., S. 603ff. Die Doha-Runde scheiterte jedoch nicht allein am Widerstand Indiens; auch die Europäer und die USA zeigten sich gerade in der für Indien wichtigen Frage der Agrarsubventionen ebenso wenig kompromissfähig.

Daniel Krahl

# China: Aus den BRICS herausgewachsen?

Nicht vergleichbar

Als der Begriff „BRICS“ im Jahr 2001 vom

Goldmann-Sachs-Analysten Jim O’Neill

erfunden wurde, um vier lukrative Investment-

ziele leicht erinnerbar

zusammenzufassen,

war er wohl nicht dazu

gedacht, diese Länder –

Brasilien, Russland, In-

dien und China – auch

politisch zusammen-

zubringen oder gar als

Grundlage einer eigen-

en Institution zu die-

nen. Heutzutage wird

der Begriff (ergänzt um

ein großes S für Süd-

afrika) in den westlichen Medien aber oft poli-

tisch verstanden, als Sinnbild für den Beginn einer

„post-amerikanischen Welt“, als Organisa-

tion, die dem „Rest“ der Welt eine Stimme gibt

und als klare Konkurrenz zum Westen verstan-

den wird. Schaut man aber genauer hin, ist klar

zu erkennen, dass es sich bei den BRICS kei-

nesfalls um ein deutlich identifizierbares Ge-

genbild zum Westen handelt. So sind drei der

Mitgliedsländer, Südafrika, Indien und Brasilien,

demokratisch, Russland eine Autokratie mit

demokratischem Anstrich und China eine leni-

nistische Diktatur, wenn auch weitgehend ent-

ideologisiert und marktkonform.

Gerade China wird hierbei immer wieder

entweder als treibende Kraft hinter dieser He-

rausforderung des Westens gesehen oder aber

als Außenseiter, der eigentlich für sich alleine

stehen sollte. So argumentierte der US-ameri-

kanische Politikwissenschaftler Graham All-

ison im März 2013 in einem Artikel im Ma-

gazin „The Atlantic“, dass China eigentlich

gar nicht in die BRICS gehöre, sondern „eine

Klasse für sich“ sei.<sup>1</sup> Und wie gleich ausge-

führt wird, gibt es wirklich genug Gründe,

warum China eigentlich nicht mit den ande-

ren Mitgliedstaaten vergleichbar ist. Es bleibt

dann aber die Frage, warum China überhaupt noch Mitglied im BRICS-Verbund ist beziehungsweise sogar eine treibende Kraft darin? Welches Interesse hat Peking daran, sich mit scheinbar weniger wichtigen und ihm selbst teilweise skeptisch gegenüberstehenden Mächten zusammenzutun?

Der auffälligste Unterschied zwischen China

und den anderen BRICS-Staaten ist die wirt-

schaftliche Entwicklung: China ist zwischen

2008 und 2013 doppelt so schnell gewachsen

wie die anderen. Da dieser Abstand schon seit

Jahren zunimmt, schlägt Allison vor, China

außen vor zu lassen und stattdessen die ande-

ren vier Staaten unter der Abkürzung RIBS

zusammenzufassen.<sup>2</sup> China hatte im Jahr 2001

noch ein genauso großes Bruttosozialprodukt

wie alle RIBS zusammen. Aber in den fünf Jah-

ren seit Beginn der globalen Finanzkrise ist der

Wert der chinesischen Zuwächse allein so groß

gewesen wie die gesamten Volkswirtschaften

Indiens und Russlands zusammen. War Chi-

na 2001 noch die sechstgrößte Volkswirtschaft

der Welt, so ist es seit 2010 die Nummer Zwei

und wird wohl irgendwann im nächsten Jahr-

zehnt die USA als größte Volkswirtschaft ab-

lösen.<sup>3</sup> 2012 verbuchte China elf Prozent der

globalen Exporte, etwa doppelt so viel wie

der Rest der BRICS zusammen; zudem ist der

Handel innerhalb der BRICS erstens relativ ge-

ring und zweitens zu 80 Prozent vom Handel

mit China dominiert. Die Währungsreserven

Chinas waren 2001 doppelt so groß wie die der

RIBS, 2013 dreimal so groß. Und auch seine

CO<sub>2</sub>-Emissionen sind mit 30 Prozent des glo-

balen Ausstoßes mehr als doppelt so groß wie

die der RIBS.<sup>4</sup> Daneben entwickelt sich der

Chinesische Renminbi mehr und mehr zu ei-

ner ernstzunehmenden Weltwährung. Zurück-

gehalten wird er eigentlich nur noch von den

staatlichen Regulierungen aus Peking. Lang-

<sup>1</sup> Graham Allison, China Doesn’t Belong in the BRICS – Beijing is in a Class of its Own, in: The Atlantic, 26. März 2013, [www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/china-doesnt-belong-in-the-brics/274363/](http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/03/china-doesnt-belong-in-the-brics/274363/) (4. 11. 2013).

<sup>2</sup> Vgl. ebd.

<sup>3</sup> Vgl. China Overtakes Japan as World’s Second-Biggest Economy, 16. 8. 2010, [www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a\\_84o9PPPGqk](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a_84o9PPPGqk) (4. 11. 2013).

<sup>4</sup> Vgl. G. Allison (Anm. 1).

fristig ist aber zu erwarten, dass der Renminbi neben dem Japanischen Yen und dem Euro zu den wichtigsten Handelswährungen zählen wird beziehungsweise diese sogar übertrumpfen könnte.<sup>f</sup>

Neben den wirtschaftlichen gibt es auch gewaltige Unterschiede hinsichtlich des politischen Gewichts: So ist China als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat vertreten, was es neben Russland zu einer der traditionellen fünf Großmächte macht. 2010 begannen die USA allerdings aufgrund der enormen globalen Bedeutung Chinas, von einem „G2“ zu reden und China damit von den anderen drei Sicherheitsratsmitgliedern abzuheben. Gemeint war damit, dass nur China und die USA die Fähigkeiten hätten, globale Probleme zu lösen und ohne sie beide nichts möglich wäre.<sup>f</sup>

In Anbetracht dessen ist zu fragen, ob die BRICS nicht viel zu unwichtig sind für diese „nächste Supermacht“. So wurde schon oft angemerkt, dass den BRICS eine wirkliche globale Vision fehle und die Kooperation innerhalb des Verbunds aus mehreren Gründen stark eingeschränkt sei. Neben den starken wirtschaftlichen und politischen Unterschieden sei die starke koloniale Tradition bei drei der fünf Mitgliedstaaten ein weiterer Hemmschuh, darüber hinaus seien allen Ländern die Beziehungen zu den USA viel zu wichtig, als dass eine wirklich bedeutsame politische Kooperation zwischen den BRICS und gegen den Willen der USA möglich wäre.<sup>f</sup> Zudem sind die Beziehungen unter den Mitgliedstaaten nicht nur harmonisch, teilweise herrscht tiefes Misstrauen gegenüber China: Am unproblematischsten sind wahrscheinlich die Beziehungen zu Südafrika und Brasilien. Mit ihnen ist China vor allem über seine Rohstoffimporte verbunden. Aber auch in diesen beiden Ländern wird die dominierende Rolle, die China inzwischen in

<sup>f</sup> Vgl. Daniel Ren/Victoria Ruan, China Takes Big Step Towards Fully Convertible Yuan, 7.5.2013, [www.scmp.com/news/article/1231805/state-council-takes-big-step-towards-fully-convertible-yuan](http://www.scmp.com/news/article/1231805/state-council-takes-big-step-towards-fully-convertible-yuan) (4.11.2013).

<sup>f</sup> Vgl. Elizabeth C. Economy/Adam Segal, The G-2 Mirage – Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties, in: Foreign Affairs, (2009) Mai–Juni, [www.foreignaffairs.com/articles/64946/elizabeth-c-economy-and-adam-segal/the-g-2-mirage](http://www.foreignaffairs.com/articles/64946/elizabeth-c-economy-and-adam-segal/the-g-2-mirage) (4.11.2013).

<sup>f</sup> Vgl. Michael A. Glosny, China and the BRICS: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar world, in: Polity, 42 (2010) 1, S. 27f., [www.palgrave-journals.com/polity/journal/v42/n1/pdf/pol200914a.pdf](http://www.palgrave-journals.com/polity/journal/v42/n1/pdf/pol200914a.pdf) (4.11.2013).

ihrem Außenhandel einnimmt, kritisch gesehen. So profitieren zwar beide vom Handel mit China, würden aber gerne mehr nach China verkaufen, statt nur ihre Rohstoffe gegen chinesische Billigprodukte zu tauschen.<sup>8</sup>

Obwohl sich die chinesisch-indischen Beziehungen in den vergangenen Jahren gewaltig verbessert haben, sind die Streitfragen, die 1962 zum Krieg führten, weiterhin virulent. Noch im Frühjahr 2013 warf Indien China eine angebliche Grenzverletzung im Himalaja vor. Außerdem unterstützt China Indiens „Erzfeind“ Pakistan, Indien dagegen, aus Sicht Pekings, die „Separatisten“ in Tibet. Indien sieht den Aufstieg Chinas mit großem Misstrauen und fühlt sich von dessen Aufrüstung ebenso bedroht wie von dessen guten Beziehungen zu Myanmar, Pakistan, Bangladesch und Sri Lanka, die als Einkreisung wahrgenommen werden. China hingegen sieht Indiens „Ostpolitik“ als Bedrohung seiner Interessen, besonders durch die Beziehungen zu Japan und Vietnam.<sup>9</sup> Auch die Beziehungen zwischen Russland und China sind noch von den Erfahrungen der Grenzstreitigkeiten der 1970er Jahre und des sowjetischen Imperialismus geprägt, obgleich alle Grenzfragen längst geklärt sind. Russland ist immer wieder besorgt, dass China ihm den Rang als Weltmacht ablaufe und will mehr sein als nur ein Anbieter von Rohstoffen für die chinesische Wirtschaft. Auch Chinas Einfluss in Zentralasien und die chinesische Migration in Russlands entvölkerten Osten werden von Russland mehr als kritisch gesehen.<sup>10</sup> Wer also verstehen will, warum China immer noch in den BRICS ist, sollte sich die außenpolitische Situation Chinas und deren innenpolitische Basis genauer ansehen.

<sup>8</sup> Vgl. Carlos Pereira/João Augusto de Castro Neves, Brazil and China: South-South Partnership or North-South Competition, Brookings Policy Paper 26/2011, [www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/4/03%20brazil%20china%20pereira/03\\_brazil\\_china\\_pereira.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/4/03%20brazil%20china%20pereira/03_brazil_china_pereira.pdf), (4.11.2013); Lynley Donnelly/Chantelle Benjamin, China and SA Cement Relationship, 22.3.2013, <http://mg.co.za/article/2013-03-22-00-china-and-sa-cement-relationship> (4.11.2013).

<sup>9</sup> Vgl. Zachary Keck, India and China Battle for Maritime Influence, 31.7.2013, <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2013/07/31/india-and-china-battle-for-maritime-influence/> (4.11.2013).

<sup>10</sup> Vgl. Jeffrey Mankoff, The Wary Chinese-Russian Partnership, 11.7.2013, [www.nytimes.com/2013/07/12/opinion/global/the-wary-chinese-russian-partnership.html](http://www.nytimes.com/2013/07/12/opinion/global/the-wary-chinese-russian-partnership.html) (4.11.2013).

## „Friedlicher Aufstieg“

Seit dem Ende der Mao-Ära 1976 legitimiert die Kommunistische Partei Chinas ihre Herrschaft nicht mehr direkt ideologisch, sondern indem sie sich als Hüterin des wirtschaftlichen Aufschwungs und der nationalen Wiedergeburt verkauft. Um beides zu ermöglichen, gab ihre Führung schon in den 1980er Jahren den Widerstand gegen das US-dominierte internationale System auf. Da Chinas Wirtschaft durch den Export angekurbelt werden sollte, war es nötig, diese als Teil des US-geführten globalen Wirtschafts- und Sicherheitssystems zu entwickeln. Inzwischen kann China als einer der größten Profiteure dieses Systems angesehen werden und ist daher zwar an einer Reform, nicht aber an seiner Zerstörung interessiert. Die chinesische Führung scheint generell akzeptiert zu haben, dass die Vormachtstellung der USA ebenso fortexistieren wird wie die Einbindung aller Staaten in ein liberales System internationaler Regeln. So profitiert China zum einen auch vom Schutz der US-Navy für seine Handelsschiffe und zum anderen von den Erleichterungen des Handels durch seine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO). Chinas Außenpolitik ist daher dadurch gekennzeichnet, dass sie einerseits amerikanischen Unilateralismus einhegen will ohne aber andererseits die USA dabei herauszufordern. Die chinesische Führung geht daher davon aus, dass es in Zukunft ein System der „einen Supermacht und mehreren Großmächten“ geben wird.<sup>11</sup> Es konzeptualisierte dies in der Idee des „friedlichen Aufstiegs“. Weltweit sei dieser eingebettet in den „Aufstieg der Anderen“, also der Mächte, die gemeinhin nicht zum „Westen“ gezählt werden.<sup>12</sup>

Dies mag diejenigen Beobachter überraschen, die China schon als „nächste Supermacht“ sehen. In China selbst sieht man die eigenen Kapazitäten aber wesentlich skeptischer. Nach eineinhalb Jahrhunderten schmerzhaften Lernens vom Ausland und dreieinhalb Jahrzehnten mühsamer Reformbemühungen ist China ein vorsichtiger außenpolitischer Akteur geworden. Eine der Lehren der pragmatischen Außenpolitik der 1970er und 1980er Jahre ist, dass China zu einer eigenständigen Weltpolitik nicht die Ressourcen hat und daher nur durch Balanceakte die eigenen Interessen durchsetzen kann. Das Ende des Kalten Krieges bedeutete

<sup>11</sup> Vgl. M. A. Glosny (Anm. 7), S. 105.

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 101.

daher für China eine strategische Katastrophe, war doch die Möglichkeit des Balancierens gegenüber den USA nun begrenzt. Mit Rücksicht auf seine Einbindung in das von den USA geführte internationale System verweigerte sich China gleichzeitig allen Allianzangeboten, insbesondere denen von „Paria-Staaten“ wie Iran.

## Nutzen der BRICS

Seit 2009 nimmt China an den Gipfeln der Staats- und Regierungschefs der BRICS-Staaten teil. Als Grund hierfür lassen sich insgesamt fünf für China wichtige Themenkomplexe herausarbeiten:<sup>13</sup>

1. Stabilisierung des internationalen Umfelds und Verhinderung einer Einkreisung: China steht vor dem Dilemma, dass es selbst immer stärker in die Weltwirtschaft integriert ist, aber gleichzeitig keine globale sicherheitspolitische Rolle spielen will. Daher bieten die BRICS eine Möglichkeit, ein Forum zur Problemlösung mit wichtigen Absatzmärkten zu schaffen. Diese sollen stärker an China gebunden werden, zum Beispiel durch die Gründung eines BRICS Business Council,<sup>14</sup> durch den der Handel mit den anderen BRICS-Staaten verstärkt werden soll. Daneben hofft die chinesische Regierung aber auch, durch die Einbindung von Indien und Russland in die BRICS verhindern zu können, dass diese Länder China nur als Rivalen begreifen und sich zu eng an für China kritische Allianzen an nähern. Im Endeffekt soll also eine feindlich gesinnte Einkreisung durch die großen Nachbarmächte, wie es sie zum Teil im Kalten Krieg gab, unmöglich gemacht werden.<sup>15</sup>

2. Gemeinsame Verhandlungspositionen gegenüber dem Westen finden und internationalen Druck abwenden: China hat gelernt, dass es nur gemeinsam mit anderen stark genug ist, internationale Entscheidungen nicht nur zu blockieren, sondern auch selbst zu gestalten. Daher ist für China eine bessere Abstimmung und Kompromissaushandlung mit den anderen aufstrebenden Staaten vonnöten. Dies ist

<sup>13</sup> Vgl. ebd., S. 109–115.

<sup>14</sup> Vgl. Elleka Watts, Will the Fifth BRICS Summit be a Game-Changer?, 28. 3. 2013, <http://thediplomat.com/the-editor/2013/03/28/will-the-fifth-brics-summit-be-a-game-changer/> (4. 11. 2013).

<sup>15</sup> Vgl. M. A. Glosny (Anm. 7), S. 111.

natürlich im BRICS-Verbund leichter. Daneben hat das Engagement im BRICS-Rahmen für China aber auch den Vorteil, internationalen Druck auf viele Schultern zu verteilen. Bei den Klimaverhandlungen 2009 wurde China im Westen allein für deren Scheitern verantwortlich gemacht, obwohl es eigentlich eine Allianz von mehreren großen Entwicklungsländern angeführt hatte. Auch wurde sein selbstbewusstes Auftreten nach der Finanzkrise 2008 und den Olympischen Spielen in Peking von den meisten anderen Akteuren als aggressiv wahrgenommen. So hat sich inzwischen ein Riegel von Allianzen rund um China etabliert, der von den wieder stärker nach Asien orientierten USA gestützt wird.<sup>16</sup> China hat gelernt, dass es sich selbst nicht allzu weit exponieren darf, wenn es seine eigenen Ziele durchsetzen will, und die BRICS bieten ihm hierzu die beste Möglichkeit.

3. **Interessenvertretung der Entwicklungsländer und Erfahrungsaustausch:** Während die Entwicklungsländer jahrzehntelang von den Industrieländern zu lernen versucht haben, sind viele ihrer Vertreter inzwischen davon überzeugt, mehr von den Erfolgen und Fehlern der anderen Entwicklungsländer lernen zu können. So wurde unter anderem im südafrikanischen Durban ein gemeinsamer Think-Tank gegründet. Sein Zweck ist es, Wissenschaftlern, politischen Entscheidungsträgern und Nichtregierungsorganisationen ein Forum für die Diskussion über die BRICS zu bieten.<sup>17</sup> China sieht sich selbst als Anführer der „Dritten Welt“. Einige Entwicklungsländer fühlen sich aber aufgrund der chinesischen Handelspolitik nicht mehr angemessen von China vertreten. Gleichzeitig fordern westliche Länder mehr internationales Engagement von China. China selbst muss also darum bemüht sein, von der „Dritten Welt“ als Entwicklungsland anerkannt zu werden. Deshalb nutzte Staatschef Xi Jinping im März 2013 den BRICS-Gipfel in Durban als Abschluss seiner ersten großen Auslandstour. China sagte hierbei auch seine Beteiligung an Initiativen wie der BRICS-Afrika-Partnerschaft für Integration und Industrialisierung zu, die China und den anderen BRICS-Staaten die weitere Unterstützung der Entwicklungsländer sichern soll.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Edward N. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Cambridge, MA 2013, S. 48 ff.

<sup>17</sup> Vgl. E. Watts (Anm. 14).

<sup>18</sup> Vgl. ebd.

4. **Die Hegemonie der USA begrenzen:** Wie erwähnt, ist China darum bemüht, ein unilaterales Vorgehen der USA zu verhindern, ohne sie gleichzeitig herauszufordern. Allen BRICS-Staaten, außer Russland, ist gemein, sich nicht offen mit den USA anlegen zu wollen. So zitierte bereits 2010 der Politikwissenschaftler Michael A. Glosny den chinesischen Diplomaten Wu Hailong mit den Worten: „Die Kooperation der vier Länder (damals noch ohne Südafrika, *Anm. D.K.*) ist transparent und richtet sich nicht gegen dritte Parteien.“<sup>19</sup> Wie Yun Sun vom Brookings-Institut feststellt, hat sich Chinas wirtschaftlicher Aufstieg bisher nicht in globale Stärke, oder – wie die Chinesen sagen würden – „comprehensive national power“, umsetzen lassen, und die „Rückkehr“ der USA nach Ostasien unter Präsident Barack Obama hat Pekings Bedarf an Freunden aufgezeigt. Da liegt es natürlich nahe, sich Gleichgesinnte unter den anderen aufstrebenden Mächten zu suchen. China sieht hierin eine „Demokratisierung“ der Weltordnung, schließlich würde die globale Macht nun auf mehr Menschen verteilt.<sup>20</sup>

5. **Die internationale Ordnung reformieren:** Um seine eigene weitere Integration in die internationale Ordnung zu vereinfachen, ist China daran gelegen, diese möglichst den eigenen Interessen und Fähigkeiten anzupassen.<sup>21</sup> So weisen Chinas staatliche Medien immer wieder darauf hin, dass die USA als Basis dieser Ordnung zunehmend versagten und eine „De-Amerikanisierung“ vonnöten sei. Während des *Shut-downs* in den USA im Oktober 2013, als wegen des Haushaltsstreits zwischen Demokraten und Republikanern Hunderttausende Staatsbedienstete für mehrere Tage in den Zwangsurlaub geschickt wurden, forderte zum Beispiel die amtliche Nachrichtenagentur Xinhua mehr chinesischen Einfluss auf die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF) und schlug eine neue internationale Reservewährung vor, um den dominanten US-Dollar zu ersetzen. Bisher hat China im IWF, dessen Reform durch die USA blockiert wird, nur

<sup>19</sup> Zit. nach: M. A. Glosny (Anm. 7), S. 110.

<sup>20</sup> Vgl. Yun Sun, *BRICS and China's Aspiration for the New „International Order“*, 25.3.2013, [www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun](http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun) (4. 11. 2013).

<sup>21</sup> Vgl. M. A. Glosny (Anm. 7), S. 18–20.

etwas mehr Gewicht als Italien.<sup>22</sup> Keine Initiative hat daher bislang für so viel Aufsehen gesorgt wie die Ankündigung, eine eigene BRICS-Entwicklungsbank mitsamt eines angeschlossenen Stabilisierungsfonds schaffen zu wollen. Der Fonds soll zunächst mit 100 Milliarden US-Dollar aus den Devisenreserven der BRICS-Staaten gedeckt werden, von denen 41 Milliarden aus China kommen werden.<sup>23</sup>

## Wird Chinas Rolle akzeptiert?

Von den anderen aufstrebenden Staaten wird Chinas Interessenpolitik über die BRICS nicht nur positiv gesehen. Einige wännen in seiner Mitgliedschaft gar ein bloßes Mittel zum Ausbau der eigenen Vorherrschaft.<sup>24</sup> Dadurch, dass sich das wirtschaftliche Gefälle innerhalb der Gruppe immer mehr zugunsten Chinas verschoben hat, ist teilweise Misstrauen auf Seiten der anderen Mitglieder entstanden. So ist China der wichtigste Handelspartner aller RIBS-Staaten außer Indien, dessen zweitwichtigster Handelspartner und größter Importmarkt es aber ist. Die Machtverhältnisse sind damit relativ klar verteilt. Chinas Handel mit Malaysia war 2011 größer als mit jedem der RIBS-Staaten. Und sein Handelsvolumen mit Südkorea ist sogar fast genau so groß wie das mit allen RIBS-Staaten zusammen.<sup>25</sup>

Am klarsten wird Chinas Dominanz aber bei den Investitionen. Hier ist es mit seinen Entwicklungsbanken besonders in den Entwicklungsländern seit Jahren führend. So sieht etwa der Journalist Zachary Keck die Schaffung einer BRICS-Bank weniger gefährlich für die Weltbank und den IWF, als es die China Development Bank und andere staatliche Kreditanstalten heute schon seien. Deren internationale Kredite hätten schon 2008 bis 2010 mehr als zehn Milliarden US-Dollar über denen der internationalen Finanzinstitutionen gelegen.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Vgl. Chinese State Media Calls for „De-Americanised“ World After US Shutdown, 13.10.2013, [www.scmp.com/news/china/article/1330873/chinese-state-media-calls-de-americanised-world-after-us-shutdown](http://www.scmp.com/news/china/article/1330873/chinese-state-media-calls-de-americanised-world-after-us-shutdown) (4.11.2013).

<sup>23</sup> Vgl. E. Watts (Anm. 14).

<sup>24</sup> Vgl. Zachary Keck, China and the BRICS: Unavoidable Hegemony?, 29.3.2013, <http://thediplomat.com/china-power/china-and-the-brics-unavoidable-hegemony> (4.11.2013).

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Vgl. ebd.

Aufgrund dieses Übergewichts versuchen die RIBS China in Schach zu halten. Zum einen versuchen sie China über den BRICS-Verbund stärker einzubinden. Um aber nicht unversehens mit den BRICS allein den Zielen Chinas zu dienen, fordert zum Beispiel der indische China-Experte Srikanth Kondapalli von den RIBS-Staaten, China zur Annahme normenbasierter Grundregeln zu zwingen. Prinzipielle Zielkonflikte zwischen den BRICS-Staaten bestehen beispielsweise bei der Reform des internationalen Systems. Zwar forderte schon 2012 die Abschlusserklärung des BRICS-Gipfels unter anderem eine verantwortungsvollere Wirtschafts- und Finanzpolitik des Westens, mehr Stimmrechte im IWF, eine Führung der Weltbank aus einem Entwicklungsland sowie die Schaffung eines Süd-Süd-Entwicklungsfonds. Das eigentliche Herzensanliegen von Südafrika, Brasilien und Indien, nämlich eine ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat, wurde aber nicht erwähnt. In Indien wurde hierfür besonders China verantwortlich gemacht, das seine eigene herausgehobene Position als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat nicht mit den anderen Mitgliedstaaten teilen wolle.<sup>27</sup>

Deshalb wird China von den anderen Mitgliedstaaten immer wieder verdächtigt, der größte Nutznießer der BRICS zu sein, dem es allein um die Durchsetzung seiner eigenen Interessen gehe. Beispielsweise sei China viel abhängiger von Exportmärkten und damit auch anfälliger für Protektionismus als die anderen. Dementsprechend habe China 250 Milliarden US-Dollar in Rohstoffe aus den anderen Mitgliedstaaten investiert, aber fast nichts zu ihrer Industrialisierung beigetragen.<sup>28</sup>

## Wird China in den BRICS bleiben?

Offensichtlich hat die Mitgliedschaft für China einige klare außenpolitische Vorteile, die zumindest mittelfristig dafür sorgen sollten, dass China auch weiterhin in den BRICS bleiben wird.

<sup>27</sup> Vgl. Srikanth Kondapalli, Why China Needs BRICS for the Time Being, 29.3.2012, [www.re-diff.com/money/column/column-why-china-needs-brics-for-the-time-being/20120329.htm](http://www.re-diff.com/money/column/column-why-china-needs-brics-for-the-time-being/20120329.htm) (4.11.2013).

<sup>28</sup> Vgl. ebd.



*Erstens* hilft die Mitgliedschaft China bei der Auseinandersetzung mit einem von den USA dominierten internationalen System, in dem sich China bemüht, die Weltordnung nach seinen Bedürfnissen zu formen, ohne von den USA als Herausforderer angesehen zu werden. China wird also auch weiterhin versuchen, die BRICS-Staaten von einem allzu konfrontativen Kurs gegenüber den USA abzuhalten und gleichzeitig in enger Abstimmung mit diesen an einer Reform der internationalen Institutionen zu arbeiten.

*Zweitens* hat China in den BRICS ein Forum, das als eine Lernplattform verstanden werden kann. Im Schutz der BRICS kann China, das bisher wohl kein Konzept dafür besitzt, wie eine „de-amerikanisierte“ Weltordnung aussehen soll, an seinem eigenen Aufstieg weiterarbeiten. Die anderen BRICS-Staaten, die teilweise aufgrund ihrer demokratischen oder marktwirtschaftlichen Ordnungen mehr in das internationale System eingebunden sind, können China hierbei wichtige Impulse geben.

*Drittens* dienen die BRICS China aber auch als Schutzschild. So kann China sicherstellen, nicht wieder wie nach den Klimaverhandlungen 2009 vom Westen alleine an den internationalen Pranger gestellt zu werden. Daneben können sie China aber auch helfen, weiterhin als Anführer der Entwicklungsländer wahrgenommen zu werden.

Die vielleicht größte Herausforderung für China wird aber auch sein, die Animositäten seiner Partner innerhalb des Verbundes im Zaum zu halten. Besonders Indien und Russland können über die BRICS an China gebunden werden, aber auch mit Brasilien und Südafrika bietet sich hier eine Möglichkeit, gemeinsame Probleme zu diskutieren und zu lösen. Hierfür wird es aber nötig sein, dass China auf deren Forderungen sowohl beim Ruf nach Investitionen als auch nach einer stärkeren Beteiligung an der internationalen Macht stärker eingeht. Gleichzeitig sollte man Chinas Bindung an die BRICS nicht überschätzen. Sollte China eines Tages zu der Erkenntnis kommen, dass die Mitgliedschaft in den BRICS das Land mehr kostet, als es ihm Nutzen bringt, wird es den Verbund wohl sehr rasch wieder verlassen.

Britta Rennkamp

# Außenpolitik und gesellschaftliche Entwicklung in Südafrika und Brasilien

Die globale Wirtschaftskrise ist inzwischen auch in den BRICS-Staaten angekommen. In den ersten Krisenjahren galten die Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika als relativ resistent gegenüber dem Einbruch der Finanzmärkte in den USA und Europa. Teilweise profitierten die Märkte in diesen Ländern sogar von der Krise, da sie für internationale Investoren nun lukrativer wurden. Vom Wirtschaftswachstum wurden neben den etablierten Oberschichten vor allem die neuen Mittelschichten begünstigt, die in Brasilien und teilweise auch in Südafrika in den vergangenen Jahren herangewachsen sind.

**Britta Rennkamp**

Ph. D., geb. 1978; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Energy Research Centre, University of Cape Town/Südafrika; zuvor unter anderem für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Brasilien tätig sowie für das Deutsche Institut für Entwicklungszusammenarbeit (DIE) in Bonn.  
britta.rennkamp@uct.ac.za

Aus der Gesellschaftsforschung ist die Bedeutung der gesellschaftlichen Mitte bekannt. Die Wählerschaft der Mitte wird von den politischen Parteien stark umkämpft, hier entscheiden sich Stabilität und Wandel einer Gesellschaft und häufig auch der Ausgang von Wahlen. In diesem Aufsatz befasste ich mich mit der Frage nach der Bedeutung der gesellschaftlichen Mitte in wirtschaftlichen Boom- und Krisenzeiten für politische Stabilität und Wandel in zwei außenpolitisch gut verankerten BRICS-Staaten, Brasilien und Südafrika. Im Zentrum steht dabei die Frage nach dem Verhältnis von außenpolitischer Präsenz, sozioökonomischer Entwicklung und gesell-

schaftlicher Stabilität. Südafrika und Brasilien gelten als Regionalmächte mit einer Vorreiter- und Pionierrolle in ihrer jeweiligen Region. Daher sind sowohl die innen- als auch die außenpolitischen Entwicklungen in beiden Ländern von regionaler und globaler Bedeutung. Inwiefern ergibt sich hier eine Diskrepanz zwischen der außenpolitischen Rolle beider Länder, ihrer Wirtschaftskraft und ihrem sozialen Zusammenhalt? Sind die neuen Mittelschichten durch die Wirtschaftskrise wieder absturzgefährdet? Mit welchen politischen Konsequenzen müssen wir rechnen? Sowohl in Brasilien als auch in Südafrika wird 2014 gewählt. In der Vergangenheit gab es viele internationale Analysen, welche die Wirtschaftskraft für Anleger anpries, während die inländischen Berichte wesentlich nüchterner ausfielen.<sup>1</sup>

## Außenpolitischer Wandel

In den außenpolitischen Strategien der brasilianischen Präsidentin Dilma Rousseff und des südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma lassen sich einige Parallelen ablesen. Bei beiden lässt sich zum Beispiel der Versuch einer Balance zwischen Kontinuität und vorsichtiger Neuausrichtung erkennen. Die Vorgänger der jetzigen Amtsinhaber – Ignácio Lula da Silva in Brasilien (2003–2011) und Thabo Mbeki in Südafrika (1999–2008) – gestalteten die Außenpolitiken ihrer Länder in den frühen 2000er Jahren ganz neu. Damals wurden die Grundsteine für die heutigen Süd-Süd-Kooperationsforen gelegt. Beide verfolgten dabei eine stark von ihnen persönlich geprägte Außenpolitik, jedoch mit sehr unterschiedlichem Ergebnis. Lula da Silva genießt heute noch hohe Anerkennung und Beliebtheit, während Mbeki die innenpolitischen Missstände vor allem in der Energie- und der Gesundheitspolitik so vernachlässigte, dass er 2008 den Parteivorsitz im African National Congress (ANC) verlor und damit die Legitimation für sein Präsidentenamt. Nach einem kurzen Zwischenspiel von Kgale-

<sup>1</sup> Dieser Diskrepanz widmete sich ein Sammelband der Heinrich-Böll-Stiftung: *Inside a Champion. An Analysis of the Brazilian Development Model*, Berlin 2012. In diesem Aufsatz setze ich die dort geführte Diskussion vergleichend zu Südafrika fort. Vgl. Britta Rennkamp, „Development First“ in the G20 and the BRICS? Reflections on Brazil's Foreign Politics and Civil Society, in: ebd.

ma Motlanthe im Amt übernahm im Mai 2009 Jacob Zuma die Präsidentschaft.

Lulas *grand strategy* sah eine Abkehr von der klassischen Kooperation vor allem mit Europa und den USA und eine verstärkte Hinwendung zu Afrika und dem globalen Süden vor. Dieser Kurswechsel führte zu einer vielfältigeren internationalen Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartnern und -foren. Die Elemente dieser außenpolitischen Neuausrichtung waren Wirtschaftsdiplomatie, regionale und Süd-Süd-Kooperation sowie Multilateralismus, um ein multipolares internationales System zu stärken.

Als Nachfolger Nelson Mandelas, des ersten Präsidenten nach Überwindung des Apartheidsystems, setzte Mbeki sein außenpolitisches Augenmerk ebenfalls auf Afrika und Süd-Süd-Kooperation. Mandelas Amtszeit (1994–1999) dagegen war zunächst eine Phase außenpolitischer Neuorientierung und politischen Lernens gewesen, nachdem das Land nach jahrzehntelangen Sanktionen als Folge des rassistischen Minderheiten-Regimes wieder in die internationale Gemeinschaft aufgenommen worden war. Mbeki rief wiederholt dazu auf, die südafrikanische Außenpolitik auf „zwei Beine zu stellen“. Das bedeutete, sich von der traditionellen Zusammenarbeit mit dem Norden strategisch zu emanzipieren und die Kooperation mit den Entwicklungsländern auszuweiten. Im Zentrum der Süd-Süd-Kooperation standen zwei Ansätze: Erstens die „afrikanische Renaissance“ mit dem Ausbau interafrikanischer Institutionen wie der Afrikanischen Union (AU) und der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrikas (SADC), und zweitens die sogenannte Schmetterlingsstrategie, die mit Afrika im Zentrum die Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika stärken sollte.<sup>2</sup> Mbekis rückständige Gesundheitspolitik – er bestritt hartnäckig einen Zusammenhang von HI-Virus und AIDS – kostete ihn jedoch auch international einiges an Ansehen.

Beide Präsidenten, Thabo Mbeki und Lula da Silva, sorgten für einen Umschwung und

<sup>2</sup> Vgl. Britta Rennkamp/Dhesigan Naidoo, *Shifting Governance in STI: An Analysis of the Global Governance Institutions And Their Impact on South African Policy*, in: *South African Journal of International Affairs*, 18 (2011) 1, S. 63–85.

eine Neuausrichtung der Außenpolitik mit einem starken Fokus auf die Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern. Ihre Nachfolger und heutigen Amtsinhaber, Jacob Zuma in Südafrika und Dilma Rousseff in Brasilien, setzen beide auf Kontinuität in der Außenpolitik und konzentrieren ihre Aufmerksamkeit allerdings stärker auf innenpolitische Themen. Es lässt sich somit in beiden Fällen eine Abkehr von der aktiven „präsidentiellen“ Diplomatie beobachten.

## Kooperationsforen

In den vergangenen zehn Jahren haben sich Südafrika und Brasilien außenpolitisch immer enger mit Indien, China und Russland verbunden. Als die Bank Goldman Sachs 2001 in ihrem Bericht über die BRICs<sup>¶</sup> vorhersagte, dass Brasilien, Russland, Indien und China mit ihrer gemeinsamen Wirtschaftskraft die Triade aus Europa, USA und Japan bis 2050 in sämtlichen Wirtschaftsindikatoren überholen würden, hatte wohl niemand damit gerechnet, dass diese Gruppe einmal zu einer politischen Institution werden würde. Das kleine „s“ stand damals noch für den Plural. Weihnachten 2010 erhielt Südafrika die Einladung, der Gruppe beizutreten. Doch bis heute gilt es eher als Juniorpartner. Seine Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße sind ein Viertel derer Brasiliens. Aber auch Brasilien ist klein im Vergleich zu den Flächenstaaten Indien und China mit ihren Milliardenbevölkerungen.

Trotz der Unterschiede zwischen den fünf Ländern haben ihre Präsidenten auf den jährlichen Gipfeln, die bisher in jedem BRICS-Land reihum einmal stattfanden, ausreichende Gemeinsamkeiten ausloten können. Nach dem fünften BRICS-Gipfel im südafrikanischen Durban im März 2013 wurde die Rolle der Gruppe als Wirtschaftsinteressenverband deutlicher. So wurden in der sogenannten eThekwini-Erklärung<sup>¶</sup> des Durbaner Gipfels vier Hauptresultate festgehalten: erstens das Vorhaben einer gemeinsamen BRICS-Entwicklungsbank, zweitens einen Fonds für un-

vorhergesehene Ausgaben (Contingent Reserve Agreement, CRA), drittens einen Rat für Unternehmen und Handel (Business Council) und viertens einen weiteren Rat für die Zusammenarbeit von Think-Tanks in den fünf Ländern.

Zwar konnten sich die BRICS noch nicht auf einen Standort für die gemeinsame Entwicklungsbank einigen, aber am Rande des G20-Gipfels in St. Petersburg im September 2013 wurden mittlerweile die finanziellen Zusagen für den CRA konkretisiert. Die Finanzierung des zunächst geplanten Volumens von 100 Milliarden US-Dollar wurde folgendermaßen aufgeteilt: Russland, Brasilien und Indien zahlen jeweils 18 Milliarden, China übernimmt den größten Anteil von 41 Milliarden, und Südafrika trägt fünf Milliarden US-Dollar bei. Der Fonds, der auf einen Vorschlag Brasiliens im Jahr 2012 zurückgeht, ist eine Vorsichtsmaßnahme: Sollte eines der fünf Länder in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, soll der CRA stabilisieren.<sup>¶</sup>

Die BRICS-Entwicklungsbank ist für die Gruppe wichtig, um ein Gegengewicht zu der Vormachtstellung Europas und der USA in den bestehenden Finanzstrukturen zu schaffen. Die Schwellenländer kritisieren nicht nur die in ihren Augen ungerechte Stimmrechtsverteilung im Internationalen Währungsfonds (IWF), sondern auch die Vormachtstellung Europas und der USA in den IWF-Leitungsgremien. Auch nach der Stimmrechtsreform von 2010 (der damalige südafrikanische Finanzminister Trevor Manuel leitete die Reformkommission), ist die Kritik nicht verstummt, da die Mehrheit der Stimmrechte nach wie vor an die USA und europäische Länder geht. Die Krise in Europa hat es den Schwellenländern, vor allem China und Brasilien, aber ermöglicht, sich stärker innerhalb des IWF zu etablieren und in die Rettungspakete des IWF für die südeuropäischen Länder einzuzahlen. Die Unterstützung aus den Schwellenländern für Europa war ein Zeichen der wirtschaftlichen Machtverschiebungen der sich abzeichnenden neuen Weltordnung, die zehn Jahre vorher in dem BRIC-Papier von Goldman Sachs und in anderen Analysen ansatzweise antizipiert wurde.

<sup>¶</sup> Vgl. Jim O'Neill, Building Better Global Economic BRICs, Global Economics Paper 66, 30.11.2001, [www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf](http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf) (15.11.2013).

<sup>¶</sup> eThekwini Declaration, 27.3.2013, [www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/](http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/) (15.11.2013).

<sup>¶</sup> Vgl. die Beschreibung des CRA auf der Seite des südafrikanischen Finanzministeriums: [www.treasury.gov.za/brics/crp.aspx](http://www.treasury.gov.za/brics/crp.aspx) (15.11.2013).

Die Schwerpunktsetzung der BRICS-Gruppe auf die Umstrukturierung der globalen Finanzarchitektur ist in den zurückliegenden zwei Jahren deutlicher geworden. Zwar gibt es eine lange Liste für weitere angestrebte Kooperationsvorhaben, aber seit dem Gipfel von Durban gibt es erstmals konkrete Pläne zur Bildung gemeinsamer Institutionen zur finanziellen Zusammenarbeit. Der Fokus auf diesen Politikbereich ist auch im Hinblick auf das Alleinstellungsmerkmal der Gruppe gegenüber anderen Gruppierungen wichtig. In den frühen Tagen der BRICS gab es noch Ungewissheit über die Beziehungen der Gruppe zu den G7/G8, der Gruppe der damals bedeutendsten Industrienationen, die auch Russland und das krisengeschüttelte Italien umfassen. Mittlerweile haben sich die G20, in denen auch die BRICS-Länder vertreten sind, als bedeutendstes Entscheidungsforum für die Reformen der internationalen Finanzarchitektur herauskristallisiert. Diese Entwicklung zeigt, dass die traditionell beziehungsweise ehemals führenden Industrienationen wichtige Entscheidungen nicht mehr alleine treffen können und die G7 und G8 allmählich obsolet werden.

In den IBSA- und BASIC-Foren kooperieren Brasilien und Südafrika trilateral mit Indien beziehungsweise multilateral mit Indien und China. Dabei hat sich das IBSA-Forum zwischen Indien, Brasilien und Südafrika mit einem eigenen Fonds zur Forschungsförderung vor allem als Plattform für Wissenschafts- und Technologiekooperation etabliert. Ursprünglich hatte die Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern ebenfalls als strategische Gegenmachtbildung begonnen. Die drei Länder bemühten sich damals gemeinsam mit Japan und Deutschland um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Das IBSA-Forum besteht inzwischen seit zehn Jahren und ist damit das älteste und kleinste der neuen Kooperationsforen.

Die BASIC-Gruppe aus Brasilien, Südafrika, Indien und China kristallisierte sich bei den Verhandlungen auf der 15. UN-Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen heraus und besteht als Ministerial- und Expertenforum fort. Die Gruppe ist zu einem bedeutenden Pol der Gegenmachtbildung gegenüber der klimapolitisch aktiven Europäischen Union und der Allianz der Industriestaaten USA und Japan geworden, die sich gegen ein neues Klimaabkommen aussprechen. Innerhalb des Blocks

der Entwicklungs- und Schwellenländer (G77) haben die BASIC-Länder eine Art Lokomotivfunktion übernommen. Dennoch sind sie sich in ihren Positionen nicht immer einig. Die indische Delegation etwa nahm die südafrikanische Forderung nach CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionszielen für alle Staaten im Vorfeld der 19. Klimakonferenz in Warschau (November 2013) skeptisch auf. Insgesamt zeigt sich, dass sowohl Brasilien als auch Südafrika aktiv zur Ausgestaltung neuer Allianzen für die Gegenmachtbildung beitragen, auch wenn Südafrika bei finanziellen Zusagen in den BRICS nach wie vor ein Juniorpartner bleibt.

## Soziale Entwicklungen

Sowohl in Brasilien als auch in Südafrika hat sich das wirtschaftliche Wachstum im vergangenen Jahr verlangsamt. Der brasilianische Wirtschaftsboom hatte zuvor ungefähr drei Jahre angedauert. Wachstumsraten von acht bis zehn Prozent gekoppelt mit einem seit 2002 laufenden Programm zur Reduzierung von extremer Armut trugen merklich zur Umstrukturierung der brasilianischen Gesellschaft bei. Doch Brasilien galt, ähnlich wie Südafrika, auch als Rekordmeister in Sachen ökonomischer Ungleichheit. Im Laufe der zurückliegenden fünf Jahre haben sich die Werte hinsichtlich ökonomischer Ungleichheit für Brasilien deutlich verbessert. Den politischen Erfolg schrieb sich die Arbeiterpartei (PT) auf die Fahnen, die unter Lula da Silva ein Cash-Transferprogramm für Familien großflächig ausweitete. Lulas Nachfolgerin Rousseff hat diese Sozialpolitik fortgesetzt und die Anstrengungen für ein „Brasilien ohne Armut“ verstärkt. Trotz des anhaltenden Wachstums und der sozialpolitischen Fortschritte machte aber gerade die gewachsene Mittelschicht Rousseff zunächst einen Strich durch die Rechnung, als vor allem sie im Sommer 2013 protestierend auf die Straße ging.

Die südafrikanische Wirtschaft hingegen wurde bereits ab Ende 2008 mit negativen Wachstumszahlen von der globalen Wirtschaftskrise beeinträchtigt. Das Wachstum erholte sich danach jedoch wieder und pendelte zwischen 4,8 Prozent im Jahr 2010 und 0,9 Prozent im Jahr 2013.<sup>16</sup> Die hohe Arbeits-

<sup>16</sup> Vgl. Trading Economics, South Africa GDP Growth Rate 2013, [www.tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth](http://www.tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth) (15.11.2013).

losigkeit von 25 Prozent, unter Jugendlichen sogar 50 Prozent, sind die Hauptursache von Armut und Ungleichheit in Südafrika.

In beiden Ländern ist der Ruf nach Reformen groß. In Südafrika fehlt es an strukturierten Berufsausbildungsprogrammen, um die Zahl ungelerner Arbeitskräfte zu reduzieren und die Wirtschaftsstrukturen langfristig von einer rohstoffexportierenden Ökonomie auf eine technologie- und wissensintensive Volkswirtschaft umzustellen.<sup>7</sup> In Brasilien sind die hohen Steuern, der schwere Bürokratieapparat und die hohen Verschuldungsraten Auslöser für die Besorgnis internationaler Analysten.<sup>8</sup> Eines der Hauptprobleme ist auch die hohe Verschuldungsrate der privaten Haushalte. Die Mittelschichten sind zwar gewachsen, aber sie leben auf Pump. Brasilianische Haushalte verwenden inzwischen fast die Hälfte ihres Einkommens auf den Schuldendienst. Da die Haushalte so kaum sparen können, steht der wirtschaftliche Aufstieg der Mittelschichten auf einem instabilen Fundament.

Auch in Südafrika ist der Schuldendienst im Vergleich zum Gesamteinkommen mit 7 bis 12 Prozent vergleichsweise hoch. Im Vergleich zu Brasilien erscheint dies gering, aber auch hier hat die Verschuldung vor allem beim Kauf von Konsumgütern stark zugenommen. Sowohl die Verschuldung als auch die Zinsen sind insbesondere in den unteren Einkommensschichten proportional höher.<sup>9</sup>

Die hohe Einkommensungleichheit wirkt sich auch auf den sozialen Zusammenhalt aus. Sowohl in Brasilien als auch in Südafrika gab es im zurückliegenden Jahr schwere soziale Proteste. In Südafrika gibt es diese zwar kontinuierlich, aber nicht flächendeckend wie im Sommer 2013 in Brasilien. Im südafrikanischen Marikana kamen im Herbst 2012 bei Bergarbeiterstreiks 34 Arbeiter und zwei Polizisten ums Leben. Die dramatischen Vorfälle warfen

<sup>7</sup> Vgl. OECD, Economic Survey of South Africa 2013, [www.oecd.org/eeco/surveys/southafrica2013.htm](http://www.oecd.org/eeco/surveys/southafrica2013.htm) (15. 11. 2013).

<sup>8</sup> Vgl. Has Brazil Blown it?, 28. 9. 2013, [www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has](http://www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has) (15. 11. 2013).

<sup>9</sup> Vgl. Gavin Keeton, Rising Households Debt Limits Growth Possibilities, 8. 7. 2013, [www.bdlive.co.za/opinion/columnists/2013/07/08/rising-household-debt-limits-growth-possibilities](http://www.bdlive.co.za/opinion/columnists/2013/07/08/rising-household-debt-limits-growth-possibilities) (15. 11. 2013).

Fragen nach der Kompetenz der Polizei, aber auch der Ungleichheiten und Unwirtschaftlichkeit der Erzbergwerke im Norden des Landes auf. Die Landarbeiteraufstände am Kap wenige Wochen später zeigten die Ungleichheit in der landwirtschaftlichen Industrie, die durch einen Billiglohnsektor implizit subventioniert wird. Es kam zu gewalttätigen Ausschreitungen unter Saisonarbeitern, die einen Mindestlohn von umgerechnet 15 US-Dollar pro Tag forderten und am Ende zehn Dollar zugesagt bekamen. Die Proteste in den Townships und informellen Siedlungen, deren Bewohner *service delivery* fordern, also die Bereitstellung grundlegender Infrastruktur in Form von Sanitäranlagen, Wohnraum, Wasser und Strom, gehören in Südafrika mittlerweile zum Alltag.

## Perspektiven vor den Wahlen

In Südafrika wird nach wie vor vielfach vor allem entlang der Hautfarbe gewählt, was insbesondere der Democratic Alliance (DA) Probleme bereitet, neben weißen und „farbigen“ Wählern auch die Stimmen schwarzer Wähler zu erreichen. Zwei neue Parteien haben sich 2013 gegründet, Agang und die Economic Freedom Fighters (EFF). Sie zielen auf die frustrierte ANC-Wählerschaft. Beiden Parteien fehlt jedoch noch ein konkreter Fokus, und sie werden es kaum schaffen, dem ANC und dem Amtsinhaber Jacob Zuma 2014 die Mehrheit streitig zu machen.

In Brasilien haben sich in den vergangenen sechs Monaten soziale Unruhen flächendeckend in vielen urbanen Zentren des Landes ausgebreitet. Die zunächst von Preiserhöhungen im öffentlichen Verkehrswesen in São Paulo und Rio de Janeiro ausgelösten Proteste richteten sich rasch auch gegen vieles andere. Neben dem Nahverkehrswesen und der Infrastruktur insgesamt wurden bald auch Bildung und die Gesundheitsversorgung zu Hauptthemen der Proteste. Aber auch die Energiepolitik und die Frage, wie die Gewinne aus den neuen Ölvorkommen gerecht investiert werden können, dienen als Auslöser für Protestaktionen.

In den ersten Wochen der Protestwelle demonstrierten hauptsächlich Jugendliche und Studenten. Viele Linke, zu denen auch Präsidentin Rousseff selbst zählt, fanden sich an ihre Jugendtage als Protestler gegen die Militärdiktatur in den 1970er und 1980er Jahren erinnert.

Bald traten auch Professoren- und Lehrerverbände, Arbeitergewerkschaften und Menschen aus den unteren Einkommenschichten dazu. Doch es geht in Brasilien heute nicht darum, ein illegitimes Regime zu stürzen. Im Gegenteil: Umfragen zufolge befürworten 42 Prozent der Brasilianer eine Wiederwahl Dilma Rousseffs im kommenden Jahr. Nach den jüngsten Umfragewerten würde sie sich bereits im ersten Wahlgang gegen Aécio Neves von der Oppositionspartei der brasilianischen Sozialdemokratie (PSDB) und Eduardo Campos, den Kandidaten der Sozialistischen Partei Brasiliens (PSB), durchsetzen. Neves und Campos kämen derzeit nur auf 21 beziehungsweise 15 Prozent der Stimmen.<sup>10</sup> Die ehemalige PT-Anhängerin und Kandidatin der Grünen Partei, Marina Silva, konnte sich nicht rechtzeitig registrieren und unterstützt nun Campos. Eine weitere Abspaltung der Linken hätte Rousseffs Wiederwahl möglicherweise gefährdet.

In der Hochphase der Proteste, im Juni und Juli 2013, waren die guten Umfragewerte für Rousseff zwar kurz eingeknickt – aber dennoch: Was macht eine Präsidentin, die sich mit den größten politischen Protesten in den vergangenen 30 Jahren auseinandersetzen muss, so beliebt? Die Antwort auf diese Frage liegt in der Natur der Proteste: Sie waren Ausdruck einer Systemkritik, die sich nicht gegen eine bestimmte Regierung oder eine bestimmte Person richtete. Denn Brasiliens politisches System ist föderal, entsprechend fragmentiert sind die Zuständigkeiten. Viele politische Bereiche, etwa Infrastruktur und Straßenbau, fallen in den Verantwortungsbereich der 27 Provinzverwaltungen, die von Gouverneuren geleitet werden. Andere Bereiche wie das öffentliche Nahverkehrswesen sind Aufgaben der Stadtverwaltungen. Für Gesundheits-, Bildungs-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie Energiepolitik ist die Bundesregierung zuständig. Aber auch dies ist nicht völlig konsistent: Für Gesundheits- und Bildungspolitik etwa sind alle drei politischen Verwaltungsebenen verantwortlich. Die Forderungen der Demonstranten betrafen vor allem die Politikbereiche Transport, Infrastruktur, Bildung und Gesundheit und richteten sich somit nur selten gegen einzelne Gouverneure oder die Präsidentin.

<sup>10</sup> Vgl. Ricardo Mendonça, *Ideologia interfere pouco na decisão do voto*, 14. 10. 2013, [www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1356184-ideologia-interfere-pouco-na-decisao-de-voto-diz-datafolha.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1356184-ideologia-interfere-pouco-na-decisao-de-voto-diz-datafolha.shtml) (15. 11. 2013).

Nachdem ihre erste Verunsicherung vorüber war, erkannte Rousseff eine Chance in der Krise und versuchte, den Demonstranten entgegenzukommen. Ende Juni brach sie ihr Schweigen und schlug einen „großen Pakt“ für Brasilien vor, um die Forderungen der Demonstranten für ein besseres Brasilien einzubinden. Politiker und die Anführer der friedlichen Protestgruppen sollten zusammenkommen, um diesen Pakt zu entwerfen. Im Oktober 2013 zog die Präsidentin Bilanz und befand: „Das Glas ist immer noch halb voll, mit steigender Tendenz.“<sup>11</sup> Für das öffentliche Transportwesen wurden 25 Millionen US-Dollar zusätzlich zur Verfügung gestellt. Weiterhin hat Rousseff versprochen, die Öleinnahmen in Bildung zu investieren, mehr Ärzte aus dem Ausland anzuwerben sowie Maßnahmen gegen die Korruption einzuleiten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl in Südafrika als auch in Brasilien die aus der Armut emanzipierten Mittelschichten nur dünne oder keine Rücklagen haben. Aufgrund ihrer hohen Verschuldung sind diese Gruppen anfällig und könnten von einer Wirtschaftskrise am stärksten betroffen sein. Weitere Einbrüche im Wirtschaftswachstum beider Länder werden die Diskrepanz zwischen außenpolitischer Vormachtstellung und innenpolitischer Stabilität noch vergrößern. Die Proteste in Brasilien haben ansatzweise Reformen angestoßen. Dilma Rousseffs Wiederwahl ist vor allem deshalb wahrscheinlich, weil die anderen Kandidaten für ein politisches System stehen, gegen das sich die Proteste richteten. Es ist jedoch fraglich, ob Rousseff politisch stark genug sein wird, um weitreichendere Reformen durchzusetzen.

In Südafrika hingegen haben die punktuellen, wenn auch kontinuierlichen Aufstände keinen flächendeckenden Reformprozess anstoßen können. Im 20. Jubiläumsjahr südafrikanischer Demokratie wird sich der aktuelle politische Kurs trotz der neuen Parteigründungen höchstwahrscheinlich fortsetzen. Eine Wiederwahl Jacob Zumas ist in dem *De-facto*-Einparteiensystem so gut wie gesichert.

<sup>11</sup> Zit. nach: Daniel Favero, *Copo está meio cheio com viés de alta, diz Dilma sobre pacto após protestos*, 12. 10. 2013, <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/copo-esta-meio-cheio-com-vies-de-alta-diz-dilma-sobre-pacto-apos-protestos,6970385028da1410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> (15. 11. 2013).

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

## Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)

# APuZ

Nächste Ausgabe 52/2013 · 23. Dezember 2013

## Monster

*Michel Foucault · Rolf Parr*

Die Anormalen

*Monika Schmitz-Emans*

Monster: Eine Einführung

*Sabine Kyora*

„Die ganze scheußliche Kreatur“:  
Monster in der modernen Literatur und im Film

*Janina Scholz*

Vampire Trouble: Gender, Sexualität und das Monströse

*Birgit Stammberger*

Monströse Körper

*Matthias Burchardt*

Monster in den Medien



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-KeineBearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Anne Seibring  
An dieser Ausgabe wirkte Jenny Rademann  
als Praktikantin mit.  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
22. November 2013

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Kurfürstenstraße 4–6  
64546 Mörfelden-Walldorf

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißenfelsstraße 84  
04229 Leipzig

### Abonnement-service

**Aus Politik und Zeitgeschichte** wird  
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**  
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-  
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-  
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH  
Vertriebsabteilung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fs-medien.de](mailto:parlament@fs-medien.de)

### Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale  
für politische Bildung/bpb  
Postfach 501055  
18155 Rostock  
Fax.: (038204) 66273  
[bestellungen@shop.bpb.de](mailto:bestellungen@shop.bpb.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit  
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen  
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**  
stellen keine Meinungsäußerung  
der Herausgeberin dar; sie dienen  
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

*Miriam Prys***3–9 Realität oder Rhetorik?**

Von den BRICS-Staaten ist nicht zu erwarten, dass sie als radikaler Gegenpol zu den etablierten Mächten wirken. Doch ihr Aufstieg schafft die Notwendigkeit für die internationale Gemeinschaft, sie partnerschaftlicher einzubinden.

*Siddharth Mallavarapu***9–13 Hoffnung auf eine gerechtere Weltordnung**

Solange die strukturellen Ungleichheiten im internationalen System bestehen bleiben, wird es Bemühungen darum geben, die Privilegien der etablierten Mächte anzufechten. Foren solcher Gegenmeinungen könnten Gruppierungen wie die BRICS sein.

*Heinrich Kreft***13–18 Deutschland, Europa und die neuen Gestaltungsmächte**

Die neuen Gestaltungsmächte fordern die bisherige liberale Weltordnung heraus. Deutschland kann nur im Verbund mit der Europäischen Union eine gestaltende Rolle einnehmen, um Wohlstand, Sicherheit und Freiheit auch für die Zukunft zu sichern.

*Yesko Quiroga Stöllger***19–24 Brasilien: Sozialer Fortschritt, demokratische Unruhe und internationaler Gestaltungsanspruch**

Brasilien steht für Wirtschaftswachstum, Armutsreduzierung und sozialen Fortschritt. Hieraus leitet das Land auch eine selbstbewusste Außenpolitik ab. Doch auch die überraschenden Massenproteste im Sommer 2013 sind eine mittelbare Folge.

*Claudia Crawford · Johann C. Fuhrmann***24–29 Russland und seine Rolle in den BRICS**

Gemessen an sozialen Standards ist Russland mit den Schwellenländern nicht vergleichbar. Braucht es als Atommacht überhaupt einen Verbund, um politische Ziele zu erreichen? Welche Ziele verfolgt es mit seinem Engagement in der BRICS-Gruppe?

*Tobias Debiel · Herbert Wulf***30–35 Indien: Unentschlossen im Club**

Die Mitwirkung in der BRICS-Gruppe wird in Indien breit befürwortet. Umstritten bleibt aber die Bedeutung des Clubs für die eigenen Interessen und mit welchem diplomatischen wie finanziellen Kapital man sich beteiligen sollte.

*Daniel Krahl***36–41 China: Aus den BRICS herausgewachsen?**

Seit 2009 nimmt China an den Gipfeln der BRICS-Staaten teil. Der Verbund gibt ihm die Möglichkeit, das internationale System mit einem Gegengewicht zu den USA zu gestalten, ohne diese herauszufordern. Doch seine Rolle wird auch kritisch gesehen.

*Britta Rennkamp***41–46 Außenpolitik und gesellschaftliche Entwicklung in Südafrika und Brasilien**

Südafrika und Brasilien gelten als Regionalmächte mit einer internationalen Vorreiter- und Pionierrolle. Gibt es eine Diskrepanz zwischen der außenpolitischen Rolle beider Länder, ihrer Wirtschaftskraft und ihrem sozialen Zusammenhalt?