

## ***Der 6. BRICS-Gipfel: Rückschritt oder Institutionalisierung?***

Miriam Prys und Benedikt Franz

Am 15. Juli 2014 treffen sich die Staats- und Regierungschefs Brasiliens, Russlands, Indiens, Chinas und Südafrikas zum sechsten Gipfeltreffen der BRICS-Staaten in Fortaleza, Brasilien.

### **Analyse**

In einer Phase verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums in den BRICS-Staaten und des Wiedererstarkens der westlichen Wirtschaften bekommt die politische Institutionalisierung des Staatenbundes größere Bedeutung. Die anstehenden Wahlen in Brasilien machen es jedoch unwahrscheinlich, dass der Gipfel zu einer verstärkten Institutionalisierung führen wird. Auch die Krise in der Ukraine wird nicht zwangsläufig zu einer größeren Annäherung der BRICS-Staaten untereinander führen.

- Vor allem mit Blick auf die Wahlen in ihrem Land versucht die Präsidentin Brasiliens, Dilma Rousseff, den BRICS-Gipfel nicht zu sehr in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken. Die brasilianische Regierung als Gastgeberin misst dem Gipfel eher wenig Bedeutung bei. Dies zeigt sich an formalen Faktoren, wie der Wahl des Zeitpunkts und des Ortes, sowie an der allgemein eher zögerlichen Vorbereitung des Gipfels.
- Es bleibt abzuwarten, wie sich die Situation in der Ukraine auf das Verhältnis der BRICS-Staaten untereinander auswirkt. Nachdem Russland bis auf Weiteres aus dem G8-Format ausgeschlossen wurde, ist zu erwarten, dass der BRICS-Gipfel vonseiten Russlands dazu genutzt wird, sich des Rückhalts der anderen BRICS-Staaten zu versichern – der jedoch keinesfalls qua BRICS-Mitgliedschaft gegeben ist.
- Der wichtigste Schritt zur Institutionalisierung des Staatenbundes ist derzeit die Operationalisierung der geplanten BRICS-Entwicklungsbank. Diese stellt auch die wichtigste Aufgabe des Gipfels dar. Allerdings sind bislang noch keine Details über etwaige Fortschritte an die Öffentlichkeit gedrungen. Die wichtigsten Streitfragen scheinen weiterhin ungeklärt.

*Schlagwörter: Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika, internationale Beziehungen, BRICS-Staaten, Gipfeltreffen*

## Die Entwicklung der Zusammenarbeit

Vom 14. bis 16. Juli 2014 wird in Fortaleza, Brasilien, der sechste Gipfel der BRICS-Staaten unter dem Titel „BRICS – inklusives Wachstum: nachhaltige Lösungen“ stattfinden. Der Gipfel soll, so die brasilianische Regierung im Internetauftritt zum Treffen, „die Erfolge von BRICS und die Debatten, die zur Realisierung seines gewaltigen Potentials führen, präsentieren“.<sup>1</sup> Dieses Zitat weist zunächst auf eine zentrale Bedeutung der jährlich stattfindenden BRICS-Gipfeltreffen hin: die Kommunikation nach außen. Nur die Abschlusserklärungen dieser Treffen – wie die Sanya-Deklaration (2011), die Delhi-Deklaration (2012) und die eThekweni-Deklaration (2013) – geben Aufschluss darüber, wie die BRICS-Staaten selbst ihr Bündnis begreifen und wie sie künftige Entwicklungen gestalten wollen. Betrachtet man die schriftlichen Ergebnisse der Gipfel von 2009 bis heute, fällt zunächst auf, dass diese immer umfangreicher werden. Hatte die Erklärung, die nach dem ersten Gipfel 2009 in Jekaterinburg veröffentlicht wurde, noch 16 Abschnitte, weist die eThekweni-Deklaration schon über 46 Abschnitte auf. Neben der rein quantitativen Ausweitung fand auch eine qualitative Veränderung statt: Vor allem außen- und sicherheitspolitische Themen haben inzwischen einen zunehmend höheren Stellenwert in den Erklärungen, was sich auch in detaillierteren Erörterungen ausdrückt. Zu den bisherigen Fortschritten der Staatengruppe im Sinne einer vertieften Koordination und Kooperation zählen unter anderem regelmäßige Treffen der Minister verschiedenster Ressorts, ein Kooperationsmechanismus der einzelnen Entwicklungsbanken und die Einigung auf einen Währungsfonds. Die Gipfel haben somit eine Doppelfunktion: Sie informieren über die zukünftige Ausrichtung des Bündnisses und haben selbst eine zentrale Rolle bei der Gestaltung.

Die Gipfeltreffen der BRICS-Staaten finden natürlich nicht in einem politischen Vakuum statt. Die folgenden Ausführungen sollen illustrieren, welche politischen Ereignisse Einfluss auf die Vorbereitungen und den Gipfel selbst haben. Bislang scheinen vor allem die im Herbst anstehenden Präsidentschaftswahlen in Brasilien die Planungen zum BRICS-Gipfel in den Schatten zu stellen und auch die Krise in der Ukraine wird diesen Gipfel prägen.

<sup>1</sup> Siehe <<http://brics6.itamaraty.gov.br/>> (4. Juli 2014).

Um den anstehenden Gipfel historisch zu verorten, folgt zunächst ein kurzer chronologischer Überblick über die Entstehung des Staatenbundes und eine Bewertung.

## Von „BRIC“ zu „BRICS“

Im Jahr 2001 prägte der Analyst Jim O’Neill in einem Bericht für Goldman Sachs das Akronym „BRIC“ für die Staaten Brasilien, Russland, Indien und China im Rahmen einer Investmentstrategie. Nach der Veröffentlichung seines Berichts vergingen fünf Jahre, bis daraus im Selbstverständnis der BRIC-Staaten ein Kooperationskonzept wurde und regelmäßige Treffen zwischen Regierungsmitgliedern und Ministern stattfanden. Im Jahr 2009 trafen sich die BRIC-Staatschefs zu ihrem ersten formellen Gipfel in Jekaterinburg, Russland; seitdem findet jährlich in einem der beteiligten Staaten ein Gipfel statt.

Seit 2010 ist Südafrika Mitglied der Staatengruppe und aus „BRIC“ wurde „BRICS“. Wird das Akronym BRICS im akademischen Diskurs oder in den Medien verwendet, bleibt jedoch häufig unklar, ob es sich um eine Bezeichnung für wirtschaftlich erstarkende Staaten handelt, die sonst nicht viel eint, oder aber um eine (sich herausbildende) politische Institution. Die erstgenannte Definition hat in den letzten Jahren vermehrt zu einer kritischen Sicht gegenüber der Staatengruppe geführt. Einbrüche in den Wachstumsraten aller BRICS-Staaten, wenn auch im Falle Chinas auf hohem Niveau, diverse andere wirtschaftliche Probleme (Abzug ausländischen Kapitals, Kreditblasen, Korruption) und ein langsames Wiedererstarren der Wirtschaften Europas und der USA werden häufig als Argumente angeführt, um das Konzept des BRICS-Bundes als eines neuen wirtschaftlichen Machtzentrums für gescheitert zu erklären. Von der anfänglich durchweg positiven wirtschaftlichen Einschätzung, auch in der Berichterstattung vieler deutscher Medien, ist nicht mehr viel zu spüren.

Unabhängig davon, ob diese Einschätzung der wirtschaftlichen Position der BRICS-Staaten realistisch ist oder nicht, bleibt die Frage bestehen, inwieweit eine weitere Institutionalisierung des Staatenbundes möglich ist und welche Rolle hier den Gipfeltreffen zukommt. Dies gilt insbesondere aktuell vor dem Hintergrund der diagnostizierten wirtschaftlichen Entkräftung der BRICS-Staaten.

## Die Ukraine-Krise und die territoriale Integrität

Auch frühere BRICS-Gipfel standen unter dem Einfluss internationaler politischer Entwicklungen, wie beispielsweise dem iranischen Atomprogramm und dem Gewaltausbruch in Syrien.<sup>2</sup> Im Jahr 2014 steht mit der russischen Beteiligung an der Krise in der Ukraine allerdings einer der BRICS-Staaten selbst im Fokus, was eine qualitative Veränderung bedeutet und den Gipfel sicherlich beeinflussen wird. Bislang übten die vier anderen Staaten gegenüber der russischen Regierung keinerlei offene Kritik hinsichtlich ihrer Ukraine-Politik. Brasilien, Indien, China und Südafrika enthielten sich bei der Abstimmung der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 27. März 2014, mit der das Referendum zur Krim für ungültig erklärt wurde. Darüber hinaus sind jedoch auch Unterschiede zu erkennen: Brasilien und Südafrika äußerten sich kaum oder sehr zurückhaltend, während Indien und China implizit ihre Unterstützung Russlands bekundeten.

Die meisten Kommentatoren gehen davon aus, dass die Krise in der Ukraine die Bedeutung der BRICS-Gruppe erhöhen wird, denn dies ist das einzig verbliebene internationale Forum, in dem Russland nicht erklärten Kritikern gegenübersteht. Die Unterstützung der anderen BRICS-Staaten wird mit der gemeinsamen antiwestlichen Oppositionshaltung erklärt. Doch bleibt unklar, ob die Krise in der Ukraine und die internationale Isolation Russlands automatisch zu einem Zusammenrücken der BRICS-Staaten führen. Die Äußerung des nationalen Sicherheitsberaters Indiens, Shivshankar Menon, vom 6. März 2014, der von „legitimen russischen Interessen“ sprach, hat einige Aufmerksamkeit erregt und war die bislang deutlichste Unterstützungsbekundung einer der BRICS-Regierungen. Allerdings war dies die einzige so weit gehende Äußerung eines hohen indischen Funktionsträgers. In einer offiziellen Presseerklärung des Außenministeriums später am

selben Tag findet sich diese Aussage schon nicht mehr.

Während des Treffens zur Atomsicherheit in Den Haag am 24. und 25. März 2014 drohte Australien, Gastgeber des nächsten G20-Gipfels im November, Russland von der Teilnahme an diesem Gipfel auszuschließen. Daraufhin veröffentlichten die Außenminister der BRICS-Staaten eine gemeinsame Erklärung, in der sie sich zu den Vorgängen äußerten und das Verhalten Australiens explizit kritisierten: Entscheidungen zum Forum der G20 könnten nicht von einem Mitgliedsstaat allein getroffen werden. Zudem wurden „Cyber-Bedrohungen“, die bislang noch nicht ausreichend thematisiert worden seien, als „Herausforderung für Frieden und Sicherheit“ bezeichnet und damit die USA implizit kritisiert (BRICS 2014). Gleichzeitig wurde jedoch nicht explizit auf die Ukraine-Krise Bezug genommen. Die Erklärung der Außenminister kann damit als weiteres Indiz dafür gelten, dass das stärkste einende Moment der BRICS-Staaten die Sicherung oder Vergrößerung bestehenden Einflusses in internationalen Foren und Organisationen ist und die Ukraine-Krise selbst nur der Anlass für die gemeinsame Erklärung war.

Es bleibt damit fraglich, ob die Zurückhaltung und das Nichtäußern von Kritik wirklich als Zustimmung zur Vorgehensweise der russischen Regierung interpretiert werden kann oder vielmehr Ausdruck eines Drahtseilaktes ist: Das russische Vorgehen unterminiert nämlich genau jenen internationalen Rechtsanspruch, der von den BRICS-Staaten immer hochgehalten wird: die territoriale Integrität souveräner Staaten. Dies wurde zuletzt während des 5. Gipfeltreffens im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg in Syrien klar: In der eThekwin-Deklaration wurde die „territoriale Integrität und Souveränität Syriens“ betont, was der Zurückweisung einer Intervention von außen gleichkam (BRICS 2013). Als alternative Erklärung für die unterschiedlichen Reaktionen der übrigen BRICS-Staaten bieten sich die jeweils bilateral bestehenden Beziehungen zu Russland an. So könnte das stärkere Engagement Chinas und Indiens (trotz fehlender expliziter Zustimmung) mit ihren intensiveren Beziehungen zu Russland erklärt werden. Indiens Beziehungen zur Sowjetunion waren während des Kalten Krieges konstant eng und auch nach deren Zusammenbruch pflegten Indien und Russland eine enge Partnerschaft. Die Beziehungen zwischen Russland und China haben sich seit 1991

<sup>2</sup> So hat beispielsweise Russland enge Verbindungen zu Syrien und spielte eine ausschlaggebende Rolle bei der internationalen Reaktion auf den Bürgerkrieg, vor allem durch sein wiederholtes Veto im Sicherheitsrat (gemeinsam mit China). Bezüglich des iranischen Atomprogramms haben sich Indien und China kritisch geäußert; die Regierung Indiens erklärte, sie wolle keinen weiteren atomar bewaffneten Staat in der Nachbarschaft. Während die BRICS-Staaten externe Interventionen ablehnen, teilen sie doch zum Teil die inhaltliche Kritik beispielsweise am iranischen Atomprogramm. Dieses Dilemma zieht sich durch die kurze „institutionelle“ Geschichte des Bündnisses.

stetig verbessert, hervorzuheben ist vor allem die Kooperation im Energiesektor. Jüngstes Beispiel ist der im Mai 2014 abgeschlossene Vertrag über die Lieferung von russischem Gas nach China mit einer Laufzeit von 30 Jahren. Somit ist keinesfalls selbstverständlich, dass die Ukraine-Krise zu einem stärkeren Zusammenhalt der gesamten BRICS-Staatengruppe führen wird.

### **Brasilien als widerwilliger Gastgeber**

Neben der Ukraine-Krise wird der Gipfel in Brasilien vor allem von nationalen politischen Themen beeinflusst sein, insbesondere von den Präsidentschaftswahlen im Oktober dieses Jahres. Die bisher eher zögerlichen Bemühungen der brasilianischen Regierung, den Gipfel zu organisieren und im Vorfeld zu gestalten, sind ein Hinweis darauf, dass sie das BRICS-Bündnis nicht in Richtung einer verstärkten Institutionalisierung weiterentwickeln will, sondern innenpolitischen Interessen unterordnet.

Ein Vergleich der Vorbereitungen in Brasilien mit den Vorbereitungen zum letztjährigen Gipfel in Südafrika zeigt, dass die brasilianische Regierung versucht, keine zu große Aufmerksamkeit für den Gipfel zu wecken. Während in Südafrika mehr als drei Monate im Voraus der Internetauftritt, ein Logo und ein Titel feststanden, wurde dieses in Brasilien erst am 10. Juni bekanntgegeben, einen Monat vor dem Gipfel und zwei Tage vor Beginn der Fußballweltmeisterschaft. Auch die Akkreditierung von Journalisten war in Südafrika weit im Voraus möglich und lief über zweieinhalb Monate, während Journalisten in Brasilien nur drei Wochen Zeit hatten, sich akkreditieren zu lassen. Neben diesen formalen Aspekten scheint auch die Grundhaltung der südafrikanischen Regierung allgemein positiver gewesen zu sein. So wurde im Vorfeld eine *Road Show* in allen neun südafrikanischen Provinzen organisiert, um die Bevölkerung über die Bedeutung und die Vorteile der südafrikanischen Mitgliedschaft im BRICS-Bündnis aufzuklären. Auch wurde das Bündnis in der Zeit vor dem Gipfel mehrfach in Reden und Diskussionen von der südafrikanischen Außenministerin und ihrem Stellvertreter thematisiert.

Auch Ort und Zeitpunkt des nun anstehenden Treffens deuten auf Skepsis bei den Verantwortlichen in der brasilianischen Regierung hin. Der 14. Juli, an dem das BRICS-Treffen beginnt, ist der

Tag nach dem Finale der Fußballweltmeisterschaft. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Gipfel zumindest in Brasilien in den Nachwehen des sportlichen Großereignisses eine Nebenrolle spielen wird.<sup>3</sup> Ebenso war die Entscheidung für die Stadt Fortaleza als Austragungsort innenpolitisch motiviert und erschwert die Logistik des Gipfels in Kombination mit der Weltmeisterschaft zusätzlich. Für die brasilianische Präsidentin Dilma Rousseff ist der Gipfel vor allem mit Blick auf die im Oktober 2014 stattfindenden Wahlen riskant. Um zu verhindern, dass die Kritik von der Opposition und zivilgesellschaftlichen Gruppen an der Nähe Rousseffs zu Vladimir Putin zu stark wird, ist sie darauf bedacht, die Bedeutung des Ereignisses in der Öffentlichkeit herunterzuspielen. Ein negatives Vorbild findet sie in ihrem Mentor und Vorgänger Lula da Silva, der im Jahr 2009 den damaligen iranischen Präsidenten Mahmud Ahmadinedschad empfing und damit Proteste auslöste, bei denen unter anderem Ahmadinedschads Haltung gegenüber Israel und die Menschenrechtsverletzungen im Iran eine Rolle spielten. Der Vorgang war vor allem deshalb bemerkenswert, weil außenpolitische Themen in der brasilianischen Öffentlichkeit sonst keine große Rolle spielen. Rousseff wird versuchen, eine solche Situation drei Monate vor der Wahl zu vermeiden (Stuenkel 2014).

### **Wahlen in Südafrika und Indien**

In Indien und Südafrika haben bereits im Frühjahr dieses Jahres Wahlen stattgefunden. Die vermutlich „unspektakulärsten“ Wahlen vor dem Hintergrund des BRICS-Gipfels dürften die Parlamentswahlen im Mai 2014 in Südafrika gewesen sein, die den regierenden African National Congress (ANC) und Präsident Jacob Zuma mit 62 Prozent der Stimmen klar im Amt bestätigten. Während die Meinungen zur Bedeutung des Wahlergebnisses für das Land selbst auseinandergehen, ist doch anzunehmen, dass das Ergebnis nicht zu Veränderungen der südafrikanischen Außenpolitik führt.

Dies ist im Falle Indiens nicht so eindeutig. Hier wurde der bislang regierende Indian National Congress (INC) im Mai von der Bharatiya Janata Party (BJP) abgelöst, deren Spitzenkandidat Narendra Modi nun als Premierminister mit absoluter

<sup>3</sup> Die Terminwahl war allerdings auch von der chinesischen Regierung beeinflusst, die auf einen späteren Termin als ursprünglich geplant (März/April 2015) hinwirkte.



Mehrheit regiert. Es wird erwartet, dass Modi einen härteren Kurs in Bezug auf Konflikte mit den Nachbarstaaten Indiens, insbesondere auch mit China, einschlägt; darauf deuten einige seiner Äußerungen im Wahlkampf und das vor der Wahl veröffentlichte BJP-Programm hin. Es plädiert für „freundliche Beziehungen zu Indiens Nachbarn“ (Betz, Destradi und Neff 2014), kündigt aber auch eine „konsequente Position und starke Maßnahmen“ an, sollten es die nationalen Interessen erfordern (BJP 2014). Gleichzeitig wird erwartet, dass Modis Außenpolitik sich vor allem an der indischen Wirtschaft orientieren und somit im Spannungsfeld zwischen Unnachgiebigkeit und Pragmatismus zu verorten sein wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich die neue indische Regierung international positioniert. Die Beziehung Indiens zu China ist die angespannteste bilaterale Beziehung innerhalb der BRICS-Gruppe, vor allem aufgrund der ungeklärten Grenzziehung. Daher könnte eine mögliche Veränderung der indischen Außenpolitik gegenüber China die Kooperation der BRICS-Staaten untereinander nachhaltig beeinflussen.

### Die Agenda des Gipfels

Trotz all dieser Schwierigkeiten haben sich die Teilnehmer des Gipfels einige wichtige Themen auf die Agenda geschrieben. Die Tagesordnungspunkte, die im Vorfeld des Gipfels explizit benannt wurden, sind die geplante BRICS-Entwicklungsbank und ein gemeinsamer Währungsfonds. Während der Vorstellung des Programms wurde erklärt, dass sich die Mitgliedsstaaten jeweils in einer „fortgeschrittenen Phase“ der Verhandlungen befänden.

Teils aus Unzufriedenheit mit den etablierten Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF), teils aus pragmatischen Erwägungen planen die BRICS-Staaten seit Längerem die Etablierung „eigener“ internationaler Finanzinstitutionen: eine Entwicklungsbank, die vor allem Infrastrukturprojekte finanzieren, und einen Währungsfonds, der die Währungen der BRICS- und auch anderer Schwellen- und Entwicklungsländer stabilisieren soll. Während der Fonds ursprünglich über 240 Mrd. USD verfügen sollte, erzielten die Staats- und Regierungschefs im September 2013 nur eine Einigung über 100 Mrd. USD. Dabei soll China den Löwenanteil von 41 Mrd. USD aufbringen, Indien, Brasilien und Russland jeweils 18 Mrd. USD und Südafrika soll

die restlichen 5 Mrd. USD beisteuern. Allerdings ist unklar, wie der Fonds genau operieren wird, beispielsweise welche Modalitäten im Ernstfall vorgesehen sind und an welche Bedingungen die Hilfen geknüpft werden sollen. Bislang verlautet nur, dass sich der Währungsfonds an der sogenannten Chiang-Mai-Initiative – einem finanziellen Sicherungssystem der ASEAN-Staaten, Japans, Chinas und Südkoreas – orientieren soll. Der Währungsfonds wird nicht als eigene Institution eingerichtet werden, vielmehr werden die jeweiligen Zentralbanken die designierten Reserven halten.<sup>4</sup> Er soll nicht permanent operieren, sondern nur in Notfällen aktiviert werden.

Damit ist die Frage nach der Entwicklungsbank die wichtigste, die sich im Zusammenhang mit dem Gipfel in Brasilien und der Zukunft des BRICS-Bundes als Institution stellt. Zum ersten Mal wurde die Idee einer Entwicklungsbank in der Delhi-Deklaration von 2012 erwähnt. Damals erhielten die Finanzminister den Auftrag, die Realisierbarkeit einer solchen gemeinsamen Bank auszuloten. Nachdem die Machbarkeitsstudie positiv ausgefallen war, einigten sich die Finanzminister der BRICS-Staaten 2013 in Durban auf die Etablierung einer Entwicklungsbank, jedoch ohne konkrete inhaltliche oder zeitliche Vorgaben zu machen. Seitdem weisen sie darauf hin, dass die Bank anlässlich des Gipfels im Juli 2014 von den Staats- und Regierungschefs offiziell eingesetzt werden könnte. Allerdings scheinen die wichtigsten Streitpunkte bislang noch nicht gelöst zu sein. Hierzu zählen die Wahl des Ortes für die Zentrale der Bank sowie die Entscheidungen über die Währung, in der die Bank ihre Transaktionen abwickeln soll, und über ihren ersten Präsidenten. Die letztgenannte Frage ruft Erinnerungen an die Wahl des Weltbankpräsidenten im Jahr 2012 wach, bei der sich die BRICS-Staaten nicht auf einen Kandidaten einigen konnten, obwohl die Möglichkeit bestand, zum ersten Mal mit Unterstützung von außerhalb ihrer Staatengruppe zu verhindern, dass ein US-Amerikaner zum Präsidenten ernannt wird. Da diese historische Chance nicht wahrgenommen wurde, wird wohl auch die Wahl des ersten Präsidenten der eigenen Entwicklungsbank problematisch verlaufen. Die jedoch am schwierigsten zu lösenden Fragen dürften sich hinsichtlich der Kapitalisierung stellen.

<sup>4</sup> Es handelt sich somit auch nicht um einen Fonds im Sinne einer gemeinsamen Finanzreserve, zu der jedes Mitglied beiträgt, sondern um die Gewährleistung von Zahlungen.

Diese Herausforderung ist repräsentativ für die Probleme der BRICS-Gruppe, die aus extrem ungleichen Staaten besteht, mit einer starken Übermacht Chinas. Im Wesentlichen werden zwei Modelle diskutiert: Ein Kapitalstock (vermutlich 50 Mrd. USD), der paritätisch von allen Mitgliedern aufgebracht wird, oder ein Modell, in dem die Mitglieder gemäß ihrer Zahlungsfähigkeit unterschiedlich hohe Beiträge leisten, wie dies bereits für den geplanten Währungsfonds beschlossen wurde. Sollten die Mitgliedsstaaten ungleiche Anteile einzahlen, würde dies auch bedeuten, dass die Stimmrechte in den relevanten Gremien der Bank dem jeweiligen Anteil entsprechend gewichtet würden. Eine Kapitalisierung „auf demokratische Art“ in Höhe von insgesamt 50 Mrd. USD wäre der kleinste gemeinsame Nenner für alle fünf Staaten; die Summe liegt aber weit unter dem, was China finanziell eigentlich beizutragen vermag. Eine Einigung auf das paritätische Modell ist vor allem deswegen wahrscheinlich, weil anderenfalls die Kritik der BRICS-Staaten an den undemokratischen Entscheidungsstrukturen internationaler Institutionen wie der Weltbank unglaublich wäre. Es wäre wenig überzeugend, eine explizit als Alternative zur Weltbank und zum IWF stilisierte Institution zu schaffen, die im Wesentlichen genauso funktioniert. Auf der anderen Seite wäre die Handlungsfähigkeit der künftigen Bank bei einem Kapitalstock von nur 50 Mrd. USD von vornherein geschwächt und sie würde weit hinter ihrem finanziellen Potenzial zurückbleiben. So verfügt beispielsweise die Weltbank über etwa 223 Mrd. USD und allein die chinesische Entwicklungsbank stellte im Jahr 2013 Kredite im Wert von etwa 100 Mrd. USD zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund erscheint es wahrscheinlich, dass die BRICS-Staaten sich vorerst nur auf ein Abkommen zum Währungsfonds, nicht aber zur geplanten Entwicklungsbank einigen werden.

Weitere Themen wurden im Vorfeld nicht konkret benannt. Allerdings wurde während der Vorstellung des Programms erwähnt, es sei ein Ziel des Gipfels, die „Rolle von BRICS bei der Erreichung der Millenniumsziele hervorzuheben“. Es ist folglich durchaus denkbar, dass die BRICS-Staatschefs nicht nur Rückschau auf die Millenniumsziele halten werden, sondern sich gleichzeitig auch in die hochaktuelle Debatte um die Post-2015-Entwicklungsagenda einschalten werden, die die BRICS-Staaten selbst in hohem

Maße betrifft und die wiederum direkt mit der geplanten Entwicklungsbank zusammenhängt.

### Ein schwieriger Aufstieg zum Gipfel

Die Debatte um die Bedeutung des BRICS-Bündnisses ist teilweise stark politisiert und es treffen extreme Positionen aufeinander. Dies gilt sowohl für die eher wirtschaftlich, als auch für die eher politisch orientierte Debatte, wobei diese natürlich oftmals nicht klar zu trennen sind. Eine optimistische Sichtweise auf die Staatengruppe als politische Institution attestiert ihr eine mögliche „Demokratisierung der internationalen Beziehungen“ und die Schaffung einer „gerechten Weltordnung“ (Mallavarapu 2013). Dies schreiben sich auch die BRICS-Staaten immer wieder selbst auf ihre Fahnen.

Abgesehen von der Frage, ob ein politischer Machtgewinn des BRICS-Bündnisses als Institution diese Ansprüche verwirklichen kann, wäre es zunächst notwendig, eine stärkere Institutionalisierung zu erreichen, um diesen Hoffnungen ansatzweise gerecht werden zu können. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die BRICS-Gruppe ihre Bezeichnung einer Investmentstrategie des englischen Ökonomen O'Neill verdankt (O'Neill selbst wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass den BRICS-Staaten mehr Einfluss in globalen Institutionen gewährt werden solle), ist der bisherige Werdegang dieses politischen Gebildes durchaus erstaunlich. Angesichts des am häufigsten genannten Arguments der Kritiker des Konzepts, der enormen Unterschiede zwischen den BRICS-Staaten, scheinen selbst die regelmäßigen Treffen verschiedener Minister und der Staatsoberhäupter beachtlich, ganz zu schweigen von der Einigung über den Währungsfonds. Oftmals wird darauf hingewiesen, dass die Kooperation zwischen den BRICS-Staaten auf der „Track-Two-Ebene“ zu einem „verdichteten Austausch“ geführt habe; dies sei für den Fortbestand der BRICS-Gruppe zentral. Doch obwohl ein solcher Austausch wichtig und unabdingbar ist, kann er dauerhaft kein Ersatz für die verstärkte Kooperation auf höchster politischer Ebene sein, wenn die BRICS-Staaten die Weltordnung nachhaltig verändern wollen. Die nächste Gelegenheit zur verstärkten Institutionalisierung haben die beteiligten Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfel in Fortaleza.

Die bisherigen Ausführungen lassen indes die Schlussfolgerung zu, dass in Fortaleza kein „großer Wurf“ zu erwarten ist. Anstehende Wahlen und die Krise in der Ukraine verschlechtern die Aussichten für signifikante Fortschritte. Brasiliens Widerwilligkeit als Gastgeber, bedingt durch die anstehenden Präsidentschaftswahlen, deutet gleich auf mehrere Konflikte innerhalb der Gruppe hin: Zum einen zeigt sich, dass die Unterschiede der politischen Systeme und Kulturen der BRICS-Staaten problematisch sind. So ist die skeptische Haltung der brasilianischen Regierung dem Gipfel gegenüber vor allem dadurch bedingt, dass sie vor der Wahl keine allzu große Nähe zu Vladimir Putin demonstrieren will. Zum anderen deutet dies auf ein weiteres Problem hin, nämlich die Unterordnung des BRICS-Bündnisses unter andere politische Zielsetzungen. Für die brasilianische Präsidentin Rousseff hat die Innenpolitik absoluten Vorrang und dabei kann aus ihrer Perspektive der anberaumte BRICS-Gipfel im Moment nur stören. Schließlich zeigen auch die verschiedenen Reaktionen der BRICS-Staaten während der Ukraine-Krise, dass ihre antiwestliche Opposition kein Automatismus ist und sie sich nicht enger zusammenschließen, sobald es um die Ablehnung vermeintlich westlich geprägter Positionen geht. Auch hier zeigen sich die Unterschiede in der Haltung der BRICS-Regierungen und die unterschiedlichen bilateralen Beziehungen. Die außenpolitische Positionierung der BRICS-Staaten wird durch das russische Vorgehen auf eine harte Probe gestellt, da eine konsequente Unterstützung Russlands völlig konträr zu ihrer bisherigen Haltung in internationalen Konflikten wäre und sie künftige Interventionen nicht mehr glaubwürdig ablehnen könnten.

Die brasilianische Regierung ist sich all dieser Probleme durchaus bewusst und warnt deshalb vorsorglich vor zu hohen Erwartungen an den Gipfel. Im Internetauftritt zum Gipfel wird erklärt, man werde das Bündnis „vorsichtig und schrittweise konsolidieren und den Institutionalisierungsprozess graduell vorantreiben“. Ankündigungen spektakulärer Durchbrüche klingen anders.

## Literatur

- Betz, Joachim, Sandra Destradi und Daniel Neff (2014), *Wahlen in Indien 2014: Mandat für den Wandel*, GIGA Focus Asien, 6, online: <[www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_asien\\_1406\\_0.pdf](http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1406_0.pdf)> (4. Juli 2014).
- Bharatiya Janata Party (BJP) (2014), *Manifesto 2014*, online: <[www.bjp.org/images/pdf\\_2014/full\\_manifesto\\_english\\_07.04.2014.pdf](http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf)> (13. Juni 2014).
- BRICS (2013), *eThekwini Declaration*, online: <[www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/](http://www.brics5.co.za/fifth-brics-summit-declaration-and-action-plan/)> (13. Juni 2014).
- BRICS (2014), *Chairperson's Statement on the BRICS Foreign Ministers Meeting Held on 24 March 2014 in The Hague, Netherlands*, online: <[www.brics5.co.za/chairpersons-statement-on-the-brics-foreign-ministers-meeting-held-on-24-march-2014-in-the-hague-netherlands/](http://www.brics5.co.za/chairpersons-statement-on-the-brics-foreign-ministers-meeting-held-on-24-march-2014-in-the-hague-netherlands/)> (13. Juni 2014).
- Mallavarapu, Siddharth (2013), BRICS: Hoffnung auf eine gerechte Weltordnung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50-51, online: <[www.bpb.de/apuz/173791/hoffnung-auf-eine-gerechte-weltordnung?p=all](http://www.bpb.de/apuz/173791/hoffnung-auf-eine-gerechte-weltordnung?p=all)> (13. Juni 2014).
- Stuenkel, Oliver (2014), Expectations for 6th BRICS Summit Dim Further in New Geopolitical Scenario, in: *Post-Western World*, 17. März, online: <[www.postwesternworld.com/2014/03/17/expectations-geopolitical-scenario/](http://www.postwesternworld.com/2014/03/17/expectations-geopolitical-scenario/)> (13. Juni 2014).

## ■ Die Autoren

Dr. Miriam Prys ist Lead Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien und Akademische Direktorin des GIGA Doktorandenprogramms. Sie ist Mitglied im Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“.

E-Mail: <miriam.prys@giga-hamburg.de>, Webseite: <www.giga-hamburg.de/team/prys>

Benedikt Franz ist studentischer Mitarbeiter im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“.

E-Mail: <benedikt.franz@freenet.de>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

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

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flemes, Daniel (2011), India, Brazil and South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition, in: *International Studies*, 46, 4, 401-421.

Kappel, Robert (2011), The Challenge to Europe: Regional Powers and the Shifting of the Global Order, in: *Intereconomics*, 46, 5, 275-286.

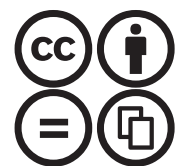
Kappel, Robert (2013), Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft, in: *Wirtschafts-politische Blätter*, 2, 193-208.

Kappel, Robert, und Birte Pohl (2013), *Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS-Staaten*, GIGA Focus Global, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Prys, Miriam (2013), Die neue Macht der BRICS: Realität oder Rhetorik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50-51, online: <www.bpb.de/apuz/173789/realitaet-oder-rhetorik>.



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



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

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

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

IMPRESSUM