

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

BRICS ZU BRICS+

Von entwicklungspolitischem Anspruch
zur geopolitischen Herausforderung

Uwe Optenhögel
Februar 2024



Mit der Erweiterung zu BRICS+ soll die politische Hegemonie des Westens in der globalen Ordnung ebenso gebrochen werden wie die Dominanz des US-Dollars in der globalen Ökonomie.



Das Verhältnis zwischen Staaten und »Zivilisationen« verändert sich mit der ökonomischen und technologischen Modernisierung der ehemaligen »Dritten Welt«. Die BRICS geben diesen Veränderungen ein institutionelles Gesicht.



Wenn die EU ein *global player* bleiben will, wird sie lernen müssen, autonome Entscheidungen zu fällen. Sie wird sich ernsthaft auf Länder des »Globalen Südens« einlassen müssen – ohne zu belehren und einzuschüchtern.

Inhalt

ANSPRUCH AUF EINEN ANGEMESSENEN PLATZ IN DER GLOBALEN ORDNUNG	2
PRIORITÄTEN DER GRÜNDUNGSSTAATEN	3
ENTTÄUSCHTE AMBITIONEN UND DER BLICK NACH INNEN	3
DIE PANDEMIE UND RUSSLANDS KRIEG ALS KATALYSATOREN	4
BRICS-ERWEITERUNG ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DEN WESTEN	5
OFFENE ZUKUNFT, ABER EIN WECKRUF FÜR DEN WESTEN	6

BRICS ZU BRICS+: VON ENTWICKLUNGSPOLITISCHEM ANSPRUCH ZUR GEOPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNG

Der BRICS-Gipfel in Südafrika im Sommer 2023 könnte als ein denkwürdiges Datum in die Annalen der internationalen Politik eingehen. Inmitten einer großangelegten Kampagne der G7-Länder,¹ Russland wegen seines Angriffs auf die Ukraine international zu isolieren, entschieden sich einige wichtige regionale Mächte der nicht-westlichen Welt, einen Antrag auf Mitgliedschaft bei den BRICS zu stellen, wo Russland eines der führenden Mitglieder ist. Im Januar 2024 wurde die Gruppe mit Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten um fünf auf zehn Mitglieder erweitert.² Das Zeichen, das damit an den Westen gesendet wird, könnte deutlicher nicht sein: Diese Länder sind nicht länger bereit, sich von irgendjemandem vorschreiben zu lassen, wie sie handeln sollen oder mit wem sie auf internationaler Bühne zusammenarbeiten dürfen.

ANSPRUCH AUF EINEN ANGEMESSENEN PLATZ IN DER GLOBALEN ORDNUNG

BRICS wurde im Sommer 2009 mitten in der internationalen Finanzkrise gegründet. Obwohl die Verantwortung für die Krise bei den westlichen Finanzinstitutionen und Banken lag, wurde es offensichtlich nicht als problematisch gesehen, das Akronym zu übernehmen, das von Goldman Sachs erfunden worden war, einer der größten amerikanischen Investmentbanken und Hauptschuldigen an der Krise. Die Bank hatte einen neuen Fonds aufgelegt, um das üppig vorhandene Kapital seiner Investoren in die dynamischsten aufstrebenden Märkte von Brasilien, Russland, Indien und China fließen zu lassen. Südafrika kam auf Anregung Chinas 2011 hinzu: Aus BRIC wurde BRICS.

Nach fast drei Jahrzehnten der Expansion und teilweise spektakulären Wachstumsraten vor allem in China war deutlich geworden, dass die Globalisierung von Güter- und Finanzmärkten auf einem deregulierten Kapitalismus basierte, dessen Gier so weit ging, die gesamte internationa-

le Wirtschaftsordnung an den Rand des Zusammenbruchs zu führen. Dies mündete in die größte globale Wirtschaftskrise seit der großen Depression Ende der 20er Jahre des letzten Jahrhunderts. Die Schwellenländer, wie auch der Globale Süden insgesamt, sahen sich in ihrer Überzeugung bestätigt, dass die internationale Ordnung am Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts die Welt von gestern repräsentierte. Von der Weltbank bis zum Internationalen Währungsfonds (IWF), vom UN-Sicherheitsrat bis zur weltweiten Macht des US-Dollars, die Institutionen der Weltordnung spiegelten nicht die Machtverhältnisse im Jahr 2009, sondern die von 1945.

Die Schwellenländer und die Entwicklungsländer waren mehr denn je davon überzeugt, dass sie in diesem multilateralen System nicht angemessen repräsentiert waren, da es weder ihren Anteil an der Weltbevölkerung noch ihr wachsendes politisches und wirtschaftliches Gewicht widerspiegelte. Als die BRICS-Gruppe sich formierte, repräsentierten ihre Mitgliedsländer etwa 40 Prozent der Weltbevölkerung. Der Anteil der BRICS-Staaten am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs von 8 Prozent im Jahr 2001 auf 26 Prozent im Jahr 2023 (in US-Dollars). In dieser Periode fiel der Anteil der G7-Staaten von 65 auf 43 Prozent. Zwischen 1990 und 2022 erreichten die BRICS-Staaten eine Wachstumsrate von 4,5 Prozent, verglichen mit den mageren 1,5 Prozent der G7-Staaten, wobei China (12,3 %) und Indien (6,4 %) die treibenden Kräfte darstellten.³

Seit ihrer Gründung sind die BRICS ein loser Verbund zwischen sehr unterschiedlichen Staaten, deutlich diverser als beispielsweise die G7. Die Gruppe ist schwach institutionalisiert; sie verfügt weder über formale Kriterien für eine Mitgliedschaft noch über eine gemeinsame Charta oder Exekutiv- und Legislativorgane. Es gibt noch nicht einmal ein ständiges Büro. Weiter ist die Ländergruppe sehr heterogen im Hinblick auf ihre politische, militärische und wirtschaftliche Zusammensetzung: Demokratische und autoritäre Regierungen arbeiten zusammen und drei der Mitglieder sind Atommächte (Russland, China und Indien). Das wirtschaftliche Gewicht der Gruppe ist sehr ungleich verteilt. Chinas BIP ist höher als das aller anderen Mitglieder

¹ Zur Gruppe der Sieben gehören: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, die USA, Kanada und die Europäische Union

² In Johannesburg war auch Argentinien aufgenommen worden. Aber der kürzlich gewählte neue Präsident des Landes, Javier Milei, hatte bereits in seiner Wahlkampagne angekündigt, dass er eine Mitgliedschaft in den BRICS für Argentinien ausschließt.

³ Conte, N. (2023) »Charted: Comparing the GDP of BRICS and the G7 countries.« *Visual Capitalist*, 23. Oktober; Gylafson, T. (2023) »G7 versus the BRICS: Taking stock in 12 figures.« *Social Europe*, 3. Oktober.

zusammen und repräsentiert über 70 Prozent der gesamten Wertschöpfung der Gruppe. Es gibt offene Konflikte, ja sogar militärische Zusammenstöße zwischen einzelnen Ländern wie etwa China und Indien. Dennoch teilen die Mitgliedstaaten wichtige gemeinsame Interessen im Hinblick auf eine Reform des multilateralen Systems der UN, auf das internationale Finanzsystem, auf Handel und Entwicklung.

PRIORITYÄTEN DER GRÜNDUNGSSTAATEN

Die Abschlusserklärungen der letzten 15 BRICS-Gipfel werden in dieser Hinsicht sehr deutlich. Seitdem die Gruppe existiert, haben sich drei Prioritäten herauskristallisiert:

1. Das Finanzsystem: Die Abschlusserklärung des ersten Gipfels lautete dazu: »Wir wollen die Reform der internationalen Finanzinstitutionen vorantreiben, um die Veränderungen in der Weltwirtschaft abzubilden. Die Schwellen- und Entwicklungsländer müssen in den internationalen Finanzinstitutionen besser repräsentiert sein und eine stärkere Stimme haben. Deren Führungsebene und das Spitzenpersonal sollten in einem offenen, transparenten und leistungsbezogenen Prozess ausgewählt werden. Wir sehen auch die Notwendigkeit für ein stabiles, berechenbares und diversifiziertes internationales Währungssystem.«⁴
2. Entwicklung und Handel: Die BRICS unterstützten zunächst entschieden die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) und ab 2015 die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Die in dieser Zeit von den BRICS vertretene Position erkannte den nachhaltigen Einfluss der großen UN-Konferenzen auf die Entwicklungsagenda an – bis hin zur Welt-Klima-Konferenz in Paris und der Verabschiedung der SDGs. Diese Phase der multilateralen Politik war durch eine »Vergesellschaftung« der internationalen Beziehungen geprägt. Nicht-Regierungsorganisationen unterschiedlichster Art gestalteten die Agenda der internationalen Politik mit. Als bekanntestes Beispiel dafür mag das Welt-Sozial-Forum (keine UN-Veranstaltung) gelten, das sich selbst als »Gipfel von unten« sah.
3. Eine weitreichende Reform des Systems der UN und der Ausgestaltung von Multilateralismus.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass das Erscheinen der BRICS auf der internationalen Bühne mit einer starken Legitimation im Globalen Süden einherging. Es trat ein Akteur in Erscheinung, der für eine fairere multipolare Ordnung eintrat, was als weiterer Schritt in Richtung einer Emanzipation der Entwicklungsländer gesehen wurde. Das Ende des europäischen Kolonialismus schien ein entscheidender, aber unvollendeter Schritt auf dem Weg zur Befreiung. Er wurde schnell von neo-kolonialen Abhängigkeiten

und Ausbeutung abgelöst, die auf den vom US-Dollar dominierten Finanzmärkten basierte. Das wurde besonders deutlich während der Schuldenkrise, unter der die Entwicklungsländer während der 1980er Jahre zu leiden hatten.

Die Strukturanpassungsprogramme, die der IWF verordnete, verlangten von den Empfängerländern, ihren Handel zu liberalisieren, zu privatisieren und, als Bedingung für die Kredite, die sie brauchten, eine ganze Reihe von Sparmaßnahmen zu ergreifen. Diese Maßnahmen zwangen die Länder dazu, ihre Sozialleistungen zu kürzen und führten zu einer Zunahme von Armut und Ungleichheit. Für viele Entwicklungsländer bedeutete dies das Ende einer selbstbestimmten nationalen Entwicklung.

Angesichts eines solchen Startszenarios sahen viele Analysten in der BRICS-Gruppe eine Herausforderung für den Westen und die G7. Doch die hohen Erwartungen wurden nicht erfüllt. Das erwartete Wachstum der Schwellenländer stellte sich nicht ein. Stattdessen verloren die BRICS an Momentum. Brasilien und Südafrika waren mit gravierenden innenpolitischen Problemen beschäftigt. Und Russland stagnierte als eine Rentenökonomie, die über den Export von Energie und Rohstoffen nicht nennenswert hinauskam. »Die nicht-asiatischen BRICS-Ökonomien stagnierten in den 2010er Jahren. Auf Gipfelkonferenzen gab die Gruppe verworrene Statements über den heimtückischen Westen ab, die der heimtückische Westen schlicht ignorierte. Es sah aus, als sei die BRICS tot«,⁵ so charakterisierte *The Economist* diese Phase.

ENTTÄUSCHTE AMBITIONEN UND DER BLICK NACH INNEN

Als die Weltwirtschaft sich im Nachgang der Finanzkrise wieder konsolidierte, begann der Reformdruck auf den Westen abzunehmen, der auf den ersten Treffen der G20 nach der Finanzkrise so prägend war. Die Hoffnungen, dass der Globale Süden endlich eine wichtigere Rolle dabei spielen könnte, die internationale regelbasierte Ordnung mitzugestalten, wurden enttäuscht: Seitdem wird die Reform des multilateralen UN-Systems in einer Endlosschleife debattiert; der UN-Sicherheitsrat blockiert sich selbst; der IWF und die Weltbank verbleiben in Händen der Europäer bzw. US-Amerikaner; und die Welthandelsorganisation erweist sich als handlungsunfähig. Im Hinblick auf die institutionalisierten Foren der globalen Politik waren die 2010er Jahre für den Globalen Süden eine verlorene Dekade. In den G20 dagegen dürften BRICS die Position des globalen Südens gestärkt haben.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, was die BRICS in dieser Phase zusammengehalten hat. Trotz ihres globalen Bedeutungsverlustes erfüllte die Gruppe eine ganze Reihe wichtiger Funktionen für ihre Mit-

⁴ S. BRICS-Website: <https://infobrics.org/news/summits/> (05.02.2024).

⁵ »The BRICS bloc is riven with tensions.« *The Economist*, 17. August 2023.

glieder: Sie bot eine Plattform, um das existierende internationale System zu kritisieren; sie sorgte indirekt für die Stabilität der jeweiligen Regime und bot Schutz gegen ungewollte äußere Einmischung (Prinzipien der Souveränität und Nicht-Einmischung); sie ermöglichte wechselnde außenpolitische Allianzen. Hinzu kam, dass die Mitgliedschaft in der Gruppe dem internationalen Image zuträglich war. Und für Brasilien und Südafrika, als den einzigen Mitgliedern auf ihrem jeweiligen Kontinent, war die BRICS-Mitgliedschaft ein Mittel, ihren Einfluss auf die Region zu projizieren.

Wichtiger als all dies war in dieser Phase aber, dass die BRICS begannen, multilaterale Institutionen aufzubauen, ihre internen Beziehungen zu stärken und sich auf die Rückkehr zur Geopolitik in den internationalen Beziehungen einzustellen. 2015 wurde die New Development Bank (NDB) gegründet, die ihren Sitz in Shanghai nahm. Parallel dazu wurde eine Vereinbarung zur Einrichtung einer Sicherheitsreserve getroffen, die als Puffer bei etwaigem Finanzdruck aufgrund globaler Entwicklungen dienen soll. Der Gründungsprozess der Bank war langwierig und von Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten begleitet. Dabei ging es auch um eine etwaige Dominanz Chinas am Eigenkapital der Bank, was die anderen Mitgliedsländer ablehnten. Letztlich wurde das Einlagekapital von 50 Mrd. Euro zu gleichen Teilen gezeichnet. Zur genannten Sicherheitsreserve trägt China allerdings 41 Prozent bei. Abgesehen davon, dass das Bilanzvolumen der Bank sehr viel geringer ist als das der Weltbank oder des IWF, wird ein Großteil der Geschäfte immer noch in Dollar abgewickelt. Nicht nur westliche Beobachter sehen die bisherigen Geschäftspraktiken der NDB kritisch (Mangel an Transparenz, zu viele Kredite in Dollar, die Dominanz der Gründungsmitglieder in den Aufsichtsräten usw.). »Das deutet nicht auf eine wirklich fortschrittliche Bank des Globalen Südens hin«, sagt Professor Daniel Bradlow von der University of Pretoria in Südafrika.⁶ Einige der Beobachter des Geschäftsgeschehens der NDB gehen in ihrer Kritik sehr weit: »Wie die BRICS-Staaten daran scheitern, das globale Finanzsystem neu auszurichten«,⁷ war eine Überschrift im französischen Fernsehkanal *France24*.

Unabhängig von dieser Fremdwahrnehmung: Aus Sicht der Gesellschafter, der BRICS-Staaten, war ein Anfang gemacht. Parallel verfolgte China entschieden seine eigene globale Strategie in Form der Neuen Seidenstraße und beteiligte sich prominent an der Gründung einer weiteren Entwicklungsbank, der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), was den Start der BRICS-Bank (NDB) überschattete.⁸

Der wichtigste Aspekt in den 2010er Jahren war aber vermutlich die Stärkung der internen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich von Investitionen und Handel, die gegenseitig ausgeweitet wurden. Der Austausch und die Kommunikation zwischen den nationalen Regierungen und regierungsnahen Organisationen wurde verstärkt und zusätzlich zu den jährlichen Gipfeln wurden zahlreiche Arbeitsgruppen und Foren eingerichtet. Bis zur Mitte der Dekade unterlagen brasilianische und internationale NGOs, wie Oxfam, der Illusion, dass sie die BRICS im Umgang mit der Zivilgesellschaft beraten könnten.⁹ Doch im Rahmen der BRICS treffen sich keine NGOs oder gesellschaftspolitisch engagierte Aktivisten, sondern Repräsentanten von Ministerien, Regierungsparteien, Firmen, Universitäten etc. Dies ermöglicht die Bildung von Netzwerken funktionaler Eliten, die eng mit den jeweiligen Regierungen bzw. Regimen verbunden sind. Diese Praxis zeigt, dass die Gruppe der BRICS-Staaten nicht die Absicht hat, zivilgesellschaftliche Organisationen an der Gestaltung ihrer Politik zu beteiligen. Das Gegenteil ist der Fall: Die Praxis der BRICS konterkariert die oben beschriebene »Vergesellschaftung« internationaler Politik, die die vorangegangenen Dekaden gekennzeichnet hatte. BRICS ist ein rein zwischenstaatliches Unterfangen.¹⁰

DIE PANDEMIE UND RUSSLANDS KRIEG ALS KATALYSATOREN

All diese Entwicklungen verliefen weitgehend unterhalb des Radars des Westens, der seit der Finanzkrise vor allem damit beschäftigt ist, multiple und zunehmend gleichzeitig auftretende Krisen zu managen und sich an die Rückkehr der Geopolitik zu gewöhnen. Spätestens mit der Pandemie und der russischen Invasion der Ukraine wurde deutlich, dass es nicht mehr selbstverständlich ist, dass die Staaten des Globalen Südens westliche Positionen teilen und diesen folgen. Es wurde im Gegenteil klar, dass die lange westliche Ignoranz einen hohen Preis hat. Sowohl die Pandemie als auch Russlands Angriffskrieg beförderten den Trend zu einer Neuordnung des internationalen Systems und zur De-Globalisierung der Wirtschaft. Mit Blick auf die Pandemie mussten die Entwicklungsländer die bittere Erfahrung machen, dass die reichen Länder des Westens nicht willens waren, den Covid-19-Impfstoff als »globales öffentliches Gut« anzuerkennen, wie es von Indien und Südafrika gefordert wurde.¹¹ Stattdessen schützten sie die

⁶ »The BRICS bloc is riven with tensions.« *The Economist*.

⁷ Die Rolle und die Wirkung der NDB wird in internationalen Medien diskutiert. S. z. B.: »How the BRICS nations failed to rebuild the global financial order.« *Reddit Website*; D. Zhang (2016) »NDB: A bank with a question mark.« *DW*, 4. August.

⁸ Zu Chinas globaler Strategie unter Präsident Xi, s.: U. Optenhögel (2022) »Sind Chinas beste Zeiten schon vorbei?« *Mit Sicherheit kontrovers* Blog, 21. November; U. Optenhögel (2023) »China en el orden global: ¿socio comercial, competidor o alternativa sistémica?« *Nueva Sociedad*, Januar.

⁹ S. »Improving global governance through engagement with civil society: The case of BRICS.« *Oxfam Briefing Note*, March 2016; F. Mello (2014) »Wohin geht die BRICS-Gruppe?« *IPG*, 28. Juli; W. Gumedé (2018) »Strengthening civil society influence on BRICS.« *Democracy Works Foundation. Policy Brief* 29, 15. Juni.

¹⁰ Das gilt nicht gleichermaßen für alle Mitgliedsländer. Es ist aber wenig überraschend, wenn man bedenkt, wie China und Russland mit Bürgerinnen und Bürgern umgehen, die nicht systemkonform sind. Sie werden systematisch überwacht, verfolgt, manchmal ermordet oder auf verschiedene Arten und Weisen weggesperrt.

¹¹ S. die Debatte zu diesem Thema: B. Dhar (2021) »India's vaccine diplomacy for the global good.« *East Asia Forum*, 8. Februar; »Campaigners warn that 9 out of 10 people in poor countries are set to miss out on COVID-19 vaccine next year.« *Oxfam Press Release*, 9. Dezember 2020.

Patente ihrer multinationalen Pharmakonzerne – trotz einer weltweiten Pandemie mit ungewissem Ausgang. Der Ausbruch des Krieges in der Ukraine zeigte schnell, dass Kriege, die von großen Mächten geführt werden, weitreichende globale Konsequenzen nach sich ziehen und bestenfalls militärisch regional begrenzt werden können.

Der Krieg selbst und die entschiedene Unterstützung des Westens für die Ukraine führten zu Unterbrechungen globaler Lieferketten und zur Verknappung von wichtigen Gütern auf verschiedenen Märkten (Nahrung, Rohstoffe, Energie usw.). Dies führte schnell zu steigenden Preisen, höheren Zinsen und Inflation, was das Thema Verschuldung wieder auf die Agenda vieler Entwicklungsländer setzte. Das Ziel der westlichen Allianz war, Russland zu einem Paria zu machen und es durch harte und bis dato beispiellose umfassende Sanktionen ökonomisch in die Knie zu zwingen. Doch es stellten sich ungewollte Nebenwirkung der Sanktionen ein, die nicht nur die globale Wirtschaft betrafen, sondern auch weitreichenden Zumutungen für ihre eigene Bevölkerung beinhalteten.

Vor diesem Hintergrund stimmten viele Länder des Globalen Südens im März 2022 zwar für die UN-Resolution, die Russlands Angriffskrieg verurteilte. Von den fünf BRICS-Staaten stimmte jedoch nur Brasilien dafür; Russland stimmte selbstverständlich dagegen; China, Indien und Südafrika enthielten sich. Aber nur wenige Staaten des Globalen Südens beteiligten sich an den Sanktionen, die der Westen konzipiert hatte, weil sie ihre eigenen Interessen und Beziehungen zu Russland gefährdet sahen. Sie betrachten den Krieg als eine westliche oder, genauer gesagt, als eine europäische Angelegenheit. In diesem Konflikt sah sich der Westen immer wieder mit seiner eigenen Doppelmoral konfrontiert, die seine Glaubwürdigkeit im Globalen Süden nachhaltig beschädigt hat. Hatte der Westen nicht viele Male selbst internationales Recht gebrochen und internationale Normen ignoriert? Der indische Außenminister Subrahmanyam Jaishankar hat vielleicht den Blick des Globalen Südens auf den Krieg in der Ukraine treffend beschrieben, als er sagte: »Irgendwie muss Europa die Denkweise überwinden, dass Europas Probleme die Probleme der Welt sind, aber die Probleme der Welt nicht die Europas. Dass wenn es um dich geht, es deins ist, wenn es aber um mich geht, es unseres ist.«¹² Und wie auch immer der Krieg in der Ukraine die Beziehung zwischen dem Westen und dem Globalen Süden beeinflussen wird, der nächste Stresstest ist schon im Gange – der Krieges zwischen Israel und der Hamas in Gaza.

Viele Entwicklungsländer sehen keine Notwendigkeit, im Hinblick auf den Krieg in der Ukraine Stellung zu beziehen. In einer Zeit, in der die Industrieländer ihr Risiko minimieren (de-risking) und versuchen, sich von einseitigen Abhängigkeiten von einzelnen Ländern (vor allem China und Russland) zu befreien, haben die Entwicklungsländer zum ers-

ten Mal seit langem Gewicht und Einfluss. Plötzlich werden sie umworben, sei es wegen ihrer Rohstoffe, weil sie gebraucht werden, um globale Flüchtlingsströme zu regulieren, oder einfach, weil die zunehmende Polarisierung zwischen China und den USA einen Verhandlungsspielraum für die »Namenlosen« der internationalen Gemeinschaft eröffnet.

BRICS-ERWEITERUNG ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DEN WESTEN

Diese angespannte und dynamische weltpolitische Lage bildete den Hintergrund für den 15. BRICS-Gipfel in Südafrika im August 2023. Zwei wichtige Themen standen auf der Agenda: Die Erweiterung um neue Mitglieder und eine weitere Abkopplung vom Dollar durch einen verstärkten Handel in nationalen Währungen. Das öffentliche Interesse am Treffen in Johannesburg war groß, ein Hinweis darauf, dass die BRICS zum Symbol für eine Veränderung in der globalen Landschaft geworden sind, obwohl der Verbund mit Blick auf seine weitreichenden entwicklungspolitischen Ziele wenig erreicht hat.¹³ Dennoch standen in Johannesburg die Kandidaten für eine Mitgliedschaft Schlang.

Laut südafrikanischen Angaben gab es 20 formale Anträge auf Mitgliedschaft und weiter 20 Länder drückten ihr Interesse aus. Die Erweiterung war ein unter den Gründerstaaten kontrovers debattiertes Thema. China und Russland sprachen sich sehr dafür aus, während Indien und Brasilien dagegen waren.¹⁴ Ohne formale Kriterien für eine Mitgliedschaft wurde die Aufnahme neuer Club-Mitglieder zu einer Frage des Einflusses unter den Gründungsmitgliedern. Die Auswahl neuer Mitgliedsstaaten, die aus der Gruppe von fünf eine Gruppe von elf machen sollte, zeigt, dass China und Russland sich bei der Entscheidung durchgesetzt haben.¹⁵ Bei den Ländern, die im Januar 2024 neu dazukamen (Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate) – handelt es sich um zwei Monarchien, eine religiöse Theokratie, eine de facto Militärdiktatur und ein Land, das sich zurzeit im Bürgerkrieg befindet. Nur Argentinien wäre eine Demokratie gewesen, aber nach der Wahl des neuen Präsidenten Javier Milei hat das Land vom Beitritt Abstand genommen. Warum wurden Länder wie Indonesien, Thailand, Nigeria, Vietnam, Malaysia, die Philippinen, Bangladesch, Mexiko oder Kolumbien nicht berücksichtigt? Die Antwort ist, dass die aufgenommenen neuen Mitglieder eine spezielle Voraussetzung erfüllen mussten:

¹² »Explained: What Jaishankar said about Europe, why Germany chancellor praises him.« *Outlook India*, 20. February 2023.

¹³ S. die Analyse von T. Gylafson (2023) »G7 versus the BRICS: Taking stock in 12 figures.«

¹⁴ Zu den individuellen Motivationen s. »Summit in South Africa – The BRICS states are still a long way from reaching their goal.« *Cicero Online*.

¹⁵ Für einen Größenvergleich mit den G7 nach der Erweiterung s. N. Conte (2023) »Charted: Comparing the GDP of BRICS and the G7 countries.«

Die Erweiterung der BRICS durch die Einbeziehung wichtiger Energieexporteure wie Saudi-Arabien, die VAE und Iran verbessert den nominalen Stellenwert der BRICS als Energie- und Finanzpartnerschaft. Länder wie Iran, Russland und China haben eine starke Motivation, ein alternatives Währungssystem zu entwickeln, aufgrund ihrer Sorge vor Sanktionen und davor, aus dem Dollar-basierten System ausgeschlossen zu werden. Die Erweiterung vergrößert zugleich das Potenzial für die Nutzung von Nicht-Dollar-Währungen bei Energiepreisen, -handel und -abrechnung. Die Erweiterung der BRICS um potente Energiemächte könnte dazu beitragen, alternative Märkte für den Energiehandel aufzubauen – sowohl für Erdöl wie auch für Erdgas. So hat sich beispielsweise der 2018 gegründete, in Renminbi gehandelte Öl-Futures-Markt schnell entwickelt. Die chinesische Regierung ist daher stark daran interessiert, die Nutzung des Renminbis auch für den Erdgashandel voranzutreiben.¹⁶

Russland und China richten damit die BRICS zunehmend als ein anti-westliches Projekt aus. Ziel ist es, die politische Hegemonie des Westens in der globalen Ordnung ebenso zu unterminieren wie die Dominanz des US-Dollars in der globalen Wirtschaft. Die emanzipatorischen Elemente aus der Gründungsphase der BRICS, die mit einer umfassenden entwicklungspolitischen Agenda einhergingen, machen einem geopolitischen Projekt Platz, das durch traditionelle Diplomatie und Machtpolitik, wirtschaftliche und militärische Stärke gekennzeichnet ist. Wenn die Erweiterung, die in Südafrika stattgefunden hat zur Referenz wird, dürften der soziale und der demokratische Entwicklungsanspruch weiter in den Hintergrund treten. BRICS+ ist heute bereits ein Club, der überwiegend aus autokratischen Regimen besteht. Diese Entwicklung bietet für die Menschen in den Entwicklungsländern des globalen Südens keinerlei Fortschrittsperspektive. Was sich eher abzeichnet ist die Rückkehr zu einer Art von Großmachtpolitik, die für das 19. Jahrhundert charakteristisch war und eng verknüpft ist mit Imperialismus, Kolonialismus und Ausbeutung. Wladimir Putins¹⁷ und Xi Jinpings multipolare Weltbilder bestätigen dies. Sie formulieren neoimperialistische Ansprüche auf der Grundlage selbstdefinierter Interessensphären. Dieses Verständnis von Multipolarität wischt jegliche Ordnung beiseite, die auf Regeln basiert und ersetzt die Stärke des Rechts durch das Recht des Stärksten. Und jedem Autokraten wird in seinem eigenen Land Handlungsfreiheit garantiert.

OFFENE ZUKUNFT, ABER EIN WECKRUF FÜR DEN WESTEN

Mit der Erweiterung zu BRICS+ wird die Gruppe noch heterogener als sie es schon war, mit wachsenden Ungleichheiten zwischen den Mitgliedsstaaten und offenen Konflikten zwischen den neu Hinzugekommenen. Es bleibt abzuwarten, wie die verbleibenden drei Demokratien (Brasilien, Indien, Südafrika) mit der neuen, eingeschränkten und zugleich aggressiveren Ausrichtung umgehen werden. Der brasilianische Präsident Lula da Silva, der Argentinien Mitgliedschaft stark unterstützt hatte, betonte in Johannesburg, dass die BRICS-Gruppe nicht gegen andere gerichtet sei, sondern es stattdessen darum ginge, die Position des Globalen Südens in der internationalen Ordnung zu verbessern.¹⁸ Und einige Experten relativieren im Hinblick auf Indien bereits den Stellenwert der BRICS für das Land. Danach ist für Indien, »das bevölkerungsreichste Land der Welt, der Gipfel nur ein Nebenschauplatz, weil Indien größere Ambitionen hat – was den BRICS-Gipfel zu einem von vielen macht«.¹⁹ Latent sind die Konflikte zwischen Indien und China die Achillesverse des Clubs. In der internationalen Politik liegt Indiens Fokus auf den G20 als inklusives Forum für den Globalen Süden – in Zukunft auch unter Einbeziehung der Afrikanischen Union. Vor diesem Hintergrund ist es zweifelhaft, ob die erweiterungsbedingte neue Ausrichtung der BRICS+ die Gruppe funktionstüchtiger und durchsetzungsfähiger macht. Beides wäre eine direkte Herausforderung für den Westen.²⁰

Wie kritisch man auch immer im Hinblick auf die Zukunft von BRICS+ sein mag, das Interesse am Gipfel in Johannesburg und die Anzahl der Anwarter-Staaten zeigen, dass Multipolarität ein Tatbestand in der heutigen Weltordnung ist. BRICS oder in Zukunft BRICS+ wird in diesem Kontext als politischer Akteur gesehen. Schaut man jedoch genauer hin, scheinen die BRICS eher ein Symptom der Veränderungen in der internationalen Arena zu sein als ihr Auslöser. Das Gleichgewicht zwischen Staaten und »Zivilisationen« verändert sich mit der ökonomischen und technologischen Modernisierung der ehemaligen »Dritten Welt«.

Und BRICS gibt diesen Veränderungen ein institutionelles Gesicht. Um damit erfolgreich zu sein, reicht es häufig, Symbolpolitik zu betreiben. Schaut man auf das Vermächtnis der »losen Verbundes«, wird offensichtlich, dass grundlegende entwicklungspolitische und ökonomische Erfolge begrenzt sind, der geo-politische Einfluss in einer Welt konkurrierender Narrative kann jedoch erheblich sein. Die Geschichte lehrt uns, dass eine Welt mit einer Vielzahl von Machtzentren das Risiko von Konflikten und Krieg erhöht.

²¹Eine multipolare Welt kann nur Stabilität garantieren,

¹⁶ S. das Interview mit Zongyuan Zoe Liu (Expertin für internationale Währungen): »Endet die Dominanz des US-Dollars?« Friedrich-Ebert-Stiftung, 17. Oktober 2023.

¹⁷ Russland entwickelte unter Putin das Konzept *Russkiy mir*, Russische Welt, das die bestehenden Staatsgrenzen relativiert und ausdrücklich die Diaspora einschließt, ein umfassendes Konzept, das ideologische, politische, kulturelle, geopolitische und Fragen der Identität anspricht. Das Konzept von *Russkiy mir* wurde von Putin schon angewendet, um Russlands Annektierung der Krim zu legitimieren.

¹⁸ S. »Debatte um BRICS-Erweiterung: Putin und Xi wollen Gegenpol zum Westen bilden – Lula nicht.« NTV, 22. August 2023.

¹⁹ Mohr, C. P. (2023) »One summit amongst many.« IPS, 21. August.

²⁰ S. auch H. Wulf (2023) »Kampfansage an den Westen.« IPG, 12. Juni.

²¹ S. Interview mit Matias Spektor in: J. Glüsing und B. Zand (2023) »Ist der Globale Süden moralisch überlegen, Herr Spektor?« Der Spiegel, 24. August.

wenn die Hauptmächte zusammenarbeiten. Wenn Multipolarität nicht in einen Multilateralismus eingebunden wird, ist das Ergebnis Zersplitterung und Krieg.

Der Westen und allen voran die EU sollten diese Entwicklung als einen verspäteten Weckruf sehen. Wenn die EU ein *global player* bleiben will, sollte sie sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass

»Multipolarität gekommen ist, um zu bleiben und die strategische Landschaft wahrscheinlich noch komplexer werden wird. Um in solch einem Umfeld voranzukommen, muss sich die EU den westlich-zentrierten transatlantischen Rahmen überwinden und sich ehrlich auf die Entwicklungsländer einlassen. Das bedeutet, Europas Wissen, Erfahrung und Weisheit mit Partnern zu teilen – diese aber nicht zu belehren oder einzuschüchtern.«²²

Die Union wird lernen müssen, in einer zunehmend unvorhersagbaren und oft fragmentierten multipolaren Welt autonome Entscheidungen zu fällen. Aber ist sie auf eine komplexere Welt nicht besser vorbereitet als andere *global player*? Als Allianz von sehr unterschiedlichen, teils grundverschiedenen und häufig im Streit miteinander liegenden Mitgliedsstaaten ist die Union an komplexe Gemengelagen gewöhnt. Sie hat Erfahrung mit der Kunst des Kompromisses in schwierigen Verhandlungen. Mit den Ländern des Globalen Südens gilt es, gemeinsam glaubwürdige und effektive Mechanismen der Kooperationen aufzubauen und im Krisenmanagement besser zu werden – dann wird sich die Herausforderung durch BRICS+ in Grenzen halten.

²² Paikin, Z., S. Islam und S. Biscop (2023) »Regional actor, global player.« *CEPS*, 26 Juni. »Can the EU get the best of both worlds?«

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Uwe Optenhögel ist Vize-Präsident der Foundation for European Progressive Studies (FEPS) in Brüssel. Er ist Verleger und freiberuflicher Politik- und Organisationsberater. Zuvor war er unter anderem internationaler Direktor der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin und Leiter des Europa-Büros in Brüssel.

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Abteilung für Internationale Zusammenarbeit /
Referat Globale und Europäische Politik
<https://www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik>

Verantwortlich:
Peer Teschendorf, Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Design/Layout: pertext, Berlin | www.pertext.de

Kontakt/Bestellungen:
Adriana Hornung, adriana.hornung@fes.de
Tel.: +49-30-26935-7709

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-544-9

© 2024



BRICS ZU BRICS+

Von entwicklungspolitischem Anspruch zur geopolitischen Herausforderung



Mit der Erweiterung zu BRICS+ richten China und Russland den Verbund zunehmend als ein anti-westliches Projekt aus. Die politische Hegemonie des Westens in der globalen Ordnung soll ebenso gebrochen werden wie die Dominanz des US-Dollars in der globalen Ökonomie. Die emanzipatorischen Elemente aus der Gründungsphase der BRICS, die mit einer umfassenden entwicklungspolitischen Agenda von demokratischer Partizipation und sozialer Gerechtigkeit einhergingen, machen einem geopolitischen Projekt Platz, das durch traditionelle Machtpolitik, wirtschaftliche und militärische Stärke gekennzeichnet ist.



Die BRICS werden im globalen Kontext als politischer Akteur gesehen. Tatsächlich scheinen sie aber eher ein Symptom der Veränderungen in der internationalen Arena zu sein als ihr Auslöser. Das Verhältnis zwischen Staaten und »Zivilisationen« verändert sich mit der ökonomischen und technologischen Modernisierung der ehemaligen »Dritten Welt«. Die BRICS geben diesen Veränderungen ein institutionelles Gesicht. Um damit erfolgreich zu sein, reicht es häufig, Symbolpolitik zu betreiben. Betrachtet man die konkreten Ergebnisse der BRICS-Politik, wird offensichtlich, dass entwicklungspolitische und ökonomische Erfolge sehr begrenzt sind, der geopolitische Einfluss in einer Welt konkurrierender Narrative jedoch erheblich sein kann.



Mit der Erweiterung der BRICS um fünf autokratisch geführte Länder verschieben sich die internen Gewichte und die Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten nimmt zu. Wie funktionsfähig der erweiterte Verbund sein wird und welchen Einfluss die drei verbleibenden drei Demokratien auf die Politik noch haben werden, bleibt abzuwarten. Der Westen und allen voran die EU sollten die Herausforderung durch die BRICS dennoch ernst nehmen. Wenn die EU ein *global player* bleiben will, wird sie lernen müssen, in einer zunehmend unvorhersehbaren und oft fragmentierten multipolaren Welt autonome Entscheidungen zu fällen. Die Union wird ihr westlich-transatlantisch geprägtes Denken überwinden und sich ernsthaft auf Länder des »Globalen Südens« einlassen müssen – ohne zu belehren und einzuschüchtern. So ließe sich der Herausforderung durch die BRICS gelassen entgegensehen.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie hier:

<https://www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik>