

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE BRICS

Brahma Chellaney
ENDE DER WESTLICHEN
VORHERRSCHAFT?

Günther Maihold · Melanie Müller
VON BRIC ZU BRICS PLUS.
AUFSTIEG EINES
WELTPOLITISCHEN AKTEURS

Robert Kappel
GLOBALE WIRTSCHAFTLICHE
MACHTVERSCHIEBUNGEN
DURCH BRICS

Miriam Prys-Hansen
BRICS ALS
SICHERHEITSPOLITISCHER
AKTEUR

Sebastian Haug
STIMME DES SÜDENS?
BRICS BEI DEN
VEREINTEN NATIONEN

Herbert Wulf
ZIEMLICH BESTE FEINDE.
CHINA, INDIEN UND
RUSSLAND BEI DEN BRICS

AP<sub>11</sub>Z

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament



# BRICS APuZ 49-51/2024

#### **BRAHMA CHELLANEY**

ENDE DER WESTLICHEN VORHERRSCHAFT? Das globale System, das nach 1945 unter Führung der USA entstanden ist, weicht einer neuen Weltordnung, deren Konturen sich gerade erst abzeichnen. Die Neuordnung wird weitreichende Auswirkungen auf Geopolitik und Weltwirtschaft haben.

Seite 04-10

#### GÜNTHER MAIHOLD · MELANIE MÜLLER

VON BRIC ZU BRICS PLUS. AUFSTIEG EINES WELTPOLITISCHEN AKTEURS

Seit seiner Gründung 2009 hat der BRICS-Verbund einen beeindruckenden Aufschwung genommen. Spätestens mit seiner Erweiterung stellt sich jedoch die Frage, ob und wie aus dem exklusiven Club ein integrierendes Gegengewicht zu den G7-Staaten werden kann.

Seite 11-17

#### **ROBERT KAPPEL**

Seite 19-24

GLOBALE WIRTSCHAFTLICHE
MACHTVERSCHIEBUNGEN DURCH BRICS
Der globale wirtschaftliche Einfluss der
G7-Staaten ist durch BRICS gesunken, ohne
dass dieses Bündnis deshalb eine wirtschaftlichstrategische Bedrohung für den Westen wäre.
Auch in Zukunft werden die Vereinigten Staaten,
die EU und China die Weltwirtschaft prägen.

#### MIRIAM PRYS-HANSEN

BRICS ALS SICHERHEITSPOLITISCHER AKTEUR Trotz ihrer Heterogenität sollte die Bedeutung der BRICS auch in sicherheitspolitischer Hinsicht nicht unterschätzt werden. Während interne Spannungen fortbestehen, gewinnt die Gruppe sowohl symbolisch als auch diskursiv an Einfluss – gerade im Globalen Süden.

Seite 26-31

#### **SEBASTIAN HAUG**

STIMME DES SÜDENS? BRICS BEI DEN VEREINTEN NATIONEN Die BRICS-Staaten sind so heterogen aufgestellt, dass sie in zentralen Arbeitsgebieten der Ver-

einten Nationen keine gemeinsamen Positionen vertreten. Im multilateralen Raum sind sie weit davon entfernt, als geeinte Stimme des Globalen Südens zu agieren.

Seite 32-37

#### HERBERT WULF

ZIEMLICH BESTE FEINDE. CHINA, INDIEN UND RUSSLAND BEI DEN BRICS

Trotz Kooperation auf unterschiedlichen Gebieten bilden China, Indien und Russland kein trilaterales Bündnis innerhalb des BRICS-Verbundes. Ihre Interessen sind zu verschieden, als dass aus ihrer Zusammenarbeit gemeinsames Agieren auf allen Ebenen entstehen könnte.

Seite 38-45

## **EDITORIAL**

Als Jim O'Neill, Chefvolkswirt der Investmentbank Goldman Sachs, im Jahr 2001 erstmals das Akronym "BRIC" in die Welt setzte, ahnten nur die wenigsten, dass aus der damit bezeichneten Gruppe aufstrebender "Schwellenländer" einmal ein Akteur von weltpolitischem Rang werden würde. Der 2006 gegründete informelle Staatenverbund, dem seit 2010 neben Brasilien, Russland, Indien und China auch Südafrika angehört, hat sich mittlerweile auf neun Staaten erweitert ("BRICS plus") – vierzig weitere sollen ihr Interesse an einer Mitgliedschaft bekundet haben. Aus einem Wortspiel für lohnende Kapitalanlagen ("building better global economic BRICs") ist eine Staatengruppe geworden, die zunehmend als politischer und ökonomischer Herausforderer "des Westens" gesehen wird.

Mitunter gerät dabei allzu schnell die Heterogenität der BRICS-Staaten aus dem Blick. Diese unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer politischen Systeme fundamental voneinander, sondern auch in ihren Einstellungen zur Geltung von Menschenrechten, ihren wirtschafts- und geopolitischen Interessen und Ressourcen oder ihrer Einschätzung internationaler Konflikte. Was sie eint, ist die dezidierte Kritik an der vom Westen geprägten und von ihm dominierten internationalen Ordnung – und die Betonung der Prinzipien nationale Souveränität, territoriale Integrität und Nichteinmischung. Dass ihr Gründungsmitglied Russland mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine eklatant gegen diese Prinzipien verstößt, irritiert allenfalls hinter verschlossenen Türen; wichtiger sind die gemeinsamen ökonomischen und geopolitischen Interessen.

Für den Westen, vor allem für Europa, stellt sich die Frage, wie mit diesem zunehmend relevanten Akteur umgegangen werden soll. Die Antwort wird auch davon abhängen, ob man den BRICS-Verbund in erster Linie als von China dominierten Herausforderer sieht, oder ob man seine Heterogenität als Chance begreift, Brücken zu jenen Staaten des Globalen Südens zu bauen, die zwar Kritik an der westlichen Vorherrschaft formulieren, einer chinesisch oder russisch dominierten internationalen Ordnung aber ebenfalls wenig abgewinnen können. Diesen Staaten auf Augenhöhe zu begegnen, ohne die eigenen Werte und Interessen zu verleugnen, wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren multilateralen Zusammenarbeit.

Sascha Kneip

#### **ESSAY**

# ENDE DER WESTLICHEN VORHERRSCHAFT?

# Auf dem Weg zu einer neuen Weltordnung

Brahma Chellaney

Die tiefgreifenden Veränderungen, die derzeit auf der ganzen Welt zu beobachten sind, lassen den Anbruch eines neuen Zeitalters in den internationalen Beziehungen erkennen. Die Entwicklungen reichen von möglicherweise bahnbrechenden Fortschritten in neuartigen Technologien, insbesondere in der Biotechnologie und der künstlichen Intelligenz, bis hin zu bedeutenden Verschiebungen bei Handels- und Investitionsströmen.

Die aktuell tobenden Krisen, Konflikte und Kriege räumen überdies jeden Zweifel daran aus, dass wir in angespannten Zeiten leben. Russlands Einmarsch in die Ukraine, Israels Art der Kriegsführung in Gaza und im Libanon, die von den USA durchgeführten Tötungen auf fremdem Boden und Chinas aggressiver Expansionismus im Süd- und Ostchinesischen Meer und bis in den Himalaya hinein lassen nur einen Schluss zu: Das globale System, das nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Führung der USA entstanden ist, weicht einer neuen Weltordnung, deren Konturen sich gerade erst abzuzeichnen beginnen. Einige wichtige globale Trends sind jedoch bereits unübersehbar. Sie deuten darauf hin, dass eine grundlegende Neuordnung des internationalen Systems im Gange ist, die weitreichende Auswirkungen sowohl auf die Geopolitik als auch auf die Weltwirtschaft haben wird.

#### **GLOBALE TRENDS**

Nach dem Ende des Kalten Krieges gaben sich einige westliche Experten der romantischen Vorstellung hin, dass die Weltwirtschaft von nun an die Geopolitik bestimmen würde. In der Tat spielt die Wirtschaftsmacht in den internationalen Beziehungen heute eine größere Rolle, doch bestimmt die Geopolitik nach wie vor die Weltwirtschaft, während das politische Risiko die Finanzmärkte beeinflusst. Nach einem alten Sprichwort

"folgt der Handel der Flagge". Anders gesagt: Handelsbeziehungen entwickelten sich schon immer im Gefolge von politischer Macht, und Handel war schon immer mit Geopolitik verknüpft. Auch heute ist die Geopolitik der Schlüssel zum Verständnis der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit – auch wenn die Großmächte mitunter auch umgekehrt wirtschaftliche Initiativen dafür nutzen, ihre geostrategischen Interessen durchzusetzen. Ein klassisches Beispiel ist Chinas "Neue Seidenstraße", die Belt and Road Initiative (BRI); auch die Kreditvergabepraxis ist häufig von geopolitischen Interessen geleitet.

Beim derzeitigen Übergang zu einer neuen internationalen Ordnung stechen einige Entwicklungen heraus: Ein Trend besteht darin, dass sich die Welt in Richtung Multipolarität verändert. Anstelle der Dominanz einer nach 1990 einzigen Macht ist eine multipolare Weltordnung im Entstehen begriffen. Mit dem Aufstieg neuer Mächte und dem kontinuierlichen Rückgang des westlichen Anteils an der globalen Wirtschaftsleistung - und einem sinkenden westlichen Anteil an der Weltbevölkerung - verschieben sich auch die politischen Kräfteverhältnisse. Die Vereinigten Staaten mögen zwar immer noch die führende Macht sein, aber es fällt ihnen immer schwerer, dem Rest der Welt ihre Regeln zu diktieren. Ansehen und Einfluss der USA im Ausland scheinen zu schwinden, und es setzt sich immer mehr der Eindruck durch, dass die glorreichen Tage Amerikas zu Ende gehen. In dem Maße, wie die amerikanische Vormachtstellung schrumpft, realisieren auch die USA allmählich, dass sie zur Stärkung ihrer Macht auf ihre Verbündeten und strategischen Partner angewiesen sind.

Ein zweiter Trend: Die Rivalitäten zwischen den Großmächten sind wieder in den Mittelpunkt der internationalen Beziehungen gerückt. Dies verschärft die aktuellen Krisen, Konflikte und Kriege und wirkt sich auch negativ auf die internationalen Institutionen aus. Die Vereinten Nationen etwa sind zunehmend an den Rand der internationalen Politik gedrängt worden, was zum Teil auf ausbleibende Strukturreformen und zum Teil auf die Blockade im UN-Sicherheitsrat zurückzuführen ist.<sup>01</sup> Bei nahezu sämtlichen zentralen internationalen Fragen sehen sich die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht in der Lage, eine Einigung zu erzielen. Die festgefahrene Situation dort führt paradoxerweise zu einer Stärkung der strukturell eher schwachen UN-Generalversammlung, die aber nur Empfehlungen aussprechen kann, da sie zur Verabschiedung rechtsverbindlicher Resolutionen nicht befugt ist. Als Relikt aus dem Zweiten Weltkrieg spiegeln die UN in keiner Weise die neuen Machtverhältnisse wider, und sie werden, wenn es keine umfassenden Reformen gibt, wohl weiter an Bedeutung verlieren. Der UN-Generalsekretär dient als Sekretär der fünf Vetomächte, verhält sich aber gegenüber den anderen Mitgliedstaaten wie ein General, ohne dass seinen Äußerungen viel Beachtung geschenkt würde.

Ein dritter Trend ist der um sich greifende Protektionismus. Angesichts zunehmender globaler Spannungen und geopolitischer Ungewissheit setzen viele Staaten auf eine eher protektionistische und nationalistische Wirtschaftspolitik. Der Populismus ist auf dem Vormarsch, und zwar von Europa bis Asien und Nordamerika. Die Globalisierung ist nicht nur ins Stocken geraten, sondern es besteht nun sogar das Risiko einer gegenläufigen Entwicklung. Dieser zunehmende Protektionismus und wirtschaftliche Nationalismus kann zu wirtschaftlicher Fragmentierung führen - und zu einer Rivalität zwischen Handelsblöcken. Ein solcher Trend hemmt nicht nur das weltweite Wirtschaftswachstum und die Entwicklung, sondern bedroht auch den Frieden auf der Welt.02 Es sei daran erinnert, dass eine ähnliche Verlagerung vom multilateralen Handel hin zu einem Handel innerhalb geopolitischer Blöcke in den 1930er Jahren jene Spannungen ver-

01 Vgl. Security Council Reform a Must, to End "Paralysis",
16.11.2023, https://news.un.org/en/story/2023/11/1143677.
02 Vgl. Pinelopi K. Goldberg/Tristan Reed, Growing Threats to Global Trade, Juni 2023, www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/growing-threats-to-global-trade-goldberg-reed.

schärfte, die schließlich zum Ausbruch des Zweiten Weltkriegs beitrugen.

Geopolitisch geht zudem das Gespenst einer Allianz zwischen China und Russland um. Die sich abzeichnende Annäherung hat nicht nur direkte Auswirkungen auf die Sicherheit des Westens, sondern könnte auch die globale Geopolitik aufmischen. Jahrzehntelang hielten sich Moskau und Beijing gegenseitig auf Distanz, schließlich sind beide benachbarten Giganten von Natur aus keine Verbündeten, sondern Konkurrenten. Doch angesichts einer eher konfrontativen US-Politik sind China und Russland heute so eng miteinander verbunden wie seit den 1950er Jahren nicht mehr. 03 Der chinesische Präsident Xi Jinping und sein russischer Amtskollege Wladimir Putin teilen offen die Vision, die Welt neu zu gestalten und der Ära der westlichen Dominanz ein Ende zu setzen. Die rasanten Fortschritte beider Länder bei allem, was den Weltraum betrifft, haben das US-Verteidigungsministerium längst dazu veranlasst, im Stillen einen neuen "Star Wars"-Plan auszuarbeiten, der das Horrorszenario des Weltraums als Schlachtfeld aufkommen lässt. Noch besorgniserregender ist aber wohl, dass China und Russland dem irdischen Expansionsdrang der jeweils anderen Seite Deckung zu geben scheinen. Während Putin seine Unterstützung für Beijing gegenüber Taiwan ausweitet, billigt Xi, in Anspielung auf Putins Krieg gegen die Ukraine, Russlands Bemühungen um die Sicherung seiner "Souveränität und territorialen Integrität". Die Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten sollten nicht davon ablenken, wie verwundbar Taiwan gegenüber einem chinesischen Angriff wäre.

Genau besehen erhöhen diese Kriege sogar das Risiko einer kriegerischen Auseinandersetzung um Taiwan. Denn angesichts der Aggression Russlands gegen die Ukraine und der daraus resultierenden Fokussierung der USA auf Europa könnte Xi der Einschätzung erliegen, dass sich für China eine Gelegenheit auftut, die "historische Mission" der gewaltsamen Eingliederung Taiwans anzugehen. Xis diesbezüglichen Ziele sind offenkundig – die "Vereinigung des Mutterlandes" hat er längst zur "Essenz" seiner nationalen Verjüngungskur erklärt.

**03** Vgl. Alexander Gabuev, Putin and Xi's Unholy Alliance. Why the West Won't Be Able to Drive a Wedge Between Russia and China, in: Foreign Affairs, 9.4.2024, www.foreignaffairs.com/china/putin-and-xis-unholy-alliance.

# BEFEUERT DER WESTEN SEINEN EIGENEN NIEDERGANG?

Die neue Weltordnung wird sich nicht in Europa oder im Nahen Osten entscheiden - den beiden Regionen, in denen die USA tief in Konflikte verstrickt sind -, sondern im indopazifischen Raum, einer Region, die sich gerade zum wirtschaftlichen und geopolitischen Zentrum der Welt entwickelt. Die maßgeblich von den USA angeführte Unterstützung der Ukraine hat jedoch die strategischen Prioritäten des Westens auf den Kopf gestellt. Folgt man dem ehemaligen britischen Premierminister Boris Johnson, dann geht es für den Westen in der Ukraine nicht zuletzt auch um die Frage, ob er seine globale Vorherrschaft behält. "Ein russischer Sieg", so Johnson, "wäre der Moment, in dem der Westen seine Hegemonie nach dem Zweiten Weltkrieg endgültig verliert".04 Doch nach einem Sieg des Westens beziehungsweise der Ukraine sieht es derzeit nicht aus - die zunehmende Verwicklung in den Ukraine-Krieg verzerrt vielmehr die westlichen Prioritäten und droht, seinen sich abzeichnenden Niedergang zu beschleunigen. Joe Biden war der dritte US-Präsident in Folge, der sich dafür einsetzte, den strategischen Schwerpunkt der USA auf Asien und den indopazifischen Raum zu verlagern. Auch Bidens Verteidigungsminister Lloyd Austin erklärte Mitte 2024, diese Region sei "unser vorrangiges Operationsgebiet" und "das Herzstück der amerikanischen Langzeitstrategie". 05 Doch in der Realität ist es auch Biden nicht gelungen, den Schwerpunkt seiner Außenpolitik in den Indopazifik zu verlagern - ein wesentlicher Grund dafür ist der Krieg in der Ukraine.

In einem kürzlich erschienenen Buch beklagen die beiden ehemaligen Politikberater Robert Blackwill und Richard Fontaine, dass Amerikas "Pivot to Asia"-Strategie, die erstmals 2011 vorgestellt wurde, bisher gescheitert sei, weil ein kohärenter Ansatz für den indopazifischen Raum weitgehend fehle. <sup>96</sup> Folglich seien die USA nicht in der

Lage, angemessen auf den aggressiven Aufstieg Chinas zu reagieren, was die Autoren als einen der größten Fehler der amerikanischen Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg bezeichnen.

Auf globaler Ebene haben die USA nur einen wirklichen Herausforderer: China, das Russland in Bezug auf Wirtschaftsleistung, Militärausgaben und andere materielle Größen in den Schatten stellt. Chinas Bevölkerung übertrifft die russische um ein Zehnfaches, seine Wirtschaft ist ebenfalls beinahe zehnmal so groß, seine Militärausgaben sind etwa viermal so hoch. Während Russlands strategische Pläne im Wesentlichen regional begrenzt sind, strebt China danach, die USA als führende Weltmacht abzulösen und eine chinesisch geprägte Ordnung zu etablieren. China ist mächtig genug, um eine weitreichende Vision zu verfolgen und den Versuch zu wagen, die Welt neu zu gestalten. Solange Konflikte in anderen Regionen die USA ablenken, ist es unwahrscheinlich, dass der indopazifische Raum tatsächlich ins Zentrum ihrer strategischen Überlegungen rückt.

Tatsächlich haben die USA noch nicht begriffen, dass sie ihre eigenen langfristigen Interessen untergruben, als sie Chinas wirtschaftlichen Aufstieg über mehr als vier Jahrzehnte hinweg unterstützten und sich auf diese Weise eigenhändig den größten strategischen Gegner schufen, dem sie je gegenüberstanden. Heute verfügt China nicht nur über die größte Marine und Küstenwache der Welt, sondern es fordert auch die westliche Vorherrschaft in Finanz- und Wirtschaftsfragen heraus. Als Teil seines Strebens nach einer alternativen Weltordnung versucht es, sich vom Druck der USA abzuschotten, und koppelt dafür große Teile seiner Wirtschaft vom Westen ab. China treibt heute mehr Handel mit dem Globalen Süden als mit der entwickelten Welt.

Was Russland betrifft, hat der Westen nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine darum gerungen, Wege zu finden, Moskau spürbar zu bestrafen, ohne sich dabei selbst zu schaden. Diese Aufgabe gestaltet sich immer schwieriger, weil die beispiellosen Sanktionen der USA gegen Moskau weder die russische Wirtschaft zum Erliegen gebracht noch irgendetwas am Verhalten des Kremls geändert haben. Wenn überhaupt ein Effekt zu beobachten ist, dann der, dass Russland auf Kriegswirtschaft umgestellt und zum Beispiel seine Raketen- und Munitionsproduktion über das Vorkriegsniveau hinaus ausgeweitet hat.

**<sup>04</sup>** Vgl. Boris Johnson, If Ukraine Falls, It'll Be a Catastrophic Turning Point in History – And an Utter Humiliation for the West, 12.4.2024, www.dailymail.co.uk/debate/article-13301849.

**<sup>05</sup>** "The New Convergence in the Indo-Pacific": Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III at the 2024 Shangri-La Dialogue, 1.6.2024, www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3793580/.

**<sup>06</sup>** Vgl. Robert D. Blackwill/Richard Fontaine, Lost Decade: The US Pivot to Asia and the Rise of Chinese Power, New York 2024.

Hinzu kommt, dass Europa von billiger russischer Energie auf teurere Lieferungen aus anderen Ländern umgestellt hat, was zur Stagnation oder zumindest Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in Europa beiträgt. Die erhöhten Brennstoffpreise, die direkt auf die Erschütterungen der Coronapandemie folgten, sind ein wichtiger Faktor für die derzeitige wirtschaftliche Misere Europas. Das beste Beispiel dafür ist der ehemalige Wirtschaftsmotor Deutschland, dessen Boomjahre voller Wachstum und Haushaltsüberschüsse nun in die Agonie einer schrumpfenden Wirtschaft übergehen.<sup>07</sup> Deutschland ist heute eine jener Industrienationen, die wirtschaftlich am schlechtesten dastehen. In einer Zeit, in der viele Schwellen- und Entwicklungsländer ein beeindruckendes Wachstum verzeichnen, versinnbildlichen die derzeitigen wirtschaftlichen Probleme Europas den relativen Niedergang des Westens.

Auch die Entscheidung westlicher Akteure, die Erträge aus den eingefrorenen russischen Zentralbankguthaben zu beschlagnahmen, erscheint kontraproduktiv für die langfristigen westlichen Interessen - und dürfte den 2022 eingeschlagenen Irrweg, das Finanzwesen als Waffe einzusetzen, noch vertiefen. Die BRICS-Länder und andere nicht-westliche Initiativen suchen bereits nach alternativen Lösungen, um ihre starke Abhängigkeit vom US-Dollar bei internationalen Transaktionen und Währungsreserven zu reduzieren. 08 Der Entzug russischer Zinserträge ist ein Schlag gegen Europas vielbeschworenes Festhalten an einer regelbasierten Ordnung. Diese unilaterale Maßnahme schafft nicht nur einen gefährlichen Präzedenzfall in den internationalen Beziehungen, sondern sie signalisiert auch anderen Staaten, dass ihr Geld im Zweifelsfall im Westen nicht sicher ist - und verstärkt damit den Anreiz, sich nach Alternativen zu westlichen Institutionen und Währungen umzusehen. Die Beschlagnahmung von Gewinnen könnte auch die Rolle des Dollars als wichtigste Reservewährung der Welt schwächen und den Euro für nichtwestliche Länder weniger attraktiv machen, sodass westliche Finanzsanktionen gegen andere Länder künftig schwerer durchzusetzen wären.

Da Zentralbanken im globalen Finanzsystem eine so wichtige Funktion einnehmen, galten ihre Guthaben bislang als sakrosankt. Dennoch wurden die russischen Vermögenswerte, die zu mehr als zwei Dritteln von der in Brüssel ansässigen Clearingstelle Euroclear gehalten werden, einseitig eingefroren, ohne dass der Internationale Gerichtshof oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dies genehmigt hätten, wie es das Völkerrecht verlangt. Um die Erlöse aus den eingefrorenen Vermögenswerten konfiszieren zu können, hat die Europäische Kommission behauptet, einen "legalen Weg" gefunden zu haben, der in Wirklichkeit aber nichts anderes ist als Rechtsbeugung. Machen wir uns nichts vor: Der Westen kann seine globale Vormachtstellung nur aufrechterhalten, wenn er einen kooperativen, regelbasierten Ansatz wählt und seine privilegierte Position - seine Dominanz in den internationalen Institutionen und den Status von Dollar und Euro als Weltreservewährungen - nicht als Waffe einsetzt. Der routinemäßige Einsatz von Sanktionen als außenpolitisches Instrument und die Benutzung des Finanzsektors zu militärischen Zwecken setzen kontraproduktive Entwicklungen in Gang, die nicht im Interesse des Westens sein können.09

Die Hebelwirkung der westlichen Sanktionen gegen andere Länder beruht auf der Dominanz des US-Dollars. Doch die Vorherrschaft des Dollars befand sich schon vor dem Ukraine-Krieg im Niedergang, und der Beginn eines Finanzkriegs wird die Erosion wohl eher noch beschleunigen. Dass der Westen viel zu oft auf Sanktionen zurückgreift, schmälert deren Wirksamkeit spürbar. Sanktionen ändern oft nichts an dem Verhalten der betroffenen Staaten, wie verschiedene Beispiele zeigen – von Russland und dem Iran bis hin zu Myanmar und Syrien. Westliche Entscheidungsträger täten gut daran, sich zu verge-

**<sup>07</sup>** Vgl. Melissa Eddy, Volkswagen's Woes Reflect a Stagnant German Economy, 9.10.2024, www.nytimes.com/2024/10/09/business/volkswagen-german-economy.html.

**<sup>08</sup>** Vgl. Gita Gopinath, Geopolitics and Its Impact on Global Trade and the Dollar, 7.5.2024, www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/07/sp-geopolitics-impact-global-trade-and-dollar-gita-gopinath.

**<sup>09</sup>** Vgl. Stephen M. Walt, The Neurotic Fixations of U.S. Foreign Policy, in: Foreign Policy, 12. 2. 2024, https://foreignpolicy.com/2024/02/12/us-foreign-policy.

<sup>10</sup> Vgl. Serkan Arslanalp/Barry J. Eichengreen/Chima Simpson-Bell, The Stealth Erosion of Dollar Dominance: Active Diversifiers and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies, IMF Working Paper, 24.3.2022, www.imf.org/en/Publications/ WP/Issues/2022/03/24/The-Stealth-Erosion-of-Dollar-Dominance-Active-Diversifiers-and-the-Rise-of-Nontraditional-515150.

genwärtigen, dass die Verwendung finanzieller Abhängigkeit als Waffe auf lange Sicht dazu beitragen wird, dass sich alternative finanzielle Arrangements etablieren.

Wenn ein Trend einmal ins Rollen gekommen ist, dauert es oft noch Jahre, bis sich die konkreten Formen abzeichnen. Es wird zweifellos noch einige Zeit dauern, bis die "Entdollarisierung" klare Formen annimmt. Wichtig aber ist, sich klar zu machen, dass dieser Trend schon begonnen hat. Dass der Dollar die wichtigste Reservewährung der Welt ist, so der ehemalige und nun wiedergewählte US-Präsident Donald Trump im Jahr 2023, "macht uns mächtig und stark". Sollte es zu einer Entdollarisierung kommen, so Trump, "wäre das so, als würde man einen Weltkrieg verlieren. Wir werden ein Land der zweiten Reihe sein."11 Dieser Trend nimmt an den Ölmärkten bereits Fahrt auf.12 Manche Länder horten auch Gold, um sich gegen den Dollar abzusichern. Die vermehrten Goldkäufe der Zentralbanken von China, der Türkei, Indiens, Kasachstans und osteuropäischer Staaten haben den Goldpreis, auch vor dem Hintergrund der großen geopolitischen Ungewissheit, auf ein Rekordhoch getrieben.

# AUF DEM WEG ZU EINER NEUEN GLOBALEN ORDNUNG?

In der Neuzeit waren es nicht die Friedens-, sondern die Kriegszeiten, die die internationale Ordnung und die internationalen Institutionen formten. Die gegenwärtige globale Ordnung unter Führung der USA, einschließlich der Währungsordnung, wie sie von den Bretton-Woods-Institutionen verkörpert wird, ist aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen. Auch die Vereinten Nationen sind als Organisation aus diesem Kriegheraus entstanden.

Das entscheidende Merkmal unserer Zeit ist aber kein Weltkrieg, sondern eine Vielzahl von Krisen, Konflikten und Kriegen, die zunehmend zu internationalen Turbulenzen führen. Die Welt scheint an einer Schwelle zu größeren geopolitischen und ökonomischen Veränderungen zu stehen, die sich schrittweise entfalten und die globale Finanzordnung sowie die Investitions- und Energiehandelsmuster allmählich umgestalten könnten. Die Herausforderungen, mit denen wir konfrontiert sind, reichen vom Mangel an globaler Führung über zunehmende Ungleichheit und wachsenden Autoritarismus in weiten Teilen der Welt bis hin zu den globalen Auswirkungen von Umweltzerstörung und Klimawandel. Die schwindende Macht des Westens, der erodierende Einfluss der USA – auch auf ihre eigenen Verbündeten -, die zunehmend militarisierte Wirtschaft Russlands, das stockende Wachstum Chinas und das wachsende Gewicht des Globalen Südens mit seinen am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften verändern die Weltordnung. Die daraus resultierenden geopolitischen Spannungen waren noch nie so groß wie heute.

Vor diesem Hintergrund stellen neue Allianzen und Koalitionen die Vormachtstellung des Westens in internationalen Institutionen, auch in der globalen Finanzarchitektur, zunehmend infrage. Die wachsende internationale Anziehungskraft der derzeit neun Mitglieder umfassenden BRICS-Gruppe, zu der Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika, Iran, Ägypten, Äthiopien und die Vereinigten Arabischen Emirate gehören, lässt sich schon daran ablesen, dass 40 weitere Länder ihren Beitrittswunsch bekundet haben. Sie alle eint das Ziel einer multipolaren Weltordnung anstelle westlicher Dominanz. Die BRICS sind nicht nur eine glaubwürdige Alternative zur Gruppe der G7, sondern haben auch das Potenzial, zur Speerspitze der Neugestaltung des internationalen Systems zu werden.

Der BRICS-Verbund – der erste große, nicht von den USA geprägte Zusammenschluss von Staaten seit Langem - ist zwar keine geschlossene Gruppierung; seine internen Spaltungen und Rivalitäten, insbesondere die zwischen den demografischen Titanen China und Indien, belasten ihn bis zu einem gewissen Grad. Doch alle anderen informellen Organisationen ohne Charta und ständiges Sekretariat, die G7 eingeschlossen, stehen ebenfalls vor Zerreißproben. Zudem beruht die den BRICS innewohnende Stärke auf der seit ihrer Gründung 2006 bestehenden grundsätzlichen Übereinkunft zwischen ihren Mitgliedstaaten, dass die Förderung der Multipolarität der beste Weg ist, um die Ausübung hegemonialer Macht zu kontrollieren - die, wenn sie nicht in Schach gehalten wird, zu Willkür

<sup>11</sup> Vgl. Trump Warns Over US Dollar Losing Its Dominance: "Our Country Is Going to Hell", 17.8.2023, www.foxbusiness. com/politics/trump-warns-dollar-losing-dominance-countrygoing-hell.

<sup>12</sup> Vgl. J.P. Morgan Global Research, De-dollarization: Is the US Dollar Losing Its Dominance?, 8. 10. 2024, www.jpmorgan.com/insights/global-research/currencies/de-dollarization.

führt, die internationale Sicherheit bedroht und internationale Normen und Regeln untergräbt. Ein großer Teil der Welt will keineswegs an einer von den USA geführten Weltordnung festhalten, sondern strebt ein eher multipolares System an, das der Willkür Einzelner Einhalt gebietet und Fairness fördert.

Obwohl das derzeitige internationale System oft mit neutral klingenden Begriffen wie "regelbasierte Weltordnung" beschrieben wird, haben die USA hier zweifellos einen besonderen Status inne. Die Vereinigten Staaten haben nicht nur die Regeln, auf denen diese Ordnung beruht, weitgehend selbst aufgestellt, sondern scheinen auch der Meinung zu sein, dass sie selbst von wichtigen Regeln und Normen ausgenommen seien, etwa von dem Verbot, sich in die inneren Angelegenheiten anderer Länder einzumischen.<sup>13</sup> Tatsache ist, dass in der heutigen Welt allzu oft diejenigen, die sich auf das Völkerrecht berufen, auch diejenigen sind, die das Völkerrecht oder die internationalen Regeln verletzen. Das gilt sogar für solche eigentlich geächteten Vorgänge wie das Erobern von Territorien, das gezielte Ermorden ausländischer Amtsträger und die erwähnte Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Nationen. Die oft zitierte Beteuerung, eine "regelbasierte Ordnung" aufrechterhalten zu wollen, bezieht sich auf Regeln, die selbst von den Regelmachern nicht eingehalten werden, sobald sie deren Eigeninteressen im Weg stehen.

Wenn sich das internationale System nicht grundlegend ändert, werden sich die kommenden Jahre und Jahrzehnte hinsichtlich der Verletzung der Souveränität schwächerer Staaten durch mächtige Staaten - mit militärischen Mitteln oder durch Sanktionen als politische Waffe - nicht grundlegend von den vergangenen Jahrzehnten unterscheiden. Auch die Folgen militärischer Interventionen dürften sich dann nicht grundlegend ändern. Allein in diesem Jahrhundert haben ausländische Militäreinsätze mehrere Länder destabilisiert zurückgelassen. Manche der betroffenen Staaten sind zu gescheiterten oder scheiternden Staaten geworden, zu Schauplätzen von endloser Gewalt und Blutvergießen. Libyen, Afghanistan, Jemen, Irak und Syrien sind Beispiele dafür. 14 Eine verwüstete Ukraine könnte ebenfalls zu einem destabilisierten Land werden.

Die derzeitige globale Situation ist die gefährlichste Phase seit dem Kalten Krieg. Wir scheinen den Beginn einer Welt ohne Ordnung zu erleben. Doch handelt es sich eindeutig nur um eine Übergangsphase, in den kommenden Jahren wird sich ein klareres Bild einer zukünftigen Ordnung ergeben. Abgesehen von den westlichen Machteliten werden nur wenige den wahrscheinlichen Untergang einer "regelbasierten" internationalen Ordnung beklagen, die weder auf Regeln basierte noch jemals wirklich international war. Es handelte sich um eine machtbasierte Ordnung, die von den USA mithilfe ihrer Verbündeten errichtet wurde. Diejenigen Staaten, die es wagten, sich dieser Ordnung zu widersetzen, wurden vom Westen abgestraft - durch Sanktionen, durch militärische Interventionen oder durch andere Mittel, die einen Regimewechsel herbeiführen sollten.

Dass die USA beschuldigt werden, beim Sturz von Regimen nachzuhelfen oder, im gegenteiligen Fall, diese an der Macht zu halten, indem sie sich in Wahlen einmischen oder zum Teil gewaltsame Aufstände wie die sogenannten Farbrevolutionen unterstützen, ist nicht neu. In jüngster Zeit wurden sie mit Anschuldigungen der abgesetzten Premierminister von Bangladesch und Pakistan konfrontiert, sie seien an deren Sturz beteiligt gewesen. Von den mehr als zwei Dutzend Militärputschen oder indirekten militärischen Machtübernahmen der vergangenen 15 Jahre haben die USA bei etwa der Hälfte von einer öffentlichen Missbilligung abgesehen, weil sie den jeweiligen Regimewechsel vorteilhaft für ihre regionale Macht und ihren Einfluss hielten.<sup>15</sup> Läuft eine militärische Machtergreifung den eigenen Interessen zuwider, bezeichnen die USA sie als "Staatsstreich", was rechtlich eine Einstellung jeglicher amerikanischer Hilfen für das betreffende Land nach sich zieht. Ein Beispiel dafür ist Myanmar, wo die Rückkehr des Militärs an die Macht Präsident Biden 2021 dazu veranlasste, strenge Sanktionen zu verhängen und spä-

**<sup>13</sup>** Vgl. Stephen M. Walt, Some Rules of Global Politics Matter More Than Others, in: Foreign Policy, 27.3.2023, https://foreign-policy.com/2023/03/27/some-rules.

**<sup>14</sup>** Vgl. Sidita Kushi/Monica Duffy Toft, Introducing the Military Intervention Project: A New Dataset on US Military Interventions, 1776–2019, in: Journal of Conflict Resolution 4/2022, S. 752–779.

**<sup>15</sup>** Vgl. Austin S. Matthews, Fixing U.S. Policy Toward Foreign Military Coups, in: Lawfare, 23.7.2023, www.lawfaremedia.org/article/fixing-u.s.-policy-toward-foreign-military-coups.

ter Waffen an Aufständische zu liefern, die gegen die Junta kämpfen. Ist ein vom Militär gestütztes Regime den USA freundlich gesinnt, wie in Bangladesch, Pakistan oder Thailand (wo der Armeechef nach einem Putsch im Jahr 2014 neun lange Jahre an der Macht blieb), gewährt ihm Washington volle Unterstützung.

Aus Sicht des Globalen Südens hat diese "regelbasierte" Ordnung eigentlich nur eines mit größter Deutlichkeit gezeigt: dass das internationale Recht mächtig gegenüber den Ohnmächtigen, aber machtlos gegenüber den Mächtigen ist. Es ist daher kaum verwunderlich, dass die Sehnsucht nach Veränderung in großen Teilen der Welt weit verbreitet ist – eine Sehnsucht, die sich sowohl auf Strukturreformen innerhalb der bestehenden internationalen Institutionen richtet als auch auf eine ganz neue globale Ordnung.

Die gegenwärtigen turbulenten Zeiten könnten also den Weg bereiten für eine tiefgreifende geopolitische und weltwirtschaftliche Neuordnung. Doch die Veränderungen werden sich eher als Evolution denn als Revolution vollziehen. Früher oder später aber wird der Prozess des allmählichen Wandels zu grundlegenden Verschiebungen der internationalen Landschaft führen. In der Zwischenzeit, während die gegenwärtige Ordnung schwindet, wird es zu größerer Instabilität in den internationalen Beziehungen kommen, samt neuartiger oder erhöhter Gefahrenlagen. Das Recht des Stärkeren, das sich bereits jetzt durchzusetzen beginnt, könnte weiter an Zugkraft gewinnen.

Aus dem Englischen von Birthe Mühlhoff, Dresden

#### **BRAHMA CHELLANEY**

ist Professor für strategische Studien am Center for Policy Research in Neu-Delhi, Richard von Weizsäcker Fellow der Robert Bosch Academy in Berlin und Mitglied des International Centre for the Study of Radicalization am King's College London.

# APuZ

### Zum Wieder- und Weiterlesen



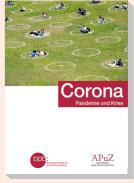
*2022* Bestell-Nr. 10871



Bestell-Nr. 10799



Bestell-Nr. 10751



*2021* Bestell-Nr. 10714

Hier bestellen oder kostenfrei herunterladen



# **VON BRIC ZU BRICS PLUS**

## Aufstieg eines weltpolitischen Akteurs

Günther Maihold · Melanie Müller

Seit ihrer formellen Gründung im Jahr 2009 – und verstärkt durch die Folgen der internationalen Finanzkrise – haben die BRICS-Staaten, ein Akronym aus den Anfangsbuchstaben der Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, den Anspruch auf eine Veränderung der globalen Institutionen formuliert. Die vier Gründungsmitglieder Brasilien, Russland, Indien und China wollten ein größeres Gleichgewicht in der internationalen Politik und Wirtschaft bis hin zur Durchsetzung einer multipolaren Ordnung schaffen, nicht zuletzt angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung ihrer aufstrebenden Ökonomien.

Seit dem Beitritt Südafrikas 2010 ist die Allianz darum bemüht, die eigene Bedeutung für die Entwicklung der Weltwirtschaft wie auch der internationalen Politik hervorzuheben. Ihr wachsendes Gewicht in der internationalen Finanzordnung betrachten sie als Beitrag zur Lösung der internationalen Krisen. Sie sind damit zu einem Gegengewicht zu den Industriestaaten herangewachsen, die im Rahmen der G7-Gruppe weiterhin eine dominante Rolle beanspruchen. Die große innere Heterogenität, das Fehlen einer gemeinsamen Doktrin und der Verzicht auf eine demokratische innere Ordnung als Voraussetzung der Mitgliedschaft werden zuweilen als Schwäche des Verbundes interpretiert, zu dem im Jahr 2023 sechs weitere Mitglieder eingeladen wurden. "BRICS plus", wie es seitdem heißt, hat starkes Interesse in der Staatenwelt wie auch in der Medienöffentlichkeit geweckt. Die wachsende BRICS-Familie steht heute vor der Frage, ob sie durch Erweiterung ein größeres politisches Gewicht in der Welt erringen kann - oder doch zunächst die innere Konsolidierung im Vordergrund stehen sollte.

#### WAS SIND DIE BRICS PLUS?

Nicht ohne Grund sind die BRICS als "transregional advocacy coalition"<sup>01</sup> bezeichnet worden: Sie funktionieren als lockerer Verbund, in dem die

spezifischen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten dominieren, in Form einer als "plurilaterale Gipfelinstitution"02 begriffenen Staatenkooperation. Der ursprüngliche Zielhorizont der Interessenvertretung bezog sich auf eine Veränderung der Regeln der Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF). Erst in späteren Jahren traten weitergehende Forderungen zu anderen Themen der globalen Agenda hinzu, die neue Formen der Kooperation auf Augenhöhe zum Ziel hatten. Gleichwohl sind die BRICS mit ihrer Betonung horizontaler Koordinationsformate im Stile der Süd-Süd-Kooperation ein fragiles minilaterales Arrangement geblieben, das trotz der zuweilen als Schwäche interpretierten internen Funktionsweise ein Erfolgsmodell geworden ist.

Die BRICS-Staaten formulieren offen den Anspruch auf mehr Mitsprache und gleichberechtigte Vertretung in internationalen Institutionen und Organisationen wie dem UN-Sicherheitsrat, in der Hoffnung, damit Anerkennung zu finden. In der Vergangenheit haben sie immer wieder bestehende Narrative der internationalen Ordnung infrage gestellt und gleichzeitig strategisch neue Narrative etabliert, die das Streben nach einer gleichberechtigteren und multipolaren Weltordnung unterstützen.03 Damit war der Weg einer Agenda-Erweiterung in den Bereichen regionale Sicherheit, Ernährung und Landwirtschaft sowie Entwicklung beschritten, der im Laufe der Jahre durch Ministertreffen und Arbeitsgruppen zu Themen wie Wissenschaft und Bildung, Kultur, Informations- und Kommunikationstechnologien und Klimawandel vertieft wurde. Die BRICS bedienen dabei sowohl geostrategische Ansprüche als auch wirtschaftliche Aufstiegserwartungen und solidarische Narrative, um eine eigene Identität zu begründen und damit breitere Anhängerschaft zu gewinnen.

Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika sind auch Mitglieder in der G20-Gruppe,

dem seit 2009 zentralen Forum für die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit der führenden Industrie- und Schwellenländer zur Abstimmung wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen in der Weltwirtschaft. Dort haben die BRICS - zumindest bis zur Ausweitung des russischen Angriffs auf die Ukraine 2022 - ihre Bereitschaft zu kooperativem Handeln innerhalb des gegebenen Rahmens der weltwirtschaftlichen Ordnung bewiesen.<sup>04</sup> Gleichwohl wird ihnen eine gewisse Konkurrenz zur G7-Gruppe der traditionellen Industriestaaten attestiert, die jedoch nicht durchgängig als anti-westliche Positionierung zu verstehen ist. Mit der seitens der BRICS-Staaten identifizierten abnehmenden wirtschaftlichen und normativen Macht der G7 - wie sie sich etwa in der internationalen Finanzkrise, während der Covid-19-Pandemie sowie an den aktuellen Kriegsereignissen in der Ukraine und Gaza zeigte beziehungsweise zeigt – ist gleichzeitig ein Beschleunigungsfaktor für ein größeres weltpolitisches Gewicht der Gruppe eingetreten, der nicht zuletzt vom weltpolitischen Sendungsbewusstsein Chinas getrieben wird.

Seit der Annexion der Krim 2014 und der Invasion in der Ukraine 2022 ist BRICS für Russland eine wichtige Plattform geworden, um seine internationale Anerkennung zu dokumentieren und öffentlichkeitswirksam das Versagen der gegen das Land verhängten internationalen Sanktionen hervorzuheben. China ist bestrebt, seine weltpolitische Rolle auszuweiten, eigene Regeln durchzusetzen und auch über die BRICS seine internationalen Projekte wie die "Neue Seidenstraße" (Belt and Road Initiative) zu befördern. Für China ist BRICS eine willkommene Konkurrenz zu G7. Zwar hat die Aufnahme Irans 2023 den Eindruck verstärkt, hier solle ein anti-westliches Bündnis geschmiedet werden, doch geht

**01** Vgl. Roberta Rodrigues Marques da Silva/Eduardo Rodrigues Gomes, BRICS as a Transregional Advocacy Coalition, in: AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations 15/2022, S. 25–44.

**02** Vgl. John Kirton/Marina Larionova, Contagious Convergent Cumulative Cooperation: The Dynamic Development of the G20, BRICS and SCO, in: International Politics 2022, https://doi.org/10.1057/s41311-022-00407-7.

**03** Vgl. Carolijn van Noort, The Construction of Power in the Strategic Narratives of the BRICS, in: Global Society 4/2019, S. 462–478.

**04** Vgl. Marina Larionova/Andrey Shelepov, BRICS, G20 and Global Economic Governance Reform, in: International Political Science Review 4/2022, S. 512–530.

diese Einschätzung deutlich zu weit – nicht zuletzt, weil Brasilien, Indien und Südafrika immer deutlich gemacht haben, dass sie sich, auch wenn sie das Handeln der G7 kritisch bewerten, als Akteure innerhalb des bestehenden institutionellen und internationalen politischen Rahmens der Weltwirtschaft sehen. Eine Weiterentwicklung in Richtung einer multipolaren Ordnung streben gleichwohl auch sie an. Diese drei Staaten bemühen sich aktiv um eine Positionierung als blockfreie Akteure auf internationaler Ebene, sie sehen BRICS als nicht-westliches, keinesfalls aber als anti-westliches Forum.<sup>05</sup>

#### **BLICK ZURÜCK**

Mit der Publikation einer Studie des Ökonomen Jim O'Neill kam 2001% das Akronym BRIC in die Welt. Es wurde auf den Geldmärkten für einen Investmentfonds platziert, der besondere Rendite für vielversprechende emerging economies, aufsteigende Volkswirtschaften, versprach. Für die Ländergruppe der BRIC wurde eine höhere Wachstumsrate als für die G7-Staaten prognostiziert, womit die Aufforderung einherging, sie umfassender in die weltwirtschaftlichen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Im Gefolge der auf Initiative Russlands 2009 formell gegründeten Gruppe war das Akronym BRIC gekoppelt an die Perzeption ihrer Mitgliedsländer als solche emerging economies, die zunehmend als geeignete Ziele von Auslandsinvestitionen wahrgenommen wurden. Brasilien, Russland, Indien und China versuchten zunächst, ihre Zusammenarbeit im Bereich des Handels zu erweitern. Doch bis heute ist eine asymmetrische Binnenstruktur erhalten geblieben, da China als größte Exportnation der Welt auch den weltweit größten Handelsüberschuss erzielt.<sup>07</sup> Der Intra-BRICS-Handel ist vor allem ein bilateraler Handel der einzelnen Mitgliedstaaten mit China.08

- **05** Vgl. Stewart Patrick, BRICS Expansion, the G20, and the Future of World Order, 9. 10. 2024, https://carnegieendowment.org/research/2024/10/brics-summit-emerging-middle-powers-g7-g20.
- **06** Vgl. Jim O'Neill, Building Better Global Economic BRICs, Goldman Sachs, Global Economic Paper 66/2001.
- **07** Vgl. Andrew F. Cooper, The BRICS: A Very Short Introduction, Oxford 2016, S. 40 ff.
- **08** Vgl. Daniel Azevedo et al., An Evolving BRICS and the Shifting World Order, 29.4.2024, www.bcg.com/publications/2024/brics-enlargement-and-shifting-world-order; Hans-Dieter Holtzmann et al., BRICS Enlargement A "Non-event" or a Stage Victory Against the West?, 27.3.2024, www.freiheit.org/latin-america/brics-enlargement-non-event-or-stage-victory-against-west.

Dennoch hat sich der internationale Auftritt der BRIC rasch verändert: Mit neuen Verfahren der Entscheidungsfindung und einer Ausweitung ihrer politischen Agenda wurde schnell deutlich, dass die Gruppe auf eine größere internationale Anerkennung abzielte. Ein erster sichtbarer Schritt in diese Richtung erfolgte 2010 mit dem Beitritt Südafrikas, das ein Jahr zuvor in die Gruppe eingeladen worden war. Mit der Präsenz Afrikas, das bis dahin nicht vertreten war, vervollständigte sich die Gruppe und markierte gleichzeitig den Übergang von emerging economies zum politischen Gestaltungsanspruch von rising powers.09 Der Verbund blieb aber einem Format staatszentrierter Kooperation treu, das sich insbesondere auf Gipfeltreffen als Koordinierungsinstanz stützt, ohne weitere dauerhafte Strukturen wie etwa ein permanentes Sekretariat zu institutionalisieren oder Grundsatzpapiere wie eine Charta zu erarbeiten. Bis heute wird auf solche von der Mehrzahl der Mitgliedstaaten als einengend empfundene Strukturen verzichtet. Vielmehr sind informelle Abstimmungsprozesse nach dem Muster eines politischen Clubs das maßgebliche Instrument, um zu gemeinsamen Erklärungen zu gelangen. Dies beinhaltet auch die interne Regel, dass nur einstimmig verabschiedete Entschließungen möglich sind, was jedem Mitgliedstaat eine Vetoposition einräumt, wenn er seine nationalen Interessen beeinträchtigt sieht.<sup>10</sup>

Über die Jahre ist die Intensität der Zusammenarbeit innerhalb der BRICS-Staaten deutlich angewachsen. So wurde etwa der Fernsehkanal TV BRICS aus der Taufe gehoben, der vor allem in Afrika zu empfangen ist, während die nationalen Projekte wie Russia Today oder Sputnik oder auch der chinesische Sender CGTN eine sehr viel größere Reichweite besitzen. In ähnlicher Weise sind universitäre Kooperationsprojekte und Austauschformate auf der Ebene von Fachministerien etabliert worden, die die Breite des BRICS-Engagements dokumentieren – auch wenn die wirtschaftlichen und politischen Dimensionen weiter dominieren. Gleichzeitig bleiben die Grenzen der Kooperation markiert: Die Analyse des Abstim-

mungsverhaltens der BRICS-Mitglieder im Rahmen der Vereinten Nationen beispielsweise lässt nicht erkennen, dass die fünf Mitglieder bisher als Block abstimmten und damit eine wachsende Gemeinsamkeit bei außenpolitischen Fragen sichtbar geworden wäre. Erkennbar ist hingegen, dass die Mitgliedstaaten sich offensichtlich auch anderen – etwa regionalen – Bündnissen verpflichtet fühlen und ihre nationalen Interessen im Zweifelsfall über eine Verpflichtung auf die BRICS-Identität stellen.

# DOMINANZ WIRTSCHAFTLICHER KOOPERATIONSINSTRUMENTE

Der institutionelle Charakter der BRICS hat sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt, sowohl durch ein hohes Maß an politischer Interaktion in Gestalt jährlicher Gipfeltreffen als auch durch die Schaffung wirtschaftlicher Institutionen wie der Neuen Entwicklungsbank (New Development Bank, NDB) 2014 und der im selben Jahr getroffenen Vereinbarung über einen Währungsreserveund Notfallfonds (Contingency Reserve Arrangement, CRA).

Die NDB ist das zentrale Instrument der BRICS-Kooperation. Die Bank mit Sitz in Shanghai verfügt über ein genehmigtes Kapital von 100 Milliarden US-Dollar, wovon 50 Milliarden von den fünf Gründungsmitgliedern zu gleichen Teilen gezeichnet wurden. Sie soll Ressourcen für Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte in Schwellen- und Entwicklungsländern mobilisieren. Dabei soll sich die NDB durch drei neue Ansätze als Alternative zu bestehenden multilateralen oder nationalen Entwicklungsbanken profilieren: erstens durch die Ausrichtung auf nachhaltige Infrastruktur- und Entwicklungsprojekte, zweitens durch die Schnelligkeit der Reaktion auf Projektvorschläge und drittens durch die Bereitschaft zur Übernahme von Risiken, insbesondere durch die Verwendung von Landeswährungen bei der eigenen Mittelbeschaffung und Kreditvergabe.12 Ziel ist es, die Binnenmärkte der Mit-

**<sup>09</sup>** Vgl. Pinar Tank, The Concept of "Rising Powers", Policy Brief for Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), Oslo 2012.

<sup>10</sup> Vgl. European Parliamentary Research Service, Expansion of BRICS: A Quest for Greater Global Influence?, 15.3.2024, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760368/EPRS\_BRI(2024)760368\_EN.pdf.

<sup>11</sup> Vgl. Bas Hooijmaaijers/Stephan Keukeleire, Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006–2014: A BRICS Too Far?, in: Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations 3/2016, S. 389–408.

<sup>12</sup> Vgl. Gregory T. Chin, The Evolution of New Development Bank (NDB): A Decade Plus in the Making, in: Global Policy 2/2024, S. 368–382.

gliedstaaten zu stärken und die Kreditnehmer der Bank vor den Risiken von Wechselkursschwankungen zu schützen. Nach den Worten der gegenwärtigen Präsidentin der Bank, der früheren Präsidentin Brasiliens Dilma Rousseff, sieht sich die Bank vor allem verpflichtet zum Engagement in Klima- und Umweltprojekten, in Fragen sozialer Inklusion und der Verringerung von Ungleichheiten sowie zur wirtschaftlichen Modernisierung der Länder des Globalen Südens.<sup>13</sup>

Seit ihrer Gründung hat die NDB 32 Milliarden US-Dollar für die Finanzierung von 96 Projekten in den fünf Gründungsmitgliedstaaten bereitgestellt, wobei insbesondere Maßnahmen im Bereich von Transportinfrastruktur sowie ein zehn Milliarden US-Dollar großer Notfallfonds für COVID-19-Sofortmaßnahmen und die wirtschaftliche Erholung der Mitgliedsländer herausragen. Mit der Einrichtung von Verbindungsbüros in Johannesburg, São Paulo/Brasilia, Moskau und Gandhinagar hat die Bank versucht, ihre Partnerschaft zu den nationalen Entwicklungs- und Geschäftsbanken auszubauen und vor Ort neue Projekte zu identifizieren. Auch wenn die NDB durch den weitgehenden Verzicht von Konditionalitäten bei der Kreditvergabe von vielen interessierten Staaten als willkommene Ergänzung zum System der internationalen Finanzorganisationen wie der Weltbank und dem Weltwährungsfonds gesehen wird, ist ihre Finanzkraft im Vergleich zu den traditionellen Gebern bisher noch beschränkt. Die Weltbank etwa vergab alleine im Jahr 2021 98 Milliarden US-Dollar an Krediten, Darlehen und Garantien.14

Die NDB beansprucht für sich eine Plattformfunktion, indem sie neue Kreditgeber wie etwa die Vereinigten Arabischen Emirate und Darlehensnehmer wie Bangladesch einbezieht, die von den Finanzierungsmöglichkeiten der Bank profitieren wollen. Gleichzeitig gibt es bisher nur wenige Projekte, in die Länder mit einbezogen werden, die nicht Teil der BRICS sind. Die Erweiterung der Mitgliedschaft der Bank um neue Staaten im Zuge der Erweiterung zu BRICS plus ist somit auch als Test für den Ausbau der BRICS-Mitgliedschaft zu verstehen. 15 Die NDB kann sich so als "globale Bank" positionieren, obwohl damit natürlich auch gestiegene Ausfallrisiken und Herausforderungen für das interne institutionelle Gleichgewicht verbunden sind.

#### ERWEITERUNGSRUNDE IM ZEICHEN DER NEUEN GEOPOLITIK

Hatten sich die BRICS seit 2009 vor allem als exklusiver Club mit konvergierenden Interessen verstanden, der gleichwohl für sich und andere eine internationale Sprecherrolle beanspruchte, beschränkte die Exklusivität in den vergangenen Jahren zunehmend die eigenen Entwicklungsmöglichkeiten hin zur Bildung eines Gegengewichts zu den G7. 15 Jahre nach der offiziellen Gründung von BRIC hat die Staatengruppe nun einen Identitätswandel vollzogen. Mit der von China und Russland vorangetriebenen Debatte über eine Erweiterung der Kerngruppe zu BRICS plus haben sich die Gewichte im Innern verschoben. Beim 15. Gipfel der BRICS-Staaten im August 2023 in Johannesburg wurden sechs Staaten eingeladen, der Allianz zu Beginn des Jahres 2024 beizutreten: Argentinien, Äthiopien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Iran, Ägypten und Saudi-Arabien.16 Bisher sind allerdings nur vier dieser Staaten beigetreten: Argentiniens 2023 neu gewählter Präsident Javier Milei schlug die Einladung zur Mitgliedschaft aus, da die BRICS seiner bevorzugten Ausrichtung an den USA und der Orientierung an freien Märkten nicht entsprächen, und auch Saudi-Arabien hat seinen Beitritt zu den BRICS plus noch nicht formal bestätigt.17

Dennoch wurde die Erweiterung insbesondere von westlichen Staaten als Versuch der Festigung von BRICS als geopolitischem Akteur interpretiert. Immerhin ist die erweiterte Staatengruppe mit etwa einem Drittel des weltweiten Reichtums (35 Prozent) und fast der Hälfte der Weltbevölkerung (45 Prozent) zumindest auf dem Papier ein wirtschaftliches und politisches

<sup>13</sup> Vgl. Address by NDB President, Dilma Rousseff at Opening of the Plenary Session of the 18th Annual Meeting of the NDB, 30.5.2023, www.ndb.int/insights/address-by-ndb-president.
14 Vgl. World Bank Group, The World Bank Annual Report 2021: From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery, Report 164644/2021, S. 15.

<sup>15</sup> Vgl. New Development Bank, Members, www.ndb.int/about-ndb/members.

**<sup>16</sup>** Vgl. BRICS, XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration, 23.8.2023, para. 91, https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf.

<sup>17</sup> Vgl. European Parliamentary Research Service (Anm. 10), S. 2.

Schwergewicht. 18 Stark angelehnt an den chinesischen Diskurs von Solidarität und Zusammenarbeit auf der Grundlage beiderseitig vorteilhafter Partnerschaften sollen die BRICS plus zur zentralen Plattform des Süd-Süd-Dialogs werden und gemeinsame Interessen auf internationaler Ebene stärker koordinieren. Ziel ist es unter anderem, die Externalisierung der Kosten des Krieges in der Ukraine zulasten der Länder des Globalen Südens - durch steigende internationale Zinsniveaus, explodierende Nahrungsmittelpreise und Verwerfungen an den internationalen Rohstoffmärkten - zu begrenzen. Viele Regierungen des Globalen Südens befürchten einen wachsenden Protektionismus und Unilateralismus als Folge der Sanktionspolitik des Westens.<sup>19</sup> Zudem teilen alle Mitglieder den Wunsch, sich von der Dominanz des US-Dollars zu befreien, sei es durch die Abwicklung bilateraler Handelsgeschäfte in nationalen Währungen oder durch eine neue gemeinsame Währung, die den US-Dollar auch weltpolitisch ablösen soll. Bis zu deren Realisierung ist es aber noch ein weiter Weg.20

Mit der Erweiterung der BRICS-Gruppe könnten vor allem bei Energieinvestitionen und auf den Energiemärkten Verschiebungen entstehen, da nun im BRICS-Verbund bedeutende Ölproduzenten wie die Vereinigten Arabischen Emirate, Iran sowie gegebenenfalls Saudi-Arabien sowie einige der am schnellsten wachsenden Energieverbraucher zusammenkommen. Gleiches gilt auch für andere Rohstoffe wie strategische Mineralien der Energiewende, etwa Lithium, Kupfer oder Zink, für die sich innerhalb des BRICS-Raumes eigene Kreisläufe herausbilden könnten, sodass sich ein Rohstoffhandel außerhalb der G7-Finanzsysteme, insbesondere unter Verzicht auf den US-Dollar als Zahlungsmittel, realisieren lassen könnte.21 Allerdings:

Noch ist der US-Dollar zur Wertsicherung und als Reservewährung auch für die BRICS-Länder von überragender Bedeutung – eine gemeinsame BRICS-Währung dürfte erst einmal Zukunftsmusik bleiben.<sup>22</sup>

# BRICS PLUS ALS "LEGITIME STIMME DES GLOBALEN SÜDENS"?

Während die Erweiterung von allen Mitgliedstaaten der Kerngruppe mitgetragen wurde, wird der Auftritt als geopolitischer Akteur von Vorbehalten begleitet. So will etwa Indien unter Präsident Modi sich dem weltpolitischen Vormachtstreben Pekings nicht unterordnen; in der Weiterentwicklung der traditionellen Politik der Blockfreiheit durch multiple Einbindung (multi alignment) sieht es sich selbst auf dem Weg zur internationalen Anerkennung als kommende wirtschaftliche Großmacht.23 Auch Brasilien und Südafrika – dessen Regierung beim BRICS-Gipfel 2023 die Erweiterung selbst aktiv vorangetrieben hatte - versuchen, der Wahrnehmung einer Nähe zu Peking entgegenzuwirken. Südafrikas neuer Außenminister Ronald Lamola, der seit den Wahlen im Mai 2023 die Außenpolitik der neu gewählten Koalitionsregierung repräsentiert, spricht beispielweise von "active non-alignment", also dem aktiven Versuch, sich in geopolitischen Konflikten keiner Seite unterzuordnen.24 Gleichzeitig ist gerade die Mitgliedschaft in den BRICS für viele Staaten eine Möglichkeit, ihre geopolitischen Beziehungen auszubalancieren.

Unter dem Eindruck der neuen geopolitischen Konfliktlage sind viele Länder bestrebt, unter dem Dach des BRICS-plus-Verbunds ihre Autonomie zu sichern. Die Hoffnung ist, sich so Zugang zu alternativen Finanzquellen im Rahmen der NDB sichern und Nachteile durch eine mögliche Ausweitung der finanziellen Sanktionen seitens der USA und der EU umgehen zu

**<sup>18</sup>** Vgl. Statistisches Bundesamt, BRICS in Zahlen, www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/allgemeines-regionales/BRICS/\_inhalt.

<sup>19</sup> Vgl. Thorsten Benner/Oliver Stuenkel, Vereint gegen den Westen, 22.8.2023, https://gppi.net/2023/08/22/weder-papiertiger-noch-schreckbild-was-die-erweiterung-der-brics-fürdeutschland-und-europa-bedeutet.

**<sup>20</sup>** Vgl. Robert Greene, The Difficult Realities of the BRICS' Dedolarization Efforts – and the Renminbi's Role, 5. 12.2023, https://carnegieendowment.org/research/2023/12/the-difficult-realities-of-the-brics-dedollarization-effortsand-the-renminbis-role.

<sup>21</sup> Vgl. Katrin Kamin/Rolf J. Langhammer, BRICS+: A Wake-up Call for the G7?, in: Cuadernos Económicos de ICE 107/2024, S. 133–145.

<sup>22</sup> Vgl. European Parliamentary Research Service (Anm. 10).

<sup>23</sup> Vgl. Rahul Mishra, From Non-Alignment to Multi-Alignment: Assessing India's Foreign Policy Shift, in: The Round Table 1/2023, S. 43–56; Alexander Gabuev/Oliver Stuenkel, The Battle for the BRICS: Why the Future of the Bloc Will Shape Global Order, in: Foreign Affairs, www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics.

**<sup>24</sup>** Vgl. Melanie Müller, Südafrikas neue Einheitsregierung: Mehr Spielraum für die bilaterale Zusammenarbeit, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Aktuell 39/2024.

können. Allerdings kann die NDB nicht vollständig autonom agieren. Zur Wahrung ihrer internationalen Banklizenz ist sie dazu gezwungen, alle Projekte mit Russland einzufrieren, und fällt damit für Moskau als Finanzierungsquelle aus.<sup>25</sup> Dies könnte zukünftig auch andere Staaten betreffen. Dennoch ist das Interesse an einer Mitgliedschaft groß, doch das Aufnahmeverfahren ist undurchsichtig. Bislang gibt es keine definierten Kriterien für die Voraussetzungen und notwendigen Schritte für eine Mitgliedschaft, obwohl eine solche Übereinkunft auf dem Gipfel in Johannesburg als unverzichtbar vereinbart worden war.<sup>26</sup>

Förmliche Anträge auf Mitgliedschaft haben die Türkei, Aserbaidschan und Malaysia gestellt, auch Thailand hat großes Interesse an einem Beitritt.27 China befürwortet einen Beitritt Kasachstans, und Algerien hofft ebenso auf einen Beitritt, der im vergangenen Jahr durch ein indisches Veto blockiert wurde. Ähnliches gilt für Bolivien, Kolumbien und Venezuela, die um den von Argentinien nicht besetzten Platz konkurrieren.28 Der fehlende Konsens und die Notwendigkeit der Konsolidierung nach der jüngsten Erweiterungsrunde könnte allerdings dazu führen, dass den interessierten Staaten zunächst eine reduzierte Mitgliedschaft in der BRICSeigenen Entwicklungsbank angeboten wird sowie eine Einbeziehung in die große Runde des Zusammentreffens der Kernstaaten. Unter dem Titel "Friends of BRICS" gibt es bereits ein solches Forum, um das gewachsene Gewicht des Verbunds zu dokumentieren.29 Bei ihrem 16. Gipfeltreffen im russischen Kasan im Oktober 2024 haben die BRICS-Staaten einen erneuten Schritt zu ihrer geografischen Erweiterung getan und damit gleichzeitig auf den wachsenden Zulauf zu ihrem Verbund reagiert. Ob sich damit

**25** Vgl. BRICS Bank NDB Says Not Considering New Projects in Russia, 26.7. 2023, www.reuters.com/business/finance/brics-bank-ndb-says-not-considering-new-projects-russia-2023-07-26.

- 26 Vgl. BRICS (Anm. 16), para. 88.
- **27** Vgl. Aserbaidschan hat Mitgliedschaft in Brics-Gruppe beantragt, 20.8.2024, www.zeit.de/politik/ausland/2024-08/brics-staaten-aserbaidschan-wladimir-putin-russland.
- 28 Vgl. Jan Woischnik/Christian Fritzemeier, "BRICS Plus" Kurzanalyse Lateinamerika, 23.11.2023, www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/brics-plus-lateinamerika.
- **29** Vgl. Spotlight on Global Challenges at Friends of BRICS Meeting, 24.7.2023, www.sanews.gov.za/south-africa/spotlight-global-challenges-friends-brics-meeting.

ein Entwicklungspfad von einem losen Zusammenschluss von *emerging economies* hin zu einer stärker formalisierten globalen Allianz abzeichnet, ist angesichts der wachsenden inneren Heterogenität der Gruppe jedoch fraglich.

#### **ZUR ZUKUNFT DER BRICS PLUS**

Die Teilnahme von 36 Ländern am Gipfeltreffen in Kasan im Oktober 2024 dokumentiert, dass die gegenwärtige Attraktivität der BRICS vor allem darin besteht, Mitgliedern und Partnern größere strategische Autonomie zu ermöglichen. Aus dieser Sicht wird der BRICS-Verbund auf dem eingeschlagenen Erweiterungspfad robuster, indem weitere gewichtige Länder eingebunden werden. In Kasan wurde nun eine erweiterte Runde von 13 neuen Partnerstaaten auf den Weg gebracht, die nicht den vollen Mitgliedschaftsstatus der derzeit neun Kernstaaten der BRICS plus genießen, sich aber als Partnerländer "im Wartezimmer" für eine Vollmitgliedschaft befinden.

Mit der Einladung von Algerien, Belarus, Bolivien, Indonesien, Kasachstan, Kuba, Malaysia, Nigeria, Thailand, der Türkei, Uganda, Usbekistan und Vietnam haben die BRICS plus insbesondere im asiatischen Raum einen Schwerpunkt gesetzt. Mit Indonesien, Malaysia, Thailand und Vietnam wurden wirtschaftliche und politische Schwergewichte ausgewählt, denen für die geopolitisch umkämpfte Weltregion des Indopazifiks eine besondere Bedeutung zukommt. Mit Belarus, Kasachstan und Usbekistan wurden Partner Russlands in die Riege der Partnerstaaten aufgenommen, die zudem für die Geschäfte Chinas im Rahmen der Neuen Seidenstraße von großer Bedeutung sind. Schließlich konnte auch die Türkei ihre Ambitionen verwirklichen, in einem weiteren internationalen Forum Anerkennung zu finden. Insgesamt lässt sich ein Muster des Zusammenwirkens von ressourcenstarken Nationen erkennen, das sich in diesem neuen BRICS-plus-Format herausbildet. Für die neuen Partnerländer hat diese Erweiterung nicht nur symbolischen Charakter im Sinne einer Perspektive auf Vollmitgliedschaft, viele knüpfen daran auch Erwartungen an tiefgreifende wirtschaftliche und politische Verbesserungen. Für die BRICS plus wiederum ergibt sich durch diese Zusammenarbeit die Chance auf eine Neugestaltung globaler Handelsnetzwerke, um Lieferketten diversifizieren und die Abhängigkeit von westlichen Finanzsystemen verringern zu können.

Doch die größere Anzahl beteiligter Staaten bringt auch Probleme für die Kohäsion des politischen Auftritts dieser Staatengruppe mit sich. Zwar wurde in der Abschlusserklärung des Kasan-Gipfels Einigkeit deutlich in Bezug auf Multipolarität als Weltordnungsprinzip, ein Eintreten für eine UN-Reform und Kritik am westlichen Sanktionsregime,30 doch folgt daraus keine größere Konsistenz der politischen Positionen im neuen Partnerspektrum. Trotz der Formulierung von 133 Punkten in der Erklärung bleiben viele Fragen offen. Viele dieser Punkte gehen über Absichtserklärungen kaum hinaus, es gibt keine wirklich bindenden Beschlüsse und keine klare strategische Ausrichtung. Alle neu benannten Staaten haben überdies enge Beziehungen zum Westen. Dies gilt gerade auch für jene Länder, die als mögliche künftige Mitglieder im Gespräch sind, etwa die Türkei oder Vietnam.

Anstatt sich zwischen konkurrierenden geoökonomischen Blöcken zu "entscheiden", scheinen viele der Partnerländer oder potenziellen Beitrittskandidaten darauf bedacht zu sein, einen Fuß in beide Lager zu setzen. Damit bleibt auch nach dem Kasan-Gipfel das Grunddilemma von BRICS erhalten: Es gibt keine gemeinsame Bereitschaft zur Verteilung der Kosten und Lasten für die angestrebten Projekte, und es fehlt durch gegenseitige Blockaden eine Führungsstruktur, um BRICS plus zu einem maßgeblichen Block in der internationalen Politik auszubauen. Wie in anderen informellen Institutionen mit Clubcharakter werden innere Spannungen nur dadurch zu überwinden sein, dass Themen vermieden werden, die die Mitglieder entzweien.<sup>31</sup> Die rein territoriale Expansion durch erweiterte Mitgliedschaften kann diese Probleme nicht beseitigen, auch wenn sie diese mit der Inszenierung von Gipfeltreffen immer wieder zu übertünchen vermag. So wird die aufstrebende BRICS-Gruppe den Westen zunächst nicht in Verlegenheit bringen. Doch sollte allen westlichen Akteuren deutlich geworden sein, dass es zu wenig ist, diesen Verbund als politisches Leichtgewicht abzutun.

Wir danken Kristina Schnell und Mark Schrolle für ihre Unterstützung bei der Recherche sowie für ihre hilfreichen Kommentare zum ersten Entwurf des Beitrags.

#### **GÜNTHER MAIHOLD**

ist Professor für Politikwissenschaft am Lateinamerika-Institut der Freien Universität Berlin und Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik.

#### MELANIE MÜLLER

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten der Stiftung Wissenschaft und Politik

# Gedanken, Anregungen, Kritik?

Schreiben Sie uns eine E-Mail: apuz@bpb.de

Folgen Sie uns auf X: @apuz\_bpb

**<sup>30</sup>** Vgl. XVI BRICS Summit, Kazan Declaration, Strengthening Multilateralism for Just Global Development and Security, 23.10.2024, https://dirco.gov.za/xvi-brics-summit-kazan-declaration.

**<sup>31</sup>** Vgl. Andrew F. Cooper, Reframing the Debate Over BRICS Beyond Its Conceptual Origins, in: International Organisations Research Journal 2/2022, S. 31–49.

# Der APuZ-Podcast

Ein Thema, 30 Minuten, jeden 1. Mittwoch im Monat



Im Podcast »Aus Politik und Zeitgeschichte« suchen wir Antworten aus unterschiedlichen Perspektiven – von Historikerinnen, Politikwissenschaftlern und Soziologen, Wirtschaftsexpertinnen und Juristen, aber auch Weltraumforschern, Stadtplanerinnen und Literaten.

In jeder Folge geht es 30 Minuten lang um ein komplexes Thema – mit Hintergründen und Einblicken, wissenschaftlich fundiert, kontrovers und überraschend. Moderiert von Sarah Zerback.

bpb.de/apuz-podcast und überall, wo Sie Podcasts hören.

# WILLKOMMEN IM CLUB

# Globale wirtschaftliche Machtverschiebungen durch BRICS

Robert Kappel

Auf ihrem Gipfel im August 2023 in Südafrika haben die bisherigen BRICS-Mitgliedsländer (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) Argentinien, Ägypten, Äthiopien, Iran, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) eingeladen, sich ihrem Club anzuschließen ("BRICS plus"). Während Argentinien eine Mitgliedschaft ablehnt und Saudi-Arabien noch in Wartestellung ist, haben zahlreiche weitere Regierungen ihr Interesse an einem Beitritt bekundet.

Der BRICS-Verbund, 2006 gegründet und 2011 von Südafrika vorerst komplettiert, ist eine Zweckgemeinschaft ohne eigene Charta und festes Sekretariat. In ihren gemeinsamen Erklärungen haben die beteiligten Staaten aber die übergreifenden Grundsätze für ihre Zusammenarbeit formuliert: Es geht ihnen um die Achtung der Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Integrität und nationalen Einheit ihrer Mitglieder sowie um eine Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Auf zahlreichen Ministertreffen wurden in der Vergangenheit zudem Themen wie Landwirtschaft und Handel, Gesundheit, Bildung, Wissenschaft und Umwelt, Energie und Kultur beraten. Der BRICS-Club positioniert sich selbst als Vertreter gemeinsamer Interessen mit dem Globalen Süden und einer von ihm beförderten neuen multipolaren Weltordnung. Von ihm gehen unterschiedliche Initiativen aus. So brachten die Staatsführungen der BRICS-Länder zwischen 2009 und 2021 zahlreiche Vorschläge zu wichtigen globalen Themen ein, unter anderem zur internationalen Zusammenarbeit, zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur regionalen Sicherheit. Für die Ausgestaltung eines neuen globalen Governance-Systems hat der BRICS-Verbund schon mehr als 140 bilaterale Abkommen geschlossen.<sup>01</sup>

In Bezug auf den globalen Handel haben die BRICS-Länder bislang aber lediglich alternative Ordnungsvorstellungen zur liberalen Wirtschaftsordnung entwickelt. Regionale und bilaterale Handelsabkommen schloss bisher jedes Land für sich ab: Brasilien etwa wurde Teil des Mercosur, Russland der Eurasischen Wirtschaftsunion, China beteiligt sich an der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Indien am Südasiatischen Freihandelsabkommen, und Südafrika ist unter anderem Teil der Southern African Customs Union (SACU) und des African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA).

#### WIRTSCHAFTS-MACHTVERSCHIEBUNGEN

Die BRICS-Volkswirtschaften üben einen erheblichen Einfluss auf das Wachstum der Weltwirtschaft aus. Nach Angaben von IWF und Weltbank erbringen sie nach mehr als einem Jahrzehnt hohen Wirtschaftswachstums über 36 Prozent des Weltsozialprodukts (2024), während der Anteil der G7-Länder, der Gruppe der wichtigsten Industriestaaten des Westens, bei etwa 30 Prozent liegt. Zudem entfallen 40 Prozent der Finanzreserven auf die BRICS-Länder; rechnet man die neuen arabischen Mitgliedsländer hinzu, dürfte der Anteil bei über 50 Prozent liegen. Etwas anders sieht es bei den Anteilen am Welthandel aus: Die G7 hatten dort 2023 einen Anteil von knapp 30 Prozent (im Jahr 2000 waren es noch 43 Prozent), während die BRICS-Staaten ihren Anteil im gleichen Zeitraum von 21 auf 25 Prozent erhöhen konnten (ohne BRICS plus). Nach wie vor dominieren die USA als größte Volkswirtschaft die globalen Währungsreserven in US-Dollar (mit einem Anteil von rund 50 Prozent), nur 2 Prozent entfallen etwa auf den chinesischen Renminbi (RMB).

Der Erfolg der BRICS-Länder beruht unter anderem darauf, dass sie hohe ausländische Direktinvestitionen anziehen konnten, um ihre Ökonomien umzugestalten und sie international wettbewerbsfähig zu machen. Zwischen 2000

und 2021 stieg der Anteil der BRICS-Länder an den weltweiten Auslandsdirektinvestitionen von 6 auf 25 Prozent, davon entfiel der größere Teil auf China.02 Auch in der Weltindustrieproduktion nehmen die BRICS-Länder inzwischen eine führende Rolle ein. So stieg in nur drei Jahrzehnten Chinas Anteil an der globalen Industriewertschöpfung von unter 5 auf über 31 Prozent im Jahr 2023 (zum Vergleich: USA 15,9 Prozent, Japan 6,5 Prozent, Deutschland 4,8 Prozent, Indien 2,9 Prozent, Südkorea 2,7 Prozent und Russland 1,8 Prozent).03 Die Veränderungen werden unter anderem deutlich an der Zusammensetzung des Handels zwischen den OECD-Staaten und den BRICS-Ländern: Die BRICS-Mitglieder China, Brasilien, Indien und Südafrika liefern nun ebenfalls Komponenten und Vorprodukte für die Industrieländer und den Globalen Süden. Sie verzeichnen in den vergangenen zwei Jahrzehnten zudem erhebliche technologische Fortschritte und Innovationen, die zu einem wachsenden Anteil ihrer Hightech-Exporte führten und zugleich zu Abhängigkeiten der Länder des Globalen Südens und des Westens beitrugen (etwa in den Lieferketten).04 Diese Veränderungen markieren einen deutlichen wirtschaftlichen Dominanzverlust des Westens. Die Industrialisierung der Technologiemacht China<sup>05</sup> löste zudem einen Exportboom in den Rohstoffländern des BRICS aus, etwa in Brasilien und Russland, und ermöglichte diesen rohstoffexportierenden Ländern ein höheres Wachstum als den Industrieländern.

Die wirtschaftlichen Machtverschiebungen manifestieren sich vor allem darin, dass der BRICS-Verbund wichtige strategische Güter und Dienstleistungen anbietet – und relativ viele mächtige Großunternehmen global agieren, die von den unterschiedlichen Mitgliedstaaten unter-

stützt werden. OD Dies lässt sich zum Beispiel an den jeweiligen Marktanteilen in wichtigen Produktgruppen und Dienstleistungen erkennen, etwa an der Dominanz in Kommunikationsnetzwerken und im Finanzsektor oder bei der Kreditvergabe an andere Länder, die mitunter zur Entstehung von Schuldnersituationen führt.

Besonders sichtbar wird die globale Neuvermessung der Wirtschaft an den globalen Wertschöpfungsketten (WSK), die zur vorherrschenden Organisationsform der Weltwirtschaft geworden sind. Die Teilnahme an globalen WSK kann eine doppelte Dividende für die Hauptakteure bringen: Erstens können sich die Unternehmen leichter auf die Bereiche spezialisieren, in denen sie am produktivsten sind. Zweitens können sie als ausländische Unternehmen in anderen Ländern ihre Dominanz durch Management- und Technologiepraktiken ausbauen und so ihre Wertschöpfungsrenten optimieren. Von diesen Entwicklungen haben einige BRICS-Länder besonders profitiert, vor allem Indien und China, aber auch Südafrika und Brasilien. Indien und China waren deshalb besonders erfolgreich, weil sie Joint-Ventures von ausländischen und lokalen Unternehmen und dadurch Technologietransfer erzwangen. Anderen Ländern gelang das eher nicht. Die größten Unternehmen in den globalen Wertschöpfungsketten vereinen etwa 80 Prozent des Welthandels auf sich, sie sind die "Superstars" der Weltwirtschaft.<sup>08</sup> Führend sind hier US-amerikanische, chinesische und europäische Unternehmen, während Firmen aus den anderen BRICS-Ländern keine große Rolle spielen.<sup>09</sup> Dies verdeutlicht, dass China als bislang einzigem BRICS-Land der Sprung zu einer führenden Weltwirtschaftsmacht gelungen ist, während die anderen Mitgliedsländer von diesen Entwicklungen abgekoppelt sind.

- **01** Vgl. John Kirton, The Evolving BRICS, Presentation to the European Parliament's Informal Working Group of the Greens, Brüssel, 9.7.2013.
- **02** Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), BRICS Investment Report, Genf 2023, https://unctad.org/system/files/official-document/diae2023d1\_en.pdf. **03** Vgl. Top 10 Manufacturing Countries in the World in 2024, 29.8.2024, www.safeguardglobal.com/resources/top-10-
- **04** Vgl. Dan Ciuriak, The BRICS as an Alternative Anchor for Global Economic Governance, 24.8.2024, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\_id=4492261.

manufacturing-countries-in-the-world.

**05** Vgl. Daron Acemoğlu/Carlos A. Molina, Comment: Converging to Convergence, in: National Bureau of Economic Research (NBER) Macroeconomics Annual 36/2022, S. 337–412.

- **06** Vgl. Robert Kappel, Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft, in: Wirtschaftspolitische Blätter 2/2013, S. 193–208.
- **07** China ist einer der größten globalen Kreditgeber. Zahlreiche Länder haben chinesische beziehungsweise Kredite der "BRICS-Bank" NDB zum Ausbau von Infrastruktur erhalten, mit der Folge, dass auch (neue) BRICS-Länder wie Äthiopien in Schuldenkrisen gerieten. Vgl. Deborah Brautigam, A Critical Look at Chinese "Debt-Trap Diplomacy", in: Area Development and Policy 1/2020, S. 1–14.
- **08** Vgl. David Autor et al., The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms, in: Quarterly Journal of Economics 2/2020, S. 645–709.
- **09** Vgl. Jan De Loecker/Jan Eeckhout, Global Market Power, NBER Working Paper 24768, Washington, D. C. 2018.

Dies zeigt sich auch an der Zahl der schnell wachsenden Konzerne. Chinesische Unternehmen stellen weltweit eine hohe Zahl der sogenannten Fortune-500-Unternehmen (über 140), während die übrigen BRICS-Staaten zusammen lediglich 20 aufweisen. China liegt zudem mit 171 Start-up-Unternehmen mit einer Bewertung von über einer Milliarde US-Dollar (sogenannte *Unicorns*, Einhörner) an zweiter Stelle hinter den USA; Indien ist mit 70 Unternehmen vertreten, die übrigen BRICS-Staaten kommen nur auf 17 "Einhörner". Die Vereinigten Staaten verfügen über 656.<sup>10</sup>

Digitale Technologien optimieren Produktions- und Geschäftsprozesse und reduzieren den Materialeinsatz. Die globalen Klimamaßnahmen tragen zusätzlich dazu bei, dass die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen und anderen Rohstoffen langfristig sinkt. Dadurch könnten Energieproduzentenländer, falls sie sich nicht industrialisieren, zu den Verlierern der globalen Transformation gehören. Wie schwer es gerade Rohstoff- und Energieproduzenten fällt, ihre Rohstoffabhängigkeit zu reduzieren, zeigt sich besonders deutlich an den (potenziellen) BRICSplus-Ländern Saudi-Arabien, VAE und Iran. Allerdings: Derzeit hat der Beitritt dieser Länder zum BRICS-Verbund die möglicherweise größte Transformation der Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft zur Folge. Der Block der BRICS-Rohstoffländer produziert 43 Prozent des weltweiten Erdöls und ist zugleich für 58 Prozent aller CO<sub>2</sub> Emissionen verantwortlich.<sup>11</sup> Der BRICS-Club ist zur globalen Rohstoff-Supermacht geworden.

#### **GROßE DIVERGENZ**

Durch die Gründung von BRICS und seiner Erweiterung zu BRICS plus haben sich die globalen wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse verschoben. Dies geht einher mit einer Konzentration der Produktion, des Konsums und der

- 10 Vgl. Najabat Ali et al., Does FDI Foster Technological Innovations? Empirical Evidence from BRICS Economies, in: Plos One, 9.3.2023, https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0282498.
- 11 Vgl. Yang Zhang/Yichen Huang/Xiao Wang, Impact of Economic Policy Uncertainty, Oil Prices, and Technological Innovations on Natural Resources Footprint in BRICS Economies, in: Resources Policy 86/2023, Part B, https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104082.

Einkommen – der "großen Divergenz" in der Weltgesellschaft.<sup>12</sup> Wenige Länder werden reicher – vor allem die G7 und einige Länder des BRICS-Verbunds –, während viele Entwicklungsländer und auch zahlreiche BRICS-Staaten relativ zurückfallen, beispielsweise Südafrika, Brasilien, Russland, Äthiopien und Ägypten.

Das hat auch damit zu tun, dass die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zunehmend durch geostrategisches Agieren geprägt sind. Bei den Handelsstreitigkeiten zwischen den USA, der EU und China geht es nicht nur um Absatzmärkte, den Bezug von End- und Vorprodukten und um Lieferbeziehungen, sondern auch um globale Technologieführerschaft und wirtschaftliche sowie strategische Dominanz. Technologieführerschaft ist die Fähigkeit, in zentralen Bereichen - digitale Technologien, Roboterisierung und künstliche Intelligenz, Energietransfer, Halbleitertechnologien, Betriebssoftware<sup>13</sup> – globale Normen und Standards zu setzen, von denen Nutzer dieser Technologien abhängig sind. Die führenden Unternehmen wenden Agenden der "kreativen Zerstörung" durch Forschung, Invention und Innovation an, um im Technologiewettbewerb an der Spitze zu stehen.<sup>14</sup> In diesem Kampf ringen vor allem die USA, Europa, Japan, Korea und China um die Führung.

Mithilfe von Konvergenzkriterien lässt sich ermitteln, ob diese Entwicklungen die Wirtschaftsmachtverhältnisse zugunsten der BRICS-Gruppe oder einzelner Länder verändert haben. Die Auswertung der Daten zeigt, dass es keine absolute Konvergenz gibt<sup>15</sup> – die BRICS-Länder insgesamt fallen gegenüber den G7-Ländern zurück. Lediglich China weist absolute Konvergenz auf. Nach der Konvergenzhypothese nähern sich Länder mit ähnlichen Merkmalen langfristig an, wenn ihre Ausgangsbedingungen ähnlich sind. Während die G7-Länder einen solchen Konvergenz-Club bilden, mangelt es den BRICS-Ländern hingegen an geografischen Bindungen und

- 12 Vgl. Kenneth Pomeranz, The Great Divergence. China, Europe, and the Making of the Modern World Economy, Princeton 2000.
- **13** Vgl. Richard Baldwin, The Globotics Upheaval. Globalisation, Robotics and the Future of Work, London 2019.
- 14 Vgl. Philippe Aghion/Céline Antonin/Simon Bunel, The Power of Creative Destruction. Economic Upheaval and the Wealth of Nations, Cambridge, MA 2021.
- 15 "Absolute Konvergenz" zeigt an, ob die anfängliche Divergenz beim Pro-Kopf-Einkommen durch die Diffusion von Technologien und Praktiken aus den reicheren Ländern verringert wurde.

gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen. Das Pro-Kopf-BIP der BRICS-Gruppe hat sich in der Vergangenheit zwar erhöht, zugleich driften G7 und BRICS aber weiter auseinander – es handelt sich also um Divergenz, nicht um Konvergenz.<sup>16</sup>

Warum ist das so? Obwohl die wirtschaftlichen Bedingungen für eine Konvergenz sehr günstig zu sein schienen, konnten die BRICS-Gründungsmitglieder (mit Ausnahme Chinas) angesichts des technologischen Fortschritts in den G7-Ländern keinen Aufholprozess einleiten. Die G7 nutzen die Verschiebung der Technologiegrenze, unter anderem durch den Siegeszug künstlicher Intelligenz und die Roboter-Revolution, um steigende Kapitalerträge zu realisieren und die Handelsbeziehungen zwischen den Technologieführern, die zumeist im Globalen Norden angesiedelt sind, zu vertiefen. Lediglich China ist durch seine aktive Industrie- und Technologiepolitik in der Lage, wissensbasierte und technologische Fortschritte zu generieren.<sup>17</sup> Der Aufstieg zahlreicher chinesischer Unternehmen dokumentiert Chinas Catching-up-Prozess. Die anderen BRICS-Länder konnten bislang weder wirtschaftlich noch technologisch aufholen - und verbleiben in dieser Hinsicht Teil des Globalen Südens.

#### **HETEROGENITÄT**

Dass der BRICS-Club eine heterogene Staatengruppe ist, lässt sich an zahlreichen Beispielen demonstrieren. Während China und Indien weiter aufsteigen, gehört Russland nicht länger zu den führenden Wirtschaftsnationen der Welt. Dessen Wirtschaftsleistung hängt stark vom Export von Öl und Gas ab, und das Land hat sich schwergetan, sich zu industrialisieren und – mit Ausnahme des Rüstungssektors – technologische Führerschaft zu übernehmen. Der Krieg gegen die Ukraine vernichtet einen Teil der eigenen Ressourcen, seine einstige Wirtschaftskraft<sup>19</sup> und

soft power erodieren, wodurch Russlands Wirtschaft zunehmend in Abhängigkeit von China gerät. Daran ändern auch neue Wirtschaftspartnerschaften im Globalen Süden nur wenig. Brasilien wiederum hat angesichts der seit 2004 anhaltenden Wachstumsschwäche und seiner Rohstofforientierung kaum Chancen aufzusteigen. Indien hingegen realisiert seit mehr als zwanzig Jahren ein sehr hohes Wirtschaftswachstum, das Land wird immer mehr zu einer Kernregion der Weltwirtschaft. Andere BRICS-Länder wie Südafrika, Iran, Ägypten oder einige Ölstaaten verharren weiterhin in der sogenannten middle income trap.<sup>20</sup>

China dominiert den BRICS-Club. Die Volksrepublik erbringt fast zwei Drittel der BRICS-Wirtschaftsleistung, vereint 39 Prozent der BRICS-Bevölkerung auf sich und wickelt 72 Prozent aller BRICS-Exporte ab. Chinas Volkswirtschaft übersteigt damit bei weitem die kombinierte Wirtschaftsleistung von Brasilien, Russland, Indien und Südafrika. Gleichzeitig ist China ein wichtiger Wirtschafts- und Handelspartner für alle BRICS- und auch BRICS-plus-Länder, während der Westen insgesamt wirtschaftlich schwächelt und an Macht verliert.

China hat den Sprung von einem armen Land zu einer bedeutenden Volkswirtschaft vor allem aus drei Gründen geschafft. Erstens setzte Chinas Entwicklungsmodell auf den Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen, die Spillover-Effekte, einen technologischen Innovationsschub und Wissenstransfer im Land hervorrufen sollten. Die Regierung forcierte strategische Allianzen von chinesischen und ausländischen Unternehmen, die in China produzieren und den großen chinesischen und den Weltmarkt beliefern. Dieser technologische Aufstieg ist zu Chinas Markenzeichen geworden. Zweitens sind chinesische Unternehmen in sehr vielen Sektoren zu Weltmarktführern geworden, weil sie und der Staat massiv in Bil-

 <sup>16</sup> Vgl. Michael Kremer/Jack Willis/Yang You, Converging to Convergence, NBER Working Paper 29484, Washington, D.C. 2021.
 17 Vgl. Dani Rodrik, Reimagining the Global Economic Order, in: Review of Keynesian Economics 3/2024, S. 396–407.

**<sup>18</sup>** Vgl. Robert Kappel, The Challenge to Europe. Regional Powers and the Shifting of the Global Order, in: Intereconomics 5/2011, S. 275–286.

<sup>19</sup> Vgl. Adam S. Posen, The End of Globalization? What Russia's War in Ukraine Means for the World Economy, in: Foreign Affairs, 17.3.2022, www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-03-17/end-globalization.

<sup>20</sup> Diese Länder haben sich nicht zu innovativen Volkswirtschaften entwickelt, nachdem sie zu Mitteleinkommensländern wurden. Um aus dieser Falle herauszukommen, wären Innovationen (technological frontier) erforderlich, die zu Kapitalakkumulation führen. Vgl. Aghion/Antonin/Bunel (Anm. 14).

<sup>21</sup> Vgl. Jeffrey Ding, The Diffusion Deficit in Scientific and Technological Power. Re-Assessing China's Rise, in: Review of International Political Economy 1/2023, S. 173–198; Salam Alshareef, Beyond the "Debt-Trap Strategy" Narrative. China's Rise and the Expansion of Policy Autonomy of the Global South, in: Area Development and Policy 2/2024, S. 169–180.

dung sowie Forschung und Entwicklung investiert haben. Und *drittens* gehen mit dem Modernisierungsschub der Gesellschaft ein Aufstieg der Mittelschichten und eine deutliche Reduzierung der Armut einher. Die Mittelschichten bilden das Rückgrat des chinesischen Erfolgs.

#### FÜHRUNGSROLLE FÜR BRICS?

Auch wenn die Fundamente der liberalen Wirtschaftsordnung schwächer werden und BRICS eine allmähliche Verschiebung der Macht zu Ungunsten des Westens ausgelöst hat, werden China und die anderen Länder des BRICS-Verbundes die Vereinigten Staaten in absehbarer Zeit kaum als Hegemon ablösen können. Dazu reicht die politische wie wirtschaftliche Macht des heterogenen BRICS-Clubs nicht aus; die Aufholprozesse der meisten Länder sind zu langsam - und die Kohäsionskräfte zu gering. Zudem agiert der vermeintlich natürliche Partner der BRICS-Staaten - der Globale Süden - ebenfalls nicht als einheitlicher geopolitischer Block, der in der Lage wäre, die von den USA geführte Ordnung herauszufordern.

Dass die BRICS-Gruppe gleichwohl eine globale Führungsrolle anstrebt, erkennt man vor allem an zwei Dingen: Zum einen stellte China 2013 die Weichen für die Belt and Road Initiative (BRI), die ein globales Infrastruktur-Investitionsprogramm beinhaltet und zur tieferen Kooperation mit beteiligten Ländern führen soll. Ein Jahr später gründete China die New Development Bank (NDB) und 2016 die Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Die NDB zielte darauf ab, ein finanzielles Sicherheitsnetz einzurichten, das Mitgliedsländern Liquidität bietet, falls sie kurzfristig in Schwierigkeiten geraten. Bisher vergab die NDB Kredite im Umfang von rund 30 Milliarden US-Dollar. Sie sollen die Maßnahmen der Weltbank und des IWF ergänzen,22 etwa 50 Prozent der von der NDB im Zeitraum von 2016 bis 2020 geförderten Projekte waren Infrastrukturmaßnahmen. Zum anderen ist das ausdrückliche Ziel der 2020 verabschiedeten Strategie der "BRICS-Wirtschaftspartnerschaft 2025" die Ausweitung von Nicht-Dollar-Währungen. Die BRICS-Währung soll dabei helfen, die Dominanz des Dollars zu reduzieren. Die BRICS-Gruppe forciert die "Entdollarisierung", weil die Vereinigten Staaten hier ein "exorbitantes Privileg" besitzen:23 Die Dollar-Dominanz schränkt die makroökonomische Autonomie anderer Länder ein und macht sie anfälliger für Änderungen der US-Geldpolitik, während sie gleichzeitig die fiskalische Autonomie der Länder einschränkt. Die BRICS-eigene Reservewährung "R5" (nach den Anfangsbuchstaben der fünf Währungen Real, Rubel, Rupie, Renminbi und Rand) soll dieser Dollarhegemonie etwas entgegensetzen. Aus geostrategischer Sicht ist das Streben nach Entdollarisierung also Ausdruck des BRICS-Interesses, den US-amerikanischen Finanzeinfluss zu reduzieren.24

Bislang handelt es sich hierbei jedoch nur um Bestrebungen. Rund 84 Prozent des grenzüberschreitenden Handels zwischen den BRICS-Staaten wird nach wie vor in US-Dollar getätigt.<sup>25</sup> Russland und Indien haben zwar vereinbart, den bilateralen Handel über die jeweiligen Landeswährungen abzuwickeln, doch bislang scheiterte dieser Plan daran, dass Russland im bilateralen Handel keine überschüssigen Rupien akzeptierte. Die Entdollarisierung kommt auch deshalb nur langsam voran, weil der Intra-BRICS-Handel eher gering ist, abgesehen vom jeweiligen bilateralen Handel mit China. Hinzu kommt, dass der BRICS-Club kein optimaler Währungsraum ist. Eine BRICS-Währung würde unweigerlich von China dominiert und wahrscheinlich mit einem beträchtlichen Abschlag gehandelt werden, was die Handelskosten für alle Unternehmen, die Zahlungen in dieser Währung akzeptieren, erhöhen würde, da sie diese in US-Dollars umtauschen müssten, um Geschäfte außerhalb des BRICS-Blocks zu tätigen.

Die Risiken der Entdollarisierung haben sich nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erhöht, als die USA ihre Sanktionspolitik dadurch forcierten, dass sie strategische Indus-

**<sup>22</sup>** Vgl. Günther Maihold/Melanie Müller, Eine neue Entwicklungsphase der BRICS. Erweiterung und neue Identität, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 52/2023.

<sup>23</sup> Vgl. Gita Gopinath/Jeremy C. Stein, Banking, Trade, and the Making of a Dominant Currency, NBER Working Paper 24485, Washington, D.C. 2018.

<sup>24</sup> Vgl. Jörg Mayer, De-Dollarization: The Global Payment Infrastructure and Wholesale Central Bank Digital Currencies, Forum for Macroeconomics and Macroeconomic Policies, FMM Working Paper 102/2024; Thomas Bonschab, BRICS Plus und der schleichende Weg der Ent-Dollarisierung, https://weltneuvermessung.wordpress.com/2023/08/22/brics-plus.

<sup>25</sup> Vgl. Maihold/Müller (Anm. 22).

trien und mächtige Einzelpersonen, beispielsweise aus Russland, von grenzüberschreitenden Dollar-Zahlungskanälen ausschlossen (die sogenannte Weaponisation des Dollars).26 Die mächtigste "Waffe" ist die Verhängung von Sanktionen gegen Korrespondenzbanken. Das bedeutet, dass nicht nur US-amerikanischen Institutionen verboten wird, mit Banken in einem sanktionierten Land zu agieren, sondern dass auch jede andere Bank, die weiterhin Transaktionen mit sanktionierten Ländern durchführt, Gefahr läuft, von den Vereinigten Staaten bestraft zu werden. Russland musste feststellen, dass die US-amerikanischen Maßnahmen nicht nur Zahlungen in US-Dollar, sondern auch in chinesischen RMB betreffen - und auch für die NDB gelten, von der sich Russland Kredite erhofft hatte. Die NDB hat derzeit alle Projekte in Russland eingefroren.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der globale Einfluss der G7 ist zweifellos gesunken, doch ist der BRICS-Verbund bislang noch keine wirtschaftlich-strategische Bedrohung für den Westen. Das hindert China und Russland jedoch nicht daran, zusammen mit einigen Ländern des BRICS-Clubs die systemische Konkurrenz zum Westen und vor allem gegen die Vereinigten Staaten zu forcieren und eine neue Weltordnung zu verfechten. Insbesondere Brasilien, Südafrika und Indien, aber auch einige der zukünftigen Mitgliedsländer, teilen diese Ambitionen nicht. Stattdessen wollen sie die BRICS nutzen, um die bestehende liberale Ordnung zu demokratisieren und Reformen voranzutreiben. Falls die skizzierten Machtverschiebungen weiter an Fahrt gewinnen, könnte aber durchaus eine zweigeteilte Weltordnung entstehen, mit einem Club demokratischer, marktwirtschaftlicher Länder - USA, Europa, Japan, Südkorea, Ozeanien, Nord- und Südamerika - auf der einen und einem Block autokratischer Staaten - China, Russland und ihren wichtigsten Partnerländern auf allen Kontinenten auf der anderen Seite.

**26** Vgl. Daniel McDowell, Bucking the Buck. US Financial Sanctions and the International Backlash Against the Dollar, Oxford 2023.

**27** Vgl. Alexander Gabuev/Oliver Stuenkel, The Battle for the BRICS. Why the Future of the Bloc Will Shape Global Order, in: Foreign Affairs, 24.9.2024, www.foreignaffairs.com/russia/battle-brics.

Die Vereinigten Staaten, die EU und die gesamte G7-Gruppe sollten die Strategien des BRICS-Clubs ernst nehmen - nicht zuletzt auch wegen der Erweiterung zu BRICS plus und dem Ansehen, das der BRICS-Verbund in vielen Ländern des Globalen Südens genießt. Ob die Versuche der Vereinigten Staaten und der EU, den Aufstieg von BRICS einzuhegen, erfolgreich sein werden, muss dahingestellt bleiben. Vermutlich wäre es strategisch sinnvoll, mit jenen BRICS-Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, die ein Interesse an Kooperation haben, damit die Gruppierung nicht zu einer offen antiwestlichen Organisation wird, die darauf abzielt, die liberale Weltordnung zu untergraben.27

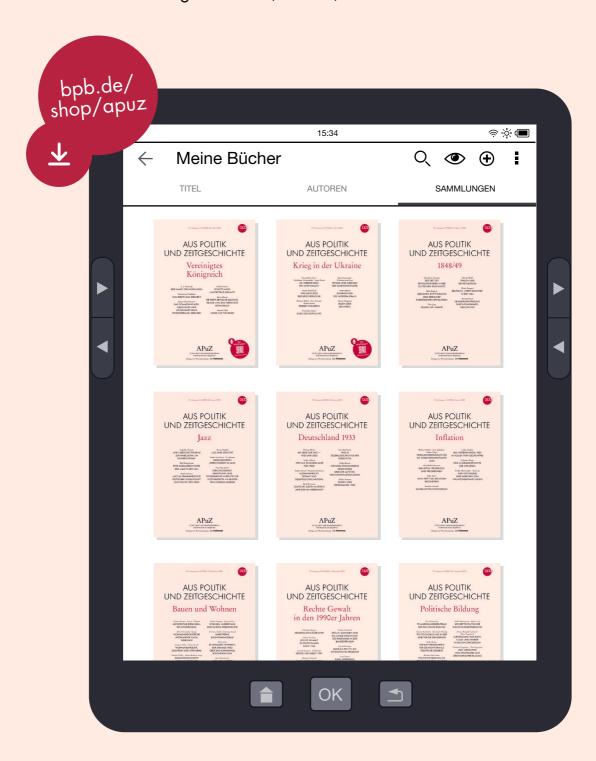
Aufgrund ihrer Wirtschaftskraft werden auch in Zukunft die Vereinigten Staaten, die EU und China wirtschaftlich führen. China wird kaum die wirtschaftliche Kooperation mit dem Westen herunterfahren, und der Westen wird weiterhin im Chinageschäft bleiben wollen. Entgegen aller Rhetorik darf man vermuten, dass sich China in seiner Wirtschaftsagenda eher am Globalen Norden als am Globalen Süden orientiert, während es zugleich verstärkt mit Entwicklungs- und Rohstoffländern kooperiert, um seinem Wirtschaftsmodell Schub zu verleihen, seine Aktivitäten zu diversifizieren und sich weniger abhängig vom Globalen Norden zu machen. Da die drei genannten Wirtschaftszentren den globalen Handel bestimmen, die weltweit höchsten Auslandsinvestitionen tätigen und um die Technologieführerschaft streiten, wird China möglicherweise eher um eine Wirtschaftsordnung der gleichberechtigten Beziehungen mit dem Westen ringen, als sich zu isolieren. Letztlich wird es aber nicht nur vom Agieren der Vereinigten Staaten und der EU, sondern ebenso vom BRICS-Club abhängen, ob diese Beziehungen einem konfrontativen oder einem reformorientierten Kurs folgen.

#### **ROBERT KAPPEL**

ist Ökonom und Afrikawissenschaftler. Er ist emeritierter Professor der Universität Leipzig und lehrt dort am SEPT Competence Center. Von 2004 bis 2011 war er Präsident des German Institute of Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg.

# Unterwegs und überall.

APuZ als E-Book oder PDF herunterladen und in über 500 Ausgaben lesen, suchen, markieren ...



# SOUVERÄNITÄT, TERRITORIALE INTEGRITÄT, NICHTEINMISCHUNG

# BRICS als sicherheitspolitischer Akteur

Miriam Prys-Hansen

Am 24. Oktober 2024 ging im russischen Kasan der 16. Gipfel der BRICS zu Ende. Dieser war aus verschiedenen Gründen einzigartig:01 Nicht nur fand er mit Russland in einem Land statt, das seit fast drei Jahren einen Angriffskrieg gegen die Ukraine führt, sondern es nahmen zum ersten Mal auch jene neuen BRICS-Mitglieder am Treffen teil, die seit dem 1. Januar 2024 der Gruppe angehören. Der Auftritt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, António Guterres, krönte den Gipfel - und zeigt symbolisch die wachsende Bedeutung der BRICS in der globalen sicherheitspolitischen Ordnung. Die Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit ist eine der drei Säulen der BRICS, die in den Abschlusserklärungen der jährlichen Gipfeltreffen regelmäßig zum zentralen Anliegen der Gruppe erklärt wird.02 Als wichtigster Akteur werden hier die Vereinten Nationen gesehen,03 in deren Rahmen souveräne Staaten kooperieren (sollen), um Frieden und Sicherheit zu wahren basierend, wie es auch in der Abschlusserklärung von Kasan erneut heißt, auf den Werten von Solidarität, wechselseitigem Respekt, Gerechtigkeit und Gleichheit.

BRICS ist als informelle Institution kein klassischer sicherheitspolitischer Akteur, wie es etwa das Verteidigungsbündnis NATO ist; durch die Mitgliedschaften Chinas, Russlands, Indiens, aber auch Irans haben die Aktivitäten der BRICS aber sowohl auf der globalen Bühne als auch in den jeweiligen regionalen Nachbarschaften ihrer Mitglieder sicherheitspolitische Implikationen. Gleichzeitig gibt es auf unterschiedlichen Ebenen Bemühungen um konkrete Kooperationen im Bereich Sicherheit, zum Beispiel Arbeitsgruppenformate und Absichtserklärungen in den Bereichen Cybersicherheit und Terrorismusbekämpfung.04 Diese gemeinsamen Aktivitäten werden ergänzt durch den kollektiven Einfluss der BRICS auf Krisen und Konflikte in der

Welt, beispielsweise durch überschneidende Mitgliedschaften in unterschiedlichen Formaten, koordiniertes Abstimmungsverhalten in globalen und regionalen Sicherheitsinstitutionen oder abgestimmte Reaktionen auf sicherheitspolitisch relevante Ereignisse wie zum Beispiel den Gazakrieg. So agieren die BRICS potenziell ähnlich zu den G7, allerdings führten die BRICS-Debatten bisher nicht zu einer gemeinsamen Strategie der Konflikt- und Krisenbewältigung. Die Aufnahme weiterer Staaten des Globalen Südens im Januar 2024 ist aber ein Signal für die globalen Ambitionen der Gruppe. Russland hat zudem recht erfolgreich die wachsende kollektive wirtschaftliche und geopolitische Macht der BRICS-plus-Länder genutzt, um die Auswirkungen westlicher Isolationsversuche abzuschwächen und den eigenen globalen Status zu stärken.

Ohne Zweifel haben zumindest einige der Mitgliedstaaten maßgebliche sicherheitspolitische "Agency", also den Willen und die Möglichkeiten, als sicherheitspolitische Akteure in Erscheinung zu treten. Ob das auch für die BRICS als Kollektiv zutrifft, ist Thema der folgenden Ausführungen. Insgesamt sind die Erwartungen an die BRICS dabei eher gering, doch das könnte sich in Zukunft ändern, gerade mit Blick auf den Globalen Süden. Mit ihrem Fokus auf Nichteinmischung und territoriale Integrität, der Ablehnung von Sanktionen und der Abwesenheit einer Kolonisierungsgeschichte verkörpern die BRICS ein effektives Gegennarrativ zur sicherheitspolitischen Positionierung des "Westens" - zumal es derzeit nicht zu gelingen scheint, die traditionellen, oft vom Westen dominierten internationalen Institutionen zu reformieren. Argumente, dass nicht nur Russland, sondern auch der Westen durch militärische Interventionen ein Risiko für die internationale Stabilität darstelle, sind ein Standardnarrativ der BRICS.

Sollten wir den BRICS-Verbund also heute – oder zumindest perspektivisch – als sicherheitspolitischen Akteur begreifen? Und welche Konsequenzen und Implikationen hätten solche sicherheitspolitischen Ambitionen für den Rest der Welt, insbesondere für Deutschland und die EU?

#### INTERNATIONALE SICHERHEITSPOLITIK

Im Folgenden werden die BRICS als Institution und kollektiver Akteur betrachtet. Während die sicherheitspolitische "Agency" von China, Indien oder Russland offenkundig ist, ist die Betrachtung der Institution BRICS als Akteur mit eigenständiger Handlungskapazität nicht selbstverständlich, denn für gewöhnlich verstehen wir einen "sicherheitspolitischen Akteur" als eine Einheit, einen Staat oder eine Institution mit der Kapazität zur eigenständigen Bereitstellung von Sicherheit. Dies ist bei BRICS – und insbesondere bei den erweiterten BRICS plus – fraglich.

Auf der institutionellen Ebene haben Sicherheitsfragen seit dem BRICS-Gipfel 2012 in Delhi, der unter dem Motto "Globale Stabilität, Sicherheit und Wohlstand" stand, eine zunehmend zentrale Rolle eingenommen. Die Gipfelerklärungen haben sich im Umfang und inhaltlichen Tiefgang erweitert und umfassen mittlerweile oft eigene Kapitel zum Thema Sicherheit, mit Referenzen zu aktuellen globalen Krisen und unabhängig vom jeweils jährlich wechselnden Gipfelmotto. Diese Erklärungen haben aber zumeist wenig politikpraktische Konsequenzen.

Einer der wenigen institutionellen Mechanismen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der BRICS ist das seit 2009 regelmäßig stattfindende Treffen der "National Security Advisors" (NSA), auf dem Informationen zu Themen wie

**01** Ich bedanke mich bei Friederike Zillmann für die Unterstützung bei der Recherche und Fertigstellung dieses Beitrags. **02** Vgl. Sverre Lodgaard, BRICS, Security Policy and Energy, in: Stein Sundstøl Eriksen et al., BRICS, Energy and the New World Order, Oslo 2012, S. 20–26; Nilay Tüzgen/Gonca O. Gök, Understanding the Policies of the BRICS Countries in R2P Cases: An English School Perspective, in: Gobal Responsibility to Protect 1/2023, S. 3–29.

03 Vgl. auch den Beitrag von Sebastian Haug in dieser Ausgabe.
04 Vgl. Zhen Han/Mihaela Papa, Brazilian Alliance Perspectives: Towards a BRICS Development-Security Alliance?, in: Third World Quarterly 5/2022, S. 1115–1136.

Cybersicherheit ausgetauscht werden. Os Weiteren kam 2015 zum ersten Mal die BRICS-Arbeitsgruppe zur Sicherheit im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zusammen, in der Fragen des Informationsaustauschs, Best-Practice-Beispiele bei der sicheren Nutzung von IKT und gemeinsame Forschungsund Entwicklungsprojekte diskutiert werden. Inwieweit aus diesem Austausch konkrete Projekte entstehen, ist aus offiziellen Quellen allerdings kaum zu erfahren. Seit 2016 gibt es außerdem die BRICS-Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung, um beispielsweise den Austausch von Geheimdienstinformationen zu verbessern. Ein greifbares Ergebnis der Beratungen der Gruppe war die "BRICS-Strategie zur Terrorismusbekämpfung", die beim 12. BRICS-Gipfel 2020 angenommen wurde. Offiziell zielt die Strategie darauf, die Zusammenarbeit der BRICS-Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung sowie der internationalen Friedens- und Sicherheitsförderung zu stärken und Beiträge zu den globalen Bemühungen zur Bekämpfung des gewalttätigen Terrorismus zu leisten.<sup>06</sup> Vergessen werden sollte dabei allerdings nicht, dass "Terrorismus" in den zum Teil autoritär regierten BRICS-Staaten anders als in liberalen Demokratien - und häufig aus Sicht der je eigenen nationalen Interessen - definiert wird.

Die Wirksamkeit von Institutionen in unterschiedlichen Politikfeldern ist nicht zwangsläufig vom Grad ihrer Formalisierung oder Institutionalisierung abhängig. Die BRICS-Staaten bemühen sich, durch gemeinsame Abstimmungen und Erklärungen zu internationalen und regionalen Konflikten zumindest einen gemeinsamen Nenner ihrer jeweiligen Positionen zu finden, wie zuletzt im Falle des Gazakriegs. Ihre gemeinsame Haltung zu globalen Krisen steht im Zeichen grundlegender Werte der Zusammenarbeit, insbesondere des starken Souveränitätsgedankens und des Schwerpunkts auf territorialer Integrität und Nichteinmischung. Ein anschauliches Beispiel für die sicherheitspolitische Einflussnahme der BRICS-Staaten zeigte sich in Syrien: 2013 und 2014 forderten die BRICS einen Konfliktlösungsprozess unter syrischer Führung und betonten dabei die Bedeutung der Achtung der syrischen Souveränität und territorialen Integri-

**<sup>05</sup>** Vgl. ebd.

**<sup>06</sup>** Vgl. BRICS, BRICS National Security Advisors' Meeting, https://brics2021.gov.in/nsa-meeting.

tät. Dabei verhinderten die BRICS-Mitglieder Russland und China den vom Westen geforderten Rücktritt des syrischen Präsidenten Baschar al-Assad – unter anderem durch Vetos im UN-Sicherheitsrat und durch Russlands aktives militärisches Eingreifen. Diese Haltung wurde von den übrigen BRICS-Staaten nicht kritisiert; vielmehr sprach man sich deutlich gegen ein weiteres "Libyen-Szenario" aus, also einen erzwungenen Regimewechsel durch Intervention und die Unterstützung von Aufständischen. Die Forderung nach einem innersyrischen Friedensprozess stärkte Assads Position und widersprach westlichen Vorstellungen; letztlich konnte sich Assad mit russischer Militärhilfe an der Macht halten.

Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der Positionierung der BRICS-Staaten – sowohl kollektiv als auch einzeln – zur russischen Invasion in die Ukraine 2014 und 2022. Die als Ausdruck der "Neutralität" postulierte Haltung zum russischen Einmarsch lässt sich insofern rationalisieren, als Konflikte einzelner Mitglieder so als interne Angelegenheiten und hier vorrangig als Ausdruck russischer Sicherheitsinteressen betrachtet werden können. Aber auch Untätigkeit stellt eine sicherheitspolitische Handlung dar, die im Fall der Ukraine erhebliche Wirkung entfaltet.

Die BRICS lassen sich also als eine informelle, konsensbasierte Gruppe ohne formelle Organisationsstruktur verstehen, die den Fokus klar auf nationale Souveränität und den Schutz vor externer Einmischung legt. Regionale Konflikte wie der Bürgerkrieg in Syrien, die Krim-Annexion 2014 oder Russlands Einmarsch in die Ukraine 2022 werden daher als interne Angelegenheiten betrachtet. Der BRICS-Verbund lehnt interventionistische Ansätze ab und macht diese Haltung sogar zu einem Kriterium für neue Mitglieder: Staaten, die sich ihm anschließen wollen, müssen sich zu den Grundsätzen von Unabhängigkeit, Souveränität und Nichteinmischung bekennen - und damit einem westlich geprägten, interventionistischen Ansatz zur Lösung globaler Konflikte kritisch gegenüberstehen.<sup>07</sup>

# KOORDINIERUNG IN REGIONALEN UND GLOBALEN INSTITUTIONEN

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der BRICS in regionalen und internationalen Institu-

**07** Vgl. Oliver Stuenkel, BRICS: A Shared Discontent, Belfer Center for Science and International Affairs, 24.10.2024.

tionen umfasst mehrere Dimensionen. Zum einen engagieren sich die BRICS-Staaten für Reformen globaler Sicherheitsinstitutionen, insbesondere des UN-Sicherheitsrats. Zum anderen zielt ihre Kooperation auf die Abstimmungskoordination und die Entwicklung gemeinsamer Positionen. Der direkte Einfluss im UN-Sicherheitsrat ist derzeit auf zwei BRICS-Mitglieder – Russland und China – beschränkt; durch ihr Vetorecht besitzen beide eine exklusive und einflussreiche Position in der globalen Sicherheitsarchitektur. Diese Stellung verteidigen sie nachdrücklich, selbst wenn dies zulasten potenzieller neuer Kandidaten aus dem Kreis der BRICS geht, die in einem reformierten Sicherheitsrat vertreten sein könnten.

Bei Abstimmungen in multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen treten die BRICS häufig nicht als geschlossene Gruppe auf. Analysen des Abstimmungsverhaltens in der UN-Generalversammlung und im Sicherheitsrat bis 2020 zeigen – mit wenigen Ausnahmen – eine nur geringe Kohäsion unter den BRICS-Mitgliedern. Dennoch führt ihre Haltung bei Einzelabstimmungen vor allem in jüngster Zeit immer wieder zu Blockaden von Prozessen und Ergebnissen, die im Sinne der USA und der EU gewesen wären. Eine einheitliche Strategie lässt sich gleichwohl nicht erkennen.

Beispielhaft für das Abstimmungsverhalten der BRICS-Staaten sind die Resolutionen zu den Kriegen in der Ukraine und in Gaza. Während sich die Mehrheit der BRICS-Staaten bei der UN-Abstimmung zur Verurteilung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine 2022 enthielt, unterstützte Brasilien die Resolution und handelte so in Einklang mit den meisten übrigen UN-Mitgliedern. Ähnlich war es bei der Resolution A/ES-11/L.7 im Februar 2023, die einen sofortigen und bedingungslosen Rückzug aller russischen Truppen aus der Ukraine forderte: China, Indien und Südafrika enthielten sich, Brasilien stimmte zu, Russland lehnte die Resolution naheliegenderweise ab. Auch bei der Verabschiedung der Resolu-

**<sup>08</sup>** Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, BRICS und die Vereinten Nationen, 17.6.2024; siehe auch den Beitrag von Sebastian Haug in dieser Ausgabe.

<sup>09</sup> Vgl. Han/Papa (Anm. 4), S. 1120; Tüzgen/Gök (Anm. 2).

<sup>10</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste (Anm. 8), S. 34.

<sup>11</sup> Vgl. UN-Generalversammlung, Principles of the Charter of the United Nations Underlying a Comprehensive, Just and Lasting Peace in Ukraine, 16.2.2023, https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/048/58/pdf/n2304858.pdf.

tion 2735 zur Forderung eines Waffenstillstands im Israel-Palästina-Konflikt 2024 gab es keine kohärente Haltung unter den BRICS-Staaten: China stimmte für die Resolution, während Russland sich enthielt und Bedenken hinsichtlich der unklaren Position Israels zum Waffenstillstand und mangelnder Details zur Umsetzung der Vereinbarung äußerte.<sup>12</sup>

Ansätze eines gemeinsamen Abstimmungsverhaltens der BRICS-Staaten zeigen sich vor allem dort, wo sie die Prinzipien nationaler Souveränität oder territorialer Integrität angegriffen sehen. Dies gilt etwa für Resolutionen, die Sanktionen betreffen oder sich auf Länder wie den Iran und Syrien beziehen. Auch bei der Verurteilung Israels herrscht weitgehend Einigkeit, unabhängig von der jeweiligen Institution oder Resolution. In der Kasan-Erklärung etwa wird die Klage Südafrikas gegen Israel vor dem Internationalen Gerichtshof hervorgehoben. Und während sich Indien und Äthiopien 2024 bei der UN-Resolution für einen humanitären Waffenstillstand in Gaza enthielten, stimmten die übrigen BRICS-Mitglieder zu - und zeigten damit in dieser Frage größere Einigkeit als die Europäische Union.13

Einzelne BRICS-Mitglieder engagieren sich auch in anderen sicherheitspolitisch relevanten Institutionen, darunter die Shanghai Cooperation Organization (SCO, mit China, Russland, Indien, Iran), der Quadrilateral Security Dialogue (QUAD, mit Indien) und die G20 (mit Russland, Südafrika, Indien, China, Brasilien). Viele dieser Organisationen haben jedoch begrenzte Kompetenzen oder wenig Einfluss auf die globale Sicherheitsordnung. Die Agenda der SCO umfasst allerdings auch traditionelle Sicherheitsfragen wie Terrorismusbekämpfung, den Kampf gegen Drogen- und Waffenhandel sowie die Kooperation sicherheitspolitischer Institutionen. Wie bei BRICS selbst dominieren Russland und China auch diese Institution.

Andererseits ist Indien auch in der sicherheitspolitisch relevanten QUAD-Allianz aktiv, und zwar zusammen mit den USA, Japan und Australien. QUAD hat das Ziel, einen freien und offenen Indopazifik zu fördern, und legt dabei den Fokus auf Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Zudem gewinnt die Kooperation der Partner in den Bereichen Klimawandel und Gesundheit an Bedeutung. QUAD wird oft als Reaktion auf Chinas wachsenden Einfluss in der Region gesehen, eine Interpretation, die auch China teilt. Gemeinsame Militärübungen und die Betonung demokratischer Werte, der Rechtsstaatlichkeit und des Völkerrechts unterstreichen diese Ausrichtung. Indiens paralleles Engagement in QUAD und BRICS verdeutlicht seine strategische Autonomie und eigenständige Position im Indopazifik. Die BRICS-Mitglieder sind also vielfältig in sicherheitspolitischen Institutionen tätig, wenn auch mit teilweise unterschiedlichen Zielsetzungen. Diese Vielschichtigkeit stellt eine Stärke des Verbunds dar, weil durch die Zusammenarbeit zwischen den großen Machtzentren der Welt ein Dialog über mögliche globale Gräben hinweg möglich wird.

Ähnlich wird die Möglichkeit zur Überwindung bilateraler Gräben innerhalb der BRICS selbst gesehen. BRICS dient als Plattform zur Stärkung bilateraler Beziehungen, zum Beispiel zwischen Indien und China. Seit Jahren bestehen Spannungen zwischen den beiden asiatischen Großmächten, etwa über Grenzfragen im Himalaya.14 Indien betrachtet China als zentrales Sicherheitsrisiko und teilt hier die Einschätzung vieler westlicher Staaten. Zugleich schließt der BRICS-Verbund bilaterale Konflikte bewusst aus seiner Agenda aus, sodass sich die Gruppe zu Spannungen wie in Kaschmir, im Südchinesischen Meer oder eben an der Grenze zwischen Indien und China weder äußern kann noch will. Gerade diese Politik der Ausklammerung ermöglicht eine Zusammenarbeit trotz bestehender Gegensätze und gibt den BRICS-Mitgliedern einen gewissen Freiraum. Auf diese Weise können auch Indien und China trotz der andauernden militärischen Spannungen im Himalaya in anderen Bereichen wie der Klima- und Infrastrukturpolitik und im Rahmen der New Development Bank ko-

<sup>12</sup> Vgl. United Nations, Adopting Resolution 2735 (2024) with 14 Votes in Favour, Russian Federation Abstaining, Security Council Welcomes New Gaza Ceasefire Proposal, Urges Full Implementation, 10.6.2024, https://press.un.org/en/2024/sc15723.doc.htm.

<sup>13</sup> Vgl. Marc Jütten/Dorothee Falkenberg, Expansion of BRICS: A Quest For Greater Global Influence?, European Parliamentary Research Service, Brüssel 2024.

<sup>14</sup> Vgl. Miriam Prys-Hansen/Simon Kaack, India's Security and Climate Policy: Navigating the China Challenge, in: Journal of Asian Security and International Affairs 2024 (online first), https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/23477970241284451.

operieren. Solange ein BRICS-Mitglied die Interessen eines anderen nicht verletzt, werden wesentliche nationale Interessen stillschweigend akzeptiert.<sup>15</sup>

Dieser Ansatz trägt dazu bei, die Einheit der BRICS-Gruppe sowohl nach innen als auch nach außen zu bewahren, die Kernprinzipien der Nichteinmischung zu stärken und die Zusammenarbeit in anderen Bereichen - wie dem Ausbau des Inner-BRICS-Handels oder der angestrebten "De-Dollarisierung" - zu fördern. Einerseits lässt sich daraus der Schluss ziehen, dass BRICS weder eine sicherheitspolitische Einheit noch eine Allianz anstrebt. Andererseits fehlt es BRICS aber auch schlicht - mit Ausnahme von China und möglicherweise Russland - an militärischer Stärke und politischem Willen, um als sicherheitspolitischer Block gegen westliche Mächte aufzutreten. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer politischen Systeme, regionalen Ambitionen und Wirtschaftspolitiken erschwert eine tiefere Kooperation auch in sicherheitspolitischen Fragen. China und Indien bleiben Rivalen, und die Aufnahme neuer Mitglieder bringt zusätzliche bilaterale Konflikte mit sich, etwa zwischen Iran und Saudi-Arabien oder Ägypten und Äthiopien. Diese internen Spannungen machen es ganz prinzipiell für BRICS schwierig, sich auf eine einheitliche sicherheitspolitische Agenda zu verständigen.

#### IMPLIKATIONEN FÜR DIE DEUTSCHE AUßENPOLITIK

BRICS ist keine internationale Organisation und verfügt daher nur über eine begrenzte kollektive "Agency" – und über keinen eigenen institutionellen politischen Willen. Die Aktivitäten der BRICS spiegeln vielmehr die Summe einzelner, aber geteilter nationaler Interessen wider, bei denen formelle Entscheidungsprozesse nicht erforderlich sind. Dieser flexible Ansatz ist ein Vorteil für den BRICS-Verbund, da gemeinsame Positionen nur dann formuliert werden, wenn ausreichende Übereinstimmungen bestehen. Anders ausgedrückt: "These states have also found a

way to disagree on some key issues (...) without torpedoing the entire enterprise."<sup>17</sup>

Durch die Erweiterung 2024 ist BRICS noch einmal vielfältiger geworden und umfasst nun eine noch heterogenere Gruppe von Ländern, von denen einige langjährige bilaterale Konflikte miteinander haben. Was jedoch häufig von westlichen Beobachtern übersehen wird, ist, dass die gleichzeitige Präsenz von Konflikten und Zusammenarbeit nicht zwangsläufig eine Herausforderung für das Funktionieren der Gruppe als informelle Institution bedeutet. Vielmehr nähern sich alle Mitglieder pragmatisch oder transaktional der Gruppe: Bei potenziell strittigen Themen - wie dem Krieg in der Ukraine oder den Beziehungen zu den USA - ist es unwahrscheinlich, dass BRICS zu gemeinsamen, effektiven Beschlüssen kommt. Das ist aber auch gar nicht das Hauptanliegen der Gruppe und hindert sie deshalb nicht daran, erfolgreich ihre Kernprinzipien Souveränität, territoriale Integrität und Nichteinmischung zu vertreten. Der Fokus liegt auf den gemeinsamen Nennern, nicht auf den Konflikten.

Um das Bild nicht zu rosig zu zeichnen: Es darf dabei nicht übersehen werden, dass interne Spannungen innerhalb der BRICS häufig Fortschritte in zentralen sicherheitspolitischen Fragen, wie etwa bezüglich der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, behindern. Russland zeigte beim "Summit of the Future" im September 2024 in New York wenig Enthusiasmus für eine Reform, da es eine Verwässerung seines Einflusses befürchtet. China lehnt insbesondere Indiens Bewerbung um einen ständigen Sitz ab. Auch zwischen den afrikanischen BRICS-Mitgliedern bestehen weiterhin lähmende Meinungsverschiedenheiten, insbesondere, weil sowohl Ägypten als auch Äthiopien Südafrikas Anspruch auf einen permanenten Sitz skeptisch

Divergierende Interessen verhindern auch ein ernsthaftes Engagement bei Vermittlungsversuchen im Nahen Osten. Zwar haben die BRICS mehrere gemeinsame Erklärungen abgegeben, insbesondere zur Unterstützung der Palästinenser und einer Zweistaatenlösung, doch konkrete Maßnahmen blieben bislang aus. Dies liegt un-

<sup>15</sup> Vgl. Malte Brosig, Has BRICS Lost Its Appeal? The Foreign Policy Value Added of the Group, in: International Politics 1/2024, S. 106–124.

<sup>16</sup> Vgl. ebd.

<sup>17</sup> Vgl. Nikolas Gvosdev, The Realist Prism: What the U.S Can Learn From the BRICS, in: World Politics Review, 22.6.2012, www.worldpoliticsreview.com/the-realist-prism-what-the-u-s-can-learn-from-the-brics.

ter anderem an der sunnitisch-schiitischen Spaltung, die auch innerhalb der BRICS zum Tragen kommt: China und Russland halten ihre jeweiligen strategischen Loyalitäten zu verschiedenen Akteuren im Nahen Osten aufrecht, was trotz ehrgeiziger Rhetorik tief verwurzelte Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Gruppe verstärkt. Ein gemeinsames strategisches Engagement mit konkreten Ergebnissen bleibt daher unrealistisch.

Doch wie gesagt: Das ist auch nicht der primäre Zweck der BRICS. Die Gruppe sollte vielmehr als eine strategische Partnerschaft verstanden werden, deren Stärke nicht auf der Homogenität der Akteure und ihrer Interessen beruht, sondern auf der Fähigkeit, sich auf gemeinsame Ziele zu konzentrieren. Wie sich BRICS gegenüber neuen Sicherheitsbedrohungen positioniert, hängt letztlich von den Abwägungen der einzelnen Mitglieder ab. Zugleich sollte die Bedeutung der BRICS trotz dieser Heterogenität nicht unterschätzt werden: Während interne Spannungen fortbestehen oder sich sogar verstärken könnten, gewinnt die Gruppe - sowohl symbolisch als auch diskursiv – an Einfluss und könnte für viele Länder des Globalen Südens zu einem wichtigen Gravitationszentrum werden, insbesondere angesichts der wachsenden Unzufriedenheit mit den immer noch vom Westen dominierten internationalen Institutionen. Die Herausforderung für Deutschland und seine Verbündeten besteht darin, die sich verändernde geopolitische Landschaft zu erkennen und attraktive Alternativen zu bieten zumal viele demokratisch geführte BRICS-Mitglieder betonen, dass es sich bei diesem Verbund nicht um eine anti-westliche Gruppierung handele. Die klare Alternative zu westlichen Kooperations- und Ordnungsansätzen macht die BRICS-Gruppe aber sowohl für den Globalen Süden als auch darüber hinaus attraktiv, etwa für NATO-Partner wie die Türkei.

Die deutsche Außenpolitik sollte daher nicht verlangen, dass der Globale Süden sich für eine der Seiten entscheidet, oder gar Staaten wegen einer (zukünftigen) BRICS-Mitgliedschaft oder -Partnerschaft aus bestehenden Dialogformaten ausschließen. Stattdessen sollte der Fokus darauf liegen, mit den demokratischen Partnern innerhalb der BRICS und darüber hinaus im Globalen Süden auf Augenhöhe zusammenzuarbeiten, um Kooperationen in Bereichen zu fördern, in denen starke gemeinsame Interessen bestehen. Dazu ge-

hören nicht nur die Einladung zu Treffen der G7 und G20, sondern auch glaubwürdige Bemühungen, die bestehenden internationalen Institutionen zu reformieren und bislang marginalisierte Akteure aktiv zu integrieren. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Aufnahme der Afrikanischen Union in die G20, die aber vor allem von Indien vorangetrieben wurde. Zum Beispiel im Bereich der Terrorismusbekämpfung haben viele afrikanische Staaten sowohl großen Bedarf als auch Interesse an Verteidigungskooperationen. Hier könnten Angebote unterbreitet werden, die attraktiver sind als eine Zusammenarbeit mit den autoritären Staaten Russland oder China.

Deutschland und andere westliche Akteure sollten grundsätzlich davon absehen, Druck auszuüben oder Schuldzuweisungen auszusprechen, indem sie die BRICS-Mitgliedschaft als inhärent anti-westlich auslegen und den Ländern des Globalen Südens den Weg versperren, gleichzeitig gute Beziehungen zu "beiden Seiten" zu pflegen. In der heutigen globalen Ordnung ist diese Haltung in vielen Politikfeldern, insbesondere aber in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, nicht mehr tragfähig. Stattdessen sollten die Bedenken der BRICS-Mitglieder und anderer Staaten in Bezug auf externe Interventionen, ihr Wunsch nach institutionellen Reformen und ihre Sorgen vor den sekundären Auswirkungen von Sanktionen ernst genommen werden. In gewisser Weise könnte der Westen, besonders in Fragen von Frieden und Konflikt, von der Gleichzeitigkeit der Kooperation und des Konflikts lernen, wie sie beispielsweise die chinesisch-indischen Beziehungen innerhalb der BRICS prägt. Dies könnte dazu beitragen, den häufig paternalistisch wirkenden westlichen Ansatz in Fragen der globalen Sicherheit und Stabilität zu überdenken, ohne dabei die eigenen Interessen und Werte zu verleugnen.

#### MIRIAM PRYS-HANSEN

leitet den Forschungsschwerpunkt Globale Ordnungen und Außenpolitiken am German Institute for Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg.

# STIMME DES SÜDENS?

## BRICS bei den Vereinten Nationen

Sebastian Haug

Die BRICS sind seit ihrer formellen Gründung im Jahr 2009 zu einem zentralen Akronym in weltpolitischen Debatten geworden. Die ursprünglichen Mitglieder der Staatengruppe - neben Brasilien, Russland, Indien und China seit 2010 auch Südafrika - stehen für Verschiebungen in der globalen politisch-ökonomischen Gemengelage.<sup>01</sup> Die BRICS-Staaten selbst sowie unterschiedliche Beobachter\*innen haben dabei immer wieder darauf hingewiesen, dass die Gruppierung die "Stimme des Südens" in der Welt stärke oder diese sogar verkörpere:02 Durch das gemeinsame Auftreten großer Volkswirtschaften jenseits der Vereinigten Staaten von Amerika, der Europäischen Union und ihrer Verbündeten sollen all jene Länder, die lange an die Peripherie globaler Ordnung verbannt waren, stärker gehört und miteingebunden werden.

Ein zentrales Forum für den Anspruch, den Globalen Süden zu vertreten, sind die Vereinten Nationen (VN) – als zwischenstaatliche Weltorganisation mit universalem Anspruch. Alle BRICS-Länder sind VN-Mitgliedstaaten. Auch bei den Mitgliedschaftskriterien, welche die BRICS für die potenzielle Erweiterung ihrer eigenen Gruppierung definiert haben, spielen die Vereinten Nationen eine wichtige Rolle: Als Teil der Grundprinzipien verpflichten sich Neumitglieder, nicht nur die VN-Charta als Grundlage der internationalen Ordnung anzuerkennen, sondern auch gemeinsame Bemühungen zu VN-Reformen zu unterstützen. 03 Für die aktuelle Erweiterungsrunde etwa - bei der sich Ägypten, Äthiopien, der Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate Anfang 2024 den BRICS angeschlossen haben - waren diese Kriterien offiziell leitgebend. Als minilaterale Gruppierung verorten sich die BRICS damit in einem breiteren multilateralen Rahmen, der für ihr Selbstverständnis und als Wirkungsraum von zentraler Bedeutung ist.

Welche Rolle aber spielen die BRICS als Gruppierung bisher bei den Vereinten Nationen?

Im Folgenden werden die Positionen der fünf ursprünglichen BRICS-Staaten in den drei zentralen VN-Arbeitsgebieten Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte näher analysiert. Im Zentrum des Interesses steht, ob die BRICS bei den Vereinten Nationen mit einer Stimme sprechen und inwiefern sie mit anderen Staaten des Südens an einem Strang ziehen. Insgesamt zeigt sich, dass die BRICS in VN-Prozessen bisher sehr heterogen aufgestellt sind. Eine gemeinsame Position ist in zentralen multilateralen Arbeitsgebieten, besonders bei Sicherheits- und Menschenrechtsfragen, nicht erkennbar. Dem teilweise selbst formulierten und von außen angetragenen Anspruch, als Stimme des Südens zu fungieren, wird die BRICS-Gruppe insofern nicht gerecht. Allerdings bietet sie – besonders durch die jüngste Erweiterungsrunde - China und Russland eine Möglichkeit, den postulierten Fokus auf die Belange des Südens stärker mit einer explizit antiwestlichen Agenda zu verknüpfen.

#### **ENTWICKLUNG**

Entwicklungsfragen spielen eine zentrale Rolle für jene Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, die sich mit der Selbstbeschreibung "Entwicklungsländer" in der Gruppe der 77 (G77) zusammengeschlossen haben. Als Teil der G77 die momentan 134 Mitglieder zählt - ziehen Brasilien, China, Indien und Südafrika traditionell an einem Strang, wenn es um entwicklungspolitische Fragen geht. In der VN-Generalversammlung votieren sie regelmäßig für eine fairere globale Wirtschaftsordnung und die Aufstockung westlicher Gelder für globale Entwicklungsprozesse.<sup>04</sup> Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg Chinas hat sich allerdings die multilaterale Position der Volksrepublik verändert.05 Als zweitgrößtem Beitragszahler für das reguläre VN-Budget kommt China inzwischen eine Rolle zu, die sich in manchen Fragen jener westlicher Geberstaaten annähert. So pocht China beispielsweise mittlerweile stärker auf die effiziente Verwendung von VN-Ressourcen. Auch hat China, anders als die meisten Entwicklungsländer, eine differenziertere Position zu Schuldenerlassforderungen, da die Volksrepublik inzwischen selbst zu einem zentralen globalen Kreditgeber geworden ist. Außerdem verfolgt Peking als aufstrebende Großmacht eine eigene strategische Agenda: Durch Initiativen wie die Belt and Road Initiative und die Global Development Initiative formuliert die Volksrepublik einen globalen Führungsanspruch, der Chinas duale Position – Großmacht und Entwicklungsland – als Alleinstellungsmerkmal nutzt.

Indien, Brasilien und Südafrika stehen als Staaten mit vor allem regionalem Einfluss auf einer anderen Stufe in der internationalen Rangordnung. Im Selbstverständnis Demokratien, die sich damit vom chinesischen Einparteiensystem unterscheiden, hatten sich die drei Länder bereits in den 2000er Jahren unter dem Akronym IBSA zusammengeschlossen und damit begonnen, durch einen VN-Fonds gemeinsam Entwicklungsprozesse in anderen Ländern des Südens zu unterstützen.<sup>09</sup> Durch Machtwechsel und Eigendynamiken in den drei Staaten ist die gemeinsame IBSA-Agenda allerdings mit den Jahren weniger sichtbar geworden. Hinzu kommt, dass, auch wenn sich alle drei Länder aktiv in Süd-Süd-Kooperationsprozesse einbringen und eigene Entwicklungserfahrungen mit anderen G77-Staaten

**01** Siehe auch den Beitrag von Günther Maihold und Melanie Müller in dieser Ausgabe.

- **03** Vgl. BRICS, BRICS Membership Expansion: Guiding Principles, Standards, Criteria and Procedures, 2023, www.brics. utoronto.ca/docs/BRICS-Membership-expansion-guiding-principles-criteria-and-standards-2023.pdf; Mihaela Papa, BRICS and Multilateralism: Four Dynamics to Watch at the Kazan Summit, ENSURED Policy Brief 3, Oktober 2024, S. 1–8.
- **04** Vgl. Max-Otto Baumann et al., The Group of 77 and Global Dialogue in the United Nations General Assembly, German Institute of Development and Sustainability, IDOS Discussion Paper 13/2024, https://doi.org/10.23661/idp13.2024.
- **05** Vgl. Sebastian Haug/Rosemary Foot/Max-Otto Baumann, Power Shifts in International Organisations: China at the United Nations, in: Global Policy S2/2024, S. 5–17, https://doi.org/10.1111/1758-5899.13368.

teilen, keines dabei mit Peking mithalten kann. Die Dominanz Chinas in Partnerländern sowie das Portfolio, das die Volksrepublik zusammen mit VN-Organisationen für Kooperationsprozesse bereitstellt, suchen ihresgleichen.<sup>10</sup>

Eine weitere Herausforderung, der die Kohäsion der BRICS im VN-Entwicklungsbereich ausgesetzt ist, hängt mit jenem Mitgliedstaat der Gruppierung zusammen, der als einziger nicht Teil der G77 ist: Russland. In dem Ausschuss der Generalversammlung, der sich mit Entwicklungsangelegenheiten befasst, unterstützt Russland nicht per se die Agenda der G77, sondern fokussiert auf Themen, die aus russischer Perspektive besonders relevant sind. Die Verurteilung der (westlichen) Praxis, wirtschaftliche Sanktionen aufzusetzen, ist dabei ein zentrales russisches Anliegen.<sup>11</sup> Andere Aspekte, die traditionell im Zentrum südlicher Belange stehen - wie etwa der Ruf nach einer Aufstockung westlicher Entwicklungsgelder -, sind für Russland weniger bedeutsam. Insgesamt verkompliziert die Nord-Süd-Unterteilung, die für VN-Entwicklungsfragen nach wie vor zentral ist, die russische Position: Russland ist weder Teil des Nordens – für den die westlichen Geberländer stehen - noch Teil der G77 als Inbegriff des multilateralen Südens und spielt damit oft eine Außenseiterrolle.

Insgesamt ergibt sich für die Rolle der BRICS im VN-Entwicklungsbereich so ein ambivalentes Bild. Einerseits besteht, aufbauend auf der gemeinsamen G77-Mitgliedschaft von Brasilien, China, Indien und Südafrika, ein sichtbares Potenzial für gemeinsames Agieren. Wie alle anderen VN-Mitgliedstaaten bekennen sich die

- Vgl. Colum Lynch, China "Absolutely Obsessed" With Cutting Spending at UN, 3.7.2023, www.devex.com/news/china-absolutely-obsessed-with-cutting-spending-at-un-105825.
  Vgl. Sarang Shidore. China Is Not the Global South in:
- **07** Vgl. Sarang Shidore, China Is Not the Global South, in: Foreign Policy, 10.10.2024, https://foreignpolicy.com/2024/10/10/china-is-not-the-global-south.
- **08** Vgl. Max-Otto Baumann/Sebastian Haug/Silke Weinlich, From Developing Country to Superpower? China, Power Shifts and the United Nations Development Pillar, in: Global Policy S2/2024, S. 51–61, https://doi.org/10.1111/1758-5899.13260.
- **09** Vgl. IBSA Fund, https://ibsa.unsouthsouth.org.
- 10 Vgl. Sebastian Haug/Laura Trajber Waisbich, Comprehensive Power Shifts in the Making: China's Policy Transfer Partnerships with the United Nations, in: Global Policy S2/2024, S. 62–73, https://doi.org/10.1111/1758-5899.13360.
- 11 Vgl. United Nations, As General Assembly Debates Ending Unilateral Economic Coercive Measures, Several Speakers Say They Hinder Development, Others View as Tool for Maintaining Peace, 13.6.2024, https://press.un.org/en/2024/ga12607.doc.htm.

**<sup>02</sup>** Für Beispiele vgl. Krishnan Srinivasan, The Art of Balancing, in: Open Magazine, 8.3.2024, https://openthemagazine.com/columns/the-art-of-balancing; María Gabriela Mata Carnevali, Brazil in BRICS, a Manifest Destiny? Opposing Views of Caracas and Itamaraty, in: Francis A. Kornegay/Narnia Bohler-Muller (Hrsg.), Laying the BRICS of a New Global Order: From Yekaterinburg 2009 to eThekwini 2013, Pretoria 2013, S. 312–326.

BRICS zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und zu den VN-Nachhaltigkeitszielen.12 Auch ist die Reform der internationalen Wirtschafts- und Finanzarchitektur seit Beginn ein Kernanliegen der BRICS,13 was sich unter anderem an der Gründung der New Development Bank und den gemeinsamen Vorbereitungen einer "De-Dollarisierung" globaler Finanzströme zeigt.14 Andererseits aber spielen genau diese Themen im VN-Entwicklungssystem bisher keine wichtige Rolle. Zudem verkomplizieren Chinas Aufstieg zur Großmacht und seine Strategien globaler Einflussnahme, auch und besonders im Entwicklungsbereich, eine längerfristige enge Allianz. Dazu kommt Russlands Außenseiterposition, die die Heterogenität der BRICS in diesem für südliche Belange so wichtigen Politikfeld unterstreicht und dazu beiträgt, dass die Gruppierung bisher zu VN-Entwicklungsfragen keine starke gemeinsame Stimme gefunden hat.

#### **SICHERHEIT**

Jenseits von Entwicklungsthemen identifizieren die BRICS Sicherheit als zentrales Arbeitsfeld der Vereinten Nationen, in dem gemeinsame Reformbemühungen vonnöten sind. Die Reform des VN-Sicherheitsrats - des einzigen Gremiums, in dem einzelne VN-Mitgliedstaaten formal ein Vetorecht besitzen - wird in BRICS-Verlautbarungen dabei als zentrales Anliegen genannt. Entwicklungsländern soll im Sicherheitsrat ein stärkeres Gewicht zukommen.15 Tatsächlich ist China, das gemeinsam mit Russland die beiden nicht-westlichen ständigen Vetositze im Sicherheitsrat hält, für viele ein Beispiel dafür, wie ein Entwicklungsland als sicherheitspolitische Großmacht agiert. Traditionell fokussieren die ständigen Mitglieder - neben China und Russland die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich - auf Verhandlungen und Entscheidungen im Sicherheitsrat, während Entwicklungsländer die Truppen stellen, die vor Ort die Mandate des Sicherheitsrats umsetzen sollen. China aber tut beides: Es ist (als Großmacht) nicht nur ständiges Mitglied im Sicherheitsrat, sondern stellt (wie viele andere G77-Staaten) auch Truppen, aktuell mehr als alle anderen ständigen Mitglieder zusammen.<sup>16</sup>

Während China und Russland also unterschiedlich mit ihrer zentralen Rolle in der VN-Sicherheitsarchitektur umgehen, arbeiten sie in anderer Hinsicht eng zusammen, besonders in Abgrenzung zu den drei westlichen Vetomächten. Brasilien, Indien und Südafrika wiederum sind keine ständigen Mitglieder, haben kein Vetorecht und können nur für begrenzte Perioden in den Sicherheitsrat gewählt werden. Diese Heterogenität innerhalb der BRICS - die durch die jüngste Erweiterungsrunde noch verstärkt wird<sup>17</sup> - untergräbt den Kern einer gemeinsamen substanziellen Position zu Sicherheitsratsreformen. Offizielle BRICS-Verlautbarungen lassen wissen, dass die Gruppierung "die legitimen Bestrebungen von Schwellen- und Entwicklungsländern aus Afrika, Asien und Lateinamerika, darunter Brasilien, Indien und Südafrika, unterstützt, eine größere Rolle in internationalen Angelegenheiten zu spielen, insbesondere in den Vereinten Nationen, einschließlich ihres Sicherheitsrats". 18 Was genau diese angemahnte größere Rolle bedeuten soll, bleibt allerdings unklar. Und das ist kein Zufall: Innerhalb der BRICS gibt es dazu keinen

Einerseits haben sich Brasilien und Indien mit Deutschland und Japan zusammengetan, um allen vier Staaten einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu ermöglichen. Andererseits machen es realpolitische Dynamiken geradezu unmöglich, dass die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder einer Reform zustimmen, die neue Mitglieder mit Vetorecht etabliert. Tatsächlich liegt es auch und besonders an China und Russland, dass Brasilien, Indien und Südafrika wohl nie in das Herz des Sicherheitsrats aufrücken werden. Während sich die drei westlichen Vetomächte generell offen gegenüber der Idee zeigen, neue ständige Mitglieder

statement-over-security-council-bid.

**<sup>12</sup>** Vgl. BRICS (Anm. 3).

<sup>13</sup> Vgl. BRICS, Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, 16.6.2009, http://brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html.

<sup>14</sup> Vgl. Zongyuan Zoe Liu/Mihaela Papa, Can BRICS Dedollarize the Global Financial System?, Cambridge 2022; siehe auch die Beiträge von Herbert Wulf und Robert Kappel in dieser Ausgabe.

<sup>15</sup> Vgl. BRICS (Anm. 3).

<sup>16</sup> Vgl. Courtney J. Fung, China's Small Steps Into UN Peace-keeping Are Adding Up, in: The Global Observatory, 24.5.2023, https://theglobalobservatory.org/2023/05/chinas-small-steps.
17 Vgl. Igor Patrick/Khushboo Razdan, BRICS Impasse at UN: Egypt and Ethiopia Reject Joint Statement Over Security Council Bid, 27.9.2024, www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3280120/brics-impasse-un-egypt-and-ethiopia-reject-joint-

<sup>18</sup> Vgl. BRICS (Anm. 3).

aufzunehmen, sind Peking und Moskau explizit gegen eine solche Erweiterung.19 Für Russland geht es dabei besonders um die Wahrung von internationalem Status im Kontext relativen Machtverfalls. Für China ist es unter anderem die regionale Rivalität mit Indien, die eine Veränderung des Status quo besonders unattraktiv erscheinen lässt. Tatsächlich sind die Spannungen zwischen China und Indien für BRICS-Positionen zu Sicherheitsfragen - und darüber hinaus - besonders brisant.20 Von Scharmützeln an der chinesisch-indischen Grenze<sup>21</sup> bis hin zu regionalen Vormachtstellungsfragen, auch mit Bezug auf den Globalen Süden als Kontinente übergreifenden Raum,22 hat die Liste der chinesisch-indischen Spannungen eine beachtliche Länge. Da Indien als inzwischen bevölkerungsreichstes Land der Erde bei einer grundlegenden Reform des Sicherheitsrats schwer zu übergehen wäre, ist es für Peking ausgemachte Sache, dass sich grundsätzlich nichts an der Zusammensetzung der Vetomächte ändern soll.23

Aller allgemeinen Verlautbarungen zum Trotz gibt es für die BRICS also keine gemeinsame substanzielle Stoßrichtung, was die Reform des VN-Sicherheitsrats angeht. Zwischen China und Russland einerseits und Indien, Brasilien und Südafrika andererseits – von den G77 ganz zu schweigen – besteht auch keine kohärente Allianz zu globalen Sicherheitsfragen.<sup>24</sup> Partikularinteressen dominieren das Handeln der Mitglieder und unterminieren so das Potenzial der BRICS als starke Stimme im VN-Sicherheitsbereich.

- 19 Vgl. Stewart Patrick (Hrsg.), UN Security Council Reform: What the World Thinks, Carnegie Endowment for International Peace, 28.6.2023, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Patrick\_et\_al\_UNSC\_Reform\_v2\_1.pdf.
- 20 Siehe auch den Beitrag von Herbert Wulf in dieser Ausgabe.
- 21 Vgl. India-China Dispute: The Border Row Explained in 400 Words, 14. 12. 2022, www.bbc.com/news/world-asia-53062484.
  22 Vgl. Andrew F. Cooper, China, India and the Pattern of G20/BRICS Engagement: Differentiated Ambivalence Between "Rising" Power Status and Solidarity with the Global South, in: Third World Quarterly 9/2020, S. 1945–1962, https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1829464.
- 23 Vgl. Zhang Guihong, China, in: Patrick (Anm. 19), S. 18–21.
  24 Vgl. Anja Jetschke/Pascal Abb, The Devil Is in the Detail: The Positions of the BRICS Countries Towards UN Security Council Reform and the Responsibility to Protect, in: Matthew D. Stephen/Michael Zürn (Hrsg.), Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State, Oxford 2019, S. 167–201.

#### **MENSCHENRECHTE**

Als drittes Kernarbeitsfeld der Vereinten Nationen spielen Menschenrechtsfragen eine zentrale normative Rolle für die Zusammenarbeit der 193 VN-Mitgliedstaaten. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 ist dabei Grundlage und Referenz, wobei im Laufe der Jahrzehnte andere Rahmenwerke und Instrumente hinzugekommen sind. Mit ihrem starken Fokus auf soziale und wirtschaftliche Rechte ist für viele Mitgliedstaaten der G77 das Recht auf Entwicklung besonders relevant, das 1986 von der Generalversammlung als Menschenrecht etabliert wurde. Zum Grundverständnis davon. was Menschenrechte sind und welche Rolle sie für multilaterale Zusammenarbeit spielen, gibt es in der großen Gruppe der Entwicklungsländer und auch bei den BRICS aber keinen Konsens. Wie viele lateinamerikanische Staaten unterstützt Brasilien traditionell eine dem Individuum verpflichtete Interpretation der Menschenrechte und ist damit westlichen Staaten recht nahe. Für Südafrika gilt im Großen und Ganzen das Gleiche. China dagegen vertritt eine Auffassung der Menschenrechte, die auf das nationalstaatliche Kollektiv fokussiert und Souveränität über globale Rahmenwerke stellt.25 Außerhalb der G77 vertritt Russland eine ähnliche Position, die noch expliziter antiwestliche Züge trägt und von einigen der BRICS-Neuzugänge - vor allem Ägypten und dem Iran - geteilt wird.26

Besonders deutlich wird die extreme Heterogenität der BRICS zu Menschenrechtsfragen im VN-Menschenrechtsrat. Die meisten Resolutionen in dem Gremium, dessen Mitgliedschaft regelmäßig von der VN-Generalversammlung gewählt wird, werden einstimmig angenommen. Die Themen, bei denen es zur formellen Abstimmung kommt, zeigen, welche Bruchlinien es im Rat gibt, auch und besonders innerhalb der BRICS. Russland ist das einzige der ursprünglichen BRICS-Mitglieder, das aktuell nicht im Menschenrechtsrat vertreten ist, da es im April

25 Vgl. Malin Oud, Powers of Persuasion? China's Struggle for Human Rights Discourse Power at the UN, in: Global Policy S2/2024, S. 85–96, https://doi.org/10.1111/1758-5899.13361.
26 Vgl. Colum Lynch, UNGA 79 Special Edition: Russianled Autocratic Coalition Upends Future Summit, 20.9.2024, www.devex.com/news/-108330.

Abbildung: BRICS im Menschenrechtsrat – Abstimmungsverhalten zu russischen Anträgen

Russische Änderungsanträge Januar-Oktober 2024*		Abstimmungsverhalten			
		Brasilien	China	Indien	Südafrika
Resolution zu Kinderrechten: vier Änderungsanträge	Antrag 1	Nein	Ja	Enthaltung	Nein
	Antrag 2	Nein	Ja	Ja	Nein
	Antrag 3	Nein	Enthaltung	Enthaltung	Nein
	Antrag 4	Nein	Nein	Ja	Nein
Resolution zum Recht auf	Antrag 1	Nein	Ja	Enthaltung	Enthaltung
Bildung: zwei Änderungsanträge	Antrag 2	Nein	Ja	Enthaltung	Enthaltung
Resolution zu Menschenrechten	Antrag 1	Nein	Ja	Nein	Nein
und friedlichem Protest: vier Änderungsanträge	Antrag 2	Nein	Ja	Enthaltung	Nein
	Antrag 3	Nein	Nein	Ja	Nein
	Antrag 4	Nein	Ja	Nein	Nein
Resolution zu Frauen und	Antrag 1	Nein	Ja	Enthaltung	Nein
Mädchen: vier Änderungsanträge	Antrag 2	Nein	Enthaltung	Enthaltung	Nein
	Antrag 3	Nein	Enthaltung	Nein	Nein
	Antrag 4	Nein	Enthaltung	Ja	Nein
Resolution zu HIV/AIDS: sechs	Antrag 1	Nein	Ja	Ja	Nein
Änderungsanträge	Antrag 2	Nein	Enthaltung	Nein	Nein
	Antrag 3	Nein	Enthaltung	Enthaltung	Nein
	Antrag 4	Nein	Enthaltung	Ja	Nein
	Antrag 5	Nein	Enthaltung	Nein	Nein
	Antrag 6	Nein	Enthaltung	Nein	Nein

<sup>\*</sup> Von Russland eingebrachte Änderungsanträge zu Resolutionen, über die im VN-Menschenrechtsrat zwischen Januar und Oktober 2024 abgestimmt wurde.

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten des OHCHR Library Catalogue.

2022 wegen des Angriffs auf die Ukraine von der Generalversammlung aus dem Rat suspendiert wurde.27 China war das einzige BRICS-Mitglied, das mit Russland gegen die Suspendierung votierte; die drei anderen enthielten sich.28 Generell ergibt sich bei kontrovers diskutierten Resolutionen im Menschenrechtsrat ein ähnliches Muster, wobei Abstimmungen zu Änderungsanträgen, die von Russland als Nichtmitglied des Rats eingebracht werden, besonders aufschlussreich sind (Abbildung). Inhaltlich geht es dabei um Themen wie Kinderrechte, die Diskriminierung von Frauen und Mädchen oder die Rolle von Menschenrechten im Kontext von HIV/AIDS. China votiert generell mit Russland oder enthält sich. Südafrika und besonders Brasilien votieren gegen die von Russland eingebrachten Vorschläge und vertreten Positionen, die oft mit denen westlicher Staaten übereinstimmen. Indiens Abstimmungsverhalten wiederum ist ambivalenter und oszilliert zwischen Unterstützung und Ablehnung russischer Anträge.

Insgesamt zeigt sich bei Menschenrechtsfragen ein stark divergierendes Abstimmungsverhalten innerhalb der BRICS. Während Russland als Antagonist zu westlichen Positionen auftritt, koordiniert sich China mit der sogenannten Like-Minded Group, in der sich vor allem autoritär regierte Staaten zusammengeschlossen haben, um gegen den Westen Stellung zu beziehen. Südafrika hingegen hält sich bei kontroversen Abstimmungen eher bei Brasilien. Hinzu kommt, dass China versucht, ein kollektives Verständnis des Rechts auf Entwicklung als Grundlage eines überarbeiteten Menschenrechtsverständnisses zu propagieren,<sup>29</sup> was grundlegenden Überzeugungen zur Rolle des Individuums in Brasilien und auch Südafrika zuwiderläuft. Die Gräben zwischen den Positionen einzelner BRICS-Staaten sind damit so groß, dass eine gemeinsame substanzielle Agenda zu Menschenrechtsfragen nicht zu erkennen

29 Vgl. Oud (Anm. 25).

**<sup>27</sup>** Vgl. United Nations, UN General Assembly Votes to Suspend Russia from the Human Rights Council, 7.4.2022, https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782; Phelan Chatterjee, Russia Fails to Rejoin UN's Human Rights Council, 10.10.2023, www.bbc.com/news/world-europe-67071697.

<sup>28</sup> Ebenso wie die Vereinigten Arabischen Emirate als BRICS-Neuzugang. Vgl. United Nations (Anm. 27).

## VOM SÜDEN ZUM ANTI-WESTEN?

Auch wenn die BRICS-Staaten die allgemeine Vision eines pluralistischeren internationalen Systems teilen, fällt es ihnen in den drei zentralen Arbeitsfeldern der Vereinten Nationen schwer, als Gruppierung mit einer Stimme zu sprechen.30 Bisher haben sie sich zwar gegenseitig bei VN-Abstimmungen unterstützt, soweit nationale Interessen dabei kein Hindernis waren.31 Allerdings gibt es von diesen Hindernissen einige, wie die Debatten zu Entwicklungsressourcen, zur Reform des Sicherheitsrats und zum Grundverständnis von Menschenrechten zeigen. Das Spektrum an grundlegenden strategischen Positionen reicht dabei von Brasiliens und Südafrikas Fokus auf internationale Eigenständigkeit und besonders Indiens Strategie des "Multi-Alignment" bis hin zu Chinas und vor allem Russlands explizit antiwestlichem Programm.32 Diese oft grundsätzlich unterschiedlichen Ausrichtungen führen dazu, dass sich die BRICS-Staaten auch bei systemweiten VN-Reformprozessen auf unterschiedlichen Seiten wiederfinden können. Die Verhandlungen zum Zukunftspakt der Vereinten Nationen sind ein aktuelles Beispiel: Während die meisten G77-Staaten - unter anderem auch Brasilien, Indien und Südafrika - an einem pragmatischen Vorgehen interessiert waren, um vor allem sozioökonomische Herausforderungen im Globalen Süden anzugehen, wollte Russland einen Fokus auf westliche Sanktionen lenken. Ein russischer Versuch, gemeinsam mit dem Iran - einem der BRICS-Neuzugänge - und anderen Verbünde-

**30** Siehe auch Frederieke Dijkhuizen/Michal Onderco, Sponsorship Behaviour of the BRICS in the United Nations General Assembly, in: Third World Quarterly 11/2019, S. 2035–2051, https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1622411.

31 Vgl. Baumann et al. (Anm. 4).

**32** Vgl. Sven Grimm, The BRICS Bang! – Signals from BRICS Enlargement to South, West and North, in: IDOS International Development Blog, 25.8.2023, https://blogs.idos-research.de/2023/08/25/the-brics-bang.

**33** Vgl. Maziar Motamedi, What's the UN's New "Pact for the Future", And Why Did Russia Oppose It?, 24.9.2023, www. aljazeera.com/news/2024/9/24/whats-the-uns-new-pact-for-the-future-and-why-did-russia-oppose-it.

**34** Vgl. Russia, China Uniting Like-Minded Countries of Global Majority, Lavrov Says, 30.5.2024, https://tass.com/politics/1795637.

**35** Vgl. BRICS: The Burgeoning of an International Repressive Alliance?, 4.9.2023, https://lens.civicus.org/brics.

36 Vgl. Patrick/Razdan (Anm. 17).

ten den Text des Zukunftspakts anzupassen, um den Spielraum des VN-Systems zu begrenzen, wurde von afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten gestoppt.<sup>33</sup>

Spannungen und Brüche scheinen so nicht nur innerhalb der BRICS auf, sondern auch zwischen Russland und vielen Staaten, die sich dem Globalen Süden zugehörig fühlen. Für Brasilien, Indien und Südafrika macht das die BRICS-Mitgliedschaft nicht einfacher, weil Russland von vielen Entwicklungsländern immer wieder als Störenfried gesehen wird, für den südliche Belange nicht unmittelbar relevant sind. Russland selbst lanciert inzwischen den Begriff der "Global Majority" als Rahmung für die eigene Rolle und auch die der BRICS.34 In der von Moskau forcierten antiwestlichen Lesart wird daraus eine Kategorie, die - anders als der Globale Süden - problemlos Platz für Russland und den postsowjetischen Raum bietet. Dass die BRICS genauso wenig "die" Stimme der Mehrheitswelt werden wie sie bisher "die" Stimme des Südens gewesen sind, ist dabei nicht besonders relevant. Durch die jüngste Runde der BRICS-Erweiterung hat sich das Gleichgewicht innerhalb der Gruppierung Richtung Autokratien verschoben, was der Rückzug Argentiniens als Beitrittskandidat noch verstärkt hat.35

Die Erweiterung ermöglicht es Russland – und in seinem rhetorischen Schatten auch China –, mit neu hinzugekommenen Verbündeten die BRICS stärker als antiwestliche Gruppierung auszurichten. Dass die autokratisch regierten Neuzugänge – wie etwa Äthiopien und Ägypten – nicht immer einer Meinung sind, was multilaterale Fragen angeht, <sup>36</sup> lässt vermuten, dass Uneinigkeit auch weiterhin die Rolle der BRICS bei den Vereinten Nationen prägen wird. Der Statur und Sichtbarkeit der Gruppierung im VN-Kontext wird dies wohl nicht zuträglich sein. Mehr noch als vor der Erweiterung scheint es unwahrscheinlich, dass die BRICS bei den Vereinten Nationen mit einer Stimme sprechen werden.

## SEBASTIAN HAUG

ist promovierter Politikwissenschaftler und Senior Researcher des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) in Bonn.

## ZIEMLICH BESTE FEINDE

## China, Indien und Russland zwischen Rivalität und gemeinsamen Interessen

Herbert Wulf

China, Russland und Indien sind im BRICS-Verbund die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Schwergewichte, die sich durch ihre Mitgliedschaft nicht zuletzt gegenseitiger Kooperationsbereitschaft versichern. China ist die zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt, mit großen geopolitischen Ambitionen. Indien, inzwischen das bevölkerungsreichste Land der Erde, hat in den vergangenen Jahren eine dynamische Entwicklung mit hohen Wirtschaftswachstumsraten erlebt und strebt ebenso danach, seinen weltpolitischen Einfluss zu erweitern. Russland wiederum, mit riesigen Energie- und Rohstoffreserven und großem militärischem Potenzial ausgestattet, ist trotz umfassender Sanktionen des Westens längst nicht so isoliert, wie es dort erhofft und intendiert worden war.

Haben wir es hier also mit einer perfekten Konstellation für eine gemeinsame globale Politik zu tun? Wie arbeiten diese Großakteure zusammen, wo liegen Rivalitäten, wo gemeinsame Interessen? Trotz unterschiedlicher Kooperationen auf verschiedenen Gebieten handelt es sich bei dieser Gruppe nicht um ein trilaterales Bündnis innerhalb des BRICS-Verbundes. Vielmehr muss man die jeweiligen bilateralen Beziehungen der drei großen BRICS-Akteure aus der Nähe betrachten, um die Möglichkeiten gemeinsamen Handelns, aber auch die jeweiligen Konfliktlinien zu verstehen.

## ALTERNATIVE ZUR DERZEITIGEN WELTORDNUNG?

Das zentrale Ziel von BRICS ist die Veränderung der regelbasierten liberalen Weltordnung, die nach wie vor stark westlich dominiert ist. BRICS will das internationale System, die internationalen Handels- und Finanzbeziehungen, aber auch das politische System, etwa die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisationen, verändern.

Wie prominent dieser Wunsch ist, verdeutlicht schon ein Blick auf die offizielle BRICS-Webseite, auf der die jeweiligen Regierungschefs mit kurzen Eingangsstatements zitiert werden. Der russische Präsident Wladimir Putin betont, dass BRICS "aktiv an der Gestaltung einer multipolaren Weltordnung und der Entwicklung moderner Modelle für die weltweiten Finanz- und Handelssysteme" mitwirken wolle.<sup>01</sup> Von Chinas Präsident Xi Jinping heißt es: "Wir müssen (...) den Aufbau einer offenen Weltwirtschaft fördern und eine globale Entwicklungspartnerschaft aufbauen."02 Indiens Premierminister Narendra Modi will ebenfalls die globalen Herausforderungen angehen und meint, Korrekturmaßnahmen müssten "mit der Reform der Institutionen der Global Governance beginnen".03

Interessanterweise haben die Sanktionen gegen Russland nach dessen Angriff auf die Ukraine das Verlangen nach einer anderen, kooperativeren Weltordnung verstärkt. Die Sanktionen hatten nicht-beabsichtigte Störungen des internationalen Handels zur Folge, die nicht nur Russland, sondern alle BRICS-Länder und auch andere Länder des Globalen Südens trafen. Deshalb fällt das Narrativ Putins von der Notwendigkeit einer "multipolaren Weltordnung" durchaus auf fruchtbaren Boden: Bei vielen Ländern des Globalen Südens besteht die Furcht, in dem derzeit konfliktträchtigen internationalen Umfeld in die Konfrontation der Großmächte zu geraten. Einige BRICS-Länder - und auch die an BRICS Interessierten - interpretieren den Verbund als ein Gegenmodell zur Bipolarität.<sup>04</sup> Sie sind daran interessiert, die Konfrontation zwischen den Großmächten einzuhegen, um selbst stärker die globale Politik und deren Regeln mitbestimmen zu können.

Der Wunsch nach mehr Gestaltungsmöglichkeiten hat mit dazu beigetragen, dass einige Länder des Globalen Südens dem Wunsch von NATO und EU zur klaren Positionierung gegen Russland nicht

gefolgt sind – allen voran Indien, aber auch Länder wie die Türkei, Saudi-Arabien, Indonesien, Südafrika und Brasilien. Diese Länder werden wegen ihrer abwägenden, zurückhaltenden Position auch als "Swing States" oder als "Fence Sitters" bezeichnet.05 Sie versuchen, gute Beziehungen zu den verschiedenen Lagern aufrechtzuerhalten. Aus Sicht des brasilianischen Politikwissenschaftlers Matias Spektor haben die "westlichen Länder (...) diese Begründung für Neutralität zu schnell abgetan und sie als implizite Verteidigung Russlands oder als Vorwand für die Normalisierung der Aggression angesehen".06 Der chinesische Finanzwissenschaftler Wang Wen konstatiert, dass die Umgestaltung der Weltordnung ein langwieriger Prozess sei, der zurzeit auf unterschiedlichen Ebenen stattfinde. "Im Bereich der Sicherheit sehen wir den Aufstieg der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ); politisch gibt es den BRICS-Kooperationsmechanismus; auf wirtschaftlicher Ebene nehmen Institutionen wie die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank Gestalt an. "07

#### **ENTDOLLARISIERUNG**

Die BRICS-Länder streben an, mehr miteinander zu handeln und sich vom US-Dollar als Weltreservewährung zu lösen. Zunächst planten sie, eine eigene Währung zu schaffen, um den Einfluss der USA im globalen Handel zu verringern. "Entdollarisierung" ist hier das Stichwort. Entscheidungen für eine gemeinsame BRICS-Währung scheiterten jedoch bislang, weil keine solide wirtschaftliche Basis dafür vorhanden war.

Stattdessen haben die BRICS-Mitglieder, so der Analyst Jordan Finneseth, "ihre Aufmerksamkeit

- **01** https://infobrics.org/russia (dieses und alle folgenden Zitate: eig. Übersetzung).
- 02 https://infobrics.org/china.
- 03 https://infobrics.org/india.
- **04** Vgl. Günther Maihold/Melanie Müller/Andrea Schmitz, Gestaltungsanspruch im Zwischenraum: BRICS+ und SOZ, in: Barbara Lippert/Stefan Mair (Hrsg.), Mittlere Mächte – einflussreiche Akteure in der internationalen Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 1/2024, S. 63–66.
- **05** Vgl. Cliff Kupchan, 6 Swing States Decide the Future of Geopolitics, in: Foreign Policy, 6.6. 2023, https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south.
- **06** Matias Spektor, In Defense of the Fence Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging, in: Foreign Affairs 3/2023, www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters.
- **07** Wang Wen, Shifting Economic Balance: BRICS vs G7, 2.8.2024, https://infobrics.org/post/41845.

weg von einer gemeinsamen Währung und hin zu neuen grenzüberschreitenden Zahlungssystemen mit dem Ziel gerichtet, ein multipolares Finanzsystem zu schaffen. China hat diese Bemühungen angeführt, indem es die Entwicklung des Cross-Border Interbank Payment Systems (CIPS) - eines Renminbi-Abwicklungsmechanismus - beschleunigt hat."08 Russland und Indien wollen ihre jeweiligen Zahlungssysteme MIR und Rupay hierin integrieren. Der russisch-chinesische Handel findet nur noch zu rund einem Viertel in Dollar oder Euro statt, der größere Teil inzwischen in Renminbi Yuan und Rubel. Noch vor fünf Jahren wurden etwa 85 Prozent von Russlands Exporten und zwei Drittel der Importe in US-Dollar abgewickelt.09 Brasilien und China vereinbarten im März 2023 ebenfalls, den Handel in den jeweiligen Landeswährungen abzuwickeln, dem chinesischen Renminbi Yuan und dem brasilianischen Real.

Reichen die Vorstellungen der BRICS für eine neu zu gestaltende Weltordnung aber aus, um über die Währungspolitik hinaus die Zukunft des Bündnisses zu bestimmen? Kann die Zusammenarbeit gar die Rivalitäten und Konflikte zwischen den "großen Drei" verdrängen? Zur Beurteilung dieser Frage lohnt ein Blick über die hehren Absichtserklärungen hinaus auf die jeweiligen bilateralen Beziehungen.

## CHINA UND INDIEN: VON KOOPERATION UND KONFLIKT ZU KOLLISION?

Die bilateralen Beziehungen zwischen Indien und China sind wohl die konfliktträchtigsten innerhalb des BRICS-Verbundes. Beide Länder sind Konkurrenten, gelegentlich auch Partner, aber sie bewegen sich zunehmend auf einem Kollisionskurs, der sich durch die globalen Ambitionen der Regierungen in Neu-Delhi und Beijing immer mehr beschleunigt. Es geht um weltpolitischen Einfluss.

- **08** Jordan Finneseth, BRICS Strike Back: Russia and India Team Up to Challenge Dollar Dominance, 7.8. 2024, http://infobrics.org/post/41893. "Renminbi" ist der allgemeine Name für die chinesische Währung, "Yuan" bezeichnet die Währungseinheit.
- **09** Vgl. Janis Kluge, Russisch-chinesische Wirtschaftsbeziehungen, SWP-Studie 16/2023, S. 26 f.
- 10 Vgl. Herbert Wulf, Indo-Chinese Relations: On a Collision Course, Bonn International Centre for Conflict Studies, Bonn 2024, www.bicc.de/Publikationen/20240816\_bicc-report\_Wulfonline\_1.pdf.

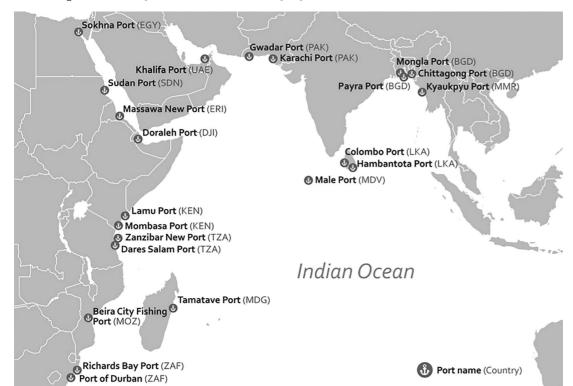


Abbildung 1: Hafenanlagen mit chinesischer Beteiligung im Indischen Ozean

Quelle: Herbert Wulf, Indo-Chinese Relations: On a Collision Course, Bonn International Centre for Conflict Studies, Bonn 2024.

Im Schatten des geopolitischen Großkonflikts zwischen den USA und China schaukelt sich ein bedeutsamer Konkurrenzkampf zwischen China und Indien auf. Die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Erde, beide atomar bewaffnet, betrachten sich mehr und mehr als Rivalen, ihre Beziehungen sind von Konflikten, Konkurrenz und mangelnder Kooperation geprägt. Trotz jahrzehntelanger Bemühungen um eine verbindliche Lösung - und kürzlich verkündeter Fortschritte - bleiben vor allem die Grenzstreitigkeiten im Himalava virulent. Auch wenn keine der beiden Regierungen deswegen einen Krieg vom Zaun brechen will - auch nur einen Quadratmeter Territorium aufzugeben, kommt für beide ebenfalls nicht infrage.11

Die indo-chinesischen Beziehungen waren nicht immer so angespannt wie heute. Nach dem Ende der Kolonialzeit bemühten sich die neuen unabhängigen Länder um "brüderliche Beziehungen". Aber schon 1962 lieferten sie sich einen erbitterten Krieg mit Gebietsverlusten Indiens, der bis heute nachwirkt.<sup>12</sup>

Die konfliktreichen Beziehungen werden durch die chinesische Unterstützung Pakistans weiter verkompliziert. Pakistan betrachtet China als diplomatischen Beschützer und Gegengewicht zu Indien, in den indisch-pakistanischen Kriegen unterstützte China Pakistan diplomatisch und militärisch. China entwickelte sich zwischenzeitlich auch zum größten Waffenlieferanten Pakistans; fast drei Viertel aller gelieferten modernen Großwaffensysteme stammen aus China.13 Vor über einem Jahrzehnt kündigte China zudem sein Projekt China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) als Herzstück seiner globalen Neuen Seidenstraße an. Obwohl das Projekt als Wirtschaftskorridor bezeichnet wird, sind die strategischen Interessen Pekings offen-

<sup>11</sup> Vgl. International Crisis Group, Thin Ice in the Himalayas: Handling the India-China Border Dispute, Report No. 334, 14. 11. 2023.

**<sup>12</sup>** Vgl. Neville Maxwell, India's China War, Harmondsworth 1972.

<sup>13</sup> Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Arms Transfer Database, www.sipri.org/databases/armstransfers.

Tabelle: Militärpotenziale Chinas und Indiens

	PERSONAL STREITKRÄFTE	ATOMSPRENGKÖPFE	MILITÄRAUSGABEN
China	2185000	500	296 Mrd. US-Dollar
Indien	1 445 000	172	84 Mrd. US-Dollar

Quelle: Martin Armstrong, The Largest Militaries in the World, www.statista.com/chart/20403; Statista, Anzahl der nuklearen Sprengköpfe nach Atommächten weltweit 2024, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36401; SIPRI Military Expenditure Database, https://milex.sipri.org/sipri.

sichtlich.<sup>14</sup> Die Pipeline-, Straßen- und Eisenbahnverbindungen führen durch ein Gebiet, das zwischen Pakistan und Indien umstritten ist. Der Korridor endet im pakistanischen Hafen Gwadar und verschafft China unmittelbaren Zugang zum Indischen Ozean.

Chinas Präsenz im Indischen Ozean wird in Indien mit Sorge beobachtet, denn China hat seine diplomatische, wirtschaftliche und militärische Partnerschaft zu den Anrainerstaaten in den vergangenen Jahren systematisch ausgebaut. Das Land, das selbst kein Anrainerstaat des Indischen Ozeans ist, ist nicht nur am Hafen in Pakistan beteiligt, sondern darüber hinaus an über einem Dutzend weiterer Häfen, die auch militärisch genutzt werden können (Abbildung 1). Seit Jahren warnen indische Marineexperten vor einer chinesischen "Perlenkette" im Indischen Ozean. Sie fürchten eine gezielte strategische Einkreisung. 15 Umgekehrt ist Chinas Regierung wegen der zunehmenden Zusammenarbeit Indiens mit den USA besorgt. Das amerikanische Werben um Indiens Partnerschaft ist Teil der US-Strategie zur Herstellung eines Gegengewichts im Indopazifik.

Trotz dieser Konflikte treiben China und Indien regen Handel miteinander, doch gibt es einen deutlichen Handelsbilanzüberschuss zugunsten Chinas. Indien importiert fünfmal mehr Waren aus China als es dorthin exportiert. <sup>16</sup> Wie die USA und die EU versucht auch die indische Regierung, autarker zu werden, das Handelsdefizit gegenüber China zu verringern und die Risiken zu minimieren – bislang jedoch mit mäßigem Erfolg.

Beide Regierungen verfolgen eine nationalistisch geprägte Politik, deren Außenpolitik eng mit Machtprojektionen verbunden ist: Beide investieren in erheblichem Umfang in militärische Kapazitäten (*Tabelle*). In der Rangliste der weltweiten Militärausgaben liegt China auf Platz zwei nach den USA, Indien auf Platz vier hinter Russland. China und Indien unterhalten zudem die größten Streitkräfte der Welt. Wenn sie ihre militärische Präsenz erhöhen, steigt damit auch die Gefahr einer ungewollten Kollision größeren Ausmaßes, die dann nicht nur auf die umstrittenen Gebiete im Himalaya beschränkt bleiben, sondern überregional ausgetragen werden könnte.

China ist seit Langem politische Großmacht, ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates, eine der fünf anerkannten Atommächte und dominierende Wirtschaftsmacht. Nun drängt auch Indien auf ein gleichberechtigtes Mitspracherecht in der Weltpolitik, was nicht auf Chinas Sympathie stößt. Indiens Ehrgeiz jedenfalls, ebenfalls ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat zu werden, hat China bislang erfolgreich blockiert.

## RUSSLAND UND INDIEN: ZWEI NATIONEN, EINE FREUNDSCHAFT?

Als Indiens Premierminister Narendra Modi im Juli 2024 Moskau besuchte, bezeichnete er Wladimir Putin als seinen "lieben Freund", weil ihm drei Dinge in den indo-russischen Beziehungen wichtig sind: Indiens weltpolitische Rolle, die indische Konkurrenz mit China und die wirtschaftliche und militärische Partnerschaft mit Russland. Modi hob vor allem die "spezielle und strategische Partnerschaft" zwischen Indien und Russ-

**<sup>14</sup>** Vgl. Shah Meer Baloch, CPEC: One Potentially Treacherous Road in China's Grand Plan? in: Sicherheit und Frieden 3/2017, S. 139–143.

<sup>15</sup> Vgl. Iskander Rehman, China's String of Pearls and India's Enduring Tactical Advantage, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi 2010.

**<sup>16</sup>** Vgl. Government of India, Department of Commerce, Import Country-Wise: https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/icntq.asp; Export Country-Wise: https://tradestat.commerce.gov.in/eidb/ecntq.asp.

land hervor, die "unserer Bevölkerung zugutekommen" werde.<sup>17</sup>

Trotz der enger geknüpften indisch-amerikanischen Beziehungen und obwohl Indien ein begehrter Partner auch der EU, Japans und Australiens ist, hat sich die indische Regierung keineswegs von Russland abgewendet; auch Russlands Krieg gegen die Ukraine hat das nicht verändert. Im Gegenteil: Modi würdigte in Moskau das bilaterale Verhältnis zu Russland, das auf "gegenseitigem Vertrauen und gegenseitigem Respekt" basiere. 18 Er vermied es, die russische Aggression zu verurteilen und sprach stattdessen sehr allgemein von der Notwendigkeit, Frieden zu schaffen.

Die guten Beziehungen Neu-Delhis zu Moskau reichen weit zurück bis in die Zeit des Kalten Krieges, während die Annäherung an die USA und deren Verbündete erst in den vergangenen beiden Jahrzehnten erfolgte. Obwohl es schon lange her ist, hat Indiens politische Führung bis heute nicht vergessen, dass die US-Regierung unter Richard Nixon 1971 im Unabhängigkeitskampf Bangladeschs auf der Seite Pakistans gegen Indien stand, während die damalige Sowjetunion Indien politisch und militärisch unterstützte. Seinerzeit schlossen Indien und die UdSSR einen 25-jährigen "Vertrag für Frieden, Freundschaft und Kooperation", dessen Nachwirkungen noch heute zu besichtigen sind.

Die indische Regierung knüpft mit ihrer Politik multipler Allianzen an das Konzept der Blockfreiheit an, das schon Indiens erster Premierminister Jawaharlal Nehru vor über sieben Jahrzehnten praktizierte. Heute spricht die indische Regierung nicht mehr von "Blockfreiheit", aber der Besuch in Moskau war auch ein Signal an Xi Jinping, dass nicht nur China mit Russland eine "strategische Partnerschaft" pflegt.

Seit Jahrzehnten kooperiert Indiens Rüstungsindustrie mit Russland beziehungsweise früher mit der UdSSR. Rund 60 Prozent des Waffenbestandes der indischen Streitkräfte stammen aus dieser Kooperation. Die Streitkräfte sind noch immer von russischen Waffenlieferungen und Ersatzteilen abhängig, aber Indien ist bemüht, diese Abhängig-

17 Vgl. Anupreeta Das/Hari Kumar, As Modi Meets Putin in Moscow, India Seeks to Chart Its Own Course, 8.7.2024, www. nytimes.com/2024/07/08/world/asia/modi-putin-russia-india.html.
18 Vgl. India's Modi on Visit to Moscow Appreciates "Dear Friend" Putin, 9.7.2024, www.reuters.com/world/europe/indiarussia-relationship-based-mutual-trust-respect-modi-says-2024-07-09.

keit zu reduzieren. Seit der Öffnung zum Westen haben vor allem die USA durch die Lieferung moderner Rüstungstechnologie die Zusammenarbeit mit der indischen Rüstungsindustrie intensiviert. Kampfjets kommen aber auch aus Frankreich, Raketen und Elektronik aus Israel. Indien versucht also, seine Waffenquellen zu diversifizieren. Beim Besuch Modis 2024 in Moskau bekräftigten Russland und Indien zwar, auch weiterhin bei der Rüstung kooperieren zu wollen, doch wird die Zusammenarbeit mit westlichen Partnern für Indien immer bedeutsamer, weil die Streitkräfte die Abhängigkeit von russischen Waffen langfristig reduzieren wollen.

Indiens Handelsbeziehungen mit Russland hingegen sind beträchtlich und seit Beginn des Ukrainekrieges deutlich gewachsen. Zwar ist der indische Export nach Russland kaum gestiegen, wohl aber Indiens Importe, die sich seit Beginn des Krieges versechsfacht haben. 19 Indien avancierte nach China zum zweitwichtigsten Abnehmer russischen Öls. Es wird in Indien verarbeitet und von dort exportiert, auch nach Europa. Indiens Import von verbilligtem russischem Erdöl hat insofern dazu beigetragen, Russlands Kriegskasse zu füllen.

Der Kreml wiederum kann mit den Beziehungen zu Indien zeigen, dass er enge und starke Partnerschaften auch mit Ländern außerhalb des unmittelbaren Einzugsbereichs pflegt. Der Rolle des internationalen Parias, die ihm vom Westen zugedacht war, kann sich Putin so entziehen; eine internationale Isolation Russlands wird konterkariert.

In Bezug auf den Globalen Süden versteht Indien sich als dessen Sprachrohr und hat seine Anliegen sowohl innerhalb der Gruppe der BRICS-Länder als auch während des G20-Gipfels im September 2023 in Neu-Delhi auf die Tagesordnung gesetzt. Hier verlaufen die Interessen Russlands, Indiens, aber auch Chinas und generell des Globalen Südens parallel.<sup>20</sup>

## CHINA UND RUSSLAND: WER SITZT AM LÄNGEREN HEBEL?

Als der Handel Russlands mit den USA und der EU einbrach, wandte sich Russland reflexartig China zu. Der bilaterale Handel wuchs dynamisch, und die politischen Beziehungen sind enger als je

<sup>19</sup> Vgl. Government of India (Anm. 16).

**<sup>20</sup>** Siehe auch den Beitrag von Sebastian Haug in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

zuvor; man versichert sich gegenseitiger Solidarität und bringt seine eigenen Vorbehalte gegenüber dem Westen zum Ausdruck. Die chinesisch-russische Zusammenarbeit reicht weit zurück und hat sich von einer ideologischen Verwandtschaft zu Beginn des Kalten Krieges und zu Zeiten der Sowjetunion zu einem pragmatischen Einverständnis entwickelt.

Während der Olympischen Winterspiele in Beijing 2022, unmittelbar vor Russlands Vollinvasion in der Ukraine, verabschiedeten die Präsidenten Xi und Putin eine gemeinsame Erklärung über die internationalen Beziehungen, in der sie ihre "strategische Partnerschaft" bekräftigten. Chinas Präsident Xi bezeichnete das bilaterale Verhältnis gar als "Freundschaft ohne Grenzen".21 Das heißt aber nicht, dass es zwischen Chinas und Russlands Führung keine Divergenzen gäbe. Man kann das Verhältnis eher als eine Zweckgemeinschaft denn als echte Allianz bezeichnen.<sup>22</sup> Beide Regierungen plädieren für eine multipolare Welt, haben dabei aber keine einheitliche Position: Während Russland ein Block gegen den Westen vorschwebt, in dem China auch Russland unterstützt, ist China vor allem an einer stabilen Welt interessiert, die nicht von den USA dominiert wird.23 China hat mit verschiedenen Initiativen seine eigene Vision einer neuen Weltordnung präsentiert, unter anderem mit dem "Neue Seidenstraße"-Projekt ("Belt and Road Initiative"), der 2021 vorgestellten "Globalen Entwicklungsinitiative"24 oder der "Globalen Sicherheitsinitiative" von 2022.25

Einerseits sieht China Russlands Krieg gegen die Ukraine als Kampf gegen den Westen, der den USA Aufmerksamkeit für Europa abverlangt und sie damit von mehr Engagement im Indopazifik abhält. Gleichzeitig aber widerspricht Russlands völkerrechtswidrige Aggression dem von China international immer wieder betonten Prinzip der staatlichen Souveränität, der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Beide Seiten ignorieren aber diesen offensichtlichen Dissens.

Im Ukrainekrieg verhält China sich zurückhaltend. Bei Abstimmungen zu diversen UN-Resolutionen enthielt sich China;<sup>26</sup> es hat wiederholt betont, keine Waffen an Russland zu liefern.<sup>27</sup> Zugleich ist das Land aber ein wichtiger Lieferant kritischer Dual-Use-Güter, die Russland zur Herstellung seiner Waffen, insbesondere von Raketen und Drohnen, benötigt.<sup>28</sup> China ist damit ein Schlüsselland für Russland, um die westlichen Sanktionen zu unterlaufen. Bislang hat westlicher Druck auf China nicht dazu geführt, diesen Handel zu unterbinden.

Ökonomisch ist China nach der Verhängung der westlichen Sanktionen zu einem Rettungsanker für Russland geworden. Der Handel ist in den vergangenen Jahren dynamisch gewachsen (Abbildung 2). Russland exportiert vor allem fossile Brennstoffe und importiert vornehmlich chinesische Technologieprodukte wie Maschinen, Elektronik und Fahrzeuge. Russlands Exporte nach China betrugen 2023 fast 130 Milliarden US-Dollar; sie vervierfachten sich seit 2015. In ähnlichen Dimensionen bewegten sich die russischen Importe, die von knapp 35 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 auf 111 Milliarden 2023 anstiegen.

Die "strategische Partnerschaft" ist also keine formale Sicherheitspartnerschaft. Während Russlands sicherheitspolitische Interessen nach wie vor primär auf Europa (und die NATO) gerichtet sind, liegen die chinesischen Interessen eher im indopazifischen Raum. Ökonomisch sind die Unterschiede zudem gewaltig. Das chinesische Bruttosozialprodukt ist fast zehnmal größer als das russische. <sup>29</sup> Es handelt sich um eine asymmetrische Beziehung: Während China viele Optionen hat, ist Russland auf China angewiesen. Bislang aber scheint China die wirtschaftlich überlegene Rolle nicht auszunutzen. Die institutionelle Kooperation in den Vereinten Nationen, im BRICS-Verbund und in

**<sup>21</sup>** Vgl. Nele Noesselt, Ziemlich beste Rivalen? Sino-russische Beziehungen nach dem Angriff auf die Ukraine, in: APuZ 26–27/2024, S. 35–40.

**<sup>22</sup>** Vgl. Pascal Abb/Mikhail Polianskii, With Friends Like These: The Sino-Russian Partnership Is Based on Interest, Not Ideology, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 11/2022, S. 243–254, hier S. 248.

<sup>23</sup> Vgl. Natalie Sabanadze/Abigaël Vasselier/Gunnar Wiegand, China-Russia Alignment: A Threat to Europe's Security, Merics Report, Juni 2024, S. 5, https://merics.org/en/report/china-russia-alignment-threat-europes-security.

**<sup>24</sup>** Vgl. Xi Jinping Attends the General Debate of the 76th Session of the United Nations General Assembly and Delivers an Important Speech, 22.9.2021, www.mfa.gov.cn/eng/zy/ij/GDI\_140002/xw/202109/t20210923\_9580033.html.

<sup>25</sup> Vgl. President Xi Jinping's Keynote Speech at the Opening Ceremony of BFA Annual Conference 2022, 21.4.2022, https://english.www.gov.cn/news/topnews/202204/21/content WS62616c3bc6d02e5335329c22.html.

**<sup>26</sup>** Zum Abstimmungsverhalten siehe www.bpb.de/543098; Noesselt (Anm. 21).

<sup>27</sup> Vgl. Kluge (Anm. 9), S. 23.

<sup>28</sup> Vgl. Abb/Polianskii (Anm. 22), S. 247.

<sup>29</sup> Vgl. Statista, Ranking der 20 Länder mit dem größten Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2023, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157841.

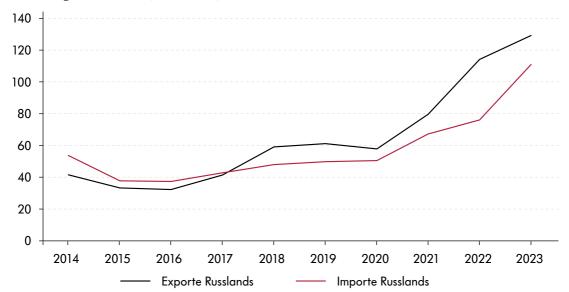


Abbildung 2: Russlands Exporte und Importe aus und nach China, in Mrd. US-Dollar

Quelle: Statista, Russland: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) im Warenhandel mit China von 1996 bis 2023, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1313325.

der SOZ funktionieren scheinbar gut. Da die russischen und chinesischen Interessen aber sehr unterschiedlich ausgerichtet sind, bleibt diese "strategische Partnerschaft" fragil.

## LIBERAL DEMOKRATISCH VERSUS ILLIBERAL AUTORITÄR?

Oft wird die Stärkung der Beziehungen innerhalb der BRICS-Staaten, vor allem aber die Partnerschaft zwischen Russland und China, als Beleg für eine mögliche neue globale Konfrontation zwischen demokratischen und autoritären Lagern betrachtet. Dem BRICS-Verbund, insbesondere, wenn er sich erweitert, liegen aber eher sich überschneidende Partikularinteressen zugrunde als eine ideologische Übereinstimmung zugunsten autokratischer Regierungsformen.

Zwar werden von der Organisation Freedom House innerhalb des BRICS-Verbundes lediglich Brasilien und Südafrika als "frei" kategorisiert, Indien wird als "teilweise frei" eingestuft und China sowie Russland als "unfrei"; die neuen Mitglieder Ägypten, Äthiopien, Iran und Vereinigte Arabische Emirate sind ebenfalls allesamt als "unfrei" bewertet.<sup>31</sup> Die Heterogenität von BRICS spricht aber

dennoch gegen eine globale Bipolarität mit den USA und seinen Verbündeten auf der einen Seite und Russland/China als Kern einer "autokratischen Achse" auf der anderen. Zwar hat Russlands Aggression dazu geführt, dass auch die Zusammenarbeit demokratischer Länder gestärkt wurde, das Bild ist aber deutlich komplexer. "Die chinesischrussische Partnerschaft als rivalisierenden ideologischen Block oder gar 'Allianz' zu betrachten, ist weder eine empirisch korrekte Einschätzung der aktuellen Bruchlinien in der Weltpolitik noch eine wirksame Richtschnur für praktische Politik", so die Konfliktforscher Pascal Abb und Mikhail Polianskii.32 Statt von einer "autoritären Achse" ist eher von einer "Allianz der Autokraten" auszugehen, die nicht herrschaftsideologisch geeint ist, sondern in ihrer Kritik am Westen.33

Dennoch lassen manche Äußerungen von unterschiedlichen Akteuren einen heraufziehenden Konkurrenzkampf zwischen Demokratie und Autokratie vermuten.<sup>34</sup> Die NATO beispielsweise schreibt in ihrem strategischen Konzept von 2022: "Autoritäre Akteure stellen unsere Interes-

<sup>30</sup> Vgl. auch Abb/Polianskii (Anm. 22), S. 244.

<sup>31</sup> Siehe https://freedomhouse.org/explore-the-map.

<sup>32</sup> Abb/Polianskii (Anm. 22), S. 245.

**<sup>33</sup>** Vgl. ebd., S. 252.

**<sup>34</sup>** Vgl. Jonas Parello-Plesner, The War in Ukraine Turns the EU Toward Rivalry with China, 13.4.2022, www.gmfus.org/news/war-ukraine-turns-eu-toward-rivalry-china.

sen, Werte und demokratische Lebensweise infrage. (...) Diese Akteure stehen auch an vorderster Front bei den gezielten Bemühungen, multilaterale Normen und Institutionen zu untergraben und autoritäre Regierungsmodelle zu fördern."35 Auf der anderen Seite kritisiert vor allem China die Politik des Westens zur aktiven Demokratisierung anderer Länder und betont auch in diesem Zusammenhang die Prinzipien staatlicher Souveränität, territorialer Integrität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Ungeachtet dessen vereinen Russland und China aber eher die sicherheitspolitischen Ängste - vor einer weiteren NATO-Osterweiterung, dem US-Engagement im Indopazifik oder der dortigen sicherheitspolitischen Kooperation mit Japan, Südkorea und Australien - als gemeinsame Strategien zur Stärkung autoritärer Regime.

Innerhalb von BRICS - und generell im Globalen Süden – bemühen sich viele Länder, sich aus den Konflikten einer möglichen Blockkonfrontation herauszuhalten. Diese Politik wird auch durch Erfahrungen in der Vergangenheit gespeist: Allzu oft haben die USA und die europäischen Verbündeten sich gegenüber Entwicklungsländern heuchlerisch verhalten. Den meisten Ländern des Globalen Südens fällt es daher schwer, "die westlichen Aussagen einer 'regelbasierten Ordnung' zu akzeptieren, wenn die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten häufig selbst gegen die Regeln verstoßen – indem sie in ihren diversen Kriegen Gräueltaten begehen, Migranten misshandeln, international verbindliche Regeln zur Eindämmung von Kohlenstoffemissionen umgehen und jahrzehntelange multilaterale Bemühungen zur Förderung des Handels und zur Verringerung des Protektionismus untergraben."36

**35** NATO, Strategic Concept 2022, www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

36 Spektor (Anm. 6).

**37** Vgl. Freedom House, Freedom in the World 2024, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW\_2024\_DigitalBooklet.pdf.

**38** Vgl. United States Agency for International Development (USAID), www.usaid.gov/sites/default/files/2024-07/CPS-Placemat-July-2024.pdf.

39 Spektor (Anm. 6).

**40** Vgl. Statistisches Bundesamt, BRICS in Zahlen, www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/allgemeines-regionales/BRICS/BRICS; dass., G7 in Zahlen, www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/allgemeines-regionales/G7/\_inhalt.

**41** Maihold et al. (Anm. 4), S. 64.

Von den 56 Ländern, die Freedom House im Jahr 2024 als "nicht frei", also autoritär, einschätzt,<sup>37</sup> erhielten fast zwei Drittel Militärhilfe aus den USA.<sup>38</sup> "Es sollte daher nicht überraschen, dass viele im Globalen Süden die prodemokratische Rhetorik des Westens eher als eigennützig motiviert, denn als echtes Bekenntnis zu liberalen Werten betrachten."<sup>39</sup>

#### **BRICS ALS GLOBALER PLAYER?**

Zweifellos ist die weltpolitische Rolle von BRICS gewachsen. Inzwischen ist das Bruttosozialprodukt der beteiligten Staaten größer als das der G7-Länder. Die jetzigen BRICS-Länder erwirtschafteten 2023 knapp 35 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung, die G7 30 Prozent.40 Aber die Gestaltungskraft von BRICS ist gewachsen, ohne dass es ein durchstrukturierter Staatenverbund wäre. BRICS ist auch nicht Sprachrohr des Globalen Südens - sondern mit Russland und China derzeit eher das des "Globalen Ostens". Mit der Erweiterung um vier Länder und wahrscheinlich weiterer Länder in den nächsten Jahren wird die Heterogenität des BRICS-Verbunds vermutlich weiter steigen – und damit auch die Repräsentanz des Globalen Südens. Für die beteiligten Staaten wird es eine Herausforderung bleiben, in einem erweiterten BRICS-Format einen Konsens über die Ziele zu finden. BRICS ist "zu Recht als ,negative Koalition" von Staaten" bezeichnet worden, "die schnell einen Konsens darüber erzielen, was sie ablehnen".<sup>41</sup> Die großen Drei der BRICS haben jedenfalls ihre eigene Agenda, die teils parallel zu den BRICS-Anliegen verläuft, teils aber auch darüber hinausgeht.

Zukünftig wird es vor allem darauf ankommen, bei der Gestaltung der "regelbasierten internationalen Ordnung" die Länder des Globalen Südens in fairer Weise zu beteiligen. Zugleich sollte der Westen die politischen Ambitionen und Möglichkeiten der BRICS-Staaten nicht unterschätzen, beispielsweise im Ukrainekrieg zu vermitteln. Zwar sind diese Bemühungen bislang nicht erfolgreich gewesen, die Initiativen Brasiliens im Frühjahr 2023, Südafrikas und anderer afrikanischer Regierungen im Juni 2023 und Indiens im August 2024 zeugen aber davon, dass hier mehr möglich ist.

## HERBERT WULF

ist Friedens- und Konfliktforscher. Er war unter anderem Gründungsdirektor des Bonn International Center for Conversion (BICC), das er bis 2001 leitete.

# **Immer in Mode**

Die Informationen zur politischen Bildung, genannt die "schwarzen Hefte", gibt es bereits seit über 70 Jahren. Ein Klassiker, der immer wieder neue Leserinnen und Leser findet.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 29. November 2024

## **REDAKTION**

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Julia Günther
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Leontien Potthoff (Volontärin)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast
twitter.com/APuZ\_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

### **GRAFISCHES KONZEPT**

Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

## **DRUCK**

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

#### **ABONNEMENT**

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung Das **Parlament** ausgeliefert. Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten. Fazit Communication GmbH c/o Cover Service GmbH & Co. KG fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in "Aus Politik und Zeitgeschichte" sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Onlineund Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



**EINSAMKEIT** 

