

Die BRICS-Staaten

Stormy-Annika Mildner und Claudia Schmucker | **Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika haben sich zu einem informellen Klub zusammengeschlossen und treffen sich regelmäßig, um vor wichtigen Konferenzen eine gemeinsame Linie zu finden. Doch bei genauerer Betrachtung stellt man fest: Es gibt nur wenige Gemeinsamkeiten.**

»» BRICS ist ein sinnvolles analytisches Konzept ««

Stimmt so nicht. Ursprünglich entwarf der Goldman-Sachs-Chefvolkswirt Jim O'Neill 2001 das Konzept der BRIC. Er prognostizierte, dass die vier BRIC-Staaten – Brasilien, Russland, Indien und China – im Jahr 2050 die G-6 in ihrer Wirtschaftsleistung überholt haben werden. Angesichts des wirtschaftlichen Aufstiegs auch anderer Entwicklungsländer wurde das BRIC-Konzept immer wieder erweitert: BRICS (mit Südafrika), BRICET (mit Osteuropa und der Türkei), BRICM (mit Mexiko) und BRICK (mit Südkorea). O'Neills Konzept der Next Eleven (N-11) aus dem Jahr 2005 trägt dem wirtschaftlichen Aufstieg weiterer Staaten Rechnung: Mit Bangladesch, Ägypten, Indonesien, dem Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, den Philippinen, der Türkei, Südkorea und Vietnam lenkte er das Augenmerk auf die Wachstumsmärkte der zweiten Reihe.

Ein etwas anderes Konzept wurde 2009 von Robert Ward entwickelt: CIVETS – Kolumbien, Indonesien, Vietnam, Ägypten, Türkei und Südafrika. Der Ökonom der Economist Intelligence Unit nahm die Länderauswahl nicht nur anhand der Wachstumspotenziale vor, sondern berücksichtigte zudem weitere Gemeinsamkeiten der Länder wie ein relativ robustes Finanzsystem, eine niedrige Inflationsrate und eine große junge Bevölkerung sowie vergleichsweise diversifizierte Wirtschaftsstrukturen. Zuletzt hat das Auswärtige Amt versucht, die Gruppe der aufstrebenden Länder mit dem Konzept der Gestaltungsmächte zu erfassen. Ausgewählt wurden Länder mit bedeutender Wirtschaftskraft oder hohem Wirtschaftswachstum, die in verschiedenen Politikbereichen sowohl im In- als auch im Ausland gestaltend agieren (wollen). Ohne diese Länder, so das Auswärtige Amt, sei die Lösung globaler Probleme heute nicht mehr möglich.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

All diese Konzepte versuchen, die Gruppe der aufstrebenden Länder analytisch zu erfassen – und sind doch zum Scheitern verurteilt. Auf den ersten Blick zeichnen sich die aufstrebenden Mächte durch drei immer wieder genannte Charakteristika aus: ihren enormen wirtschaftlichen Erfolg, dem daraus abgeleiteten wachsenden politischen Gestaltungsanspruch und die Übernahme der Rolle als regionale Ordnungsmächte. Hinzu kommt, dass sich mittlerweile die fünf Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zu einem informellen Klub der BRICS zusammengeschlossen haben und sich regelmäßig treffen, um vor wichtigen Gipfeln eine gemeinsame Linie zu finden. Bei genauerer Betrachtung sind die Gemeinsamkeiten der genannten Länder jedoch überschaubar. Die Erwartungen an einen unaufhaltsamen Aufstieg der Schwellenländer halten einer genauen Analyse ebenso wenig stand wie die Annahme, dass die Länder als Gruppe mit ähnlichen Interessen und Zielen in der internationalen Politik auftreten.

»» Den BRICS-Staaten gehört die Zukunft ««

Mal sehen. Aufgrund der höheren Wachstumsraten und ihrer größeren Bevölkerungen wächst das weltwirtschaftliche Gewicht der Schwellenländer stetig. Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise hat dieser Trend noch einmal an Fahrt aufgenommen. Können die BRICS in den vergangenen fünf Jahren (mit Ausnahme des Krisenjahres 2009) ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 4 bis 10 Prozent verzeichnen, erreicht die G-7 kaum mehr als 2 Prozent. Dazu haben sich die neuen Wirtschaftsmächte deutlich schneller von der Finanz- und Wirtschaftskrise erholt als die USA, die EU oder auch Japan. Dennoch sind die Unterschiede der Pro-Kopf-Einkommen und der gesamtwirtschaftlichen Pro-

duktivität zwischen westlichen Industrieländern und den Schwellenländern noch immer beträchtlich. Und auch der Anteil am weltweiten Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt noch deutlich unter dem der Industriestaaten: 2011 hatte China einen Anteil von 14 Prozent am weltweiten BIP, gefolgt von Indien mit 5,7, Russland mit 3,0, Brasilien mit 2,9 und schließlich Südafrika mit nur 0,7 Prozent. Abgesehen von China, das 2010 rund 10 Prozent der weltweiten Warenexporte ausmachte, ist auch der Anteil der BRICS-Staaten am globalen Warenhandel sehr gering: Indiens Exporte betragen lediglich 1,4 Prozent (wobei der Anteil der Dienstleistungsexporte 3,3 Prozent ausmachte), Russland kam auf 2,6, Brasilien auf lediglich 1,3 und Südafrika auf nur 0,5 Prozent. Zudem haben die einzelnen BRICS-Länder nach wie vor große ungelöste strukturelle Probleme, die den Wirtschaftsaufschwung zumindest beeinträchtigen können, darunter beispielsweise eine ineffiziente Bürokratie und schlechte Infrastruktur in Brasilien, ein schwacher Bankensektor und weit verbreitete Korruption in Russland, eine hohe Armut in Indien, eine Überalterung der Gesellschaft und ein starkes wirtschaftliches Gefälle zwischen den Regionen in China sowie hohe Kriminalität und ineffiziente, halbstaatliche Unternehmen in Südafrika.

» Die BRICS gestalten die globale Governance «

Stimmt nicht, es wäre aber wünschenswert. Mit ihrem wirtschaftlichen Aufstieg erheben die Schwellenländer (allen voran die fünf BRICS-Staaten) den Anspruch, das internationale System mitzugestalten. Die Gründung der G-20 auf Ebene der Staats- und Regierungschefs trug dieser Entwicklung Rechnung. Erstmals sitzen die Länder nun als gleichberechtigte Partner am Verhandlungstisch. In der G-8 waren sie (mit Ausnahme von Russland) lediglich im Rahmen des „Outreach“-Prozesses eingebunden. Doch welche Rolle spielen die BRICS im Rahmen der G-20 tatsächlich?

Die BRICS treffen sich regelmäßig, um gemeinsame Positionen zu entwickeln – wenn auch mit gemischtem Erfolg. Nur in wenigen Bereichen sind sie in der Lage, Koalitionen zu bilden, so zum Beispiel bei der Reform der Internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank), bezüglich derer sie neben mehr Mitsprache für die Schwellen- und Entwicklungsländer auch die Besetzung von Spitzenpositionen fordern. Doch auch hier können sie sich nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen. Die meisten von ihnen befürworten zudem eine Aufstockung der finanziellen Ressourcen des IWF, wenngleich die Bereitschaft gering ist, selbst dazu beizutragen. Einige von ihnen, wie Brasilien, fordern mit Blick auf eigene Krisenerfahrungen eine weitere Aufweichung der Kreditkonditionalitäten des IWF. Wichtiger als eine rigorose Sparpolitik sei es, ein Krisenland schnell zurück auf den Wachstumspfad zu führen. Zudem unterstützen die BRICS strengere Regeln für die internationalen Finanzmärkte, lehnen aber eine Bankenabgabe, wie sie die EU immer wieder fordert, mit dem Hinweis ab, dass Länder, die für die Krise nicht verantwortlich sind, auch nicht für sie haftbar gemacht werden sollten.

Bei der Reform von IWF und Weltbank können sich die BRICS auf gemeinsame Positionen verständigen

zung von Spitzenpositionen fordern. Doch auch hier können sie sich nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen. Die meisten von ihnen befürworten zudem eine Aufstockung der finanziellen Ressourcen des IWF, wenngleich die Bereitschaft gering ist, selbst dazu beizutragen. Einige von ihnen, wie Brasilien, fordern mit Blick auf eigene Krisenerfahrungen eine weitere Aufweichung der Kreditkonditionalitäten des IWF.

Wichtiger als eine rigorose Sparpolitik sei es, ein Krisenland schnell zurück auf den Wachstumspfad zu führen. Zudem unterstützen die BRICS strengere Regeln für die internationalen Finanzmärkte, lehnen aber eine Bankenabgabe, wie sie die EU immer wieder fordert, mit dem Hinweis ab, dass Länder, die für die Krise nicht verantwortlich sind, auch nicht für sie haftbar gemacht werden sollten.

In Bezug auf viele andere G-20-Themen haben die BRICS-Staaten jedoch sehr unterschiedliche Interessen, wie beispielsweise beim zentralen Thema der makroökonomischen Ungleichgewichte („Framework for Growth“) und der Währungspolitik. Daher treten sie nur sehr selten als Block in den G-20-Verhandlungen auf. Besonders kritisch stand China dem so genannten Mutual Assessment Process (MAP) gegenüber. Mit Hilfe des MAP soll untersucht werden, inwieweit nationale Wirtschaftspolitiken der G-20-Staaten mit den Zielen eines starken, nachhaltigen und ausgeglichenen Wachstums vereinbar sind. Aufgrund der Weigerung Chinas werden jedoch Wechselkurse nicht überprüft, obwohl sie ein wichtiger Faktor bei der Entstehung von globalen Ungleichgewichten sind. Sie werden lediglich bei der Leistungsbilanz zusammen mit der Haushalts-, Finanz- und Geldpolitik berücksichtigt.

Sie fordern die Wahrung ihrer politischen Handlungsfreiheit und lehnen starke Einschnitte in ihre Souveränität ab

Dies ist jedoch auch ein Problem für Brasilien, das sehr unter dem niedrigen Wechselkurs von China leidet. Insgesamt standen die anderen BRICS-Länder dem MAP-Prozess und einer stärkeren Überwachung durch den IWF weniger kritisch gegenüber, wenngleich auch sie bindende Regeln ablehnten. Indien beispielsweise sprach sich zwar explizit für eine stärkere Überwachung durch den IWF aus, doch sollte sich dieser insbesondere auf die für die Weltwirtschaft wichtigen Länder (in anderen Worten die Industrieländer) konzentrieren. Für Indien und Südafrika rangierten zudem entwicklungspolitische Themen weiter oben auf der Agenda als für die anderen BRICS-Staaten.

Insgesamt haben die BRICS-Länder in den G-20-Verhandlungen nur wenige Themen prominent platziert; die Agenda wird weiterhin von den Industrieländern bestimmt. Gleichwohl nutzten sie ihre neue Verhandlungsposition auch nicht, um wichtige Entscheidungen zu blockieren.

»» Ohne sie gibt es keinen Abschluss der Doha-Runde ««

Stimmt. Ganz anders sieht es in der Welthandelsorganisation (WTO) und der seit 2001 laufenden Doha-Runde aus. Bis auf Brasilien agierten die B(R)ICS (Russland wurde erst im Dezember 2011 in die WTO aufgenommen) auf ganzer Linie als defensive Blockademächte. Mit Verweis auf den Titel der Runde (Doha Development Agenda) pochen sie auf die Bringschuld der Industrieländer. Zu starke Einschnitte in ihre Souveränität lehnen sie ab. Daher sträuben sie sich auch gegen eine Erweiterung des WTO-Regelwerks um die so genannten Handel-Plus-Themen Wettbewerb, öffentliche Auftragsvergabe und Investitionen – Themen, die der EU besonders am Herzen liegen, aber auf Druck der Schwellen- und Entwicklungsländer aus der Verhandlungsagenda gestrichen wurden.

Organisiert haben sie sich im Rahmen der WTO in einer so genannten Handels-G-20 – viele gemeinsame Interessen haben sie aber nicht. Brasilien ist vor allem an einer Liberalisierung der Agrarmärkte interessiert, Indien hat starke Dienstleistungsinteressen, Südafrika will seine Exporte von Halbfertigprodukten steigern und China ist ein starker Exporteur von Industriegütern. Trotz dieser Unterschiede haben sie eines gemeinsam: Eine starke „Allianz des

Südens“ ist ihnen wichtiger, als ihre Exportinteressen offensiv in der WTO zu vertreten und damit ein Auseinanderbrechen ihrer Koalition zu riskieren.

Der brasilianische Agrarsektor ist einer der wettbewerbsfähigsten der Welt. Brasilien fordert von den Industrieländern daher einen Abbau ihrer Agrarsubventionen und -zölle. Gleichzeitig sperrt sich das Land gegen eine Öffnung der eigenen Industriegütermärkte und setzt sich für Ausnahmeregelungen für die Entwicklungsländer ein. Brasilien schottet seinen Industriesektor auch heute noch durch vergleichsweise hohe Marktzugangsbeschränkungen ab: Während angesichts der hohen Produktivität in der Landwirtschaft die durchschnittlich angewandten Agrarzölle bei etwa 10 Prozent liegen, beträgt der effektiv angewandte Zollsatz für Industriegüter im Durchschnitt rund 14 Prozent, mit deutlich höheren Sätzen für sensible Produkte (z.B. Autos und Fahrzeugteile). Nur wenige brasilianische Industrieprodukte sind international wettbewerbsfähig. Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels ist für das Land keine Priorität.

Ihr gemeinsames außenpolitisches Interesse: die Schaffung einer „Allianz des Südens“

Die Handelspolitik Indiens ist hingegen – mit Ausnahme des Dienstleistungssektors – auf ganzer Linie defensiv. Die Volkswirtschaft des Landes ist nach wie vor vergleichsweise geschlossen und genießt weitreichenden Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Bei Industriegütern beträgt der angewandte Durchschnittszoll etwa 10 Prozent, bei Agrargütern fast 32 Prozent. Maßgeblich für Indiens defensive Position in der Doha-Runde ist die Bedeutung der Landwirtschaft für seine Volkswirtschaft. Auch wenn der Industrie- und Dienstleistungssektor kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben, ist Indien ein stark von landwirtschaftlichen Strukturen, insbesondere der Subsistenzwirtschaft, geprägtes Land. Entsprechend fordert Indien den Abbau von Agrarsubventionen in den Industrieländern. Darüber hinaus setzt sich die Regierung für weit reichende Ausnahmen für Entwicklungsländer ein, insbesondere die Möglichkeit, besonders sensible Produkte in der Landwirtschaft zu schützen – eine Forderung, die maßgeblich zum Scheitern der Ministerkonferenz Mitte 2008 beitrug.

China hingegen hat ausgeprägte Exportinteressen im Industriegütersektor und unterscheidet sich damit deutlich von Indien und Brasilien sowie vielen anderen Ländern der Handels-G-20. Zudem hat sich das Land bereits vergleichsweise stark geöffnet. Seine durchschnittlichen angewandten Zölle liegen bei knapp 9 Prozent im Industriegüterhandel und 15,6 Prozent im Agrarhandel. Dennoch positioniert sich Peking immer wieder als Interessensvertreter der Entwicklungsländer. Das Land, dessen Exporte die Märkte vieler anderer Entwicklungsländer unter Druck setzen, schreckt vor einer proaktiveren Position in den Verhandlungen zurück, fürchtet es doch den offenen Konflikt mit seinen BRICS-Partnern.

Südafrika hat im Vergleich zu Indien und Brasilien seine Märkte für den internationalen Handel bereits deutlich stärker geöffnet: Die durchschnittlichen angewandten Zölle liegen bei 9 Prozent auf Agrargüter und 7,5 Prozent auf Industriegüter. Die Landwirtschaft ist für Südafrika zwar auch wichtig,

doch alles andere als ausschlaggebend. Der Agrarsektor macht nur 2,5 Prozent, die Industrie 31,6 Prozent und der Dienstleistungssektor 65,9 Prozent des BIP aus. Wie Indien setzt sich jedoch auch Südafrika mit Blick auf die Kleinbauern für das Recht der Schwellen- und Entwicklungsländer ein, Teilbereiche der Agrarproduktion zu schützen. Südafrika, das die Absatzmöglichkeiten für seine industriellen Halbfertigfabrikate im Ausland verbessern will, hat deutlich offensivere Interessen im Industriegüterhandel. Weiter aber will Südafrika die eigene Öffnung nicht vorantreiben. So ist die Herstellung arbeitsintensiver Produkte in Südafrika durch die steigenden Importe aus China und die im internationalen Vergleich hohen Lohnkosten massiv unter Druck geraten.

» Deutschland und die BRICS sind wichtige Partner «

Stimmt, aber die USA bleiben wichtiger. Das entscheidende Kriterium für die BRICS, an welchem Land beziehungsweise welcher Region sie Interesse haben, ist neben den historischen Bindungen (ehemalige Kolonien, Commonwealth) vor allem die wirtschaftliche Dynamik. Deutschland und die EU sind für die BRICS wichtige Partner in der Weltwirtschaft – allerdings nur, wenn sie ihre wirtschaftlichen Probleme in den Griff bekommen.

Die BRICS-Staaten sehen in der EU-27 und vor allem in Deutschland wichtige Absatzmärkte. Deutschland steht dabei auf Rang 2 (für Russland) bis Rang 7 (für Indien) der Exportmärkte für die BRICS-Staaten, während die USA auf Rang 2 (für China) bis Rang 6 (für Russland) stehen. Daneben ist für alle BRICS-Staaten insbesondere Deutschland eine wichtige Quelle für Investitionen und Technologie, und sie haben ein großes Interesse an Technologiekoooperationen. Deutschland wird als zentraler Partner in Europa wahrgenommen, der es schaffen könnte, die Euro-Zone wieder aus der Rezession zu holen.

Andersherum sieht es ähnlich aus. Die BRICS-Länder sind aufgrund ihrer wirtschaftlichen Dynamik interessante Partner für Deutschland und die EU. Hoffnungen, Deutschland könnte im Schulterschluss mit den BRICS das Weltwirtschaftssystem gestalten, dürften allerdings enttäuscht werden. Denn zum einen sind die BRICS noch weit davon entfernt, konstruktive Gestaltungsmächte in der globalen Governance zu sein, zum anderen haben sie ganz andere Interessen als Deutschland. Der wichtigste Partner für Deutschland und die EU bleiben die USA. Dies betrifft nicht nur Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen, sondern auch ordnungspolitische Vorstellungen, bei denen sich beide Partner oftmals deutlich näher stehen als Deutschland und die BRICS.



Dr. STORMY-ANNIKA MILDNER ist Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



Dr. CLAUDIA SCHMUCKER leitet das Programm Globalisierung und Weltwirtschaft im Forschungsinstitut der DGAP in Berlin.