

Maihold, Günther

Research Report

Die BRICS-Bank: Der Einstieg in eine neue Weltfinanzordnung

SWP-Aktuell, No. 53/2014

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maihold, Günther (2014) : Die BRICS-Bank: Der Einstieg in eine neue Weltfinanzordnung, SWP-Aktuell, No. 53/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255223>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die BRICS-Bank – der Einstieg in eine neue Weltfinanzordnung

Günther Maihold

Bei ihrem 6. Gipfeltreffen haben die Staatsefs der BRICS-Länder (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) am 15. Juli 2014 im brasilianischen Fortaleza beschlossen, eine Entwicklungsbank und einen Reservefonds zu gründen. Nach zähen Verhandlungen konnten sie sich auf Grundprinzipien für diese Finanzinstitutionen einigen, die Beobachter als Alternative zum Weltwährungsfonds (IWF) ansehen und als Angriff auf den Dollar-Standard in den internationalen Währungsbeziehungen werten. Zumindest stellt die Übereinkunft der BRICS-Staaten insofern einen neuen Referenzpunkt für die Weltwirtschaft dar, als sie ein höheres Niveau institutionalisierter und formalisierter Kooperation vereinbarten. Dies dürfte auch die Attraktivität der BRICS-Formation für die Staaten des Südens erhöht haben, als möglichen Kreditnehmern der neuen Bank. Indes sind Zweifel angebracht, ob die BRICS-Entwicklungsbank auf ein neues Ordnungsmuster in der internationalen Ökonomie vorausweist. Denn aufgrund der Vorherrschaft nationaler Interessenprofile ist die Leistungsfähigkeit der BRICS-Gruppe sehr begrenzt. Der neuen Bank dürfte daher im internationalen Finanzsystem eher eine komplementäre Rolle zukommen.

Heute lässt sich noch nicht abschließend beantworten, ob der 15. Juli 2014 als Wendepunkt in der Geschichte der Weltwirtschaftsordnung in die Annalen eingehen wird oder nur als ein weiterer fehlgeschlagener Versuch, die Grundfesten eines Systems zu erschüttern, das viele Staaten des Südens und insbesondere die aufstrebenden Mächte als ungerecht empfinden. Allerdings folgt die Neugründung der erklärten Absicht, zu Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzinstitutionen beizutragen, die die BRICS-Staaten bei

ihrem ersten Gipfeltreffen im Jahr 2009 formuliert hatten. Nun haben sie ein politisches Zeichen für größere ökonomische Multipolarität und gegen die vom Westen dominierten internationalen Finanzinstitutionen gesetzt, insbesondere angesichts der Blockade im US-Senat, die im G20-Rahmen vereinbarte IWF-Quotenreform zu ratifizieren, die den aufsteigenden Mächten zugutekommt. Demgegenüber ist noch unklar, welche Möglichkeiten einer alternativen Kreditpolitik die neue Bank eröffnen und ob sie den potentiellen Kreditnehmern gün-

stigere Konditionen bieten wird; das operative Modell der Bank muss erst noch entwickelt werden. Zudem ist das verfügbare Finanzvolumen in den ersten Jahren sehr begrenzt. Nicht zuletzt werden sich die Verfahrensweisen an internationalen Standards orientieren müssen, wenn die Bank nicht von vornherein nur zweite Wahl sein und ihre Bonität gefährden möchte. Eine allzu laxen Vergabepolitik würde einer Kapitalaufstockung auf den internationalen Märkten enge Grenzen setzen. Viele Länder des Südens erhoffen sich von der neuen Bank weniger strikte wirtschaftspolitische Auflagen, als sie beim Weltwährungsfonds üblich sind. Das für die ärmsten Nationen verfügbare Kreditvolumen wird zunächst jedoch eher gering sein, da die BRICS-Bank in ihrem Kreditportfolio auf eine ausgewogene Mischung von Projekten in Schwellen- und Entwicklungsländern achten muss, um ihre Refinanzierung an den Kreditmärkten sicherzustellen. Außerdem werden auch diese Kredite nicht ohne Auflagen zur Auszahlung gelangen, selbst wenn sie staatliche Unternehmen begünstigen sollten. Ohne Subventionen des Zinssatzes wird auch die BRICS-Bank bei ihrem Engagement in Ländern mit niedrigem Volkseinkommen nicht erfolgreich sein können. Deshalb wird sie für diesen Zweck Eigenmittel einsetzen müssen. Die Ko-Finanzierung von Projekten gemeinsam mit anderen Entwicklungsbanken wird insofern eine notwendige und sinnvolle Maßnahme sein, an der sich auch die deutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beteiligen sollte, insbesondere wenn »public-private«-Partnerschaften gelingen sollen.

Klar ist indes, dass sich die beteiligten BRICS-Staaten nicht aus Weltbank und Weltwährungsfonds zurückziehen wollen. Ihr Interesse ist deutlich erkennbar darauf gerichtet, ein Gegengewicht zu diesen Bretton-Woods-Institutionen zu schaffen. Es geht also eher um Ergänzung und Konkurrenz; zu erwarten ist auch, dass es zwischen den beiden Finanzsystemen zu Kooperationen kommen wird, da sie sich in Aufbau und Funktionsweise kaum unterscheiden

(anders jedoch als im IWF haben in der BRICS-Bank beispielsweise alle Mitglieder das gleiche Stimmgewicht).

Eine Entwicklungsbank neuen Stils?

Nach zähen Verhandlungen haben sich die BRICS-Regierungen zu der Regelung durchgerungen, dass die fünf Mitgliedstaaten das Beteiligungskapital an der BRICS-Bank in einer Gesamthöhe von 50 Milliarden US-Dollar paritätisch aufbringen. Dies stellt eine deutliche Bremse für China dar, das eine sehr viel größere Summe hätte bereitstellen können als der wirtschaftlich kleinste Partner Südafrika, für den die Summe von 10 Milliarden US-Dollar 2,6 Prozent seines Volkseinkommens entspricht. Damit tragen alle Länder mit Ausnahme Chinas mehr zur Kapitalisierung der BRICS-Bank bei, als sie vergleichsweise für die Weltbank oder den IWF bereitgestellt haben. Zu einem späteren Zeitpunkt soll das Gesamtvolumen auf 100 Milliarden US-Dollar aufgestockt werden, an eine Erweiterung der Mitglieder ist derzeit jedoch nicht gedacht.

Indes stellt sich die Frage, welchen Beitrag die BRICS-Entwicklungsbank (»New Development Bank« – NDB) wirklich zu leisten vermag, wenn sie ihrer eigenen Zielsetzung gerecht werden will, Kredite für Infrastrukturmaßnahmen und Projekte der nachhaltigen Entwicklung der Mitgliedsländer und den weiteren Kreis von Staaten des Südens zu vergeben. International fehlt es nicht an Entwicklungsbanken, gegenwärtig existieren 17 solcher Institutionen; Brasilien verfügt mit der BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) und China mit der China Development Bank bzw. der geplanten Asia Infrastructure Bank über finanzkräftige Einrichtungen, die bereits international aktiv sind. Als Mehrwert soll die BRICS-Bank »sanfte Kredite« für langfristige Projekte zur Infrastrukturentwicklung (Energie, Wasser, Transport und Kommunikation) anbieten, für die international zu wenig Finanzmittel verfügbar sind und die bei dem üblichen nationalen Haushaltsgebaren in der Regel

politischen Konjunkturen zum Opfer fallen. Letztlich soll ein Quantensprung bei der Verfügbarkeit von Ressourcen für Infrastrukturprojekte erreicht werden, die nach Ansicht von Entwicklungsökonomien eine Schrittmacherfunktion für ein dynamisches Wachstum und die Absenkung der hohen Ungleichheitsniveaus in den meisten Schwellenländern haben. Ohne Expansion der Infrastruktureinrichtungen wird den Entwicklungsgesellschaften der Übergang zu Ökonomien kaum gelingen, deren Schwerpunkt der Dienstleistungssektor bildet. Die dafür in den Schwellen- und Entwicklungsländern eingesetzten Mittel müssten von heute durchschnittlich 3 Prozent auf 6 bis 8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verdoppelt werden, wenn bei diesem Übergang auch die Emissionen und Klimaeffekte gemindert werden sollen.

Eine Kombination der Ressourcen der BRICS-Bank mit jenen anderer Finanzagenturen und -quellen, wie etwa den nationalen Entwicklungsbanken, Staatsfonds oder Pensionskassen, könnte die Möglichkeit bieten, die exorbitanten Volumina für große Infrastrukturinvestitionen bereitzustellen und gleichzeitig Risiken für die einzelnen Institutionen zu reduzieren. Als Nebeneffekt könnten die Überschüsse an Liquidität einzelner Notenbanken gebunden und eingesetzt werden, um nationale Entwicklungsmaßnahmen zu fördern. Damit wäre man dem erstrebten Ziel einer massiven Ausweitung verfügbarer Ressourcen näher gekommen. Allerdings ist auch ein gewisser Substitutionseffekt nicht auszuschließen, wenn sich westliche Entwicklungsbanken aus bestimmten Marktsegmenten zurückziehen, die dann vornehmlich durch die BRICS-Entwicklungsbank bedient würden. Insoweit wird es für die weitere Entwicklung entscheidend sein, welche Kooperationsformen sich entwickeln und ob dadurch auch die Privatwirtschaft sowie nationale Regierungen bewegt werden können, höhere Beteiligungen an den Kreditgeschäften zu übernehmen.

Indes sind Zweifel angebracht, ob sich die Vergabekriterien der BRICS-Bank an den

westlichen Vorstellungen von Nachhaltigkeit, guter Regierungsführung oder Armutsbekämpfung ausrichten werden. Die Entwicklungszusammenarbeit der BRICS-Mitglieder deutet in der Praxis eher in eine andere Richtung, die sehr viel stärker von der Erfahrung gekennzeichnet ist, dass Umweltfolgen und Beteiligungsrechte wenig Beachtung finden. Entwicklungsbanken wie die brasilianische BNDES und die China Exim-Bank haben vor allem Projekte zur Förderung exportorientierten Wachstums und damit verbundene Investitionen unterstützt, die Ressourcen für mittlere und Großunternehmen bereitstellten, um ihnen den Zugang zum Weltmarkt zu erleichtern. Auch das Interesse am Zugang zu Rohstoffen ist sehr ausgeprägt. Eine solche Orientierung könnte indes die Zusammenarbeit mit westlichen Entwicklungsbanken beeinträchtigen und die sich abzeichnende Kluft zwischen den Standards westlicher Entwicklungshilfe und jenen der »neuen Geber« wie China oder Brasilien noch weiter aufklaffen lassen.

Der Reservefonds – mehr Unabhängigkeit vom IWF

Das »Contingency Reserve Arrangement« (CRA), kurz der Reservefonds, ist ein koordinierter Zentralbankfonds, der als ergänzendes Instrument der BRICS fungiert, um sich gegen Risiken in der globalen Wirtschaft abzusichern. Er soll insbesondere die Immunität gegen Folgen kurzfristiger massiver Kapitalabflüsse und damit verbundener Wechselkursschwankungen erhöhen. Gerade die Währungen aufsteigender Ökonomien wie jene Brasiliens, der Türkei, Indiens und Südafrikas gerieten seit dem Sommer 2013 immer wieder unter Druck, nicht zuletzt aufgrund der Kursgewinne des US-Dollars und der Geldpolitik der US-Notenbank. Der Bonus für Investoren in Märkten der Schwellenländer scheint zunehmend abzuschmelzen, so dass bei den BRICS-Mitgliedern ein dringender Bedarf besteht, den geplanten Reservefonds schnell zu realisieren. Auch hier zeigen die BRICS-

Staaten ein erkennbares Interesse, sich von Entscheidungen der US-Notenbank stärker unabhängig zu machen und ihre Verletzbarkeit durch externe Schocks zu reduzieren. Dies erfordert aber intensivere informelle Koordination und ein gemeinsames Handeln, das durch das neue Instrument gestärkt werden kann.

Der Reservefonds greift insoweit auf regionale Erfahrungen wie die von den ASEAN-Staaten plus China, Japan und Südkorea gestartete Chiang-Mai-Initiative zurück, deren Währungsreservpool ein Volumen von 240 Milliarden US-Dollar besitzt. Solche Arrangements verschaffen Zugang zu Liquidität, ohne dass formell zuvor ein Hilfsprogramm des IWF beschlossen sein muss. Das Motiv, den Einfluss des IWF und seiner Konditionalitäten zu beschneiden, trägt auch den Beschluss für den BRICS-Reservefonds: Die fünf R-Währungen der BRICS (Real, Rubel, Rupie, Renminbi, Rand) können sich dank des mit 100 Milliarden US-Dollar ausgestatteten Reservefonds bei Währungsschwankungen gegenseitig stützen. Der Kreis der Beteiligten ist hier auf die BRICS-Mitgliedsländer beschränkt. Im Gegensatz zur Entwicklungsbank haben sich die Mitglieder in diesem Fall jedoch zu einem asymmetrischen Modell bei der Zusammensetzung des Gesamtvolumens durchgerungen, zu dem China über 41 Milliarden Dollar beisteuert, Brasilien, Russland und Indien jeweils 18 Milliarden und Südafrika lediglich 5 Milliarden Dollar. Mit der Nutzung bilateraler Swaps (Finanztermingeschäfte) wollen die BRICS-Staaten ihre Kreditschöpfung in die eigenen Hände nehmen und damit möglichen Druck auf die nationalen Zahlungsbilanzen ausgleichen. Eine solche Bereitstellung von Liquidität auf der Basis wechselseitigen Beistands eröffnet ein zusätzliches Niveau in der Sicherheitsarchitektur des internationalen Finanzsystems.

Die Rolle des US-Dollars als dominante weltweite Reservewährung wird durch den BRICS-Beschluss zur Einrichtung eines Reservefonds nicht grundsätzlich in Frage gestellt, auch wenn Handelsgeschäfte und

Kredite in den Währungen der Mitgliedstaaten abgewickelt werden können. Dennoch wird eine Politik der Diversifizierung von Währungsreserven forciert, die die Dominanz des US-Dollars mit Blick auf die beteiligten Staaten vermindern soll. Das Ideal einer auf Sonderziehungsrechten des Weltwährungsfonds beruhenden internationalen Finanzordnung rückt ein Stück weiter in die Ferne. Allerdings steht auch die vielbeschworene Ablösung des Dollars durch den chinesischen Renminbi nicht auf der Tagesordnung. Vielmehr soll eine Abfederung von Krisenmomenten erreicht werden, die die Abhängigkeit der einzelnen Staaten verringern und deren Autonomie stärken soll.

BRICS – ein neuer Wirtschaftsblock?

Mit der Gründung der BRICS-Bank sind die fünf Mitgliedstaaten auf der weltpolitischen Bühne weiter in den Vordergrund gerückt. Im Abschlussdokument des Gipfels in Fortaleza sprechen sie denn auch vom Beginn ihrer zweiten Entwicklungsstufe. Dies gilt auch für ihr Interesse an gleichberechtigter Partnerschaft und größerem Stimmgewicht in den Bretton-Woods-Institutionen und bei der Findung von Entscheidungen zu globalen Fragen. Ihre Kritik am »policy mix« der Anpassungsprogramme von IWF und Weltbank wird nicht nur in den Gesellschaften des globalen Südens geteilt, wo sie an breite Debatten über die Reform der gesetzten Schwerpunkte anknüpfen. Abzuwarten ist jedoch, ob diese Initiative wirklich eine qualitative Änderung der internationalen Finanzstrukturen zur Folge haben wird, da vieles nach wie vor an nationale Prioritäten Chinas und Russlands gebunden bleibt, den Schwergewichten innerhalb der BRICS.

Das BRICS-Format stellt für seine Mitglieder eine kostengünstige Plattform dar, die es ihnen ermöglicht, an internationaler Reputation zu gewinnen; die individuelle Projektion von Machtansprüchen in der Weltgemeinschaft wird dadurch begünstigt. Insoweit eignet es sich in besonderem Maße als Instrument zur Statusgewinnung, weni-

ger aber zur Übernahme von Verantwortung im internationalen System. Alle Mitglieds-länder vertreten in den zwischenstaat-lichen Beziehungen traditionelle Normen und betonen Grundsätze wie nationale Sou-veränität und Nicht-Intervention; ihr Ver-halten wird geleitet von Ressourcennatio-nalismus und merkantilistischen Prinzipien. In wichtigen Politikfeldern liegen die ein-zelnen Regierungen weit auseinander: sei es bei der Frage demokratischer Ordnung, den Menschenrechten, den Freiheitsrechten bei der Internet-Governance oder in der Kli-mapolitik. Russland konnte auf dem Fortaleza-Gipfel seine Partner bewegen, in der Ukraine-Frage zumindest eine neutrale Position einzunehmen, was seiner Suche nach Freunden in der Welt förderlich war. Die westliche Erwartung an die Schwellen-länder, dass sie sich an der Isolierung Russ-lands beteiligen und ein internationales Sanktionsregime mittragen, wurde nicht erfüllt. Die BRICS-Partner stützten Putins Politik, indem sie auf jede Kritik an ihm verzichteten.

Die BRICS bilden in der Weltwirtschaft keinen ökonomischen Block und sind noch immer ein sehr heterogenes Arrangement: Das Ausmaß der wirtschaftlichen Koope-ration zwischen den Ländern, die geogra-phisch teils weit voneinander entfernt sind, ist im internationalen Vergleich gering; die wichtigsten Märkte liegen außerhalb der BRICS-Partnerstaaten. Bislang haben sich die Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten kaum entwickelt: Der Han-del zwischen Brasilien und Russland, Rus-land und Indien oder Brasilien und Indien hat ein verschwindend geringes Volumen; das Muster der internen Beziehungen ent-spricht eher der Addition bilateraler Aus-tauschbeziehungen als dem eines multi-lateralen Akteurs. Innerhalb der Gruppe dominieren stark divergierende ordnungs- und wirtschaftspolitische Denkmuster und -kulturen. Außerdem fehlen jegliche Ele-mente einer Freihandelszone, einer Zoll-union oder eines Handelspräferenzsystems, ganz zu schweigen von Grundzügen einer Wirtschafts- oder Währungsunion. Gemein-

sames Handeln ist nur in begrenztem Um-fang zu erkennen, die individuellen Inter-essen der einzelnen Mitgliedstaaten müssen in schwierigen Verhandlungen zum Aus-gleich gebracht werden. Deutlich wird dies daran, wie die Posten der neuen Bank ver-teilt werden sollen: Den ersten Vorsitz des Gouverneursrates soll Russland überneh-men, den ersten Vorsitz des Direktoriums Brasilien, der erste Präsident der Bank soll aus Indien kommen; die Amtszeit beläuft sich in allen drei Fällen auf fünf Jahre. Die Zentrale der Bank wird in Shanghai ein-gerichtet, Südafrika erhält ein Regional-zentrum der Bank für Afrika. Um die Koope-ration, die bislang nur selektiv stattfand, durch den neuen institutionellen Rahmen zu vertiefen, müssen die BRICS-Mitglieder Kooperationsmuster ablegen, die bislang von nationalen Quoten bestimmt sind. Das wird viel Zeit erfordern und ihnen große Ko-ordinierungsanstrengungen abverlangen.

Heute schon mit Blick auf die BRICS von einer Anti-Dollar-Allianz zu sprechen, geht an der Reichweite der getroffenen Beschlüs-se und den wirtschaftlichen Realitäten vor-bei. Die »emerging powers« haben auch kein »Äquivalent« zum IWF gegründet, son-dern streben eine Ergänzung und Koope-ration an. Deutlich ist allerdings die politische Ausrichtung dieser Initiative geworden, nicht zuletzt bei einem gemeinsamen Treffen der BRICS-Staaten mit den Mitglie-dern der Union Südamerikanischer Natio-nen (UNASUR) im Anschluss an die Tagung in Fortaleza. Die Protagonisten der BRICS fanden dort breite Unterstützung, die sich nicht nur aus der Hoffnung speiste, größere Unabhängigkeit vom IWF zu gewinnen. Auf der Konferenz wurde die Gemengelage unterschiedlicher Positionen und ideo-logischer Projektionen sichtbar, die nicht nur in Lateinamerika mit der Gründung der neuen Bank verbunden sein wird: Das Spektrum reicht von der Erwartung, die Kapitalmärkte durch ein zwischenstaat-liches Finanzierungssystem ausgrenzen zu können, bis zur Wiederbelebung von Phan-tasien der 1970er Jahre, dass es nun durch internationale Unterstützung möglich

würde, nationale Entwicklungspfade unter protektionistischen Vorzeichen einzuschlagen. Diese Irrwege wird die BRICS-Bank sicherlich zu meiden wissen; dafür sind seine Protagonisten viel zu sehr in die Weltwirtschaft integriert und von ihr abhängig. Allerdings sind spezifische Regelungen für Staatsbetriebe, das Streben nach Protektion der Binnenmärkte und die Suche nach Mega-Projekten dazu angetan, den Eindruck zu verstärken, dass trotz gegenteiliger Bekundungen ihr Eintreten für offene Märkte doch eher ein Lippenbekenntnis ist. Es soll der internationalen Einbeziehung dienen, dürfte in der Praxis aber eine Belastungsprobe nicht bestehen. Dieser verdeckte Bestand wirtschaftspolitischer Überzeugungen kann als ein zentraler Vektor für das Handeln der BRICS betrachtet werden; es sind Zweifel angebracht, ob er geeignet ist, für die internationalen Debatten maßgeblich zu werden. Dies wird vor allem von der weiteren Entwicklung der Weltwirtschaft und dem realen Wachstum der Ökonomien der Schwellenländer abhängen.

Die BRICS – auf dem Weg zu einem internationalen Allianzsystem

Mit ihrem Gipfel in Fortaleza sind die BRICS zweifellos in ihren Bemühungen vorangekommen, sich als internationaler Akteur zu positionieren. Entsprechend größer sind nun auch die Erwartungen der Länder des Südens, von der BRICS-Bank begünstigt zu werden. Da eine Kapitalisierung der Bank erst im Jahr 2016 erfolgen dürfte, werden sich die Hoffnungen vieler Entwicklungsländer, schnell und vor allem ohne allzu viele Auflagen an »fresh money« zu gelangen, kurzfristig kaum erfüllen. Insofern besteht die Gefahr, dass die BRICS-Länder mit ihrem Angebot in eine Erwartungsfalle geraten. Für die Industriestaaten gilt es, die politischen Impulse des BRICS-Gipfels nicht aus den Augen zu verlieren, die verstärkten Druck auf eine Reform der internationalen Finanzarchitektur erzeugen. Dieses Drängen weiterhin zu ignorieren und die für Weltbank und IWF anste-

hende Quotenreform weiter zu verzögern, wird die politischen Kosten für den Westen nur erhöhen. Im G20-Rahmen haben die aufsteigenden Mächte bislang ihre Bereitschaft gezeigt, sich durch eigene Beiträge an der Krisenbewältigung zu beteiligen. Will man nicht alternative institutionelle Wege fördern, sollten die existierenden Foren zur Einbindung genutzt werden; nur so wird es gelingen, die bestehende Finanzordnung weiterzuentwickeln und auf eine breitere Basis zu stellen. Die Einladung zur Kooperation, die die IWF-Präsidentin Christine Lagarde an die Adresse der BRICS-Staaten ausgesprochen hat, weist in die richtige Richtung.

Die Gestaltung neuer Formen der Kooperation mit nationalen oder multilateralen Entwicklungsbanken ist als Zwischenetappe eine wichtige Aufgabe, die aktiv in Angriff genommen werden sollte. Europa und Deutschland könnten durch innovative Ko-Finanzierungen projektbezogenen Impulse geben, die auch ihrer internationalen Verhandlungsposition nutzen würden. Die überkommene Praxis, nach der die USA und Europa die Präsidentschaften in Weltbank und IWF unter sich aufteilen, sollte in dieser Perspektive geändert werden, um den veränderten Gewichten in der globalen Ökonomie Rechnung zu tragen. China kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu, wie die relativen Gewichte innerhalb des BRICS-Verbunds erkennen lassen: Auf China entfallen über 60 Prozent des gesamten Volkseinkommens der BRICS-Staaten, außerdem hält es mehr als 70 Prozent der Devisenreserven dieser Staatengruppe und ist für rund 60 Prozent ihrer Exporte verantwortlich. Allerdings konnte das Land sein Übergewicht unter den BRICS-Partnern erneut nicht umfassend zur Geltung bringen: Chinas globale Agenda stieß beim regionalen Konkurrenten Indien in Fortaleza einmal mehr auf Widerstand. Aufgrund der Investitionspolitik Pekings ist in vielen Ländern des Südens von einer »chinesischen Invasion« die Rede. Mit der neuen Bank wird es der Volksrepublik fortan möglich sein, die Ausdehnung ihrer Präsenz unter

dem Dach der BRICS-Bank zu »multilateralisieren«.

Wesentliches innovatives Element der BRICS und ihrer Bank ist sicherlich ihr interregionaler Zuschnitt, bleibt doch die Mehrzahl der bislang eingerichteten Entwicklungsbanken stark einem nationalen oder regionalen Profil verhaftet. Insofern birgt die Neugründung die Chance, zu einem regionenübergreifenden Austausch über Entwicklungskonzepte und zu einer entsprechenden Praxis beizutragen, die für die internationale Debatte nur hilfreich sein kann. Dabei kommt auch hier der Geburtsfehler der BRICS zum Tragen, dass sie zwar aus unterschiedlichen Kontinenten und Regionen kommen, sich aber nicht die Rolle als deren Vertretung anmaßen können und wollen. Die BRICS-Bank als erstes Instrument, das die fünf Länder institutionell zusammenführt, kann diese Begrenzung mildern, überwinden lässt sie sich angesichts der Konkurrenzverhältnisse im jeweiligen regionalen Rahmen indes kaum.

Allerdings wäre ein deutlicherer Fortschritt bei der globalen Zusammenarbeit denkbar gewesen: Die Erwartung, die BRICS-Bank könne als Klammer zwischen den mächtigen Ländern des Südens und dem »armen« Süden fungieren und damit auch innovative Anstöße für eine Entwicklungszusammenarbeit »beyond aid« liefern, wurde auf dem Fortaleza-Gipfel enttäuscht. Den fünf Gründerstaaten ist vor allem an der Förderung von Investitionen in ihren eigenen Ländern und bei Bedarf und Möglichkeit in der Nachbarschaft gelegen, wie dies die Einrichtung des Regionalbüros in Südafrika vermuten lässt. Daran wird deutlich, dass es sich bei der Entwicklungsbank nicht um eine von den BRICS angeführte Einrichtung handelt, die neuen Mitgliedern offen steht, wie dies auch der Name (»New Development Bank«) nahelegen will, sondern dass eine klare Bindung an die Mitglieder der Gruppe besteht. Die Bank wird auch nur in eingeschränktem Maße die Rolle des Schrittmachers einer neuen Entwicklungsagenda spielen, da keine erweiterten Beteiligungsformate angestrebt wer-

den. Insofern scheint auch eine Ausrichtung an der internationalen Entwicklungsagenda weniger zu interessieren als der Status der Gründer; über Transparenzregeln und Evaluierungskriterien, Nachhaltigkeitskonzepte und Governance-Modelle wurde auf der Gründungskonferenz noch nicht gesprochen, die konkreten Modalitäten der Kreditvergabe bleiben insoweit noch offen. Vielmehr standen Fragen im Vordergrund wie die Verknüpfung der Märkte, die finanzielle Integration und der Austausch unter den Einwohnern der BRICS-Staaten. Leitmotiv der Mitglieder ist nach wie vor die Finanzintegration mit dem Ziel regulierter Kapitalmärkte und eines robusten Quantums an Devisenreserven. Daran wird sich auch das G20-Engagement der BRICS weiterhin ausrichten, ein Forum, dem die Mitgliedstaaten große Bedeutung für die Überwindung der wirtschaftlichen Krise beimessen.

Der 6. Gipfel der BRICS markiert insoweit einen Fortschritt im Prozess der Reifung dieses im Jahr 2009 gegründeten heterogenen Zusammenschlusses von Führungsmächten im globalen und regionalen Maßstab. Ob das bisherige Verhaltensmuster, untereinander mehr als Rivale statt als Freund zu agieren, einem höheren Grad an Integration und besserem Verständnis weicht, wird über die zukünftige Qualität der BRICS als Akteur in der internationalen Politik entscheiden. Mit ihrem wirtschaftlichen Gewicht – sie repräsentieren 20 Prozent des Weltvolkseinkommens und 40 Prozent der Weltbevölkerung – streben die BRICS-Staaten nach größerer Anerkennung weltweit und können mit der Einrichtung der Entwicklungsbank auf mehr Rückhalt bei den Ländern des Südens hoffen.

Ungeachtet dessen bleibt die »Neue Entwicklungsbank« letztlich eine BRICS-Bank, die den nationalen Interessen ihrer Mitgliedstaaten dienen soll, und dies auch jenseits der eigenen Grenzen. Sie ist einerseits ein Instrument zur Förderung von Wachstum durch Infrastrukturentwicklung und andererseits ein politisches Projekt, das auf einen Wandel der internationalen Finanz-

institutionen abzielt. Damit positionieren sich die BRICS als »Wachstumsmotoren« für die Weltwirtschaft und als internationaler Akteur, der sich trotz innerer Asymmetrie und Vielstimmigkeit anschickt, ein breit angelegtes internationales Allianzsystem zu gründen. Dieses Vorhaben kann aber nur gelingen, wenn es allen Mitgliedstaaten nationale Vorteile oder zumindest einen Zugewinn an internationalem Status einbringt, was die Wahrung der inneren Balance dieses Zusammenschlusses zu einem schwierigen Geschäft macht. Der Anspruch der BRICS, international als Muster der Süd-Süd-Kooperation zu gelten, bleibt indes prekär, solange keine Beteiligungsformate für Staaten angeboten werden, die bislang nicht zum Kreis der Mitglieder zählen. Diese Unsicherheiten werden bis zum nächsten BRICS-Gipfel, den Russland im Jahr 2015 ausrichten wird, nicht verschwinden; bis dahin sollten aber die Grundzüge des operativen Profils der Bank deutlich geworden sein. Gleichzeitig wird sich klarer abgezeichnet haben, ob und inwieweit alle Mitgliedsländer auch die gewünschten finanziellen Einlagen bereitstellen können.

In der Zwischenzeit sollten die USA und Europa den Weg für eine Reform von Weltbank und IWF geebnet haben. Damit wäre ein geeigneter Rahmen geschaffen für einen Dialog auf Augenhöhe mit den aufsteigenden Mächten in Weltwirtschaft und -politik. Diese Schritte sind unverzichtbar für die Entwicklung einer neuen internationalen Finanzordnung, die mit den BRICS-Beschlüssen um ein neues Element angereichert wurde, das aber in seinen zentralen Zügen politisch bei weitem noch nicht ausverhandelt ist. In ihren verschiedenen Dimensionen kann die BRICS-Bank – je nach dem gewählten Zuschnitt ihres operativen Modells – ein Ort sein, der geeignet ist, den Norden und den Süden zusammenzuführen und neue Kooperationsformate zu erproben. Diese sich damit bietenden Chancen sollten Europa und Deutschland engagiert nutzen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364