

Chinas BRICS-Vorsitz 2017

Peking hadert mit der eigenen Vormachtstellung im Club der Regionalmächte

Paul Joscha Kohlenberg

China hat 2017 den Vorsitz der BRICS-Staatengruppe (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) inne. Damit ist es Gastgeber des neunten BRICS-Gipfels, der Anfang September in der Stadt Xiamen stattfinden wird. Allerdings hat sich Chinas außenpolitisches Selbstverständnis in jüngster Zeit stark verändert. Peking könnte daher mittelfristig die eigene Rolle innerhalb der BRICS oder sogar die Zweckmäßigkeit dieser Staaten-Gruppe in ihrer jetzigen Form in Frage stellen. Mit der Idee einer »BRICS-Plus« versucht China bereits, die Gruppierung zu erweitern und dafür zu sorgen, dass sich mehr Überschneidungen mit der von Peking initiierten »Neuen Seidenstraße« ergeben. Kurzfristig bleibt das Forum der BRICS dennoch für China relevant und wird als nützliche Bühne angesehen, um eigene »internationale Diskursmacht« bei selektiven Themen wie Klimaschutz oder Cyberspace-Politik auszuüben.

Für China ist der diesjährige Vorsitz der BRICS-Staatengruppe ein politischer Nebenschauplatz. Nach der außenpolitischen Großveranstaltung des Seidenstraßenforums (zu dem im Mai 2017 29 ausländische Staats- und Regierungschefs nach Peking reisten) werden die Vorarbeiten für den BRICS-Gipfel nun von den sensiblen Vorbereitungen auf den 19. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas überlagert, der für den Spätherbst anberaumt ist. Pekings Diplomaten haben durchaus im Blick, dass der rotierende BRICS-Vorsitz China dieses Jahr besondere Einflussmöglichkeiten eröffnet (und die Volksrepublik mittlerweile zwei Drittel des gemeinsamen Bruttoinlandsprodukts der Gruppe repräsentiert). Indes wird Präsident Xi Jinping während

der internen Verhandlungen über die bevorstehende Neusortierung der Partielite wenig Interesse an außenpolitischen Divergenzen haben. Im Zweifel dürfte Xi sich daher mit einem eher symbolischen Gipfel zufriedengeben und in Xiamen lediglich verkünden, die BRICS erfolgreich in ein zweites »goldenes Jahrzehnt« geführt zu haben. Durch die von China forcierte BRICS-Medienkooperation soll diese Nachricht dann in die Welt hinausgetragen werden. Pekings erklärte Ambition auf Ausübung »internationaler Diskursmacht« (chin. *guoji huayuquan*) und auf die Rolle eines Fürsprechers der Entwicklungsländer würde so unterstrichen.

Hinter den Kulissen scheint es dennoch deutliche Anstrengungen zu geben, die

Staatenengruppe stärker auf Pekings Interessen auszurichten. Dafür spricht, dass sich die BRICS in diesem Jahr in Unterforen – beispielsweise auf Ebene der Außenminister – häufiger treffen werden als in den Vorjahren. Zudem kann China bei der Bearbeitung wichtiger bilateraler Herausforderungen mit BRICS-Mitgliedstaaten eine längere Frist veranschlagen, über das Treffen in Xiamen hinaus: Seit Abschluss des Astana-Gipfels der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) Anfang Juni 2017 hat China auch die Rolle des nächsten SOZ-Gipfelgastgebers (2018) inne. In diesem Rahmen kann es sich auch mit Russland abstimmen. Themen, die die bilateralen Beziehungen zu SOZ-Neumitglied Indien betreffen, wird China in diesem Forum ebenfalls behandeln können, beispielsweise Indiens Ablehnung des von Peking initiierten Projekts der »Neuen Seidenstraße«. (Anlass für den Zwist sind Chinas Seidenstraßeninvestitionen im pakistanischen Teil Kaschmirs, der offiziell von Indien beansprucht wird.) Daher ist denkbar, dass China im Rahmen von BRICS weniger Raum für die Diskussion von Sicherheitsfragen lassen wird, da Indien dort – über das Thema Terrorismusbekämpfung – China in die unangenehme Lage bringen kann, Anschuldigungen gegenüber Pekings »Allwetter-Partner« Pakistan entkräften zu müssen. In der SOZ hingegen ist Pakistan als weiteres Neumitglied vertreten.

Chinas globaler Gestaltungswille

China sieht sich längst nicht mehr primär als Akteur, der eine Identität als Mitglied einer Gruppe hat. Seinen globalen Führungsanspruch macht es bevorzugt in bilateralen Beziehungsgeflechten geltend. Auf Ebene der BRICS schwindet daher seine Bereitschaft, langwierige multilaterale Konsensentscheidungen zu treffen und in den Zusammenhalt oder die Wirkungsmacht der BRICS zu investieren. Charakteristisch für das neue Selbstverständnis ist die Initiative der »Neuen Seidenstraße«: Pekings Vision von der Errichtung eines politischen, wirtschaftlichen und kulturel-

len Netzwerks mit globaler Ausdehnung. Als zentrales Element chinesischer Außenpolitik ist die Initiative eng mit der Person und dem Prestige von Präsident Xi Jinping verbunden. Dementsprechend erwähnen chinesische Kommentatoren die BRICS-Staatenengruppe, wenn überhaupt, meist nur beiläufig im Kontext von Überlegungen zur Seidenstraße. Zwar hat Indiens Kritik an Chinas Seidenstraßeninitiative für den Fall der BRICS das nahezu automatische Vorgehen verhindert, mit dem Peking seine außenpolitischen Partnerschaften und Instrumente offiziell der Neuen Seidenstraße angliedert. Dennoch scheint überregionale Außenpolitik in Peking ohne Referenz zur Seidenstraße kaum noch denkbar zu sein: Auf Veranstaltungen unter dem diesjährigen BRICS-Vorsitz Chinas bezogen sich offizielle chinesische Vertreter wiederholt auf die unterstützende Rolle der BRICS für das Seidenstraßenprojekt. Für Präsident Xi und seine Berater wäre es wohl das Ideal-szenario, die BRICS – analog zur Seidenstraßeninitiative – zu einem stetig wachsenden Netzwerk mit erkennbarem Zentrum (in Peking) auszubauen und beide Netzwerke nach und nach miteinander verschmelzen zu lassen.

»BRICS plus«

Unter dem Motto »Stronger Partnership for a Brighter Future« stellte die chinesische Regierung Anfang Januar bereits einige Punkte vor, auf die sie sich als BRICS-Vorsitz fokussieren wollte. Neuartig war, dass auch explizit das Ziel genannt wurde, »den BRICS-Freundeskreis auszuweiten«. In der Vergangenheit gab es zwar schon Kooperationsansätze oder sogenannte »Outreach«-Veranstaltungen, aber diese fanden je nach Gastgeberland des BRICS-Gipfels mit unterschiedlichen regionalen Partnern statt. Der chinesische Vorstoß war anders geartet. Erstens ging es um die Institutionalisierung einer »neuen Plattform« (chin. *xin pingtai*) für Süd-Süd-Kooperation; zweitens stand der chinesische Vorschlag im Gegensatz zu dem bislang impliziten Selbstverständnis

der fünf Staaten, die sich im Kontext der BRICS als Repräsentanten ihrer Regionen sehen: Im März wurden in chinesischen Staatsmedien bereits Mexiko, Pakistan und Sri Lanka als mögliche Kandidaten einer Erweiterung erwähnt; einige chinesische Wissenschaftler befürworteten zudem einen Beitritt Indonesiens oder schlagen vor, jene Staaten der G20 zu integrieren, die nicht Mitglied der G7 sind (beispielsweise Argentinien, Saudi-Arabien oder die Türkei).

Die von Chinas obersten Diplomaten verwendete Formel einer »BRICS plus« (bzw. »BRICS+«) ist dabei flexibel genug, um auch als Rahmenkonzept einer differenzierten Erweiterung – gesondert vom Kern der BRICS-Staaten – zu fungieren. Laut chinesischen Kommentatoren wäre neben einer institutionalisierten Dialogplattform auch ein definierter Kreis von Beobachterstaaten denkbar. China, das diese Pläne mit Nachdruck verfolgt, lud Mitte Juni hochrangige Offizielle zu einem neu geschaffenen »BRICS-Forum für politische Parteien, Think Tanks und NGOs« ein, darunter den laotischen Vizepräsidenten Phankham Viphavanh und die kambodschanische Vize-Premierministerin Men Sam An. Das mit »Fuzhou-Initiative« betitelte Abschlussdokument dieser Veranstaltung enthält zwar keine konkreten Ziele für eine Erweiterung, aber das Dokument selbst wurde im Namen aller anwesenden Delegierten verfasst.

Bei den übrigen BRICS-Mitgliedstaaten stößt der chinesische Vorstoß weniger auf Zustimmung. Abgesehen von den massiven Vorbehalten Indiens gegenüber der immer engeren chinesischen Seidenstraßen-Kooperation in Südasien (vgl. SWP-Aktuell 45/2017) wird in jüngst erschienenen chinesischen Fachpublikationen berichtet, dass aus Russland ebenfalls ablehnende Rückmeldungen kamen. Chinesische Kommentatoren erinnern daran, dass auch Brasilien und Südafrika ihre Sonderrolle als exklusive Repräsentanten ihrer Region ungern verlieren möchten; mit Rücksicht auf diese Vorbehalte empfehlen sie daher eine abgestufte Erweiterung – zunächst unterhalb der Schwelle zur Vollmitgliedschaft.

Anfang April hat das Direktorium der BRICS-Entwicklungsbank (New Development Bank, NDB) bereits genaue Regularien für den Beitritt neuer Bankmitglieder bewilligt. Zwar wurde die Erweiterung um neue Mitglieder schon bei Eröffnung der NDB vertraglich berücksichtigt, aber nun sind erstmals konkrete Schritte eingeleitet worden, dies zu ermöglichen. Die Bank ist beauftragt, eine Liste von Beitrittskandidaten zu erstellen, die eingeladen werden sollen. Von einer Erweiterung des Mitgliedskreises ginge sicherlich eine Signalwirkung mit Blick auf die Zukunft der BRICS aus, weil die NDB zum Aushängeschild der BRICS geworden ist. Chinas Wunsch nach Assoziierung neuer BRICS-Mitglieder würde plausibler erscheinen.

Mögliche kurzfristige Themen

Nachdem Donald Trump den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaschutzabkommen erklärt hat, eröffnet sich China als globalem Spitzenreiter bei Investitionen in erneuerbare Energien – weit über die BRICS hinaus – eine Möglichkeit, sich in internationalen Foren als verantwortungsvolle globale Führungsmacht zu profilieren. Am Rande des G20-Gipfels in Hamburg werden die fünf Staatsschefs der BRICS-Gruppe zu ihrem traditionellen informellen Treffen zusammenkommen. Das Interesse, das die Außenwelt ihrem gemeinsamen Statement entgegenbringt, wird maßgeblich davon abhängen, ob sie einen Kontrast zur Fähigkeit bzw. Unfähigkeit der G20-Staaten bilden können, einen Konsens zu finden. Sollte es den G20 unter deutschem Vorsitz nicht gelingen, eine gemeinsame Klimaposition zu formulieren – oder sollte die Trump-Administration die Entscheidungsfindung gänzlich blockieren –, dann ist es gut möglich, dass die Staatsoberhäupter der BRICS-Staaten bereits in Hamburg oder im September in Xiamen einen Klimaschwerpunkt in ihrer gemeinsamen Stellungnahme setzen werden. Dem Narrativ der BRICS-Staaten, die eine Alternative zur US-zentrierten Weltordnung propagieren,

würden sie damit neuen Auftrieb geben. Drei Wochen vor dem G20-Gipfel trafen sich bereits die BRICS-Außenminister und forderten in einer gemeinsamen Medien-erklärung alle Länder dazu auf, das Pariser Klimaschutzabkommen umzusetzen. Dabei erinnerten sie auch an die Verpflichtungen der Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern.

Cyberspace ist ein weiteres Themenfeld, dass Peking im Rahmen von BRICS vorantreiben möchte. China kann inhaltlich an den letztjährigen Vorsitz Indiens anschließen, mit dem es insbesondere das Interesse an einer Förderung der digitalen Wirtschaft teilt. Für Peking ist die BRICS-Gruppe jedoch nur eine Facette einer umfangreichen Cyberstrategie, die im Weißbuch über internationale Cyberspace-Kooperation nachzulesen ist, das im März 2017 veröffentlicht wurde. Dazu gehören der massive Ausbau internationaler Infrastruktur (z.B. Glasfaserkabel als »digitale Seidenstraße«) durch chinesische Firmen und das Ziel, die Findung von Entscheidungen zu Fragen der globalen Internetverwaltung vom jetzigen »Multi-Stakeholder«-Modell zu lösen und in das System der Vereinten Nationen zu verlagern.

Pekings Wunsch wäre es, die Internet-Governance ausschließlich dem Kreise souveräner Staaten vorzubehalten. Zwar erinnern akademische Beiträge aus China daran, dass nicht alle BRICS-Staaten die chinesische Vision eines intergouvernemental verwalteten Internets teilen und die rigorose Kontrolle grenzüberschreitender Datenströme befürworten. Chinesische Diplomaten scheinen aber anzunehmen, dass es derzeit insbesondere für technisch bislang weniger ausgereifte Bereiche – wie das Internet der Dinge – eine Gelegenheit gibt, die Weichen für künftige technische Standards und für größere staatliche Einflussnahme zu stellen. Bestimmte Verfahren werden dabei von China und vielen anderen autoritären Staaten favorisiert. Von besonderer Bedeutung ist dabei der technische Ansatz einer »digital object architecture« (DOA): Danach sollen mit dem Internet verbundene Dinge dank einer uni-

versellen Kennung überwacht bzw. kontrolliert werden können. Südafrika und Russland unterstützen diesen Ansatz bereits aktiv. Daher liegt es nahe, dass Pekings Diplomaten versuchen werden, die übrigen BRICS-Staaten insbesondere zu gemeinsamen Positionen zu diesen Zukunftstechnologien zu bewegen und das von China anvisierte Gipfel-Unterthema »Internet-Souveränität« konkreter auszuformulieren.

Ausblick

Chinas politischer Einfluss und »internationale Diskursmacht« speisen sich zunehmend aus handfesten bilateralen Infrastrukturkooperationen (und aus deren Inszenierung). Die Staatengruppe der BRICS ist für Peking dabei nur von untergeordneter Bedeutung, zumal es mit dem Spannungsverhältnis zwischen der eigenen wirtschaftlich-politischen Vormachtstellung und dem innerhalb der BRICS geltenden Gleichheitsprinzip hadert. Die gegenwärtige Schwäche westlicher Akteure könnte China aber animieren, die Staatengruppe kurzfristig wieder stärker für eigene Anliegen einzuspannen. In manchen Bereichen, wie der Klimapolitik, kann dies durchaus zu positiven Resultaten führen.

Allerdings zeigt sich, beispielsweise bei der Cyberspace-Politik, dass Diskursmacht für China auch einen stark infrastrukturellen Aspekt hat; denn langfristig zielt Peking darauf ab, den Kommunikationsraum in chinesischem Sinne zu gestalten bzw. dessen technische Neutralität zu schwächen. Mit ähnlicher Absicht forciert China bereits den Austausch mit Mediengruppen der BRICS-Staaten. Die EU bzw. Deutschland sollten daher in diesen Themengebieten den Austausch bzw. die Zusammenarbeit mit Indien, Brasilien und Südafrika verstärken. Genau wegen dieses chinesischen Bestrebens ist es langfristig allerdings auch wahrscheinlich, dass Peking in noch höherem Maße diejenigen Foren – wie den für 2019 angekündigten zweiten Seidenstraßengipfel – priorisieren wird, in denen China die Agenda selbstständig setzen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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