

Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte

Robert Kappel

Am 8. Februar 2012 hat die deutsche Bundesregierung ihre Leitlinien zur Kooperation mit den neuen Gestaltungsmächten veröffentlicht. Außenminister Guido Westerwelle sieht diese als wirtschaftlich wichtig an und betonte zugleich, dass sie „längst auch politisch und kulturell zu neuen Kraftzentren geworden“ seien.

Analyse

In Europa und den USA breitet sich zunehmend die Gewissheit aus, dass China und Indien zu ihnen nicht nur wirtschaftlich aufschließen, sondern in Kooperation mit anderen regionalen Mächten weltpolitisch größeren Einfluss nehmen. Ein neues Zeitalter beginnt, in dem Deutschland sich neu aufstellen und seine Rolle sowohl politisch als auch wirtschaftlich neu definieren muss.

- China, Indien, Brasilien und andere regionale Gestaltungsmächte verzeichnen in den letzten Jahrzehnten hohes wirtschaftliches Wachstum und steigende Wohlfahrt. Sie sind zu neuen Ankern in der Weltwirtschaft geworden.
- Die EU gerät aufgrund ihrer gegenwärtigen Wirtschaftskrise und ihrer mangelnden Politikkohärenz zunehmend in eine Außenseiterrolle, während die USA sich einem wirtschaftlichen Niedergang ausgesetzt sehen und politisch ihre einst führende Rolle zu verlieren scheinen.
- Die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) sowie „Nachrückerländer“, wie die Türkei, Indonesien und Mexiko verfügen einerseits über eine große wirtschaftliche Dynamik, obwohl sie entweder Mitteleinkommens- oder Entwicklungsländer sind. Andererseits beginnen sie, sich in neuen Bündnissen zu formieren und zunehmend Einfluss auf die internationale Agenda in Sicherheitsfragen, Welt handelsentscheidungen oder in der Klima- und Entwicklungspolitik zu nehmen.
- Deutschland, führende Wirtschaftsmacht in Europa, ist gehalten, sich pro-aktiv aufzustellen, anstatt passiv abzuwarten. Die deutsche Bundesregierung sollte die Chancen der Kooperation mit den BRICS und den Nachrückerländern ausloten und mit ihnen dementsprechend eine neue Politik gestalten, die pragmatisch ist, aber zugleich nicht nur auf wirtschaftliche Interessen fokussiert.

Schlüsselwörter: BRICS, IBSA, neue Gestaltungsmächte, deutsche und europäische Politik

Die neuen Gestaltungsmächte fordern den Westen heraus

Länder wie China, Indien und Brasilien sind zentrale Akteure in einer multipolaren Welt geworden und aus dem Dialog zur globalen Neuordnung nicht mehr wegzudenken. Daher war der Schritt der deutschen Bundesregierung zur Formulierung der Leitlinien „Globalisierung gestalten – Partnerschaften – Verantwortung teilen“ für die Kooperation mit den neuen Gestaltungsmächten (Auswärtiges Amt 2012) überfällig.

Die Bundesregierung hat mit ihren Leitlinien verdeutlicht, dass sie sich in Zukunft gestaltend in die Prozesse der politischen und wirtschaftlichen Achsenverschiebungen einbringen wird. Die EU und die USA geraten durch den Aufstieg der neuen Gestaltungsmächte deutlich unter Handlungsdruck. Dabei handelt es sich zum einen um wirtschaftlichen Druck, denn die Wachstumsraten in China, Indien und anderen Ländern sind seit vielen Jahren deutlich höher als die der EU, der USA, Japans u.a. OECD-Länder (Kappel 2011a). Zum anderen nimmt der politische Druck zu, weil die neuen Gestaltungsmächte auch die internationalen und regionalen Foren stärker denn je beeinflussen. Dies zeigt sich nicht nur in der Klima-, Energie- und Sicherheitspolitik, sondern auch in Fragen der Sanktionen gegen autoritäre Regime, wie beispielsweise Syrien oder Iran.

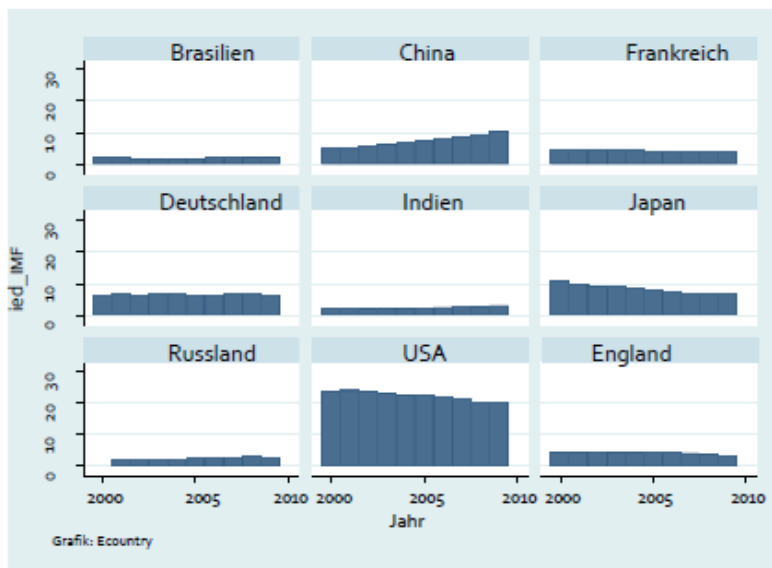
Tatsächlich verfolgen die selbstbewussten neuen Gestaltungsmächte immer häufiger ihre politischen und wirtschaftlichen Gegenentwürfe zu den etablierten Großmächten, wofür es zahlreiche Beispiele gibt. So sandte der amerikanische Präsident Obama während des letzten Gipfeltreffens des Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsforums (APEC) im November 2011 eine klare Botschaft an die chinesische Regierung: sie solle endlich den Renmimbi aufwerten, um der amerikanischen Wirtschaft Luft zu verschaffen. Zugleich enthielt diese Botschaft ein Lockangebot: Lasst uns eine neue pazifische Achse bilden, in der Japan, Korea, Australien, China und die USA wirtschaftlich und politisch kooperieren. Die USA verstiegen sich offenbar zu der Auffassung, dass hier die Zukunft der Weltwirtschaft und -politik gestaltet würde – ohne ein schwächelndes Europa. Die Regierung der Volksrepublik China aber zögerte nicht nur, sie erteilte dem amerikanischen Ansinnen obendrein einen Dämpfer. Weder will die chinesische Regierung sich den wirtschaftlichen Aufholprozess durch eine Aufwertung ihrer

Währung erschweren, noch ihre globalen Spielräume durch eine zu große Nähe zu den USA begrenzen lassen. China sieht sich vielmehr in einer multiplen Allianz auch mit Europa und verfolgt dabei eine Strategie des Ausgleichs zur Vergrößerung seiner Handlungsspielräume (Jisi 2011). China weiß, dass eine einseitige Festlegung auf die Kooperation mit den USA, die wirtschaftlich in einer desolaten Lage sind, seine Aufhol- und Wirtschaftsleistungen gefährden würde, zumal sich die abflachende Konjunktur in der Weltwirtschaft im eigenen Land in Form von Beschäftigungsrückgang und geringeren Deviseneinnahmen niederschlägt. China will durchaus mit Europa kooperieren, was nicht zuletzt der EU-China-Gipfel am 13. Februar 2012 in Beijing zeigte. Aber China ist kein mildtätiger Partner, sondern agiert nur, wenn China von den Vereinbarungen – ob mit Europa oder den USA – auch profitiert. Am europäischen Rettungsschirm wird sich China nur beteiligen, wenn Sicherheiten gegeben sind und der Einfluss Chinas wächst.

Aus Zaungästen werden aktive Gestalter

Noch vor zehn Jahren haben die Amerikaner und die Europäer China und Indien als weltpolitische Zaungäste betrachtet. Inzwischen haben sich beide Länder zu Wachstumslokomotiven der Weltwirtschaft entwickelt. China gestaltet durch seine „going-out-strategy“ selbstbewusst die globale Agenda mit. Dieser tiefgreifende Wandel des relativen Abstiegs des Westens und des Machtzuwachses der neuen Gestaltungsmächte markiert den Übergang zu einer neuen Weltordnung. Das politische, wirtschaftliche und militärische Agieren der Regierung Obamas zeigt ein Gespür für solche globalen Machtverschiebungen – Amerika will gehalten. In der amerikanischen Öffentlichkeit wird gegenwärtig vehement über den relativen Niedergang der USA diskutiert und reflektiert, wie das Land wieder zu alter Größe aufsteigen kann. Patriotismus hat in den USA Konjunktur, und es ist längst nicht ausgemacht, dass die USA ihre führende Rolle in der Welt verlieren, zumal sie weiterhin über das größte wirtschaftliche und politische – wenn auch gegenwärtig abnehmende – Machtpotential verfügen (Nye 2011). Abbildung 1 verdeutlicht die Verschiebungen der ökonomischen Dominanz: Deutschland kann seinen Anteil weitgehend halten, die USA und die EU verlieren Anteile; Chinas wirtschaftlicher Einfluss wächst hingegen sehr stark und Indiens Anteil steigt allmählich an.

Abbildung 1: Index der wirtschaftlichen Dominanz



Quelle: Kappel/Pohl 2012; die Berechnungen basieren auf einem Modell von Subramanian (2011) und enthalten Brutto sozialprodukt (gewichtet mit 0,6), Handelsanteil (0,35) plus externe finanzielle Stärke (0,05).

Seit rund zwanzig Jahren verzeichnen einige der neuen Gestaltungsmächte durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des Brutto sozialproduktes von bis zu zehn Prozent. Sie schreiten technologisch schnell voran, nutzen ihre Exportchancen auf den globalen Märkten und wandeln sich schnell von den Werkbänken der Industrieländer hin zu Innovations- und Technologiezentren. Zunehmend entwickelt sich eine Dynamik zwischen den neuen Gestaltungsmächten. Sie formieren sich in politischen und wirtschaftlichen Allianzen, wie etwa die BRICS und IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika). Auch wenn diese Länder bislang noch keine gemeinsamen, tragfähigen Alternativansätze und Institutionen entwickelt haben, stimmen sie sich zunehmend untereinander ab und vernetzen sich durch stärkeren Handelsaustausch und gemeinsame politische Aktionen (Flemes 2011).

Die neuen Gestaltungsmächte agieren sehr unterschiedlich, aber sie verfolgen in ihren jeweiligen Regionen meist eine klare Agenda. Beispielsweise hat sich die Türkei über einen langen Zeitraum hinweg eine Führungsrolle im Nahen Osten aufgebaut, während die Länder der Europäischen Union kaum Interesse zeigten, die Mitgliedschaft der Türkei in der EU herbeizuführen und sich damit einen Brückenkopf zur arabischen Welt zu sichern. Auch wenn die Türkei Mitglied der NATO ist und als Verbündeter des Westens angesehen werden kann, wendet sie sich der Kooperation mit China, Indien, Zentralasien und dem Nahen Osten zu. Dabei profitiert die Türkei von ihrer hohen wirtschaftlichen Dynamik. Da die Türkei jedoch natio-

nalistische und patriotische Zielsetzungen verfolgt, verfügt sie als regionaler Akteur in der arabischen Welt nur über begrenzten Einfluss (Bank 2011). Brasilien wiederum sucht nach einer eigenen Strategie als globaler Akteur sowohl in Klima- und Entwicklungs-, als auch in Handels- und Sicherheitsfragen. Allerdings steht Brasilien vor großen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die die Aktionsräume einschränken. Indien, ein selbstbewusster weltpolitischer Akteur, ist gegenwärtig noch zu sehr mit eigenen Problemen konfrontiert, während China wirtschaftlich und politisch zu einem der wichtigsten Gestalter geworden ist und diese Position weiter ausbauen wird. Der historisch unvergleichliche Aufstieg Chinas hat international Ängste und Bewunderung gleichermaßen hervorgerufen. China ist attraktiv und sogar ein Vorzeigemodell für viele Länder in der Welt.

Aber nicht allein der Aufstieg und das neue Selbstbewusstsein der neuen Gestaltungsmächte spielen eine Rolle. Sie sind Mitglieder in den G-20, in der Welthandelsorganisation (WTO), in der Weltbank, im Internationalen Währungsfonds (IMF) und der UNO sowie in den regionalen Zusammenschlüssen (wie Mercosur und ASEAN). Dabei kann man sie nicht als homogene Gruppe betrachten. Gerade die großen Länder China, Indien und Brasilien verfolgen in erster Linie nationale Interessen und vertreten einen starken Souveränitätsanspruch und nicht etwa die Interessen eines neuen Verbundes wie BRICS oder IBSA. Gemeinsame kohärente Positionen in internationalen Verhandlungen scheinen sich in absehbarer Zeit nur in Aus-

nahmefällen herstellen zu lassen. Wenn diese auf Souveränität bedachten Länder einmal eine Interessenskoalition untereinander eingehen, dann lediglich gegen Vormachtstellungen des Westens, etwa in Fragen zu Entscheidungen des Sicherheitsrates oder in WTO-Verhandlungen.¹

Die Fähigkeit dieser Länder, internationale Machtverhältnisse zu verändern, liegt nicht nur in ihrer Wirtschaftskraft begründet. Sie bieten ein gegenüber den traditionellen Industriestaaten attraktives Kooperationsangebot für andere Länder. Zunächst vermitteln sie zumeist einfache und pragmatische Lösungen. Brasilien, Indien und Südafrika kooperieren etwa im Bereich der Biotechnologie und im Gesundheitswesen, entwickeln gemeinsame Produkte und tauschen sich in der Forschung aus. Ob untereinander oder im Austausch mit den ärmeren Entwicklungsländern – stets handelt es sich dabei um eine *win-win*-Situation. Anders als in vielen Kooperationsprojekten der OECD-Länder mit ihren langen Vorlauf- und Planungszeiten werden solche *win-win*-Situationen meist schnell hergestellt. In der Kooperation mit ärmeren Ländern werden Gesamtpakete geschnürt, die von der Armutsbekämpfung über ländliche Entwicklung und Studentenaustausch bis zur Kulturkooperation reichen. Pragmatisch gehen die neuen Gestaltungsmächte auch mit den unterschiedlichen politischen Systemen um und mischen sich nicht in die Regierungsführung der jeweiligen Länder ein.²

Diese Herangehensweise verbindet wirtschaftliche Gestaltungsmacht mit dem Aufbau von Netzwerken in den Kooperationsländern, die schnelle Ergebnisse erleichtern. Joseph Nye (2010) bezeichnet die Fähigkeit, Wirtschaftsmacht, militärische Größe, Kultur und agierende Netzwerke mit konkreten Maßnahmen zur Erzielung von pragmatischen Resultaten zu verbinden als *smart power*, und genau diese Strategie wenden die neuen Gestaltungsmächte oftmals an. Es ist also die Kombination von hohem wirtschaftlichen Wachstum

mit innovativen Kooperationsangeboten, die den rasanten Bedeutungszuwachs der neuen Gestaltungsmächte begründet.

Verpasste Chancen?

Entscheidend dürfte für die EU sein, ob es ihr gelingen wird, den neuen Gestaltungsmächten mit einer strategischen Vision zu begegnen. Europa hat in den letzten Jahren viele Chancen verpasst, kohärent zu agieren. Dies zeigt sich nicht nur in der Bewältigung der Euro-Krise, sondern in vielen zentralen Fragen wie den Interventionen in Libyen 2011 und im Irak 2003, in der nicht vorhandenen gemeinschaftlichen Politik gegenüber den russischen Ambitionen im Kaukasus, in der Ukraine, in der Politik gegenüber China sowie gegenüber dem Nuklearprogramm des Iran. Zwischen den Erwartungen und der Fähigkeit zu handeln, klafft eine gewaltige Lücke. Zwei weitere Beispiele zeigen die mangelnde Gestaltungsbereitschaft und -fähigkeit der Europäer. Erstens: Auf der Euromoney-Konferenz in Peking im November 2011 saßen die führenden Bankmanager der Welt zusammen, um über die Finanzentwicklung der Zukunft zu beraten. Wer war nur am Katzentisch dabei? Die Europäische Union und die europäische Zentralbank, die es versäumt hatten, hochkarätige Vertreter zu schicken, um für Vertrauen in den Euro und dessen Stabilisierungsprogramme zu werben. Zweitens: Auf dem afrikanischen Kontinent eröffnen China, Brasilien und Indien mit erheblichen öffentlichen und privaten Investitionen in die Infrastruktur und Rohstoffversorgung neue Wachstumsperspektiven für Afrika. Sie zeigen Europa und den anderen OECD-Ländern, dass man in Afrika profitabel investieren kann und leben damit ein neues Kooperationsmodell vor. Die Europäer sollten ihre Interessen neu definieren und Afrika nicht mehr nur als Empfänger von Armutshilfe ansehen.

Europa muss realisieren, dass es sich in einem relativen Abstieg befindet. Nicht nur sein Bevölkerungsanteil schrumpft im Weltmaßstab, auch seine Anteile an Handel, Investitionen und Energieresourcen nehmen relativ ab. Dies stellt jedoch keine Katastrophe dar. Europa sollte dabei nur erkennen, dass die Kosten des Aufstiegs der neuen Mächte dann in die Höhe getrieben werden, wenn es nicht gelingt, die weiteren Entwicklungen zu antizipieren und sich neu aufzustellen. Eberhard Sand-schneider (2011) hat in „Der erfolgreiche Abstieg

1 Allerdings gibt es unter den neuen Gestaltungsmächten nicht durchgängig eine einheitliche und abgestimmte Politik, was sich unter anderem an der Besetzung des Präsidenten-Posten beim IWF (China und Brasilien stimmten schließlich mit den USA und Europa), in der Politik gegenüber Syrien, Libyen und Iran, in der Besetzung des ständigen Sitzes im Sicherheitsrates der UNO (so verhindert China die Mitgliedschaft Brasiliens und Indiens), und anderen Beispielen demonstrieren lässt. Konkurrenzverhalten steht dem gemeinsamen Agieren entgegen, so beispielsweise die Konflikte zwischen Indien und China, oder Handelskonflikte zwischen Brasilien und China (Laidi 2011).

2 Deutschland kann sich das mit seiner zunehmend werteorientierten Außenpolitik aber nicht leisten; damit werden Kooperationsmöglichkeiten eingeschränkt bzw. deutlich schwieriger.

Europas“ das Bild eines Bergsteigers genutzt, der nur dann erfolgreich einen Gipfel bestiegen hat, wenn er auch einen sicheren Abstieg meistert.

Abstiege haben also auch etwas mit zukünftigem Erfolg zu tun. Dazu muss man aber auf der Höhe der Zeit und sich seiner Stärken bewusst sein. Keinem anderen Land in Europa sollte das leichter fallen als Deutschland. Die deutsche Politik ist Teil des größten Wirtschaftsraumes der Welt und in vielen Wirtschaftssektoren Weltmarktführer, hat ein anerkanntes soziales Wohlfahrtssystem entwickelt und verfügt über hoch ausgebildete Arbeitskräfte und weltweite Wirtschafts- und Kulturnetzwerke. Deutschland genießt zudem hohes Ansehen. Das sollte der Ausgangspunkt für die Kooperation mit den neuen Gestaltungsmächten sein, die nicht nur unsere Schwächen, sondern vor allem unsere wirtschaftlichen Stärken, unsere Kompetenz und unsere wirtschaftlichen, kulturellen und zivilen Netze kennen und nach Möglichkeiten für intensive Kooperationen und für gemeinsame Lern- und Entwicklungskurven suchen.

Gemeinsame Lern- und Entwicklungskurven mit den neuen Gestaltungsmächten setzen voraus, dass deren Aufstieg weder mit Panik noch mit Arroganz begegnet wird. Es sollte keine Angst auslösen, wenn chinesische Unternehmen künftig verstärkt in Deutschland investieren, was ja bislang kaum der Fall ist (Kappel 2011b). Im Gegenteil: Diese stärken den Standort Deutschland und tragen zu einem längst überfälligen Ausgleich der Investitionen beider Länder bei. Aber sie kommen auch nicht, um bankrotte Firmen aufzufangen.

Genauso wenig hilft Arroganz gegenüber den neuen Gestaltungsmächten, beispielsweise was ihre Werte und ihre Technologieentwicklung betrifft. China, Indien, Brasilien und Südafrika spielen auf vielen Gebieten natürlich keine Vorreiterrolle und sie handeln manchmal kleinlich und gereizt. China gestattet nur bedingt internationale Kritik an seiner Umweltpolitik, seinem robusten Umgang mit Menschenrechten, Opponenten oder kritischen Künstlern. Seine Fähigkeiten, international an Lösungen mitzuwirken – wie in Syrien oder Iran –, sind eingeschränkt. Auf Kritik von außen reagiert China oft ungehalten. Hier zeigen sich immer wieder die alten Reflexe, die es durch viele fokussierte gemeinsame Aktivitäten abzubauen gilt. Die EU kann sich dabei auf ihre eigenen Lernerfahrungen berufen und sie selbstbewusst in den Dialog mit den neuen Gestaltungsmächten einbringen. Entscheidend ist auch hier wieder, ob es gelin-

gen wird, eine nicht nur auf Wirtschaftsinteressen fokussierte Strategie im Umgang mit den neuen Gestaltungsmächten zu entwickeln. Das Ziel einer solchen Politik sollte nicht darin liegen, die historische Vormachtstellung Europas aufrechtzuerhalten, sondern vielmehr gemeinsam mit ihnen an der Weiterentwicklung weltweiter, tragfähiger, globaler Strukturen zu arbeiten.

Angesichts der atemberaubenden Aufholprozesse und der zunehmenden politischen Einflussnahme durch die neuen Gestaltungsmächte gilt es jetzt für Deutschland und Europa, nicht ins Hintertreffen zu geraten. Das erwähnte Beispiel von Obama in den APEC-Verhandlungen zeigt, dass sich zumindest die USA nicht in die Defensive drängen lassen wollen. Sie haben vermutlich verstanden, dass einmal zu spät Gekommene nur schwer wieder Anschluss finden. Deutschland und Europa sollten diese hohen Anschlusskosten vermeiden und jetzt zügig eine neue Agenda mit pragmatischen Ansätzen einleiten.

Deutschland gestaltet

Deutsche Politik hat Handlungsbedarf. Das Konzept der Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ (Auswärtiges Amt 2012) stellt eine strategische Weichenstellung dar, die die Grundlage für ein zukünftiges Agieren legt. Die Ebenen, auf denen die Bundesregierung zusammenarbeiten möchte, werden geklärt. Außerdem definiert die Bundesregierung die Ziele und die operativen Maßnahmen. Die Ziele sind Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft und Finanzen, Ressourcen, Ernährung und Energie, Arbeit und Soziales sowie Entwicklung und Nachhaltigkeit. In diesen Bereichen „will die Bundesregierung eine regelbasierte und multilaterale globale Ordnungspolitik fördern“ (Auswärtiges Amt 2012: 8).

Für eine pragmatische Politik und konkrete Maßnahmen sind Präzisierungen notwendig: Erstens besteht in der deutschen Politik – wie auch in der Politik anderer westlicher Länder – ein Informationsdefizit darüber, wie sich die Ministerien der neuen Gestaltungsmächte international aufstellen und wie dieser interne Prozess koordiniert wird. Dabei wird sich schnell zeigen, dass die meisten dieser Länder vor ähnlichen Problemen stehen wie Deutschland, dabei oft andere Lösun-

gen anstreben, zugleich aber auch von westlichen Erfahrungen lernen wollen.

Zweitens liegt eine weitere Herausforderung darin, gemeinsame Agenden mit den neuen Gestaltungsmächten zu entwickeln. Es ist vollkommen klar, dass nur durch eine starke deutsche Präsenz innerhalb dieser Länder auch gemeinsame Positionen und Aktivitäten im globalen Kontext und in der Kooperation mit Drittländern entstehen. Trotz der großen Erfolge befinden sich die hier betrachteten Länder in einem großen Umbruchprozess, in dem internationales Engagement und auch deutsche Erfahrungen insbesondere zu brisanten globalen Themen weiterhin gefragt sind. Eine solidarische Unterstützung dieser Länder bei ihren internen Entwicklungsproblemen erleichtert gemeinsame Positionsfindungen, wenn es um internationale Prozesse geht.

Drittens sollten durch die deutsche auswärtige Politik auch die Möglichkeiten der Dreieckskooperation formuliert werden. Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland, beziehungsweise Europa, den neuen Gestaltungsmächten und Drittländern kann unter anderem zu einem entscheidenden Hebel zur Lösung von Konflikten in fragilen Staaten, zur nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung oder in der Armutsbekämpfung werden.

Die Liste der zu präzisierenden Fragen lasse sich fortsetzen. Dazu gehört die wichtige Rolle von Deutschlands Netzwerken im Bereich der Diplomatie, Wirtschaft, Wissenschaft, von Stiftungen und entwicklungspolitischen Einrichtungen. Wie sich diese Netzwerke in der Phase der Neuorientierung gegenüber den neuen Gestaltungsmächten besser in Wert setzen lassen, stellt eine Aufgabe der künftigen deutschen Politik dar.

Dabei sind die EU und hier besonders Deutschland als wichtigste Kraft innerhalb der EU durchaus nicht in einer defensiven Ausgangslage. Europa abzuschreiben, was inzwischen viele amerikanische Politiker, Politologen und Ökonomen tun, ist eine völlige Verkehrung der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung des Kontinents. Ausgehend vom Konzept der deutschen Bundesregierung „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ stellen unseres Erachtens die folgenden Themen besonders ertragreiche Ansätze für Kooperation dar:

- Die BRICS und IBSA agieren zwar nicht auf der Grundlage einer gemeinsamen konstruktiven Strategie, aber sie stimmen sich zuneh-

mend untereinander ab und nehmen Einfluss auf regionale und globale Agenden. Die horizontalen Netzwerke untereinander sind stärker geworden. Zunehmend werden Fonds für gemeinsame Aktivitäten aufgelegt, um *Agenda-Setting* zu betreiben. Die Kooperation ist nicht rein wirtschaftlicher Art, sondern enthält Pläne zur außenpolitischen Koordination, zur militärischen Zusammenarbeit, dem Austausch von Wissenschaftlern, der Anwerbung von Studenten, der Kooperation mit Experten, der Diplomatenausbildung, der Vertiefung der kulturellen Kooperation und verstärkt der abgestimmten Entwicklungshilfeaktivitäten. Insbesondere die großen Länder China, Indien und Brasilien engagieren sich mit neuen Inhalten, Formaten und Instrumenten in der Global Governance und bewirken eine Ausdehnung des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Einflusses auf globaler Ebene und in den verschiedenen Weltregionen. Ihr Abstimmungsverhalten und die wachsende Zahl von *Followers* in verschiedenen Foren, auf der UN-Ebene, in der WTO, im IMF und der Weltbank deuten auf einen grundlegenden Machtzuwachs von BRICS und IBSA hin. Diese Entwicklungen zu kennen und neue Ansätze zu antizipieren, stellt eine wichtige Aufgabe der Politikberatung dar.

- Dies gilt ebenso für die neuen Entwicklungen im Weltsystem. Es gibt inzwischen die G-20, die in vielen Fragen ihre Aktivitäten abstimmen. Zugleich erlebt die Welt einen Trend zum Regionalismus und zum Bilateralismus, die für ein liberales Handels- und Wirtschaftssystem nur eine *Second-best-Lösung* darstellen, an der besonders Deutschland und auch Europa kein Interesse haben können. Sich diesen Herausforderungen anzunehmen, sie zu begreifen, ist essentiell, um deutsche Politik in Zukunft besser gestalten zu können.³

³ Das multilaterale System gerät durch zahlreiche regionale Kooperationsverbände zunehmend unter Druck. Die Konferenz der APEC-Staaten im November 2011 verdeutlichte dies. Die USA versprechen sich von dieser stärkeren regionalen Kooperation und Integration Impulse für die eigene Wirtschaft. Der große Wirtschaftspol im Asien-Pazifik-Raum könnte einen großen Einfluss nicht nur auf den regionalen Handelsaustausch, regionalen Direktinvestitionen und Arbeitskräftemobilität nehmen, sondern auch eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung der WTO bzw. bei der Einhegung der Konzepte für einen stärkeren Multilateralismus ausüben. Allerdings hängt sehr viel davon ab, ob China bereit ist, eine solche regionale Blockbildung mitzutragen.

- Vietnam, Indonesien, Mexiko, Kolumbien, Nigeria, Malaysia, Türkei und andere sind die sogenannten „Nachrückerländer“, die im Windschatten der großen Gestaltungsmächte segeln. Sie weisen ein hohes Wirtschaftswachstum und zunehmend auch ein politisches Profil auf. Wie im Fall der großen Länder sollte sich die Zusammenarbeit nicht nur auf die Wirtschaft, sondern auch auf andere Politikfelder ausweiten. In allen Ländern sind politische Stiftungen, Entwicklungsorganisationen, verschiedene Kammern und natürlich zahlreiche Investoren tätig. Das Besondere an den „nächsten 11“-Staaten ist, dass sie einen Aufhol- und Industrialisierungsprozess durchmachen und häufig eine ähnliche Größe (Einwohnerzahl, Fläche) wie Deutschland aufweisen. Sie sind wesentlich kleiner als die BRIC und verfolgen eine sehr eigenständige Politik jenseits der großen Akteure. Sie stehen Kooperationen mit ähnlich großen Ländern positiv gegenüber und sind sehr wichtige Akteure in internationalen Foren (UN-System, Weltbank, IMF, WTO) und in der regionalen Kooperation (ASEAN, ECOWAS, SADC, MERCOSUR).
- Deutschland muss zur Entwicklung seiner *soft power* außer den diplomatischen, entwicklungspolitischen und militärischen Fähigkeiten sowie den Business-Netzwerken auch die wissenschaftlichen Netzwerke ausbauen. Über sie entstehen langfristige Beziehungen, vor allem wenn sie mit einer Ausbildung in Deutschland verbunden sind. In Deutschland ausgebildete Menschen können im Verlauf ihrer Karriere in wichtige Positionen gelangen und auch die zukünftige Kooperation mit Deutschland pflegen. Länder mit einer hohen Zahl von solchen Netzwerken haben bessere Chancen, auf die Gestaltung zukünftiger Entwicklungen Einfluss zu nehmen. So lässt sich *smart power* besser herstellen, d.h. die Fähigkeit wirtschaftliche und politische Macht mit *soft power* zu verbinden und in eine effektive Strategie zur Absicherung eigener Interessen umzuwandeln.
- Zivilgesellschaftliche Akteure nehmen auf die Gestaltung aller wichtigen Fragen einen großen Einfluss – sei es in der Entwicklungsagenda der Zukunft, in Klima- und Umweltfragen, in der Gestaltung von Fair-Trade-Vereinbarungen, Arbeitsstandards oder bei *Corporate Social Responsibility*. Viele der internationalen Abkommen wer-

den sogar ohne Beteiligung von Staaten beraten und in Verträge gegossen (Business Standards, Normen), aber die überwiegende Zahl von internationalen Abkommen wird unter Einschluss von Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen in aller Welt abgeschlossen. Einige der demokratischen Schwellenländer (vor allem Brasilien und Südafrika) beziehen die lokalen und internationalen NGOs in die Entwicklung ihrer Agenden und in ihre Strategien ein.

Entscheidend wird sein, ob und in welcher Weise die Bundesregierung auf die neuen Herausforderungen antizipierend eingehen wird. Gegenwärtig ist bei den BRICS und IBSA viel Rhetorik im Spiel: Die reale Politik unterscheidet sich oft von den Verlautbarungen und manchmal gibt es auch Überschätzungen der Einflussnahme der jeweiligen Regierungen. Die Diskussionen in China und Indien zeigen jedoch, dass sie intensiv an der Weiterentwicklung globaler und regionaler Strategien arbeiten. Diese zu kennen und gemeinsame Agenden auszuloten, ist eine der wichtigen Aufgaben für die künftige europäische und deutsche Politik.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Berlin: Auswärtiges Amt.
- Jisi, Wang (2011), China's Search for a Grand Strategy, in: *Foreign Affairs*, 90, 2, 68-79.
- Kappel, Robert (2011a), *Der Abstieg Europas und der Vereinigten Staaten – Verschiebungen in der Weltwirtschaft und Weltpolitik*, GIGA Focus Global, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global> (23. Februar 2012).
- Kappel, Robert (2011b), The Challenge to Europe: Regional Powers and the Shifting of the Global Order, in: *Intereconomics*, 5, 275-286.
- Kappel, Robert, und Birte Pohl (2012), *Economic Dominance*, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies.
- Laidi, Zaki (2011), *The BRICS Against the West?*, CERl Strategy Papers, 11, Hors Série, Paris.
- Nye, Joseph S. (2010), The Future of American Power, in: *Foreign Affairs*, 89, 6, 2-12.
- Sandschneider, Eberhard (2011), *Der erfolgreiche Abstieg Europas*, München: Hanser.
- Subramanian, Arvind (2011), *Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Washington, D.C.: Peterson Institute of International Economics.

■ Der Autor

Prof. Dr. Robert Kappel war von 2004-2011 Präsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg. Er beschäftigt sich gegenwärtig mit globalen wirtschaftlichen und politischen Machtverschiebungen durch die BRICS.

E-Mail: <kappel@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/kappel>>

Der Autor bedankt sich bei Thomas Bonschab für die vielen anregenden Diskussionen und wichtigen Hinweise zum Text.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Am GIGA German Institute of Global and Area Studies befasst sich der Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ mit dem regionalen und globalen Machtzuwachs regionaler Führungsmächte. Im Forschungsteam „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ wird die Außenpolitik aufstrebender Akteure in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten vergleichend untersucht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema (Auswahl)

Bank, André (2011), *Die Türkei und die Arabische Revolte: Regionalpolitischer Auf- oder Abstieg?*, GIGA Focus Nahost, 9, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Flemes, Daniel (Hrsg.) (2010), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham: Ashgate.

Flemes, Daniel, Dirk Nabers und Detlef Nolte (Hrsg.) (2012), *Macht, Führung und Regionale Ordnung. Theorien und Forschungsperspektiven*, Baden-Baden: Nomos.

Flemes, Daniel, Sören Scholvin und Georg Strüver (2011), *Aufstieg der Netzwerkmächte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

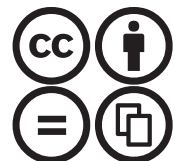
Godehardt, Nadine (2011), *Chinas Ankunft in der Welt – Chinesische Außenpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, GIGA Focus Asien, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Godehardt, Nadine, und Dirk Nabers (Hrsg.) (2011), *Regional Powers and Regional Orders*, London: Routledge.

Noesselt, Nele (2011), *Strategiewechsel in der chinesischen Europapolitik: Umweg über Deutschland?*, GIGA Focus Asien, 6, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A Focus
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM