

Zukünftige globale Machtverschiebungen: die Debatte in den deutschen Thinktanks

Flemes, Daniel; Nolte, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D., & Nolte, D. (2008). *Zukünftige globale Machtverschiebungen: die Debatte in den deutschen Thinktanks*. (GIGA Focus Global, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-274779>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zukünftige globale Machtverschiebungen: Die Debatte in den deutschen Thinktanks

Daniel Flemes und Detlef Nolte

Am 12. und 13. März 2008 haben die drei wichtigsten deutschen außen- und entwicklungspolitischen Thinktanks, das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), das GIGA German Institute of Global and Area Studies und die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) zusammen mit Vertretern des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundeskanzleramtes über „Neue Führungsmächte/Ankerländer – Herausforderungen und Perspektiven für die Politikgestaltung Deutschlands“ beraten. Damit wird eines der zentralen Themen zukünftiger Außenpolitik angesprochen.

Analyse:

- In den kommenden Dekaden bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts wird es zu einer Verschiebung des wirtschaftlichen und politischen Gewichtes verschiedener Weltregionen und einzelner Staaten kommen.
- Asien, aber auch einzelne Subregionen in Lateinamerika, Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten werden wirtschaftlich und politisch weiter an Bedeutung gewinnen.
- China wird möglicherweise in den nächsten zwanzig bis dreißig Jahren zur größten Volkswirtschaft aufsteigen, Indien könnte bis zur Jahrhundertmitte zu den USA aufschließen, falls sich der gegenwärtige Trend fortsetzt.
- Aufstrebende Mächte wie Brasilien, Südafrika oder das wiedererstarkende Russland werden gleichfalls eine größere Rolle in Weltwirtschaft und internationaler Politik spielen.
- Europa und die USA werden relativ an Einfluss verlieren und stehen bereits heute vor der Herausforderung, auf die zukünftigen Entwicklungen angemessen zu reagieren.
- Die wissenschaftliche Politikberatung kann einen Beitrag dazu leisten, die zukünftigen Entwicklungstrends, aber auch mögliche Krisen und Konflikte genauer zu erfassen, und dabei helfen, adäquate außenpolitische Strategien zu entwickeln.

Schlagwörter: Regionale Führungsmächte, globale Machtverschiebungen, multipolare Weltordnung, außenpolitische Implikationen, deutsche Thinktanks

1. Einleitung: Machtverschiebungen in der internationalen Politik

Joseph S. Nye (2004) verglich die Weltpolitik in seinem Buch „Soft Power“ mit einem dreidimensionalen Schachspiel, das man nur gewinnen kann, wenn man sowohl horizontal als auch vertikal spielt. Auf der obersten Ebene dominieren zwischenstaatliche militärische Fragen, und die USA sind die Hegemonialmacht in einer unipolaren Welt. Auf der mittleren Ebene geht es um wirtschaftliche Fragen. Die USA sind zwar ein starker Akteur, aber es handelt sich um eine multipolare Machtverteilung, mit einer – dies sei an dieser Stelle angemerkt – zunehmenden Machtverschiebung zuungunsten der USA. Auf der untersten Ebene geht es um transnationale Probleme wie etwa den Terrorismus, den Klimawandel oder die Verbreitung von Krankheiten und Seuchen. Auf dieser Ebene ist die Macht weit gestreut – unter Einbeziehung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Außerdem zeigt die Entwicklung seit dem 11. September, dass die einzige Supermacht nicht unverwundbar ist und die Globalisierung auch Entwicklungen gefördert hat, die selbst von den USA nur schwer zu steuern sind. Samuel Huntington versuchte die Vielschichtigkeit der Machtverteilung trotz einer relativen Dominanz der USA in fast allen Machtdimensionen mit dem Begriff „uni-multipolares System“ zu erfassen. In seinem 1999 veröffentlichten Aufsatz in „Foreign Policy“ stellt er die These auf, dass sich die uni-multipolare Weltordnung, wie er sie am Ende des 20. Jahrhunderts sieht, in den ersten Dekaden des 21. Jahrhunderts in eine multipolare Weltordnung transformieren wird.

Für eine Verstärkung der Entwicklung hin zu einer multipolaren Weltordnung spricht zunächst der globale Aufstieg neuer Akteure, der sich seit einigen Jahren abzeichnet: So wurde das India, Brazil, South Africa Dialogue Forum (IBSA) im Juni 2003 in Brasília auf den Weg gebracht, mit dem diese Staaten stärker wirtschaftlich und politisch kooperieren und ihre Positionen in Fragen der internationalen Politik abstimmen wollen. Noch im selben Jahr gründeten dessen Mitglieder die G-3 und trugen im Konzert der G-20 entscheidend zum Scheitern der WTO-Konferenz in Cancún bei. Brasilien und Indien wurden auf der WTO-Konferenz 2004 in Genf gemeinsam mit der EU, den USA und Australien in die G-5-Vorbereitungsgruppe der WTO aufgenommen. Und 2007 wurde die Teilnahme Chinas, Indiens, Brasiliens, Mexikos und Südafrikas bei den G-8-Gipfeln im Rahmen des Heiligendamm-Prozesses formalisiert.

Schließlich spiegelte auch die G-4-Lobby für die Reform der Vereinten Nationen (VN), in der Deutschland, Japan, Brasilien und Indien sich um ständige Sitze im Sicherheitsrat bewarben, ein gestiegenes Selbstbewusstsein und Anspruchsdenken dieser Akteure wider.

Wissenschaft, Politikberatung und politische Publizistik haben auf die sich abzeichnenden Machtverschiebungen in der internationalen Politik reagiert oder diese erst in das politische Bewusstsein einer größeren Öffentlichkeit gerufen. Den Anfang machte die Finanzberatungsfirma Goldman Sachs, die im November 2001 das Konzept der BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China) vorstellte und zwei Jahre später, im Oktober 2003, eine wirtschaftliche Entwicklungsprognose für diese Staaten bis 2050 abgab. Nach den 2007 überarbeiteten Prognosen (Goldman Sachs 2007) könnte China 2027 die USA als größte Volkswirtschaft überholen und Indien würde bis 2050 mit den USA gleichziehen. Die BRICs könnten zusammen bis 2032 ein höheres Sozialprodukt (in absoluten Zahlen, aber nicht pro Kopf) als die USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada (G 7) aufweisen. Obgleich die langfristigen Prognosen nicht unumstritten sind und von der Annahme einer linearen Entwicklung der Weltwirtschaft und dem Ausbleiben innenpolitischer Verwerfungen in der Ländergruppe ausgehen, war das BRIC-Konzept Ausgangspunkt für weiterführende und ergänzende Studien. Das kanadische Centre for International Governance Innovation (CIGI) erweiterte das BRIC-Konzept zum BRICSAM-Konzept, zunächst um Südafrika (S), einige ASEAN-Staaten (A) – Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand – und Mexiko (M), und fügte später noch Südkorea, Ägypten, Iran, Nigeria und die Türkei hinzu (BRIC plus). 2004 entfielen bereits 40 % der Weltwährungsreserven auf die BRICSAM-Staaten, nur geringfügig weniger als auf die OECD-Staaten.

Wird die zukünftige Weltordnung durch den Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte konfliktträchtiger? Im Rahmen des „offensiven Realismus“ postuliert Mearsheimer (2001), dass Großmächte die Hegemonie in ihrer eigenen Region anstreben und gleichzeitig zu verhindern versuchen, dass andere Großmächte die Hegemonie in ihren Bezugsregionen erringen. Regionale Hegemonialmächte wollen keine gleichwertigen Gegenspieler. Sie sind vielmehr daran interessiert, dass es in anderen Regionen mehrere um die Führung konkurrierende Mächte gibt. Dies würde ein *konfliktträchtiges Szenario* für die Zukunft heraufbeschwören. Aktuelle Konflikte um die regio-

nale Vormachtstellung oder der Versuch der USA, potenzielle regionale Vormächte einzuhegen (China in Asien), könnten für dieses Szenario sprechen.

Im Gegensatz dazu schließt die von A. F. K. Organski begründete *Power Transition Theory* (Tammen et al. 2000) einen *friedlichen Machtwechsel* nicht aus, auch wenn nach dieser Theorie das internationale System nur mit einer dominanten Macht als stabil angesehen wird. Der friedliche Machtwechsel an der Spitze des internationalen Systems setzt voraus, dass die aufstrebende Führungsmacht, die das internationale System bisher tragenden Normen und Regeln so internalisiert hat, dass sich die bisherige Führungsmacht mit dem relativen Machtverlust abfinden kann. Eine weitere Bedingung ist, dass sich auch die übrigen Großmächte und aufstrebenden Mächte eher durch Kooperation als durch Konflikt eine Nutzenmaximierung im Rahmen der internationalen Ordnung versprechen. Dies setzt voraus, dass die Regeln des internationalen Systems (oder der internationalen Wirtschaftsordnung) an die Interessenlagen der wichtigsten beteiligten Akteure angepasst werden, damit möglichst viele dieser Akteure zu einer positiven Bilanz ihres relativen Nutzens kommen. Die Wahrnehmung muss vorherrschen, dass die internationale Ordnung nicht nur die Interessen der dominierenden Macht widerspiegelt, sondern auch denjenigen der Mehrzahl der aufsteigenden Groß- und Mittelmächte dient. Auch für dieses Szenario gibt es Indikatoren, wie etwa die zu Anfang erwähnte Einbindung von Regionalmächten in internationale Institutionen und Foren. Welches der beiden Szenarien sich langfristig durchsetzen wird oder welche hybriden Konstellationen sich herausbilden werden, ist noch nicht absehbar.

2. Deutsche Thinktanks und die aufsteigenden Mächte

Auch die wichtigsten deutschen Thinktanks haben auf die Veränderungen und sich abzeichnenden Machtverschiebungen im internationalen System reagiert; zuerst das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn mit dem 2004 präsentierten Ankerlandkonzept, das später in Kooperation mit dem Institute of Development Studies in Brighton um das Projekt „Asian Drivers“ (China und Indien) erweitert wurde. Seit 2006 befasst sich die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin mit den „Führungsmächten als Partnern deutscher Außenpolitik“. Gleichfalls 2006 legte das GIGA German Institute of

Global and Area Studies in Hamburg sein Konzept der „regionalen Führungsmacht“ vor.

Das Ankerlandkonzept des DIE basiert auf einer Auftragsarbeit für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Definiert werden die „Ankerländer“ rein ökonomisch. Aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaften wird ihnen eine Schlüsselrolle in den jeweiligen Regionen zugeschrieben. Ankerländer sind das jeweils wirtschaftlich stärkste Land in der Region – gemessen am Anteil am regionalen BIP in den von der Weltbank abgegrenzten geographischen Ländergruppen – und Länder, die mindestens 20 % des übrigen kumulierten BIP der Region repräsentieren. Ankerländer sind aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichtes, ihres politischen Einflusses und ihrer zunehmenden Entschlossenheit zur Mitwirkung an internationalen Prozessen unverzichtbare Partner für die Lösung globaler strukturpolitischer Fragen. Die weitere entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit großen und wirtschaftlich erfolgreichen Ländern wie China, Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika liegt deshalb im vitalen Interesse Deutschlands. Das DIE untersucht, wie eine solche „neuartige“ Zusammenarbeit mit Ankerländern aussehen könnte. Daneben wurden vertiefende Studien über die Rolle der Ankerländer in der globalen Strukturpolitik sowie thematische Querschnittsanalysen in einzelnen Themenfeldern (z. B. Umwelt, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit, Dreiecks Kooperationen) erstellt. Aufgrund ihrer globalen Bedeutung spielen China und Indien innerhalb der Gruppe der Ankerländer eine herausgehobene Rolle. Daher betreibt das DIE ein spezielles Forschungsprojekt zur Bedeutung von China und Indien für die internationalen Beziehungen. Es geht darum, die Rolle der beiden Länder als Global-Governance-Akteure und die Auswirkungen der „Asian Drivers“ auf das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer zu analysieren.

Für die SWP gehören der Aufstieg und die Rückkehr von Führungsmächten als maßgeblichen Akteuren der internationalen Politik zu den grundlegenden Entwicklungen, denen das internationale System gegenwärtig unterworfen ist. Gerade für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik stellen diese Länder mögliche Partner für die globale Strukturpolitik und bei der internationalen Friedenssicherung dar. Die Wirksamkeit der Führungsmächte (auch jenseits der etablierten Staaten des G-8-Kontextes) wird insbesondere im jeweiligen regionalen

Machtgefüge deutlich. Damit eröffnen sich für die deutsche Außenpolitik einerseits neue Kooperationsmöglichkeiten und Handlungsspielräume, andererseits treten damit aber auch neue Akteure auf, die sich – in spezifischen Politikfeldern – konträr zu deutschen Interessen positionieren und dabei auf regionalen oder interregionalen Rückhalt bauen können. Das Projekt „Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik“ verfolgt das Ziel, diese Kooperationsmöglichkeiten auszuloten und Blockadepotenziale zu identifizieren. Angestrebt wird die Formulierung von Empfehlungen, wie deutsche Außenpolitik bezogen auf die Führungsmächte in bestimmten Politikfeldern effektiver gestaltet werden kann. Zu den ausgewählten Politikfeldern gehören internationale Finanzarchitektur und Welthandelsordnung, Good Governance, Klimapolitik und Konfliktprävention.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies hat zunächst 2006 das analytische Konzept der regionalen Führungsmacht entwickelt (siehe Übersicht 1). Ähnlich wie das Ankerlandkonzept des DIE und das Konzept der Führungsmacht der SWP wird damit ein Forschungsprogramm definiert. Dabei geht es um die regionale Einbettung von Großmächten und Mittelmächten, die Implikationen der Existenz oder des Fehlens einer regionalen Führungsmacht und die Ausprägung regionaler Machthierarchien. Mit den Dimensionen des Analysekonzepts der regionalen Führungsmacht können regionale Macht- und Kooperationsstrukturen erfasst werden.

Weitere wichtige Forschungsthemen des GIGA sind die interregionalen Beziehungen z. B. zwischen

Indien, Brasilien und Südafrika im Rahmen des IBSA-Forums, die Perzeption der Führungsrolle durch andere Führungsmächte und in der Region sowie die Rolle von regionalen Mittelmächten oder Secondary Powers in ihrem Verhältnis zu den regionalen Führungsmächten.

Die Forschungsansätze von DIE, SWP und GIGA können als komplementär angesehen werden (siehe Tabelle 1). Gemeinsam ist das Forschungsinteresse an aufsteigenden Mächten in Asien, Afrika, Lateinamerika sowie dem Nahen und Mittleren Osten, die Implikation für die internationale Ordnung sowie für die europäische und deutsche Außenpolitik. Dabei werden unterschiedliche Themenfelder besetzt, und auch hinsichtlich der wissenschaftlichen Ausrichtung gibt es Unterschiede. Das DIE richtet sich ausgehend von einer wachsenden Interdependenz zwischen alten Führungsmächten und den aufstrebenden Mächten methodisch vor allem am liberalen Institutionalismus aus und legt folglich einen Forschungsschwerpunkt auf Global-Governance-Strukturen. Die SWP vertritt einen realistischen Ansatz, ausgehend von nationalen außenpolitischen Interessen (Deutschlands und potenzieller Kooperationspartner), widmet sich aber auch Fragen von Global Governance im Hinblick auf diese Partner. Das GIGA kombiniert unterschiedliche methodische Ansätze, eine realistische Perspektive (Machtressourcen und -hierarchien) mit konstruktivistischen Elementen (Rollendefinitionen und Akzeptanz des Führungsanspruchs) und institutionalistischen Überlegungen (Rolle von Regionalorganisationen).

Übersicht 1: Regionale Führungsmacht – Analysekonzept des GIGA

| |
|--|
| <p>Eine regionale Führungsmacht ist ein Staat,</p> <ul style="list-style-type: none"> • der Teil einer geographisch, wirtschaftlich und nach ihrem politischen Selbstverständnis abgegrenzten Region ist, • der den Anspruch auf eine Führungsrolle in der Region erhebt (Selbstverständnis), • der entscheidenden Einfluss auf die geopolitische Abgrenzung und politisch-ideelle Konstruktion der Region ausübt, • der die materiellen (militärischen, wirtschaftlichen, demographischen), organisatorischen (politischen) und ideologischen Ressourcen für eine regionale Machtprojektion besitzt, • der mit der Region vernetzt ist, d. h., der relative Anteil am regionalen BIP reicht als Indikator nicht aus, notwendig ist auch die wirtschaftliche, politische und kulturelle Vernetzung mit der Region, • der tatsächlich großen Einfluss in regionalen Fragen/Angelegenheiten ausübt (Aktivitäten und Ergebnisse), • der diesen Einfluss auch und verstärkt über regionale Gouvernanzstrukturen ausübt, • der maßgeblich zur Herausbildung einer regionalen Identität oder eines regionalen Projektes beiträgt, • der ein kollektives Gut für die Region bereitstellt oder maßgeblich zu dessen Bereitstellung beiträgt, • der die regionale Sicherheitsagenda maßgeblich definiert, • dessen regionale Führungsrolle durch andere Akteure/Staaten innerhalb und außerhalb der Region, vor allem auch durch andere regionale Führungsmächte, anerkannt oder zumindest respektiert wird, • der in interregionale und globale Foren und Institutionen eingebunden ist und dort neben der Vertretung eigener Interessen zumindest ansatzweise auch als Sachwalter regionaler Interessen agiert. |
|--|

Quelle: GIGA.

Tabelle 1: Methodische Ansätze und Forschungsthemen deutscher Thinktanks

| | DIE | SWP | GIGA |
|----------------------------|---|---|--|
| Methodische Ansätze | Liberaler Institutionalismus Interdependenz | Realismus | Realismus Konstruktivismus Liberaler Institutionalismus |
| Forschungsthemen | Entwicklungszusammenarbeit Asian Drivers Klimawandel Global Governance | Partner der deutschen Außenpolitik Finanzarchitektur/Welthandelsordnung Good Governance Klimapolitik Konfliktprävention | Regionalisierungsprozesse Regionale Machthierarchien Regional Governance Interregionale Kooperation Secondary Powers |

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

Obwohl sich die Forschungsansätze und -fragen unterscheiden, werden teilweise dieselben Länder behandelt (siehe Tabelle 2). Drei aufsteigende Akteure der internationalen Politik werden von allen drei Thinktanks, trotz ihrer teilweise variierenden Forschungsansätze, übereinstimmend als Ankerländer oder (regionale) Führungsmächte definiert: Indien, Brasilien und Südafrika. China wird von der SWP unter einer anderen Fragestellung behandelt.

Tabelle 2: Behandelte Staaten* – DIE, GIGA und SWP

| | DIE | GIGA | SWP |
|--------------------------------------|---|--|------------------------------------|
| Ostasien/ Pazifik | China (Indonesien) (Thailand) | China Japan | Südkorea Thailand Australien |
| Lateinamerika/ Karibik | Brasilien Mexiko (Argentinien) | Brasilien <i>Argentinien</i> <i>Venezuela</i> | Brasilien Mexiko |
| Europa/ Zentralasien | (Russland) (Türkei) | | |
| Naher Osten/ Nordafrika | (Ägypten) (Iran) Saudi-Arabien) | Iran Ägypten Israel | |
| Südasien | Indien (Pakistan) | Indien <i>Pakistan</i> | Indien |
| Afrika südlich der Sahara | Südafrika (Nigeria) | Südafrika <i>Nigeria</i> | Südafrika |

* Die in Klammern gesetzten Staaten werden als Ankerländer definiert, Analysen liegen jedoch nicht vor. Die kursiv gesetzten Staaten sind Secondary Powers.

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

3. Instabile Multipolarität oder multi-multipolare Weltordnung?

Indien, China und andere aufstrebende Mächte haben die internationale Politik bereits transformiert, und ihr Einfluss wird in den kommenden Dekaden weiter zunehmen. Aber wie wird die zukünftige Weltordnung aussehen? Welche Bedeutung wird den

verschiedenen Weltregionen und den jeweiligen regionalen Führungsmächten zukommen? Wird sich ein „multiregionales System der internationalen Beziehungen“ (Hurrell 2007) konfigurieren?

Wie bereits erwähnt, hatte vor knapp zehn Jahren Samuel Huntington eine multipolare Weltordnung für das 21. Jahrhundert prognostiziert. Einige Indikatoren sprechen dafür, dass Huntingtons Prognose zutreffen könnte. Aber welche Form von Multipolarität wird sich herauskristallisieren?

- Eine instabile Multipolarität, wie von Humphrey und Messner (2006) befürchtet, mit Regionalmächten, die unzureichend in ein wirksames multilaterales System integriert sind und deshalb eine konfliktträchtige Politik der Machtbalance betreiben?
- Die Multipolarität eines Kartells oder Konzerts der Großmächte, das die Regeln für die internationale Politik festlegt und kontrolliert?
- Oder eröffnen sich durch die Multipolarität verschiedener Machtzentren (in Nord- und Südamerika, Europa, Asien, Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten) mehr Handlungsoptionen für die weniger mächtigen Staaten in den verschiedenen Weltregionen? Dann würde sich die uni-multipolare Weltordnung in eine multi-multipolare Weltordnung transformieren, die sich in Ansätzen bereits heute abzeichnet.

Je nachdem, welches der drei Szenarien sich verwirklichen wird, ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik. Reicht es aus, sich zukünftig in den Außenbeziehungen auf eine kleine Gruppe von Ankerländern oder Führungsmächten zu konzentrieren, oder muss das Netz der Außenbeziehungen umfassender und dichter geknüpft werden?

Wirft man einen Blick auf die derzeitigen regionalen Machtarchitekturen, so gibt es Anzeichen dafür, dass das letztgenannte Szenario zumindest auf mittlere Sicht die internationale Ordnung kennzeich-

nen könnte. Der Führungsanspruch von Regionalmächten wird häufig in Frage gestellt. Die Länder, die sich dem Führungsanspruch unterwerfen sollen, verweigern die Gefolgschaft. Einige dieser Länder stellen den Führungsanspruch in Frage oder konkurrieren um die regionale Führerschaft (etwa Venezuela im Verhältnis zu Brasilien). Einzelne regionale Mittelmächte oder Secondary Powers suchen nach Kooperationspartnern außerhalb ihrer Bezugsregion, um gemeinsame Interessen im globalen und interregionalen Rahmen durchzusetzen.

4. Implikationen für die Außenpolitik

Zur Lösung vieler globaler Fragen (etwa beim Klimaschutz) sind strategische Partnerschaften mit den regionalen Führungsmächten, vor allem mit China und Indien, unverzichtbar. Um langfristig eine Einbindung der aufstrebenden Mächte in die Global-Governance-Strukturen zu garantieren und einen friedlichen Wandel des internationalen Systems sicherzustellen, ist eine Anpassung der Governance-Strukturen an die Interessen und die zunehmende wirtschaftliche Macht dieser Akteure unabdingbar. Diese Themen, die bisher vor allem vom DIE behandelt wurden, werden auch zukünftig von Bedeutung sein. Dies gilt auch für die Frage nach gemeinsamen Interessen und möglichen Interessengegensätzen im Hinblick auf die deutsche Außenpolitik (SWP).

Eine Analyse, die auf die Entwicklung von Handlungsoptionen der deutschen Außenpolitik zielt, sollte die regionale Verankerung der Führungsmächte einbeziehen. Strategische Partnerschaften mit den regionalen Führungsmächten sind wichtig, aber nicht ausreichend. Mit Blick auf die Durchsetzung globaler Ziele mittels strategischer Partnerschaften kommt der Akzeptanz der Führungsmächte in ihren Bezugsregionen, also ihre Legitimation durch eine relativ stabile regionale Machtbasis, entscheidende Bedeutung zu.

Es zeigt sich, dass die regionalen Führungsmächte in ihren Bezugsregionen nicht unumstritten sind und sich, wie im Falle Indiens, Brasiliens und Südafrikas, mit teils erheblichen regionalen Akzeptanzdefiziten konfrontiert sehen. Mit den Machtzuwächsen regionaler Führungsmächte ist für die in der regionalen Machthierarchie zweitplazierten Staaten der größte relative Machtverlust verbunden. Aus der Perspektive der regionalen Führungsmächte stellt sich die Frage, welche Anreize sie den Secondary Powers bieten können, um sich im Gegenzug deren Gefolgschaft zu sichern. Angesichts einer zunehmend interdepen-

den Weltwirtschaft und des Machtungleichgewichtes zwischen den USA und insbesondere den demokratischen Regionalmächten des Südens (Indien, Brasilien und Südafrika) bieten sich für Secondary Powers wie Pakistan, Argentinien, Venezuela und Nigeria zahlreiche Alternativen zur Kooperation mit der jeweiligen regionalen Führungsmacht. Eine Option ist eine bilaterale Annäherung an die USA im Rahmen von Handels-, Energie- oder Militärabkommen, eine andere die Kooperation mit anderen externen Akteuren (EU, China) oder der Aufbau eigener interregionaler Netzwerke (Venezuela mit Iran).

Die regionalen Führungsmächte werden wichtige Akteure in ihren Regionen nur über den Aufbau regionaler Kooperationsstrukturen einbinden können, die den schwächeren Staaten eine Teilhabe an regionalen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Regionale Führerschaft ist auf mittlere Sicht nur in Form einer kooperativen Hegemonie vorstellbar. Dies eröffnet regionalen Secondary Powers und Mittelmächten mehr außenpolitischen Handlungsspielraum in der Region und über die Region hinaus.

Aus europäischer und deutscher Perspektive bietet sich eine zweigleisige Strategie aus strategischen Partnerschaften mit den regionalen Führungsmächten und einer engen Zusammenarbeit mit regionalen Kooperationsstrukturen an. Dies erhöht einerseits die Durchsetzungs-/Bindekraft interregionaler Abkommen und verringert andererseits das Risiko, dass die strategischen Partnerschaften die Kooperation mit anderen Partnern in der Region erschweren.

5. Zukünftige Themen und Fragen zur globalen Machtverschiebung:

Das Thema der globalen Machtverschiebungen und der Rolle von (regionalen) Führungsmächten bleibt eines der außenpolitischen Zukunftsthemen. Zu Teilaspekten liegen bereits interessante Studien vor, viele Themen bedürfen aber weitergehender Behandlung.

- Welche mittel- und langfristigen Konsequenzen hat eine multi-multipolare Weltordnung, die eine Vervielfältigung der globalen Machtzentren und eine größere außenpolitische Handlungsautonomie von in der globalen oder regionalen Machthierarchie nachgeordneten Staaten impliziert? Ein mögliches Szenario ist die Zunahme der regionalen Komponente der Außenpolitik, von sowohl Kooperationsstrukturen als auch Konflikten. Daneben könnte es wegen des erweiterten Handlungsspielraums von Secondary Powers und re-

gionalen Mittelmächten zur Verstärkung und zu neuen Formen interregionaler Zusammenarbeit kommen. Der Begriff der instabilen oder turbulenten Multipolarität könnte so neuen Sinn erhalten.

- Wie groß ist vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten globalen Machtverschiebungen die Gruppe der zukünftig für die internationale Ordnung und deutsche Außenpolitik relevanten Staaten außerhalb der heutigen OECD-Welt? Unstrittig ist das zukünftige Gewicht Chinas und auch Indiens. Danach zeigen sich Abstufungen und Unterschiede. So hat Goldman Sachs selbst die Gruppe der BRICs um die Gruppe der N 11, der elf nächstgrößeren Entwicklungsländer (Mexiko, Nigeria, Ägypten, die Türkei, Iran, Pakistan, Bangladesch, Südkorea, Vietnam, Indonesien, die Philippinen), erweitert. Überraschenderweise wird Südafrika nicht berücksichtigt. Ist es für eine Zukunftsprojektion ausreichend, die Bevölkerungszahl und das BIP in den Mittelpunkt zu stellen? Welche Bedeutung kommt dem Pro-Kopf-Einkommen oder dem technologischen Entwicklungsniveau zu? Schließlich sind viele der oben aufgelisteten Staaten noch Entwicklungsländer. Lässt sich die wirtschaftliche Größe eines Landes einfach in wachsenden politischen Einfluss umsetzen? Welche Bedeutung kommt ihr für die klassische außenpolitische Ressource realistischer Außenpolitik, militärische Macht, zu? Die Bevölkerungszahl hat vor dem Hintergrund einer wachsenden Technifizierung für bestimmte Arten der Kriegführung an Bedeutung verloren. Geht man von der Logik einer neuen multi-multipolaren Weltordnung aus, so ergeben sich möglicherweise auch für in der Machthierarchie nachgeordnete Staaten – Secondary Powers und regionale Mittelmächte – neue außenpolitische Handlungsspielräume z. B. als Agendasetter oder wichtige Koalitionsbilder bei bestimmten Themen internationaler Politik.
- Die bisherigen Prognosen über die zukünftigen Machtverschiebungen zwischen den Weltregionen gehen von einer weitgehend linearen Entwicklung der Weltwirtschaft und keinen dramatischen innenpolitischen Umbrüchen in den aufsteigenden Wirtschaftsmächten aus. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der letzten drei Dekaden des 20. Jahrhunderts scheint es angebracht, auch mögliche Umbruch- und Kriszenarien in Bezug auf die (regionalen) Führungsmächte zu entwickeln. Es sei daran erinnert, wie schnell sich Themen wie der Abstieg der USA, der unaufhaltsame Aufstieg Japans und die Vorzüge der „asiatischen Werte“

hinsichtlich der so genannten „Tigerstaaten“ abwechselten.

- Welche Konsequenzen hat die sich abzeichnende Multi-Multipolarität für die Sicherheitspolitik, insbesondere für die Proliferation von Atomwaffen? Das Risiko besteht, dass die Verfügung über Atomwaffen als wesentliches Symbol für den Status einer Großmacht oder regionalen Führungsmacht angesehen wird. Indien und die US-amerikanische Reaktion auf die indische Atompolitik könnten einen negativen Präzedenzfall geschaffen haben. Entscheidenden Einfluss auf die zukünftige Entwicklung werden die weitere Entwicklung des Iran und möglicherweise in Zukunft die Atompolitik Brasiliens haben. Eine weitere Proliferation von Atomwaffen unter den regionalen Führungsmächten könnte innerhalb der Regionen zu Gegenreaktionen oder zu einem Spillover etwa bei Secondary Powers führen.

Die Forschung und Politikberatung zu den genannten Themen sollte langfristig gefördert und gegebenenfalls verstärkt werden.

Literatur

- Cooper, Andrew F./Antkiewicz, Agata/Shaw, Timothy M. (2006): *Economic Size Trumps All Else? Lessons from BRICSAM*, CIGI Working Paper No. 12, Dezember.
- Goldman Sachs (2007), *BRICs and Beyond*, London.
- Humphrey, John D./Messner, Dirk (2006): *Unstable Multipolarity? China's and India's Challenges for Global Governance*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Briefing Paper No. 1.
- Huntington, Samuel (1999): *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs*, 78:2, S. 35-49.
- Hurrell, Andrew (2007): *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*, in: *International Affairs*, 83:1, S. 127-146.
- Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, New York/London.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York.
- Shaw, Timothy M./Cooper, Andrew F./Antkiewicz, Agata (2007): *Global and/or Regional Development at the Start of the 21st Century? China, India and (South) Africa*, in: *Third World Quarterly*, 28:7, S. 1255-1270.
- Tammen, Ronald L. et al. (2000): *Power Transitions Strategies for the 21st Century*, New York.

■ Die Autoren

Prof. Dr. Nolte ist Vizepräsident des GIGA German Institute of Global and Area Studies und unterrichtet Politische Wissenschaft und Lateinamerika-Studien an der Universität Hamburg.

E-Mail: nolte@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/nolte>.

Dr. Daniel Flesmes ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA German Institute of Global and Area Studies und Koordinator des Regional Powers Network (RPN).

E-Mail: flesmes@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/flesmes>.

■ Gegenwärtige Forschung im GIGA zum Thema

Das GIGA ist zurzeit mit dem Aufbau des Regional Powers Network (RPN) befasst. Gemeinsam mit den Gründungspartnern – Universität Oxford, Sciences Po in Paris und Universität Hamburg – soll das RPN als internationales Forschungsnetzwerk für die internationalen Beziehungen und Comparative Area Studies etabliert werden. Weitere Netzwerkpartner sind Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Human Sciences Research Council (HSRC) in Pretoria, Nehru University in Neu-Delhi, China Institutes of Contemporary International Relations (CICIR) und Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS) an der Nanyang Technological University (NTU) in Singapur. Im Aufbau befindet sich auch die Website der RPN, u. a. mit einer Datenbank, einer Forschungsbibliografie, einem Expertenverzeichnis, einer Übersicht über gegenwärtige Forschungsprojekte und einem Diskussionsforum zum Forschungsbereich „Regionale Führungsmächte in Afrika, Asien, Lateinamerika sowie im Nahen und Mittleren Osten“. Das RPN wird im Rahmen des „Paktes für Forschung und Innovation“, vorläufig von 2008 bis 2010, finanziert. Weitere Informationen: rpn@giga-hamburg.de.

■ Veröffentlichungen des GIGA zum Thema „Regionale Führungsmächte“ (Auswahl)

Betz, Joachim (2008): Weltwirtschaftliche Schwerpunktverschiebung nach Asien?, *GIGA Focus Global*, Nr. 2.

Engel, Ulf (2007): Westafrikanischer Hegemon oder Scheinriese? Nigeria in der internationalen Politik, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 7.

Erdmann, Gero (2007): Südafrika – afrikanischer Hegemon oder Zivilmacht?, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 2.

Flesmes, Daniel (2007): Brasilien – Regionalmacht mit globalen Ambitionen, *GIGA Focus Lateinamerika*, Nr. 6.

Flesmes, Daniel (2007): Can Emerging Middle Powers Challenge the International System? State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum, *GIGA Working Paper* No. 55, August.

Flesmes, Daniel (2007): Conceptualising Regional Power in International Relations – Lessons from the South African Case, *GIGA Working Paper* No. 53, Juni.

Flesmes, Daniel (2006): Brazil's Nuclear Policy. From Technological Dependence to Civil Nuclear Power, *GIGA Working Paper* No. 23, Juni.

Nabers, Dirk (2008): China, Japan and the Quest for Leadership in East Asia, *GIGA Working Paper* No. 67, Februar.

Nabers, Dirk (2007): Crisis, Hegemony and Change in International Politics. *GIGA Working Paper* No. 50, Mai.

Nolte, Detlef/Stolte, Christina (2007): Machtressource Bioenergie: Eine neue strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und den USA, *GIGA Focus Lateinamerika*, Nr. 3.

Nolte, Detlef (2006): Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte, *GIGA Working Paper* No. 29, Oktober.

Scholvin, Sören/Mattes, Hanspeter (2007): Geopolitik und sicherheitspolitisches Potenzial neuer regionaler Führungsmächte, *GIGA Focus Global*, Nr. 8.

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 sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg