

## Die Neuvermessung der Welt und die deutsche Außenpolitik

Kappel, Robert; Reisen, Helmut

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:

Kappel, R., & Reisen, H. (2015). *Die Neuvermessung der Welt und die deutsche Außenpolitik*. (GIGA Focus Global, 2). 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-431154>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## ***Die Neuvermessung der Welt und die deutsche Außenpolitik***

Robert Kappel und Helmut Reisen

Wie soll sich Deutschland in einer neu vermessenen Welt mit den stärker werdenden Akteuren China und Indien aufstellen? Die Volksrepublik China betreibt nun eine selbstbewusste globale Finanzdiplomatie. Was bedeutet das für die strategische Ausrichtung der deutschen Außenpolitik im Spannungsfeld zwischen der transatlantischen Bindung und den international immer selbstbewusster agierenden neuen Mächten?

### **Analyse**

- Auf internationaler Bühne geht von China eine immer stärkere Sogwirkung aus. Die Gründung der New Development Bank (NDB) der BRICS-Staaten und der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), die Internationalisierung des Renminbi und der Bedeutungszuwachs der BRICS-Gruppe in der G20 und in den globalen Debatten sind nur einige Bausteine einer groß angelegten Strategie Chinas und der anderen neuen regionalen Führungsmächte.
- Die USA sind zwar immer noch der wichtigste internationale Akteur, die wichtigste militärische Weltmacht und nach der Europäischen Union (EU) und China die dritt-wichtigste Wirtschaftsmacht der Welt, aber ihr Einfluss und ihre globale Strahlkraft nehmen deutlich ab.
- Die EU und auch Deutschland sind weiterhin an einer engen Kooperation mit den USA interessiert, aber die transatlantische Partnerschaft beginnt zu erodieren. Andererseits hat die EU zahlreiche internationale Verbindungen geknüpft, die wichtigsten sind die strategischen Partnerschaften mit China und Indien.
- Die EU ist allerdings bislang nur in geringem Maße fähig, globale öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen und sich als Zivilmacht zu etablieren.

*Schlagwörter: Deutschland, Europäische Union, Indien, Vereinigte Staaten, Volksrepublik China, internationale Prozesse und Tendenzen, Strukturveränderungen im internationalen System*

## Pax Americana – und danach?

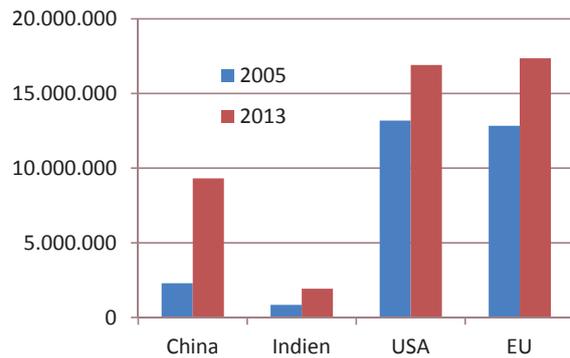
Es wird oft behauptet (und genauso oft bestritten), dass die *Pax Americana* sich dem Ende zuneigt. Mit diesem Begriff wird die internationale Führungsposition der Vereinigten Staaten spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bezeichnet. Die Bretton-Woods-Institutionen, die OECD und die NATO lassen sich als Lenkungsinstrumente unter amerikanischer Führung verstehen. Anders als in den 1990er Jahren nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihrer Satelliten wird die Welt heute nicht mehr als unipolar empfunden, sondern als multipolar oder apolar. Die Kohäsionskraft der USA hat nachgelassen, was sich am deutlichsten in Afrika und im Nahen Osten zeigt. Weder gelingt es der Regierung Obama, den Terrorismus wirksam zu bekämpfen, noch, die widerstreitenden Führungsansprüche Saudi-Arabiens, des Iran, der Türkei und Ägyptens einzudämmen. Die USA müssen den weiteren Rückgang ihres Einflusses hinnehmen, die wirtschaftliche und militärische Macht des einstigen Welthegeemonen und die Attraktivität des amerikanischen Modells erodieren. In die Bresche sind weder China noch Indien oder Russland getreten; alle drei Staaten zeigen nur geringe Bereitschaft und Fähigkeit, ordnend in Konflikte einzugreifen. Trotz starker wirtschaftlicher Verbindungen im Nahen Osten ist die EU dort kein eigenständig handelnder politischer Akteur; mit Ausnahme Afrikas gilt dies für alle Weltregionen.

Der seit mehr als drei Jahrzehnten zu beobachtende wirtschaftliche Aufstieg Chinas (Kapitel 2011b; Reisen 2013) und das zeitverzögerte außenpolitische Engagement der Volksrepublik besonders im Rahmen der BRICS-Gruppe<sup>1</sup> und in der globalen Finanzdiplomatie (Wang 2014) haben Chinas internationalen Führungsanspruch begründet. Die Grafiken 1 bis 3 verdeutlichen die Verschiebung der globalen Gewichte. Die EU bleibt der größte Wirtschaftsraum der Welt, gefolgt von den USA (Grafik 1). Im Vergleich mit den anderen betrachteten Ländern sind die USA das bei Weitem reichste Land,<sup>2</sup> erst mit weitem Abstand folgt China; Indien liegt weit abgeschlagen (Grafik 2). Aber China holt deutlich auf, was die recht hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (Grafik 3) und die steigenden Pro-Kopf-Einkommen zeigen.

1 Zur BRICS-Gruppe gehören die Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2 Länder wie Luxemburg, Norwegen, die Schweiz, Singapur und einige Ölscheichtümer haben ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als die USA.

Grafik 1: BIP\* in Mio. USD, 2005-2013



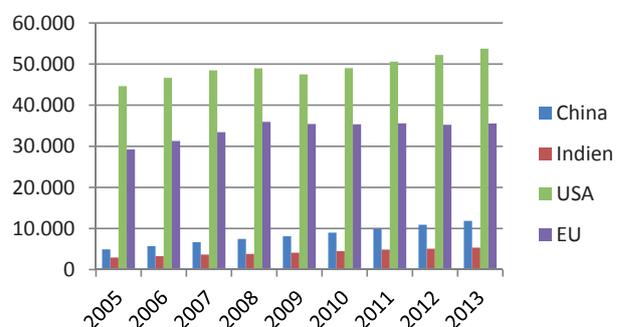
\* Das BIP wird zu aktuellen Wechselkursen ermittelt, um die wirtschaftliche Lage verschiedener Länder miteinander vergleichen zu können.

Quelle: Daten der Weltbank, online: <<http://data.worldbank.org/indicator>> (23. April 2015).

Die hier vorgelegten Daten können natürlich nur eine grobe Orientierung geben, aber sie legen nahe, dass China zu einem herausragenden internationalen Akteur wird, während dies für Indien, Russland, Brasilien, Südafrika oder auch Indonesien und Mexiko nicht in gleichem Maße gilt.

Die globalen Veränderungen werden auch daran deutlich, dass sich die Kooperation zwischen China, Indien und Russland – trotz unterschiedlicher Auffassungen in vielen Fragen (Sicherheit, Klima, Handel, UN-Sicherheitsrat, Ukraine-Russland-Konflikt) – schnell vertieft hat und sie gemeinsam mit den anderen BRICS-Staaten eine Art Gegenmodell zum Westen anstreben. Das Ansehen der BRICS-Gruppe hat sich mit dieser Agenda deutlich erhöht. Zunehmend werden globale Entscheidungen von den BRICS-Staaten mitgestaltet.

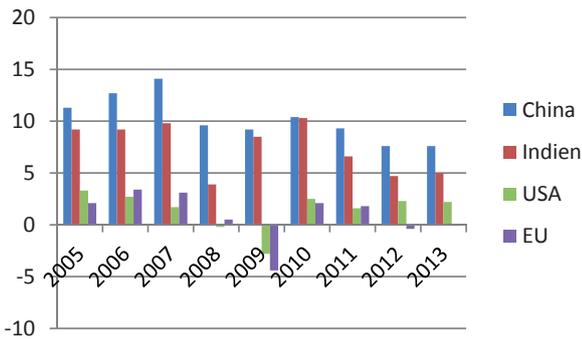
Grafik 2: Pro-Kopf-Einkommen (GNI-PPP\*) in USD, 2005-2013



\* Das Pro-Kopf-Einkommen (GNI-PPP) ist das auf ein Jahr berechnete Durchschnittseinkommen der Einwohner eines Landes in Kaufkraftparitäten.

Quelle: Daten der Weltbank, online: <<http://data.worldbank.org/indicator>> (23. April 2015).

**Grafik 3: Wachstumsraten des BIP in Prozent, 2005-2013**



Quelle: Daten der Weltbank, online: <<http://data.worldbank.org/indicator>> (23. April 2015).

### Gutwillige Hegemonen?

Inwieweit sind die vier Staaten China, USA, Indien und Deutschland noch oder schon in der Rolle eines „gutwilligen, solidarischen Hegemonen“ (*benign hegemon*)? Charles Kindleberger (1973, 1986) hat zentrale Kriterien für Führungsmacht herausgearbeitet. Seiner Definition nach stellt der gutwillige Hegemon verlässliche Regelsysteme zur Verfügung und wird daher als stabilisierende Macht anerkannt, die einen Beitrag zum Frieden leistet. Die Übernahme dieser Rolle setzt nach Kindleberger die Bereitschaft voraus, einen überproportionalen Anteil der Kosten für die Stabilisierung des internationalen Finanz- und Wirtschaftssystems zu tragen. Der Hegemon muss über die Macht und die Kapazitäten verfügen, diese Rolle auszufüllen, und insbesondere folgende Bedingungen sichern (Kindleberger 1973):

- die Akzeptanz offener Märkte, damit Exporte aus Krisenregionen absorbiert werden können;
- die antizyklische Bereitstellung von langfristiger Finanzierung;
- ein stabiles Wechselkurssystem;
- die Sicherung makroökonomischer und geldpolitischer Koordination;
- die Bereitschaft, als „Kreditgeber letzter Instanz“ zu fungieren;
- friedliche internationale Beziehungen;
- Fähigkeit zur Transformation.

Der Hegemon muss bereit sein zu führen, was ihm nach Kindleberger nur durch Forschungsleistungen, hohe Produktivität und Mobilität gelingt. Der Hegemon muss also auch eine wirtschaftlich führende Macht sein. Er muss die Fähigkeit zur politischen und wirtschaftlichen Transformation (*capacity to transform*) entwickeln.

Kleine Staaten verfügen nach Kindleberger nicht über wirtschaftliche Macht, sie haben einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Produktion öffentlicher Güter und tragen keine Verantwortung für das gesamte System. Doch wenn kleine Länder sich zu „bewussten parallelen Aktionen“ zusammenfänden, so Kindleberger (1981), könnten sie mächtig werden und dem Hegemon etwas entgegensetzen. Die „Macht der Machtlosen“ (Narlikar 2015) kann sich durch gemeinschaftliche Aktionen vergrößern.

Welche Rolle spielen die USA, China, Deutschland und Indien bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter im Finanz- und Wirtschaftssektor sowie zur Friedenssicherung? Mit Tabelle 1 wird eine schematische Darstellung angeboten; die Kalibrierung ist notgedrungen subjektiv und etwas willkürlich.

#### Offene Märkte

China ist als Entwicklungsstaat wie Indien am Aufbau und Schutz neuer Industrien interessiert. Deutschland und die USA waren bislang trotz ihres Agrarprotektionismus klassische Freihandelsnationen. Die Transpazifische Partnerschaft (Trans-Pacific Partnership, TPP) und die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) widersprechen jedoch dem bisherigen Freihandelsstatus Deutschlands und der USA; sie unterminieren die multilateralen Regeln der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) und zielen auf die Durchsetzung vornehmlich amerikanischer Normen und die Eindämmung Chinas (*China containment*).

**Tabelle 1: Führungsanspruch nach den Kindleberger-Kriterien\***

Öffentliche Güter	China	Deutschland	Indien	USA
Offene Märkte	(X)	X	0	X
Langzeitfinanzierung	X	(X)	0	0
Wechselkursstabilität	(X)	(X)	(X)	0
Makrokoordination	0	0	(X)	X
Gläubiger letzter Instanz	(X)	0	0	X
Friedenssicherung	0	(X)	0	(X)
Fähigkeit zur Transformation	X	(X)	(X)	X

\* X steht für positiv, (X) für gemischt, 0 für negativ.

Quelle: Eigene Bewertungen.

### *Langzeitfinanzierung*

Bei der antizyklischen Bereitstellung von Langfristkrediten gilt China bereits als vorbildlich. Seit Ende der 1990er Jahre begannen nationale chinesische Finanzinstitutionen, großzügige Entwicklungs- und Exportkredite an Entwicklungsländer zu vergeben. Damit errang China eine führende Position, die in letzter Zeit durch den Aufbau paralleler multilateraler Entwicklungsbanken noch gestärkt wurde (Heilmann et al. 2014; Shambaugh 2013). Diese Finanzinstitutionen haben durchaus das Potenzial, zur ernsthaften Konkurrenz der US-geführten Weltbank und der Asiatischen Entwicklungsbank zu werden (Reisen 2015). Indien hat hier bislang keine Führungsaufgaben wahrgenommen.

Deutschland hat mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) immerhin eine gut ausgestattete Entwicklungsbank und beteiligt sich kräftig an der Europäischen Investitionsbank (EIB). Allerdings hat Deutschland im Rahmen der Eurozone durch Verhinderung der Fiskalunion und gemeinsamer Staatsanleihen eindeutig bremsend gewirkt und sich einer konstruktiven Führungsrolle verweigert – trotz seines großen Beitrags zur Finanzierung der verschiedenen Rettungsschirme.

Die USA zeichnen sich eher als Förderer prozyklischer Finanzierung aus, insbesondere durch die Betonung privater Portfolioinvestitionen und den allgegenwärtigen Druck zum Abbau von Kapitalverkehrskontrollen.

### *Wechselkursstabilität*

Seit Aufgabe der Goldbindung des Dollar und dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse hat sich die Geldpolitik der US Federal Reserve erklärtermaßen an nationalen Zielen orientiert; die globale geldpolitische Führung wurde aufgegeben. Mit einer de facto-Bindung des Renminbi an den US-Dollar hat China einen globalen Währungskrieg verhindert, seit die Japaner und die Europäische Zentralbank bewusst den Außenwert ihrer Währungen schwächen. China zeigt hier (noch) globale Verantwortung.

Deutschland spielt bei der Erhaltung der Eurozone eine gemischte Rolle. Sicherlich: Im Verbund mit Frankreich hat Deutschland im Maastricht-Vertrag festgelegte Kriterien verletzt und von der EU-Kommission eingeleitete Sanktionsverfahren verhindert. Doch mehr zählt, dass Deutschland die Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für eine funktionierende Währungsunion – Fiskal- und Bankenunion, gemeinsamer Markt für Staatsanleihen – aktiv torpediert hat.

### *Makrokoordination*

Hier bleiben die USA unangefochtene Führungsmacht, etwa im Rahmen der G20-Gruppe, wo sie Druck in Richtung makroökonomische Koordination und Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte (*beggar-thy-neighbor*-Politiken durch hohe Überschüsse in der Leistungsbilanz) ausüben. In China und Deutschland wird das Verständnis für die Notwendigkeit globaler makroökonomischer Koordination durch neomerkantilistische Mentalität und weitgehende Ignoranz gegenüber keynesianischen Kreislau fzusammenhängen behindert.

### *Gläubiger letzter Instanz*

Nach wie vor spielt die US Federal Reserve international die wichtigste Rolle als *lender of last resort* im Falle weltweiter systemischer Finanzkrisen. Aufgrund unterentwickelter Geldmärkte und noch vorhandener Kontrollen im Kapitalverkehr kann die People's Bank of China diese Rolle noch nicht spielen. Aber Chinas hohe Fremdwährungsreserven und Staatshaushalte wurden in der globalen Finanzkrise 2007/2008 energisch genutzt, um einen Einbruch der Wirtschaftsleistung effektiv zu verhindern.

### *Friedenssicherung*

Die USA haben ihre Fähigkeit verloren, global als Friedensstifter zu agieren. Der Bürgerkrieg in Syrien und im Irak, der Aufstieg des Islamischen Staates (IS) und die Unfähigkeit, die demokratischen Bewegungen im Nahen Osten zu stärken, verweisen auf die Grenzen der *hard and soft power* der USA. Viele Beobachter deuten dies als Zeichen für den relativen Abstieg der USA. In Regionen ohne eindeutige Führungsmacht, wie im Nahen Osten, bilden sich neue Machtkonstellationen heraus, was sich am schärfer werdenden Konflikt zwischen den Ländern Saudi-Arabien, Iran, Türkei und Ägypten zeigt (Fürting 2014).

China, das außer in UN-Missionen kaum als Weltakteur in Friedensprozessen und Konfliktregionen aufgetreten ist, kann gegenwärtig noch nicht in die Fußstapfen der USA treten und ist auch nicht bereit, sich entsprechend aufzustellen. China muss, mit Ausnahme der Beziehungen zu seinen Anrainerstaaten, als „zögerlicher Hegemon“ angesehen werden, der sich strikt an die Prinzipien der Vereinten Nationen – Nichtintervention und Nichteinmischung – hält (Noesselt 2015). Indien ist, mit Ausnahme von Aktivitäten in der unmittelbaren Nachbarschaft, eher nicht geneigt und fähig, als Stabilisierer zu fungieren.

### Fähigkeit zur Transformation

Noch immer zeigen die USA die größte Kapazität zur Transformation, gefolgt von Deutschland bzw. der EU. Sie verfügen über die besten Universitäten und Forschungseinrichtungen, sie entwickeln ihre totalen Faktorproduktivitäten<sup>3</sup> schneller als alle anderen Staaten, die Einwanderungsrate ist hoch. Doch vor allem China nähert sich immer stärker dem Niveau der westlichen Welt, entwickelt Transformationsfähigkeiten und übt damit zunehmend ökonomische Macht aus. Indien ist in jeder Hinsicht ein Nachzügler.

Ergänzend zur Prüfung entlang der Kindleberger-Kriterien ist zu fragen, welchen Einfluss die USA, China, Indien und Deutschland auf die Lösung zahlreicher internationaler Konfliktherde und Gefährdungslagen nehmen. Dies soll an acht globalen wie regionalen Herausforderungen für die Staatengemeinschaft untersucht werden (Tabelle 2). Natürlich wird hier nur ganz undifferenziert die Richtung angegeben, in der die jeweiligen Regierungen zur Lösung der einzelnen politischen Konfliktbereiche gewirkt haben.

Die USA und auch China zeigen nur ein mäßiges Interesse, konzeptionelle und finanzielle Leistungen für ein globales Klimaregime zur Verfügung zu stellen. Fast ohne Bedeutung ist Indien, während Deutschland zumindest rhetorisch Flagge zeigt. In der Konsequenz ist ein allgemein verbindliches Klimaregime, das auch implementiert wird, unwahrscheinlich. Inwiefern andere Optionen zur Geltung kommen, hängt unter anderem von der Bereitschaft ab, Klima-Clubs zu gründen, die sich auf Ziele verständigen und Maßnahmen umsetzen; dazu gehören auch Sanktionen (Betz und Never 2015).

In der Migrationspolitik haben die USA als Einwandererland eine vollkommen andere Ausgangslage als China und Indien, die sich bislang kaum den Herausforderungen von Fluchtbewegungen und der Bekämpfung von Fluchtursachen widmen. Hingegen steht Europa durch die Bürgerkriege in den Nachbarregionen Naher Osten, Nord- und Westafrika und Osteuropa und die Flucht von Hunderttausenden von Menschen vor terroristischen Gruppen oder den wirtschaftlichen und sozialen Krisen in Afrika und dem Nahen Osten vor sehr großen Herausforderungen, denen bislang nur mit unzu-

<sup>3</sup> Die totale Faktorproduktivität ist ein Maß für die Produktivität. Sie gibt an, welcher Teil des Wachstums der Produktion nicht auf ein Wachstum des Einsatzes der Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) zurückgeführt werden kann, sondern auf den technischen Fortschritt.

**Tabelle 2: Einflussnahme und Führungsfähigkeit\***

Öffentliche Güter	China	Deutschland	Indien	USA
Klimapolitik	(X)	(X)	0	(X)
Migration und Fluchtbewegungen	0	(X)	0	(X)
IS-Terror	0	0	0	(X)
Friedensmission in Mali	0	(X)	0	(X)
Zerfall Libyens	0	0	0	(X)
Iranisches Atomprogramm	0	(X)	0	(X)
Afghanistankrise	0	(X)	0	X
Ukraine-Russland-Krise	0	X	0	(X)

\* X steht für positiv, (X) für gemischt, 0 für negativ.

Quellen: Eigene Erhebungen; Betz und Never 2015; Destradi 2014; Destradi und Jakobkeit 2015; Fürtig 2014; Never und Betz 2014; Noesselt 2015

reichenden Maßnahmen begegnet wurde. Immerhin gibt es in der EU und auch in den einzelnen EU-Ländern die Bereitschaft, Hunderttausende von Flüchtlingen aufzunehmen.

Den Kampf gegen den IS und andere terroristische Organisationen führen – wenn auch halbherzig – lediglich die USA, manchmal auch in Kooperation mit europäischen Ländern (wie Frankreich im Kampf gegen Boko Haram in Nigeria). Auch bei der Lösung der Afghanistankrise und der Krise in der Ukraine bzw. dem völkerrechtswidrigen Verhalten Russlands haben die USA Verbündete in der EU. Demgegenüber kommen auf diesem Gebiet weder von China noch von Indien Konzepte und konkrete Maßnahmen. Gleiches gilt für die Zerfallsprozesse in Libyen. Hingegen ist die EU und hier allen voran auch die deutsche Regierung bereit, durch Verhandlungen eine weitere Eskalation der Ukrainekrise zu vermeiden. Indien und China sind weder in der Afghanistankrise noch im Ukraine-Russland-Konflikt als bedeutende Akteure aufgetreten.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die USA weniger denn je eine hegemoniale Rolle in den oben genannten Konfliktbereichen einnehmen, sie ziehen sich eher zurück. An die Stelle der USA sind jedoch weder Deutschland, die EU oder Russland noch die aufstrebenden Mächte China und Indien getreten. Das entstandene Vakuum wurde nicht gefüllt. In der zugespitzten weltpolitischen Lage und nach dem weiteren Zerfall von Staaten (Südsudan, Somalia, Jemen, Libyen, Syrien) haben einige regio-

nale Führungsmächte versucht, ihren Einfluss zu vergrößern, wie beispielsweise die Türkei und Saudi-Arabien, ohne jedoch über die Kapazitäten zur Lösung der Herausforderungen durch Terrorismus und Staatszerfall zu verfügen (Fürtig 2014).

## Die Rolle Deutschlands und Europas

Angesichts der offenkundigen Schwäche der internationalen Gemeinschaft stellt sich die Frage, wie sich Deutschland und die EU geopolitisch aufstellen sollen. Dabei gilt es festzuhalten, dass Europa in den letzten Jahren nicht nur durch eine relative wirtschaftliche Stagnation, sondern vor allem durch die Krisen im Euroraum sowie durch die aufkommenden politischen Krisen (Ukraine/Russland, Naher Osten) in seinem Aktionsradius stark eingeschränkt ist. Dies liegt einerseits an internen Streitigkeiten sowie unterschiedlichen nationalen Interessen, andererseits sind diese großen Herausforderungen durch die EU allein nicht zu lösen. So ist dem geostrategischen Agieren Russlands (beispielsweise mit der Gründung der Eurasischen Union) sowie den gemeinsamen Aktionen der BRICS-Gruppe, in der Russland eine große Rolle spielt, bislang keine adäquate Kooperationsstrategie entgegengesetzt worden.

Ähnliches gilt für das Agieren Chinas und Indiens, die bislang weder in Afghanistan noch im Iran in der Lage und willens sind, globale öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen (Destradi und Jakobeit 2015). Auch im Rahmen der strategischen Partnerschaften der EU und Deutschlands mit Indien und China fehlen gemeinsame Konzepte, Kapazitäten und die finanziellen Ressourcen zur Lösung der oben genannten Konflikte. In Deutschland selbst sind die Strategien, mit denen sich die Bundesregierung außenpolitisch neu positionieren und größere internationale Verantwortung übernehmen möchte, noch nicht entwickelt worden.

Es stellt sich folglich die Frage, wie Deutschland – als einzelner Akteur und im Rahmen der EU – international führen und Verantwortung übernehmen wird und mit welchen Verbündeten Deutschland versuchen kann und wird, die regionale und globale Ordnung aktiv zu gestalten. Deutschland hat ökonomische Macht, besitzt auch Gestaltungsmacht, hat eine positive Ausstrahlung; das deutsche Wirtschaftsmodell und sein Konzept ziviler Machtausübung werden als besonders charakteristisch für Deutschland herausgestellt (Jakobeit et al. 2010; Kappel 2014). Entscheidend ist aber, wo es

sich verortet und wo es faktisch gestaltend eingreift.

Inzwischen wurden diese Fragen einer neuen deutschen außenpolitischen Perspektive zur Diskussion gestellt.<sup>4</sup> Zunehmend wächst die deutsche Regierung in die Rolle eines „wohlmeinenden Hegemonen“ hinein, spielt eine aktive Rolle im Rahmen der EU und ist bereit, mehr globale Verantwortung zu übernehmen. Deutschland wandelt sich offenbar von einer (geo-)ökonomischen Macht zu einem europäischen Hauptakteur, der in Kooperation mit den europäischen Regierungen und durch seine enge Kooperation mit China, durch sein Engagement im Konflikt Ukraine/Russland und durch seine globale Politik an Profil gewinnt.

Noch mangelt es jedoch an Handlungsfähigkeit, was sich unter anderem in der bislang recht profillosen Nahost- und Afrikapolitik zeigt. Ein strategisches Agieren ist noch nicht erkennbar (Kappel 2014). Das trifft gleichermaßen auch für die von Konflikten geprägte transatlantische Kooperation zu (TTIP, Ukraine, Beitritt einiger europäischer Länder zur AIIB). Eine Neubestimmung der Nordatlantik-Politik zwischen den USA und der EU ist derzeit nicht sichtbar.

Gegenwärtig überwiegen noch die Zweifel an der Fähigkeit Deutschlands, als wohlmeinender Hegemon zu agieren. Zu Recht fragt Günther Maihold, Politikwissenschaftler und stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): „Wie kann sich deutsche Außenpolitik davon befreien, zu stark opportunistisch, ad hoc und reaktiv ausgerichtet zu sein?“ (Maihold 2014: 48). Wie der Politologe Hanns Maull (2014) verdeutlicht, muss Deutschland ein *upgrading* seiner Außenpolitik vornehmen und endlich den europäischen und internationalen Erwartungen gerecht werden. Dazu bedürfe es der Lösung zahlreicher Probleme, beispielsweise der Legitimation deutscher Außenpolitik, und eines Engagements für die Etablierung der EU als außenpolitischer Akteur; Deutschland solle durch seine Vorbildfunktion wirken und nicht durch Hegemonie.

Die deutschen Entscheidungsträger wissen, wie wenig Deutschland jenseits von Europa die Koordinaten der Politik ändern kann, und sie wissen auch, dass in der globalen politischen Arena viele Akteure mit unterschiedlichen Vorstellungen reden, handeln und blockieren, sodass es kaum mög-

<sup>4</sup> Siehe dazu den Abschlussbericht des Review-2014-Prozesses, Auswärtiges Amt (2015), *Review 2014 – Krise – Ordnung – Europa*, online: <[www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text_node.html)> (4. Mai 2015).

lich ist, wirklich *leadership* zu zeigen und erfolgreich zu steuern. Noch ist China nur eine „Teilmacht“ in der Weltgesellschaft (Shambaugh 2013; Noesselt 2015), aber offenkundig ändern sich die Koordinaten der Weltpolitik. Die Welt wird neu vermessen. China, Indien und die anderen BRICS-Staaten zeichnen sich durch ihre Fähigkeit und ihren Willen aus, die regionale und internationale Entwicklung zu beeinflussen. Wenn die deutsche Politik diese Entwicklungen antizipiert und ein Instrumentarium entwickelt, das diesen Verschiebungen Rechnung trägt, ihre Kapazitäten zur Lösung globaler Herausforderungen in Wert setzt und mit Bündnispartnern in der EU oder mit anderen Mittelmächten versucht, globale wie regionale Lösungen durchzusetzen, dann können Deutschland und Europa ihr lädiertes Image als wirtschaftlicher Kern der Weltwirtschaft, als Wohlstandsmodell und als Zivilmacht aufbessern und stehen nicht als zögerliche Akteure im Abseits.

#### Literatur

- Betz, Joachim, und Babette Never (2015), *Kollektive Selbstblockade? Weshalb der Pariser Klimagipfel scheitert*, GIGA Focus Global, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.
- Destradi, Sandra (2014), *Afghanistans Nachbarn und die Drohkulisse der „Null-Option“*, GIGA Focus Global, 2, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.
- Destradi, Sandra, und Cord Jakobeit (2015), *Global Governance Debates and Dilemmas: Emerging Powers' Perspectives and Roles in Global Trade and Climate Governance*, in: *Strategic Analysis*, 39, 1, 60-72.
- Fürtig, Henner (Hrsg.) (2014), *Regional Powers in the Middle East*, New York: Palgrave Macmillan.
- Heilmann, Sebastian, et al. (2014), *China's Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order*, MERICS China Monitor, 19, Berlin: Mercator Institute for China Studies.
- Jakobeit, Cord, Robert Kappel und Ulrich Mückenberger (2010), *Zivilisierung der Weltordnung: Normbildung durch transnationale Netzwerke*, in: *Leviathan*, 3, 411-427.
- Kappel, Robert (2011a), *The Challenge to Europe: Regional Powers and the Shifting of the Global Order*, in: *Intereconomics*, 46, 5, 275-286.
- Kappel, Robert (2011b), *On the Economics of Regional Powers: Theory and Empirical Results*, in: Nadine Godehardt und Dirk Nabers (Hrsg.), *Regional Powers and Regional Orders*, London: Routledge, 68-92.
- Kappel, Robert (2014), *Global Power Shifts and Germany's New Foreign Policy Agenda*, in: *Strategic Analysis*, 38, 3, 341-352.
- Kindleberger, Charles (1970), *Power and Money: The Economics of International Politics and the Politics of International Economics*, New York und London: Palgrave Macmillan.
- Kindleberger, Charles (1973), *Die Weltwirtschaftskrise*, München: dtv.
- Kindleberger, Charles (1981), *Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides*, in: *International Studies Quarterly*, 25, 2, 242-254.
- Kindleberger, Charles (1986), *Hierarchy versus Inertial Cooperation*, in: *International Organization*, 40, 4, 841-847.
- Maihold, Günter (2014), *Zwischen Selbstbeschau und Machtinvestition: Deutsche Außenpolitik vor neuen Herausforderungen*, in: *WeltTrends*, 96, 40-50.
- Mauß, Hanns W. (2014), *Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken*, GIGA Focus Global, 1, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.
- Narlikar, Amrita (2015), *The Power of the Powerless: The Politics of Poverty at the Doha Round*, in: *Foreign Affairs*, 12. März, online: <[www.foreignaffairs.com/articles/143254/amrita-narlikar/the-power-of-the-powerless](http://www.foreignaffairs.com/articles/143254/amrita-narlikar/the-power-of-the-powerless)> (20. April 2015).
- Never, Babette, und Joachim Betz (2014), *Comparing the Climate Policy Performance of Emerging Economies*, in: *World Development*, 59, 1-15.
- Noesselt, Nele (2015), *China's Foreign Strategy After the 18th Party Congress: Business as Usual?*, in: *Journal of Chinese Political Science*, 20, 1, 17-33.
- Reisen, Helmut (2013), *Chinas langer Aufstieg in der Weltwirtschaft oder wie Kollaps-Szenarien kollabieren*, GIGA Focus Global, 9, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.
- Reisen, Helmut (2015), *Die Entwicklungsbanken der Schwellenländer und die multilaterale Finanzarchitektur*, in: *Wirtschaftsdienst*, 4, 1-6, online: <<http://wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2015/4/die-entwicklungsbanken-der-schwellenlaender-und-die-multilaterale-finanzarchitektur/>> (12. Mai 2015).
- Schieder, Siegfried (2014), *Zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit: Deutschlands Rolle in der Eurozone*, in: *Leviathan*, 42, 3, 363-397.
- Shambaugh, David (2013), *China Goes Global*, Oxford: Oxford University Press.
- Wang, Hongying (2014), *From „Taoguang Yanghui“ to „Yousuo Zuowei“: China's Engagement in Financial Multilateralism*, CIGI Papers, 52, Waterloo, On: Centre for International Governance Innovation.

## ■ Die Autoren

Prof. Dr. Robert Kappel ist Wirtschaftswissenschaftler und ehemaliger Präsident des GIGA (2004-2011). Seit 2011 ist er als Senior Research Fellow am GIGA tätig.

<robert.kappel@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/kappel>

Prof. Dr. Helmut Reisen ist Wirtschaftswissenschaftler und war bis 2012 Forschungsdirektor am OECD Development Centre in Paris. Er leitet heute die ShiftingWealth Consulting, Berlin.

<hr@shiftingwealth.com>, <www.shiftingwealth.com>

Die Autoren verfassen den Blog „Weltneuvermessung“: <https://weltneuvermessung.wordpress.com/>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Der GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ befasst sich mit Ähnlichkeiten und Unterschieden der regionalen und globalen Entwicklung von Macht- und Governance-Strukturen unter Beteiligung staatlicher, nichtstaatlicher und hybrider Akteure. Untersucht werden auch die außenpolitischen Strategien sogenannter Regionalmächte und ihre Auswirkungen auf internationale Politikfelder sowie die Herausbildung von Global Governance und transnationalen Normbildungsprozessen unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim (2015), Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65, 7-9, 23-29.

Garzón, Jorge (2014), Hierarchical Regional Orders: An Analytical Framework, in: *Journal of Policy Modeling*, 36, 1, 26-46.

Kappel, Robert (2014), Aufstieg und Fall von Nationen: Warum manche Länder aufsteigen und zu Regional Powers werden, in: Aram Ziai (Hrsg.), *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie*, Baden-Baden: Nomos, 153-181.

Noesselt, Nele (2014), Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?, *GIGA Focus Global*, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

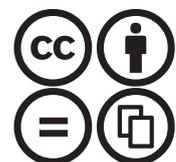
Plagemann, Johannes (im Erscheinen), *Cosmopolitanism in a Multipolar World: Soft Sovereignty in Democratic Regional Powers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Prys, Miriam, und Benedikt Franz (2014), *Der 6. BRICS-Gipfel: Rückschritt oder Institutionalisierung?*, *GIGA Focus Global*, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Prys, Miriam, und Thorsten Wojczewski (im Erscheinen), Rising Powers, NGOs and North-South Relations in Global Climate Governance: The Case of Climate Finance, in: *Politikon: South African Journal of Political Studies*.



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. 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; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Ellen Baumann;

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