

## Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik: ein Bericht aus der Forschung

Husar, Jörg; Maihold, Günther; Mair, Stefan; Niedermeier, Pia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Husar, J., Maihold, G., Mair, S., & Niedermeier, P. (2008). *Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik: ein Bericht aus der Forschung*. (SWP-Studie, S 36). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-249053>

### 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.

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Jörg Husar / Günther Maihold / Stefan Mair / Pia Niedermeier*

# Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik

Ein Bericht aus der Forschung

S 36  
Dezember 2008  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-  
lich die persönliche Auf-  
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2008

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Neue Akteure in der globalen Politik:  
Eine Kritik bestehender Forschungsansätze**
- 9 Ankerländer
- 12 Regionale Führungsmächte
- 16 **Neue Führungsmächte**
- 16 Definition »Neue Führungsmächte«
- 19 Kriterien für die Eignung als  
Partner der deutschen Außenpolitik
- 20 Auswahl der Fallstudien
- 23 **Grenzen der Kooperation mit Führungsmächten**
- 23 Bündnisverpflichtungen
- 24 Koalitions- und Strategiefähigkeit der neuen Führungsmächte
- 25 Kosten und Nutzen einer potentiellen Zusammenarbeit
- 27 **Globale und regionale Ordnungspolitik – Partner und Formate**
- 27 Einzelne Partner
- 29 Politikfeldspezifische Partner und Blockierer
- 30 *Demokratieförderung:  
diverse Führungsmächte und diverse Dialogstrukturen*
- 32 *Konfliktprävention und Krisenmanagement: multilaterale  
Zusammenarbeit mit neuen Partnern und Politikfeldpartnerschaften*
- 33 *Handels- und Klimapolitik: Politikfeldverknüpfung*
- 35 Partner und Blockierer in einer  
politikfeldübergreifenden Perspektive
- 37 **Anforderungen an die deutsche Außenpolitik**
- Anhang**
- 40 Abkürzungen
- 41 Tabelle 2: Potentielle Partner und Blockierer nach Politikfeldern
- 42 Exkurs: Was unterscheidet eine Mittelmacht von einer  
Regionalmacht?

*Jörg Husar ist Forschungsassistent in der Forschungsgruppe Globale Fragen  
Prof. Dr. Günther Maihold ist stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts  
der Stiftung Wissenschaft und Politik  
Dr. Stefan Mair ist Forschungsdirektor des Forschungsinstituts der Stiftung  
Wissenschaft und Politik  
Pia Niedermeier ist Forschungsassistentin der Institutsleitung*

## **Neue Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik. Ein Bericht aus der Forschung**

Die vorliegende Studie präsentiert in komprimierter Form die Ergebnisse des SWP-Projekts »Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik«, die in ausführlicherer Form Niederschlag in einer Buchveröffentlichung beim Nomos-Verlag gefunden haben (Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair [Hg.], *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2009). Ausgangspunkt der Überlegungen waren zwei fundamentale Aufgaben deutscher Außenpolitik: die globale Ordnung zu gestalten und regionale Risiken einzudämmen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sind umfangreiche Potentiale bislang ungenutzt geblieben. Unklare Ziele, breit gestreute Mittel und Instrumente sowie wechselnde Akteure und Aufmerksamkeiten führen bisweilen dazu, dass die deutsche Außenpolitik bestimmte Bereiche der Außenbeziehungen sich selbst überlässt bzw. lediglich verwaltet, anstatt sie strategisch (mit) zu gestalten. Die Beziehungen zu den aufstrebenden Mächten der globalen Politik, die hier als »neue Führungsmächte« bezeichnet werden, können diese Mängel exemplarisch illustrieren.

Mit diesen Mächten bestehen zwar teilweise relativ dichte Beziehungen – eine strategische Konzeption für deren Nutzung ist jedoch nicht erkennbar. Für eine wirksame Interessenvertretung erscheint es jedoch unerlässlich, dass Deutschland seine Interessen und Handlungsstrategien verstärkt parallel und komplementär zum europäischen Verbund in der Staatengemeinschaft artikuliert. Das vorläufige Scheitern des deutschen Bemühens um einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen macht die Suche nach Partnern bei der Ausfüllung einer deutschen Führungsrolle und die damit verbundene Gestaltung von Weltordnungspolitik außerhalb bestehender multilateraler Handlungskontexte (EU, Nato, G 8) noch dringlicher. Dabei geht es auch um die Nutzung und den Ausbau des außenpolitischen Potentials auf bi- und multilateraler Ebene. Für den Umgang mit neuen, gleichgesinnten Partnern müssen geeignete Formen und Instrumente definiert werden. Besonderes Augenmerk ist aber auch auf die Gestaltung der Beziehungen mit »Problemstaaten« und möglichen »Blockierern« zu legen.

Zielsetzung des Projekts war es dementsprechend, Möglichkeiten der Kooperation mit neuen Partnern auszuloten, Blockadepotentiale zu identifizieren und Empfehlungen zu formulieren, wie deutsche Außenpolitik bezogen auf die Führungsmächte und auf bestimmte Politikfelder effektiver gestaltet werden kann. Forschungsleitend waren folgende Fragestellungen:

- ▶ Bietet die Kooperation mit Führungsmächten sinnvolle Ansatzpunkte für die Ausfüllung einer Mittelmachtrolle Deutschlands?

- ▶ Bestehen lohnenswerte Ansätze zur Gestaltung von »global governance« (politikfeldbezogen und politikfeldübergreifend) mit diesen Partnern?
- ▶ Welche Staaten qualifizieren sich hierfür besonders?
- ▶ Welche Führungsmächte spielen in welchen Politikfeldern die Rolle eines ausschlaggebenden Blockierers?
- ▶ Welche Anforderungen stellen die Kooperation und der Umgang mit diesen Führungsmächten (auch bezogen auf ihr Blockadepotential) an die Instrumente deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik?

Fast alle Autoren des Projekts waren sich in einem Punkt einig: Damit die Beziehungen zu Führungsmächten ertragreich gestaltet werden können, ist es nicht so sehr notwendig, zusätzliche Instrumente bereitzustellen. Die Vielfalt der Instrumente deutscher Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik ist groß und die meisten von ihnen kommen in der Kooperation mit den sieben in diesem Projekt behandelten Führungsmächten auch zum Einsatz. Augenfällig ist jedoch, dass die Instrumente nicht aufeinander abgestimmt sind. Die zentralen Empfehlungen dieser Studie sind daher:

- ▶ Die Konstruktion eines strategischen Überbaus für den Einsatz des außenpolitischen Instrumentariums.
- ▶ Die Schaffung bzw. verstärkte Nutzung institutionalisierter politikfeldübergreifender Dialogstrukturen – auf bilateraler Ebene, aber auch in Gestalt neuer multilateraler Formationen.
- ▶ Der verstärkte Einsatz auswärtiger Kulturpolitik und wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit in mittelfristiger Perspektive.
- ▶ Die intensivere Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in die Kooperationsbeziehungen.

Gelingt es der deutschen Politik nicht, Verfahren, Strukturen und Institutionen der auswärtigen Politik zu reformieren, wird es ihr nicht nur schwerfallen, die Beziehungen zu neuen Führungsmächten effektiv zu gestalten, sondern auch den eigenen Anspruch auf eine internationale Führungsrolle aufrechtzuerhalten.

## Neue Akteure in der globalen Politik: Eine Kritik bestehender Forschungsansätze

Im internationalen System ist gegenwärtig der Aufstieg bzw. die Rückkehr von Führungsmächten als maßgeblichen Akteuren in der internationalen Politik zu beobachten. Für die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sind diese Länder mögliche Partner bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik und den Bemühungen um internationale Friedenssicherung. Die Wirksamkeit der Führungsmächte – insbesondere jenseits der etablierten Staaten der G 8 – lässt sich im jeweiligen regionalen Machtgefüge ablesen, aber auch in ihrem direkten Engagement auf internationaler Ebene. Mit dem Aufstieg der Führungsmächte eröffnen sich für die deutsche Außenpolitik einerseits neue Kooperationsmöglichkeiten und Handlungsspielräume, andererseits stellen sich aber auch neuartige Herausforderungen im Falle jener Mächte, die sich konträr zu deutschen Interessen positionieren und dabei auf regionalen bzw. interregionalen Rückhalt bauen können. Die neuen Führungsmächte sind nicht nur unter dem Gesichtspunkt ihres wachsenden ökonomischen Gewichts als Zukunftsmärkte oder Ressourcenquelle bedeutsam. Sie üben auch Einfluss in den Ländern ihrer Region aus und verschaffen sich zusehends Gehör auf internationaler Ebene. Neben den klassischen Schwellenländern gilt es auch jene Staaten zu berücksichtigen, die neben einer Funktion als regionaler Ordnungsfaktor auch die Rolle eines Leitbilds für die zukünftige Gestaltung von Weltpolitik erlangen können.

Die hier angesprochenen Staaten, die im weitesten Sinne den »secondary powers« oder »intermediate states« zugeordnet werden können, gelten in der Fachliteratur meist als heterogene Gruppe von Staaten, die in der Hierarchie des internationalen Staatensystems eine den Großmächten nachgeordnete Position einnehmen.<sup>1</sup> Ihre Rolle in diesem System wird unterschiedlich gesehen: Von den einen werden sie als jene Akteure betrachtet, die sich vor allem als »free rider« betätigen und eine passive, von Drohung oder Unterordnung bestimmte Rolle bei der Lösung internationaler Probleme spielen.<sup>2</sup> Andere betrachten die Staaten dieser Gruppe als Akteure, die notwendige Beiträge zur Aufrechterhaltung internationaler Ordnungsmuster und Regime leisten. Im Schatten von Großmächten sind sie durchaus in der Lage, wichtige Leistungen zur Unterstützung und Steuerung einer auf Stabilität ausgerichteten globalen Ordnungspolitik zu erbringen.<sup>3</sup> Im Gegensatz zu kleinen Mächten, die sich als »penetrated

Globaler und regionaler  
Bedeutungszuwachs

Divergierende theo-  
retische Einordnungen

<sup>1</sup> Vgl. Laura Neack, *Beyond the Rhetoric of Peacekeeping and Peacemaking: Middle States and International Politics*, Lexington, KY 1991, S. 24.

<sup>2</sup> So Charles Krauthammer, »The Unipolar Moment«, in: *Foreign Affairs*, 70 (1991) 1, S. 23–33.

<sup>3</sup> Vgl. Andrew F. Cooper/Richard A. Higgott/Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver 1993.



Kooperation mit  
Führungsmächten

political systems«<sup>4</sup> beschreiben lassen, besitzen »secondary powers« ausreichende Möglichkeiten zur Gestaltung unabhängigen außenpolitischen Handelns, auch wenn dies nicht für alle Interessensfelder in gleichem Maße gelten mag.

Mit welchen dieser »secondary powers« sollte Deutschland nun seine Beziehungen vertiefen? In den USA ist bereits ab 1996 bezogen auf sogenannte »pivotal states« eine ähnliche Debatte geführt worden, die jedoch von einem stark entwicklungspolitischen Fokus geprägt war.<sup>5</sup> Zusätzliche öffentliche Aufmerksamkeit hat die Diskussion durch ein Papier der Investmentbank Goldman Sachs gewonnen, das im Jahre 2003 unter dem Titel »Dreaming with BRICs: The Path to 2050« veröffentlicht wurde und den Begriff der BRICs (Brasilien, Russland, Indien, China) einführt, der inzwischen in jeder Tageszeitung verwendet wird.<sup>6</sup>

Welche Staaten sind  
Führungsmächte?

In dieser immer weitere Kreise ziehenden Debatte werden heute je nach Ansatz sehr unterschiedliche Staaten als »neue maßgebliche Akteure« gefasst. Tabelle 1 gibt die Anzahl der Nennung einzelner Staaten in neun Listen solcher Länder wieder.

Von Listen zur Auswahl

Mit derartigen Länderlisten ist allerdings noch wenig gewonnen. Um es mit den Urhebern der »pivotal states«-Diskussion zu sagen: »Eine exakte Liste zu haben ist weniger wichtig als eine Debatte darüber anzustoßen, warum, vom Standpunkt der nationalen Interessen der USA aus betrachtet, einige Entwicklungs- und Schwellenländer wichtiger sind als andere.«<sup>7</sup> Die entscheidende Frage für die deutsche Diskussion lautet daher analog: Welche Länder eignen sich aus deutscher Sicht als Partner jenseits des bestehenden europäischen, transatlantischen und G-8-Beziehungsgeflechts, um globale Ordnungspolitik zu gestalten und für regionale Stabilisierung zu sorgen?<sup>8</sup> Jede Antwort auf diese Frage muss implizit oder explizit auf einem Katalog von Kriterien basieren. Bislang befinden sich zwei Konzepte in der Diskussion, die solche Kriterien aufgestellt haben: das *Ankerland*-Konzept (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) und das Konzept der *regionalen* Führungsmächte (German Institute of Global and Area Studies). Beide Konzepte sollen im Folgenden kurz vorgestellt und kritisch beleuchtet werden.

4 Vgl. James N. Rosenau, »Pretheories and Theories of Foreign Policy«, in: R. Barry Farrell (Hg.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston 1966, S. 27–92.

5 Vgl. Robert S. Chase/Emily B. Hill/Paul Kennedy, »Pivotal States and U.S. Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 75 (1996) 1, S. 33–51, und dies. (Hg.), *The Pivotal States. A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, New York/London 1999.

6 Vgl. Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs, 1.10.2003 (Global Economics Paper Nr. 99), <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>> (eingesehen am 1.2.2007).

7 »Having an exact list is less important than initiating a debate over why, from the standpoint of U.S. national interests, some states in the developing world are more important than others« (Chase/Hill/Kennedy, »Pivotal States and U.S. Strategy« [wie Fn. 5], S. 48f).

8 Vgl. Stefan Mair, »Südafrika – regionale Führungsmacht als Partner deutscher Außenpolitik?«, in: Peter Molt/Helga Dickow (Hg.), *Kulturen und Konflikte im Vergleich*, Baden-Baden 2006, S. 771–781.

Tabelle 1

**Zahl der Nennungen in neun Länderlisten**

(»Pivotal states«, BRICs, Ankerländer, MDG-1-Fokusländer, MDG-7-Fokusländer, Next-11, Regionale Führungsmächte, BRICSAM, E7 Emerging Economies)

---

8	Indien
7	Brasilien, China
6	Ägypten, Indonesien
5	Iran, Mexiko, Nigeria, Südafrika, Russland, Türkei
4	Pakistan
3	Thailand
2	Argentinien, Bangladesch, Malaysia, Philippinen, Südkorea
1	Algerien, Äthiopien, DR Kongo, Japan, Peru, Saudi-Arabien, Sudan, Vietnam, Venezuela

---

Quelle: eigene Darstellung nach Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Goldman Sachs, 1.10.2003 (Global Economics Paper Nr. 99); Andreas Stamm, *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004 (DIE Discussion Paper 1/2004); Robert S. Chase/Emily B. Hill/Paul Kennedy, »Pivotal States and U.S. Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 75 (1996) 1, S. 33–51; Jim O’Neill/Dominic Wilson/Roopa Purushothaman/Anna Stupnytska, *How Solid Are the BRICs?*, Goldman Sachs 2005 (Global Economics Paper Nr. 134); John Hawksworth, *The World in 2050: How Big Will the Major Emerging Market Economies Get and How Can the OECD Compete?*, PricewaterhouseCoopers, März 2006; Andrew F. Cooper/Agata Antkiewicz/Timothy M. Shaw, *Economic Size Trumps All Else? Lessons from BRICSAM*, Waterloo, Ontario (Canada): Centre for International Governance Innovation (CIGI), 2006 (CIGI Working Paper Nr. 12); Daniel Flesmes/Detlef Nolte, *Zukünftige globale Machtverschiebungen: Die Debatte in den deutschen Thinktanks*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2008 (Giga-Focus Global, Nr. 5/2008).

**Ankerländer**

Das Ankerland-Konzept kann als der erste ausgearbeitete Beitrag zur deutschen Debatte über »neue maßgebliche Akteure« gelten. Mit der Ausarbeitung hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) beauftragt. Erwartet wurden Empfehlungen, »welche Rolle die EZ [Entwicklungszusammenarbeit] im Rahmen umfassender außenpolitischer und wirtschaftlicher Beziehungen mit den Schwellen- und Ankerländern spielen soll.«<sup>9</sup> Insofern steht das Konzept zunächst in Zusammenhang mit der Frage, ob Deutschland überhaupt Entwicklungszusammenarbeit mit großen, wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern wie China, Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika betreiben sollte und, wenn ja, in

Genese des  
Ankerland-Konzepts

<sup>9</sup> Andreas Stamm, *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2004 (DIE Discussion Paper 1/2004), Vorwort, S. 5.

- These  
welcher Form.<sup>10</sup> Die Antwort darauf und zugleich die zentrale These des Ankerland-Konzepts lautet:  
»Ankerländer – die führenden regionalen Wirtschaftsmächte – sind aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts, ihres politischen Einflusses und ihrer zunehmenden Entschlossenheit zur Mitwirkung an internationalen Prozessen unverzichtbare Partner für die Lösung globaler struktureller politischer Fragen. Eine weitere Zusammenarbeit mit diesen Ländern liegt daher im vitalen Interesse Deutschlands.«<sup>11</sup>
- Methodenkritik  
Das Konzept der Ankerländer, so wurde kritisiert, sei kein wissenschaftliches Analyseinstrument, sondern eine rhetorische »Wortschöpfung« im Dienste der Absicht, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Staaten zu rechtfertigen, die »sonst vielfach aus dem Kompetenzbereich der EZ herausfallen würden.«<sup>12</sup> Als Kriterium für die Abgrenzung der Ankerländer wird in dem Konzept statt eines Bündels von Indikatoren lediglich ein einziger Indikator gewählt: der Anteil des Bruttoinlandsprodukts eines Landes an der Summe der Bruttoinlandsprodukte einer Region, wobei die von der Weltbank definierten Weltregionen zugrunde gelegt wurden. Damit gerät das Konzept in die Reichweite des Vorwurfs, »ökonomischen Reduktionismus« zu betreiben,<sup>13</sup> zumal es sich bei dem gewählten Indikator um einen »Platzhalter (kein perfekter Maßstab!) für ›Wichtigkeit‹ handele.<sup>14</sup> Der in der zentralen These postulierte politische Einfluss wird dagegen in keiner Weise operationalisiert. Implizit wird damit unterstellt, dieser Einfluss ergebe sich ebenso automatisch aus dem Anteil am regionalen Bruttoinlandsprodukt wie eine wirtschaftliche Lokomotiv- oder eine krisenauslösende Wirkung: Ankerländer sind folglich Staaten, »denen aufgrund ihrer schieren Größe eine Schlüsselrolle für die jeweilige Region zukommt.«<sup>15</sup> Die »förderstrategische« Stoßrichtung des Ankerland-Konzepts bleibt dominant, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die Rezeption im BMZ vor allem diejenigen Länder hervorhebt,

**10** Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), »Ankerländer« und »Asian Drivers of Global Change«, 2007, abrufbar unter <[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)> (eingesehen am 27.1.2007).

**11** Die auf dieser These aufbauenden Ankerland-Studien – »Portfolioanalysen« der deutschen Kooperation mit Ankerländern sowie Studien zur Rolle der Ankerländer in der globalen Strukturpolitik – weisen über den entwicklungspolitischen Kontext hinaus und beziehen sich auftragsgemäß auf den »Rahmen umfassender außenpolitischer und wirtschaftlicher Beziehungen«. Ziel ist es, »neue bzw. aktualisierte Strategie- und Handlungsoptionen für das BMZ sowie andere Ressorts der Bundesregierung unter dem Primat der Kohärenz aufzuzeigen« (so Stamm, *Schwellen- und Ankerländer* [wie Fn. 9], Vorwort, S. 5).

**12** Detlef Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Oktober 2006 (Working Papers Nr. 29), S. 30, <[www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29_nolte.pdf)>.

**13** Ebd.

**14** »proxy (not a perfect measure!) for ›importance‹« (Tilman Altenburg, »Cooperation with Anchor Countries. Preliminary Findings of the BMZ/DIE Project«, Präsentation bei der Tagung: Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies [GIGA] am 11./12.12.2006).

**15** Stamm, *Schwellen- und Ankerländer* [wie Fn. 9], S. 9.

die für die Erreichung der Millennium Development Goals (MDGs) besonders wichtig sind (sogenannte MDG-Fokusländer).<sup>16</sup>

Das Ankerland-Konzept – so die kritische Einschätzung – weite den entwicklungspolitischen Gestaltungsanspruch auf Themenbereiche aus, in denen das adressierte BMZ von den anderen Ressorts nicht als Themenführer akzeptiert wird. Das Konzept diene auch eher der Schließung einer Rechtfertigungslücke, da Armutsbekämpfung als überwölbendes Ziel der EZ auf die Schwellenländer mit ihren hohen Pro-Kopf-Einkommen nicht anwendbar sei und diesen Ländern zugute kommende Leistungen der EZ daher teilweise eingestellt werden müssten.<sup>17</sup> Der Prozess der Öffnung der EZ für die Ziele globaler Strukturpolitik erzeugt Abstimmungsbedarf und sorgt für Konflikte mit anderen Ressorts, die sich seit einigen Jahren abzeichnen: »Letztlich wird die EZ um eine Politisierung ihrer Arbeit nicht herumkommen, was ihr Konflikte mit anderen Fachpolitiken und internationalen Entwicklungsagenturen einbringen wird. Anders wird jedoch das gemeinsam anvisierte Ziel globaler Zukunftsgestaltung nicht zu erreichen sein.«<sup>18</sup> Damit stellt sich unmittelbar die Frage nach den Zielländern und weltweiten Partnern deutscher Entwicklungspolitik, die vom BMZ mit der Formulierung von Kriterien für Schwerpunkt- und (potentielle) Partnerländer und mit einer Kürzung der Liste jener Länder beantwortet wurde, die deutsche EZ empfangen.<sup>19</sup>

Mit dem Ankerland-Konzept verwischen nun in der Tat die Grenzen zwischen EZ und klassischer Außenpolitik.<sup>20</sup> Bei einem Fachgespräch des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik wurde nicht ohne Grund die Meinung vertreten, die bisher vom BMZ getroffene Auswahl von Schwerpunkt- und Partnerländern spiegele kaum die deutschen Prioritäten wider. Die Auswahl müsse eigentlich im Zusammenspiel mit dem Auswärtigen Amt und anderen Stellen abgestimmt werden.<sup>21</sup> Das Defizit, dass übergeordnete außenpolitische Interessen zu wenig Berücksichtigung fanden, wurde auch mit dem Ankerland-Konzept nicht behoben. Ungeachtet dessen strebt das BMZ »aufgrund der jahrelang gewachsenen Beziehungen«

Politische Kritik

Entwicklungspolitische Kohärenz versus außenpolitische Interessen?

**16** Heidemarie Wieczorek-Zeul, »Partner für globale Entwicklung«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* (E+Z), 46 (2005) 5, S. 204–206.

**17** So Konrad Melchers, Chefredakteur der Zeitschrift *Entwicklungspolitik*, zitiert nach: Seminar für ländliche Entwicklung, *Kooperation mit Ankerländern – Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?*, Dokumentation der Veranstaltung vom 14. März 2005 in Berlin, S. 25f, <[www.berlinerseminar.de/bs/files/\\_SLE\\_Downloads/EPDT/2005/EPDT2005\\_Ankerlaender.pdf](http://www.berlinerseminar.de/bs/files/_SLE_Downloads/EPDT/2005/EPDT2005_Ankerlaender.pdf)> (eingesehen am 28.1.2007).

**18** Ernst Hillebrand/Günther Maihold, »Von der Entwicklungspolitik zur globalen Strukturpolitik. Zur Notwendigkeit der Reform eines Politikfeldes«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (1999) 4, S. 339–351 (351).

**19** Vgl. Christian Ruck, »Die Strategiefähigkeit des BMZ optimieren! Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit«, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, 24.5.2006, <[www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)> (eingesehen am 22.7.2008).

**20** Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* [wie Fn. 12], S. 30.

**21** So Heribert Weiland, zitiert nach Katja Roehder, *Reform der deutschen Entwicklungspolitik mit Subsahara-Afrika: Ziele und Stand der Umsetzung*. Bericht zum DIE-Afrika-Fachgespräch am 13. September 2006.

zu den Ankerländern eine »Brokerfunktion« an.<sup>22</sup> Eine entsprechend begründete Auswahl von Partnerländern und die vom BMZ angestrebte Rolle laufen Gefahr, sich an den Interessen anderer Ressorts zu stoßen bzw. das notwendige Maß an Kohärenz nicht gewährleisten zu können.<sup>23</sup> Bei anderen Ressorts entwicklungspolitische Kohärenz einzuklagen kann sich insoweit als kontraproduktiv erweisen, da ein einheitliches, auf eine ressortübergreifende Position gestütztes Auftreten gegenüber den neuen Führungsmächten erreicht werden soll. Die finanziellen, technischen und politischen Potentiale der EZ prägen naturgemäß insbesondere die Beziehungen zu jenen Ländern, bei denen Außenpolitik sich weithin auf Entwicklungspolitik reduziert. Dies trifft aber für die hier zu betrachtende Gruppe von Ländern gerade nicht zu, da diese in vielfacher Weise für die politische Zusammenarbeit mit Deutschland relevant sind. Ob die EZ dabei in nennenswertem Ausmaß die Funktion eines Geländers für wirtschaftliche Aktivitäten<sup>24</sup> wahrnimmt, darf durchaus bestritten werden.

Ausblendung von Konkurrenzbeziehungen

Wenn das BMZ die Forderung aufstellt, dass Deutschland die Rolle eines Fürsprechers der Ankerländer im regionalen Kontext übernehmen soll,<sup>25</sup> dann wird unmittelbar der blinde Fleck einer vorgegebenen einseitigen Selektion von Staaten erkennbar, da Konkurrenzbeziehungen zwischen Ankerländern unberücksichtigt bleiben. Die Feststellung, »wo Ankerländer in zentralen Politikbereichen voranschreiten, wirkt sich dies als ein positiver Multiplikator auf ihre Nachbarn aus«,<sup>26</sup> ist ohnehin fragwürdig und muss sich an der empirischen Beobachtung der einzelnen Fälle brechen, die gerade auch Konkurrenzbeziehungen erkennen lassen.

### Regionale Führungsmächte

Forschungskonzept

Neben dem Ankerland-Konzept ist das Konzept der *regionalen* Führungsmächte (GIGA) zu erwähnen, das die Rolle von Staaten als (potentielle) Beteiligte an »Konflikten um die Durchsetzung oder Verhinderung regionaler Vorherrschaft und indirekt um die globale Hegemonie« in den Fokus nimmt.<sup>27</sup> Dieses Konzept basiert damit, dem Ansatz der realistischen Schule folgend, auf der Identifikation von Machthierarchien im internationalen System bzw. in regionalen Subsystemen, wobei Macht multidimen-

<sup>22</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung. Ein Positionspapier des BMZ*, Bonn, Dezember 2004 (Spezial 116), S. 13, <[www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial116pdf.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/spezial/spezial116pdf.pdf)> (eingesehen am 22.1.2007).

<sup>23</sup> Vgl. hierzu die Debatte über die vom Auswärtigen Amt beanspruchte »Kohärenz-Kompetenz«. Nach eigenen Aussagen ist das Amt jedoch seinerseits nicht in der Lage, diese Kompetenz durchgängig wahrzunehmen; so Harro Adt, in: DIE (Hg.), *Bericht zum Fachgespräch Deutsche Entwicklungspolitik in Subsahara-Afrika: Kontinuität oder Neuorientierung?*, Berlin, 24.5.2004, S. 28.

<sup>24</sup> Vgl. BMZ, *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung* [wie Fn. 22], S. 8.

<sup>25</sup> Ebd., S. 10.

<sup>26</sup> Ebd., S. 8.

<sup>27</sup> Vgl. Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* [wie Fn. 12], S. 5f. und die dort angegebene Literatur.

sional nach unterschiedlichen Machtkategorien und auf verschiedenen Ebenen des internationalen Systems analysiert werden soll.<sup>28</sup> Als Machtressourcen werden in diesem Zusammenhang militärische, ökonomische und ideologische Ressourcen, technologische und demographische Faktoren, kultureller Einfluss und diplomatisches Geschick verstanden. Gefordert wird außerdem, zwischen direkter und indirekter Machtausübung sowie zwischen aktiver, passiver und reaktiver Macht zu unterscheiden. Dabei wird zudem eine »Überlagerung von Systemen globaler, regionaler und in einigen Fällen subregionaler Machthierarchien«<sup>29</sup> angenommen, die überdies miteinander in Interaktion treten können. Aus diesem komplexen Ansatz ergibt sich eine multivariate Definition regionaler Führungsmächte.<sup>30</sup>

Sinnvoll an diesem Konzept erscheint, dass es von vornherein eine Mehrebenenperspektive einnimmt und damit die Chance bietet, aus der Verklammerung von Handlungsarenen auf unterschiedlichen Ebenen wichtige Erkenntnisse für die Analyse zu gewinnen. Das Konzept hat zudem das Verdienst, darauf hinzuweisen, dass eine Abgrenzung regional und global einflussreicher Akteure eine differenzierte Betrachtung erfordert: »[D]ie realen [sic] Vernetzung/Interdependenz der so genannten ›Ankerländer‹ mit ihren Bezugsregionen, ihr unterschiedliches wirtschaftliches und politisches Gewicht, Interessenkonvergenzen und -divergenzen zwischen ›Ankerländern‹ und zwischen diesen und den führenden Industrienationen bedürfen einer kritischen empirischen Überprüfung und können nicht einfach als gegeben angesehen werden.«<sup>31</sup>

Die hier zu Anwendung kommenden Verfahren zur Identifikation von Machthierarchien<sup>32</sup> lassen jedoch keine Aussage über das außenpolitische Verhalten zu: Länder der gleichen »Hierarchieebene« weisen nicht notwendigerweise ein ähnliches Verhaltensprofil auf, und die Zuweisung vermeintlich objektiver Attribute an das Land (Machtressourcen) gibt noch keinen Aufschluss über entsprechendes Staatshandeln. Eine rein realistische Definition der Führungsmächte bietet daher keine zureichende Grundlage für eine Antwort auf die eingangs aufgeführten Forschungsfragen. Das Programm des GIGA-Instituts zur Forschung über *regionale* Führungsmächte begreift sich entsprechend auch nicht als politikgetrieben, sondern verortet sich eher im Feld vergleichender Regionalforschung. Indes legt es sich auf eine grundsätzliche Voreinstellung fest, wenn es von der Annahme ausgeht, »dass eine führende und gestaltende Rolle (als Großmacht) in der internationalen Politik ohne eine regionale Machtbasis nicht oder nur eingeschränkt möglich ist.«<sup>33</sup> Diese Voreinstellung mag

Differenzierte Perspektive

Methodenkritik

<sup>28</sup> Vgl. ebd., S. 17f.

<sup>29</sup> Ebd., S. 22.

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 28.

<sup>31</sup> Ebd., S. 29.

<sup>32</sup> Ohnehin führen solche Verfahren zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Vgl. die Untersuchung von Neack, *Beyond the Rhetoric of Peacekeeping and Peacemaking* [wie Fn. 1], die zwölf solcher Listen auswertet.

<sup>33</sup> So Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* [wie Fn. 12], S. 8.

Statische regionale  
Orientierung

zwar den Blick auf einen bestimmten Teil empirischer Phänomene eröffnen, schränkt aber die empirische Varianz ohne Not ein, indem sie Staaten ausschließt, die nur politikfeldbezogen eine Führungsrolle wahrnehmen (können oder wollen) bzw. aufgrund ihrer geopolitischen Lage an der Ausübung einer regionalen Führungsrolle gehindert sind. Insoweit wird rundweg ignoriert, dass solche Staaten in bestimmten Kontexten durchaus relevante Führungsleistungen in der internationalen Politik erbringen können.<sup>34</sup>

Das Konzept der *regionalen* Führungsmächte ist zudem mit noch umfassenderen analytischen Problemen konfrontiert, da es nicht in der Lage ist, Kriterien zur Abgrenzung einer Bezugsregion zu liefern. Eine solche Region wird nur im Handeln gegenüber anderen Staaten bzw. Konstellationen von Staaten erkennbar, die in geographischer Nähe liegen – mit anderen Worten: Die Regionalmacht »existiert in diesem Sinne nicht als absolute Größe«. <sup>35</sup> Wenn das GIGA-Konzept einräumt, dass die Funktionsweise der regionalen Führungsmächte von der Anerkennung durch andere Staaten in der Region abhängig ist, so unterschlägt es gleichzeitig einen wichtigen Befund der konstruktivistischen Debatte, da es die Sozialisationseffekte außer acht lässt, die von der Zuschreibung einer solchen Rolle durch Dritte ausgelöst werden (wie etwa die Erklärung der EU, eine strategische Partnerschaft mit Brasilien einzugehen). Gerade im Zuge solcher Sozialisationsprozesse bieten sich jedoch Ansatzpunkte für eine stärkere gemeinsame Orientierung auf Gestaltungsziele,<sup>36</sup> auf denen neue Partnerschaften aufbauen können.<sup>37</sup> In dieser Hinsicht bleibt das GIGA-Forschungsprogramm zu stark auf Machtziele fokussiert und kommt über Kategorien der Allianzbildung nicht hinaus, wie sie typisch sind für die realistische Schule. Damit verengt es das Handeln regionaler Führungsmächte vor allem auf institutionelle Arrangements zur regionalen Integration.<sup>38</sup> Dem Konzept liegt insofern ein statische Orientierung zugrunde, die einer angemessenen Erfassung der außenpolitischen Dynamiken gerade dieser Staatengruppe entgegensteht: Denn diese zeichnen sich durch politikfeldbezogene »engagements« oder »disengagements« aus,

<sup>34</sup> Dies gilt etwa für Kanada, das offenkundig keine regionale Machtbasis aufbauen kann, oder für Indien als »verhinderte Großmacht«, dem aufgrund der Rivalität mit Pakistan eine solche Profilierung verwehrt ist.

<sup>35</sup> Vgl. Heinz Kramer, »Die Türkei: Eine Regionalmacht mit Zukunft?«, in: Albrecht Zunker (Hg.), *Weltordnung oder Chaos?*, Baden-Baden 1993, S. 109–125 (113).

<sup>36</sup> Gestaltungsziele (»policy«-Ziele) sind im Gegensatz zu Machtzielen (»politics«-Ziele) auf die Erreichung gewünschter oder angestrebter Lösungen für bestimmte Probleme gerichtet. Vgl. Manuela Glaab, »Politische Führung als strategischer Faktor«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 17 (2007) 2, S. 303–332 (304).

<sup>37</sup> So Frank Schimmelfennig, »Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1 (1994) 2, S. 335–355.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu insbesondere den Abschnitt »Arbeitshypothesen und weiterführende Forschungsfragen«, in: Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* [wie Fn. 12], S. 40f.

sowie durch »shifting involvements«, also die wechselnde Besetzung unterschiedlicher Arenen der internationalen Politik.<sup>39</sup>

Aufgrund seiner staatszentrierten Perspektive ignoriert der Ansatz außerdem das Potential, das aus der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in außenpolitische Strategien resultiert. Da die spezifische deutsche Sichtweise außer acht gelassen wird, können auch keine Aussagen über die (politikfeldspezifische) Eignung bestimmter Staaten als Partner der deutschen Außenpolitik und/oder ihr Potential als deren Rivalen getroffen werden.

Politische Kritik

**39** Diese Phänomene sollen durch die Hilfskonstruktion eines »multiple hierarchy model« beschrieben werden. Die Pluralität politikfeldbezogener Subsysteme wird dabei durch eine »Serie paralleler, sich überlagernder Machthierarchien« (so Nolte, *Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen* [wie Fn. 12], S. 20) erklärbar. Siehe dazu Jörg Husar/Günther Maihold, »Einführung: Neue Führungsmächte – Forschungsansätze und Handlungsfelder«, in: Jörg Husar/Günther Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2009, S. 7–30, hier S. 27, Fn. 68.



## Neue Führungsmächte

### Annahmen

Für die angestrebte Einschätzung, ob sich »secondary powers« als Partner der deutschen Außenpolitik eignen, erscheinen die beiden bisher präsentierten Konzepte unzureichend. Unser Analyserahmen basiert auf der Prämisse, dass Staaten zur Entfaltung ihres Einflusses nicht nur über Machtressourcen verfügen, sondern auch willens und in der Lage sein müssen, diese wirksam einzusetzen. Daher ist ihr manifestes Verhalten maßgeblich und nicht ihre Machtpotentiale, die für sich genommen keine Aussagen über ihren realen Einsatz erlauben. Wert wird auf die reale außenpolitische Handlungsorientierung gelegt, die sich in nationaler Identität bzw. außenpolitischen Rollenkonzeptionen der Eliten des Landes widerspiegelt.<sup>40</sup> Besonderes Augenmerk wird ferner darauf gelegt, wie Anerkennung und Unterstützungsleistungen anderer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen eingeworben bzw. wie Dritte dazu bewegt werden, sich stärker zu verpflichten.<sup>41</sup> Damit verschiebt sich der Fokus von »power over resources« in Richtung »power over outcomes«.<sup>42</sup> Für die Analyse ist nicht zuletzt von zentraler Bedeutung, dass der Einfluss der neuen Akteure sich nicht in gleichem Maße auf sämtliche Politikfelder erstreckt, sondern je nach Politikfeld unterschiedlich stark ausgeprägt ist.

### Definition »Neue Führungsmächte«

### Definition

Führungsmächte sind nach der hier zugrunde gelegten Definition Staaten, die aufgrund ihrer *Handlungskompetenz* und ihres *Leistungsvermögens* in der Lage sind, *in bestimmten Feldern* der internationalen Politik Initiativen zu gestalten, Verantwortungsgemeinschaften zu koordinieren und Blockadepotential zu mobilisieren, wobei sie für ihr außenpolitisches Verhalten Anerkennung und Unterstützung anderer *staatlicher und nichtstaatlicher Akteure* einwerben und/oder »erzwingen« können. Die konkrete Form der Ausfüllung der Führungsrolle in normativen (z.B. Zivilmacht) und/oder funktionalen Bezügen (Regional- oder Mittelmacht<sup>43</sup>) folgt aus der nationalen Identität bzw. dem außenpolitischen Selbstverständnis des jeweiligen Staates bzw. seiner Gesellschaft.

### Öffnung zu nicht-staatlichen Akteuren

Damit soll auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass außenpolitisches Verhalten nicht als allein von staatlichen Akteuren generiert

<sup>40</sup> Vgl. Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999, S. 92ff; Knut Kirste/Hanns W. Maull, »Zivilmacht und Rollentheorie«, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 3 (1996) 2, S. 283–312.

<sup>41</sup> Vgl. Günther Maihold, *Projektoutline: Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006 (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>42</sup> So Robert A. Keohane/Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto 1977 (zweite Auflage 1989), S. 11.

<sup>43</sup> Vgl. dazu den Exkurs auf Seite 42f.

betrachtet werden kann, sondern auch die vielfältigen Interessengruppen eines Landes zu berücksichtigen hat, die sich in den außenpolitischen Prozess einbringen. Diese Öffnung zu nichtstaatlichen Akteuren hat zwei Vorzüge: Erstens ermöglicht sie die Identifizierung zusätzlicher Ressourcen bzw. Instrumente für die Gestaltung der Außenbeziehungen zu anderen Partnern in der Weltpolitik, und zweitens kann sie eine statische Betrachtung vermeintlich feststehender Machthierarchien überwinden helfen. Mit einem solchen Ansatz wird der Blick geweitet für die Breite des außenpolitischen Handelns im Innern wie nach außen. Die Kategorie der »soft power« ergibt gerade in einem solchen Kontext einen Sinn, da sich entsprechende Gestaltungspotentiale erst durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure entfalten lassen.

Die tatsächliche Ausfüllung einer Führungsrolle lässt sich ablesen an der Verbindung von »hard« und »soft power«, der Bereitschaft, die Kosten einer Führungsrolle zu übernehmen, an der nationalen Identität in der Außenpolitik und normativen Setzungen sowie der Präferenz für eine Mittel- oder Regionalmachtrolle.<sup>44</sup> Dabei ist damit zu rechnen, dass innerhalb des einzelnen Staates Rollenkonflikte entstehen und geregelt werden müssen, die sich insbesondere aus dem Versuch ergeben, in verschiedenen Politikfeldern ein bestimmtes Profil auszuprägen und internationale Anerkennung zu finden. Damit Außenpolitik effektiv gestaltet werden kann, müssen diese Konflikte ausgetragen werden, um wenigstens einen minimalen Grad an Konsistenz der nationalen Rollenkonzeptionen zu erreichen. Andernfalls läuft die Formulierung eines Führungsanspruchs stets Gefahr, von Dritten als prekär wahrgenommen zu werden.<sup>45</sup> Gleichzeitig kann sich an diesem Punkt ein Zielkonflikt zwischen Legitimität und Effizienz der Führungsrolle entzünden, zumal wenn die Zahl möglicher Partner, die zur Sicherung von Anerkennung zu berücksichtigen sind, sehr hoch sein sollte.

Im Gegensatz zu Hegemonialmächten<sup>46</sup> ist die Machtentfaltung der Führungsmächte auf bestimmte Politikfelder beschränkt und erstreckt sich folglich nicht auf die gesamte Breite der wesentlichen Funktionsbereiche der modernen Welt (Ökonomie, militärische Macht, Wissenschaft, [Massen-] Kultur). Zudem agieren sie nicht auf der Basis institutionalisierter Herrschaftsbeziehungen,<sup>47</sup> die auf einem bestimmten Muster von

Indikatoren für die Ausfüllung der Führungsrolle

Spezifische Leistungsprofile

<sup>44</sup> Vgl. Mair, »Südafrika – regionale Führungsmacht als Partner deutscher Außenpolitik« [wie Fn. 8], S. 772.

<sup>45</sup> Dies lässt sich geradezu beispielhaft am Falle Brasiliens nachweisen, wo das Interesse an Anerkennung als Führungsmacht mit globaler Regelungs- und Beteiligungskompetenz in Konflikt gerät mit der Rolle als Regionalmacht und der damit notwendigen Rücksichtnahme auf Mitgliedstaaten des Mercosur. So sendet etwa die EU mit der Erklärung einer bilateralen strategischen Partnerschaft ein klares Signal in diesen inneren Konflikt.

<sup>46</sup> Zur Auseinandersetzung mit dem Hegemoniebegriff im Sinne der Fähigkeit, Regeln und Institutionen internationaler Politik zu bestimmen, vgl. Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990, S. 37ff.

<sup>47</sup> Im Sinne von Max Weber wird »Herrschaft [...] als die Chance [verstanden], für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden«, das heißt das stabilisierende Element der Hegemonialbeziehung für den »Gehorsam« beruht in zen-

Verhaltensregeln und -normen basieren und als solche – wie im Falle des Hegemons – auch die Führungsmacht binden würden. Um ihren Führungsmachtanspruch geltend zu machen bzw. die damit verbundene Rolle auszuüben, sind die jeweiligen Staaten gezwungen, ein spezifisches Leistungsprofil zu entwickeln, das insbesondere die Bereitschaft zur Erbringung von Vorleistungen und die Übernahme von Kosten (z.B. von Integrationskosten) einschließt. Zu diesem Leistungsprofil gehören auch die Ausbildung von »soft power«-Kapazitäten, die Bereitstellung von Beiträgen zur Entwicklungszusammenarbeit, die wirksame Verbindung von »soft«- und »hard power«-Ressourcen, die Entwicklung eines handlungsfähigen diplomatischen Apparates, die Beteiligung (bzw. die Fähigkeit zur Einbeziehung) zivilgesellschaftlicher Akteure an außenpolitischem Handeln sowie im weitesten Sinne die Koalitions- und Strategiefähigkeit. Führungsmächte müssen sich darum bemühen, ihr Verhalten auf den verschiedenen Ebenen der internationalen Politik (von lokal bis global) kongruent und kohärent zu gestalten, wenn sie die Anerkennung ihrer Führungsrolle nicht verspielen wollen. Allerdings variiert diese Anerkennung je nach Referenzgruppe (etwa in verschiedenen Politikfeldern), was einen gewissen Grad an Flexibilität erlaubt. Überdehnt eine Führungsmacht ihren Führungsanspruch, kann dies schnell eine Erosion der »Gefolgschaft« nach sich ziehen.

Mittelmächte und  
Regionalmächte

Zwei Ausprägungen der Führungsmachtrolle können in funktionaler Hinsicht unterschieden werden: die der Mittelmacht und jene der Regionalmacht. Der fundamentale Unterschied zwischen diesen beiden Modi besteht darin, dass sich Mittelmächte auf die Gestaltung einzelner Politikfelder auf globaler Ebene beziehen, während sich der Gestaltungsanspruch von Regionalmächten auf ihre unmittelbare Nachbarschaft beschränkt.<sup>48</sup> Für die Auswahl geeigneter Partner ist diese Unterscheidung von zentraler Bedeutung, da sie Aufschluss darüber gibt, in welchen regionalen bzw. globalen Kontexten eine Zusammenarbeit sinnvoll ist. Bestimmend dafür ist letztlich ihr Koalitionsverhalten. Manche Regionalmächte erlangen keine globale Handlungskapazität, können aber in der jeweiligen Nachbarschaft umfassende Ordnungsleistungen erbringen. Insofern war im Rahmen des Projekts zu prüfen, inwieweit sich die Gestaltungsrolle auf (sub)regionaler Ebene als hinreichender Ansatzpunkt für die Ausgestaltung einer globalen oder politikfeldbezogenen Partnerschaft begründen lässt. Untersucht wurden vor allem jene Länder, zu denen Deutschland aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur zweiten Reihe der für internationale Politik maßgebenden Akteure bislang keine profilierten Beziehungen unterhält. Insofern wurden die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats ausgeklammert – China und Russland sind daher nicht Gegenstand der einzelnen Fall- und Politikfeldstudien.

traler Weise auf dem Legitimitätsglauben (Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen 1985, S. 28).

<sup>48</sup> Zu den Details dieser Unterscheidung siehe den Exkurs im Anhang, S. 42f.

## Kriterien für die Eignung als Partner der deutschen Außenpolitik

Über die Frage hinaus, ob Kriterien einer Führungsmacht erfüllt sind, berücksichtigt das Projekt weitere Faktoren, die über den Grad der Eignung als Partner der deutschen Außenpolitik bestimmen. Dabei wird häufig auf das Konzept »strategischer Partnerschaften« zurückgegriffen. Da sich bloße Zusammenarbeit nur dann zu einer strategischen Partnerschaft weiterentwickeln lässt, wenn die potentiellen Partner gemeinsame Interessen verfolgen,<sup>49</sup> müssen Interessenkonvergenzen und -divergenzen eingehend analysiert werden.

Interessenkonvergenzen  
und -divergenzen

Doch nicht einmal eine hohe Übereinstimmung in vielen Politikfeldern bedeutet automatisch, dass ein Staat für eine strategische Partnerschaft in Frage kommt – er muss dazu auch außenpolitische Leistungsfähigkeit besitzen, konkreter: einen leistungsfähigen diplomatischen Apparat, die Fähigkeit zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteurspotentiale sowie Koalitions- und Strategiefähigkeit. Letzteres erfordert insbesondere das Vorliegen einer konsistenten außenpolitischen Strategie und eine eindeutige Bezugsebene des strategischen Gestaltungswillens (global/regional/politikfeldspezifisch).

Außenpolitische  
Leistungsfähigkeit

Aus der Gruppe von Staaten, die sowohl von ihren außenpolitischen Positionen her mit der Bundesrepublik kompatibel sind als auch eine hohe außenpolitische Leistungsfähigkeit aufweisen, sind schließlich noch jene hervorzuheben, in denen Deutschland einen »Standortvorteil« gegenüber möglichen Konkurrenten besitzt.<sup>50</sup> Dieser Standortvorteil kann auf historisch gewachsenen Beziehungen, einem besonders großen Handelsvolumen, einer hohen Summe an Direktinvestitionen, engen zivilgesellschaftlichen Verbindungen, Entwicklungszusammenarbeit oder ähnlichen Faktoren basieren.

Deutscher Standortvorteil

Um zusammenzufassen: Für die Auswahl der Fälle wurden drei Kriterien herangezogen:

Kriterien für die  
Fallauswahl

- ▶ Komplementarität mit deutschen Positionen (Anschlussfähigkeit);
- ▶ außenpolitische Leistungsfähigkeit;
- ▶ Standortvorteil Deutschlands.

Wie aus der hier vorgeschlagenen Führungsmacht-Definition ablesbar ist, wird angenommen, dass einzelne der neuen Führungsmächte – auch solche, die insgesamt weitgehend mit Deutschland übereinstimmen – in bestimmten Politikfeldern Blockadepositionen beziehen können. Daher wurden im Projekt neben Länder- auch Politikfeldstudien vorgesehen, wobei in den Länderstudien diejenigen Fälle untersucht werden, die eine

Politikfeldstudien

<sup>49</sup> Vgl. BMZ, *Ankerländer – Partner für globale Entwicklung* [wie Fn. 22], S. 8.

<sup>50</sup> Dies gilt auch für die europäische Ebene, wo sich trotz einer fortschreitenden Vergemeinschaftung spezifische Arbeitsteilungen ergeben haben, indem etwa einzelne europäische Staaten bezogen auf bestimmte Länder bzw. Regionen eine Führungsrolle übernommen haben, wie beispielsweise Spanien bezogen auf Lateinamerika, Frankreich und Großbritannien bezogen auf bestimmte Regionen in Afrika etc. Zur europäischen Dimension vgl. Jörg Husar/Günther Maihold, »Neue Führungsmächte als Partner der europäischen Außenpolitik«, in: *Integration*, 31 (April 2008) 2, S. 95–100.

hohe durchschnittliche Komplementarität mit deutschen Positionen aufweisen. Potentielle »Blockierer« werden hingegen ausschließlich aus einer politikfeldbezogenen Perspektive betrachtet. Mit dieser Anlage der Untersuchung kann ferner dem Querschnittscharakter globaler Probleme Rechnung getragen werden. Jede strategische Zusammenarbeit hat auf die Verknüpfungen zwischen verschiedenen Politikfeldern nicht nur Rücksicht zu nehmen, sondern die »Querschnittigkeit« (Carl Böhret) förmlich zum Gestaltungsprinzip zu erheben. Nur so können neue Potentiale der Zusammenarbeit innerhalb globaler Verhandlungssysteme und Politiknetzwerke erschlossen werden.

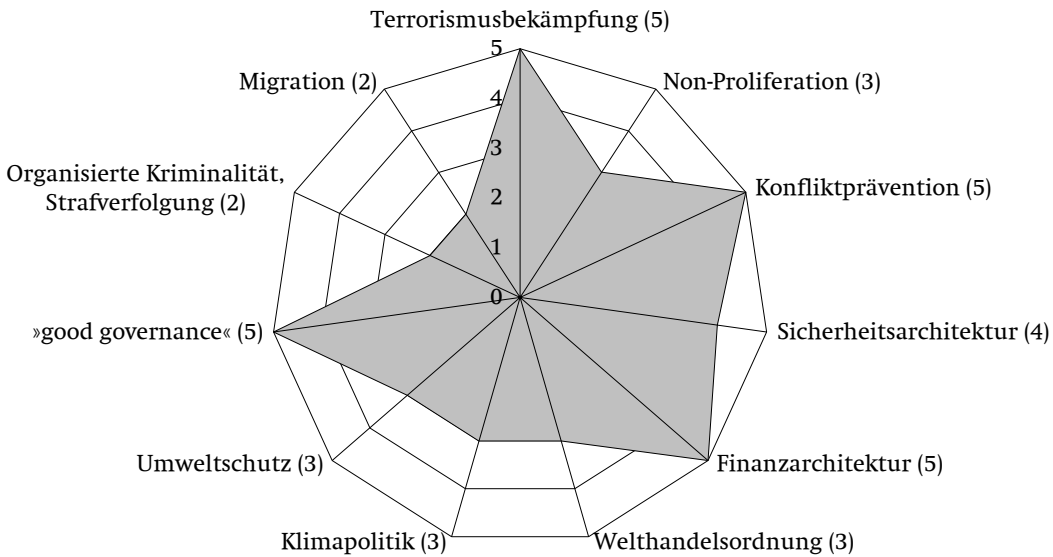
### Auswahl der Fallstudien

#### Anwendung der Kriterien

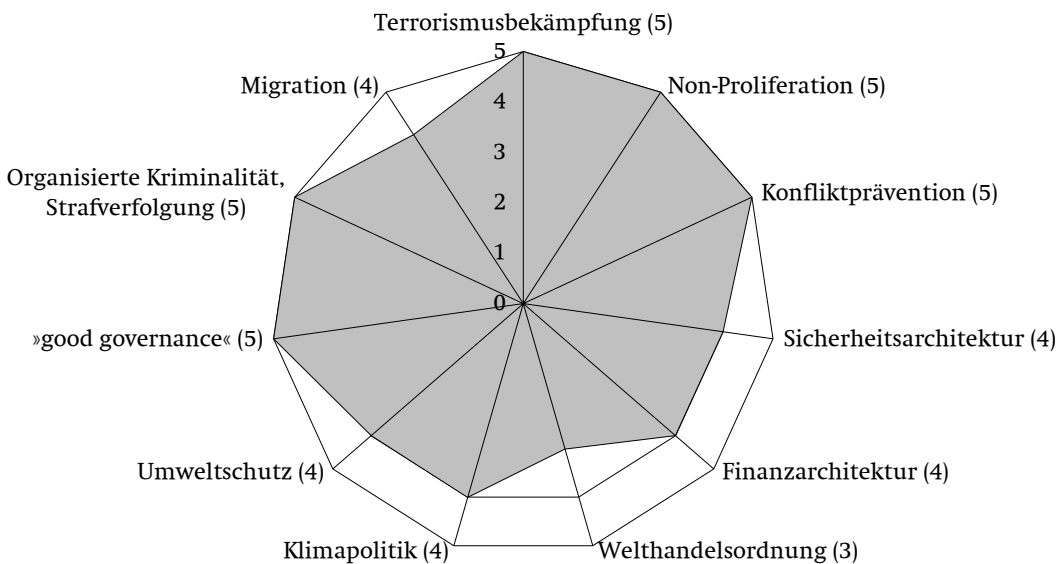
Die zu behandelnden Länder wurden anhand der Anschlussfähigkeit mit deutschen Positionen in elf für deutsche Außenpolitik zentralen Politikfeldern<sup>51</sup> ausgewählt. Die Einordnung auf einer Skala von 1 (inkompatibel) bis 5 (kompatibel) stützte sich – sofern sie jeweils einschlägig sind – auf Faktoren wie Ratifizierung internationaler Abkommen, internationale Indizes, die Mitgliedschaft/Rolle in globalen Organisationen bzw. Initiativen sowie auf politikfeldspezifische Indikatoren (siehe Tabelle 2 auf Seite 41 im Anhang). Der Standortvorteil Deutschlands wurde ebenfalls auf einer Skala von 1 (kein Standortvorteil) bis 5 (großer Standortvorteil) bewertet. Die Auswertung der Fähigkeit, an deutsche außenpolitische Prioritäten im Sinne von Komplementarität und Gleichgerichtetheit in den genannten Fragen der internationalen Strukturpolitik anzuschließen, ergab klare Muster für die verschiedenen Länder (siehe als Beispiele die Graphiken 1–3 zu Indien, Australien und Südafrika). Dabei lassen die Muster zwar die politikfeldbezogene Anschlussfähigkeit erkennen, nicht aber die außenpolitische Leistungsfähigkeit der ausgewählten Staaten.

<sup>51</sup> Zur Bestimmung der Politikfelder wurde die Koalitionsvereinbarung vom 11. September 2005 ausgewertet; vgl. <[www.bundesregierung.de/nsc\\_true/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/koalitionsvertrag.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag](http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag)> (eingesehen am 12.3.2006).

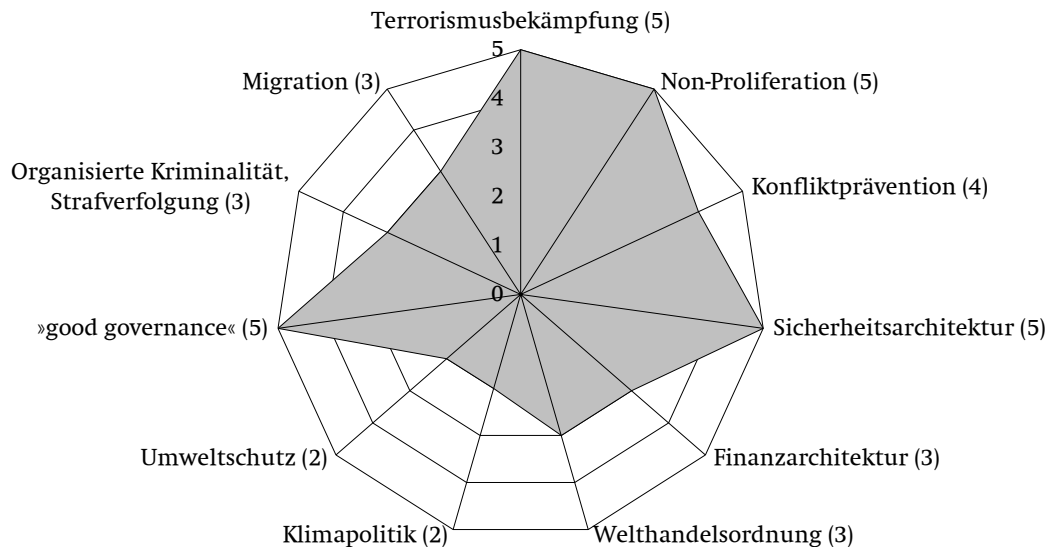
**Graphik 1**  
**Kompatibilität mit außenpolitischen Positionen Deutschlands:**  
**Das Beispiel Indien**



**Graphik 2**  
**Kompatibilität mit außenpolitischen Positionen Deutschlands:**  
**Das Beispiel Australien**



**Graphik 3**  
**Kompatibilität mit außenpolitischen Positionen Deutschlands:**  
**Das Beispiel Südafrika**



Sieben Länderstudien	Für die Länderstudien wurden die sieben Länder mit der höchsten durchschnittlichen Kompatibilität ausgewählt: Australien, Brasilien, Indien, Mexiko, Südafrika, Südkorea und Thailand.
Kriterien für Auswahl der Politikfeldstudien	<p>Ferner wurden vier der insgesamt elf Politikfelder Gegenstand gesonderter Fallstudien, und zwar jene, in denen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ einzelne Länder als potentielle Blockierer (Kompatibilität 1–2) agieren, obwohl sie ansonsten eine hohe durchschnittliche Kompatibilität mit deutschen Positionen aufweisen, oder</li> <li>▶ in denen einzelne Länder als potentielle Partner (Kompatibilität 4–5) auftreten, die ansonsten eine niedrige durchschnittliche Kompatibilität mit deutschen Positionen aufweisen, oder</li> <li>▶ in denen eine starke Polarisierung zwischen potentiellen Partnern und Blockierern vorherrscht.</li> </ul>
Vier Politikfeldstudien	In den Politikfeldstudien wurden lediglich diejenigen Länder berücksichtigt, in denen Deutschland einen Standortvorteil von 4 oder 5 aufweist. Der Grund dafür ist, dass sich politikfeldspezifische Blockierer, für die Deutschland eine in irgendeiner Weise hervorgehobene Rolle spielt, am ehesten auf Diskussionen über die Aufhebung ihrer Blockadehaltung einlassen werden. Dies führte zur Auswahl folgender Politikfelder: »good governance«, Klimapolitik, Konfliktprävention, Welthandelsordnung (siehe Tabelle 2 im Anhang, S. 41).

## Grenzen der Kooperation mit Führungsmächten

In der Zusammenschau der einzelnen Länder- und Politikfeldstudien des Projekts<sup>52</sup> ist deutlich geworden, dass die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit mit neuen Führungsmächten drei wesentlichen Einschränkungen unterliegt: (1) Bestehende Bündnisverpflichtungen, (2) Koalitions- und Strategiefähigkeit der neuen Führungsmächte und (3) Kosten und Nutzen einer potentiellen Zusammenarbeit.

Drei grundlegende Einschränkungen

### Bündnisverpflichtungen

Erstens muss Deutschland in der Kooperation mit Führungsmächten seine *Bündnisverpflichtungen* berücksichtigen. Dies gilt insbesondere gegenüber der EU und speziell im Falle der vergemeinschafteten Handelspolitik. Aber auch bei der Konfliktprävention spielen die EU und die Nato eine besondere Rolle als Handlungsrahmen für deutsche Politik. Was den Einsatz militärischer Mittel zur Prävention und Bewältigung von Konflikten betrifft, hat die Bundesrepublik ohnehin für sich ausgeschlossen, losgelöst aus einem Bündniszusammenhang zu handeln. Aber auch in der zivilen Konfliktprävention sind viele deutsche Instrumente eng mit denen der EU, der Nato, der OSZE und der UNO verknüpft. Die Einbettung in multilaterale Handlungsrahmen engt die Spielräume für überwiegend bilaterale Kooperationen mit Führungsmächten ein.

Beschränkungen

Dennoch bestehen in vielen Feldern, selbst in der Handelspolitik, Möglichkeiten einer Kooperation mit Führungsmächten. Oft bietet sich insbesondere eine Kombination von bi- und multilateralen Arrangements an. Obwohl der europäischen Koordination aus deutscher Sicht eine spezifische Bedeutung zukommt, sollte die Entwicklung eigener Potentiale und Optionen nicht einer voreiligen Europäisierung geopfert werden. Deutschland als europäische Mittelmacht kann sein Potential in der internationalen Politik nur ausschöpfen, wenn es systematisch *Partnerschaften mit aufstrebenden Führungsmächten* sowie »policy«-Partnerschaften zur Förderung seiner Interessen eingeht und pflegt. Deutsche Außenpolitik muss in diesem Sinne bilateral und/oder in europäischer Verantwortung einen strategischen Dialog mit den neuen Führungsmächten in der Weltpolitik führen und unterhalten.

Spielräume

<sup>52</sup> Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse findet sich in den elf Länder- und Politikfeldstudien von Gero Erdmann, Johannes Gerschewski/Hanns Günther Hilpert, Ronja Kempin/Roland Hiemann, Günther Maihold, Stefan Mair/Hauke Dierks, Stormy Mildner/Jörg Husar, Alexander Ochs, Benjamin Schreer, Christian Wagner, Gerhard Will und Claudia Zilla in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39].



## Koalitions- und Strategiefähigkeit der neuen Führungsmächte

Spezifische Wahrnehmung der Führungsrolle durch Indien ...

Der zweite Vorbehalt gegen die Zweckmäßigkeit der Kooperation mit Führungsmächten beruht auf der Tatsache, dass diese Länder ihre *Führungsrollen sehr unterschiedlich wahrnehmen*: Einige vertreten ihren Führungsanspruch sehr offensiv – allen voran Indien –, füllen ihn aber mit einer klassischen, an nationalen Interessen ausgerichteten Großmachtspolitik aus, die sich wesentlich von deutschen außenpolitischen Ansätzen unterscheidet. Dabei ist jedoch nicht zu erwarten, dass Indien versucht wird, seinen Anspruch auf eine Führungsrolle durch den regionalen Einsatz militärischer Machtmittel oder durch unilaterale Handlungen auf internationaler Ebene geltend zu machen. Viel eher wird Indien im Sinne einer Zivil- bzw. Mittelmacht bestrebt sein, seine Ziele auf internationaler Ebene durch den Einsatz politischer und diplomatischer Mittel zu erreichen.

... Australien ...

Staaten wie Australien reklamieren eine Führungsrolle für eine Region, die bisher nicht im Mittelpunkt deutscher Außenpolitik stand. Dabei bemüht sich die australische Außenpolitik einerseits um sicherheitspolitische Westbindung und andererseits um eine vorsichtige Integration in das asiatische Umfeld. Im regionalen Kontext nimmt Australien die Rolle einer Ordnungsmacht auch mit militärischen Mitteln wahr, sieht sich dabei aber regelmäßig Akzeptanzproblemen ausgesetzt.

... Thailand und Südkorea ...

Bei wieder anderen sind die Grundlagen ihres Führungsanspruchs prekär, weswegen auch der Nutzen einer Partnerschaft mit ihnen begrenzt sein dürfte. So hat im Falle Thailands die Legitimität seines Führungsanspruchs durch die Machtübernahme des Militärs 2006 erheblich gelitten. Zuvor war in Bangkok Anfang der neunziger Jahre die Bereitschaft gewachsen, sich aktiv in die internationale und regionale Politik einzuschalten. Neben den Philippinen war es vor allem Thailand, das nachdrücklich für Reformen der Asean eintrat und dabei auch Kosten übernahm. Während die vor dem Militärputsch amtierende Regierung Thaksin Thailand als Partner der Großmächte zu positionieren versuchte und regional eine Strategie des Machtausgleichs verfolgte, herrschte nach dem Militärputsch eher das Primat der Innenpolitik. Ein zweites Beispiel ist Südkorea, dessen Führungsanspruch auf regionaler und globaler Ebene enge Grenzen gesetzt sind, weil die nationale Frage nicht gelöst ist und Spannungen mit Nordkorea bestehen. Folglich hat Südkorea ein unmittelbares Interesse an regionalem Ausgleich und Entspannung. Die für eine Mittelmacht konstitutive Rolle des aktiven Vermittlers, der in der Lage ist, Institutionen und Koalitionen ins Leben zu rufen und aufzubauen, kann Südkorea trotz vermehrter »hard«- und »soft power«-Ressourcen indes nicht spielen. Auch seine Doktrin vom regionalen »balancer« ist im In- und Ausland als überambitioniert, wenn nicht gar als kontraproduktiv kritisiert worden.

... Südafrika ...

Manche Staaten erheben zwar einen Führungsanspruch, haben aber Gründe, eine explizite Partnerschaft mit einer westlichen Macht zu meiden. Fürchten sie doch, in den Ruf zu kommen, sich von westlichen Interessen kooptieren zu lassen. Südafrika ist hierfür ein gutes Beispiel.

Zum einen bemüht es sich, die ihm von der westlichen Welt zugeordnete Rolle als Sprecher Afrikas entschlossen wahrzunehmen. Zum anderen will es gerade mit Blick auf andere afrikanische Staaten dem Eindruck vorbeugen, Sachwalter westlicher Interessen zu sein. Dabei sieht sich das Land durchaus in der Rolle einer Regionalmacht, die es allerdings unter weitgehendem Verzicht auf seine harten Machtmittel ausüben will – weil sich diese Mittel auch im regionalen Rahmen rasch erschöpfen würden und weil sich Südafrika durch deren Einsatz schnell in der Region isolieren würde.

Schließlich variiert die außenpolitische Leistungsfähigkeit der Führungsmächte erheblich. Gleiches gilt für ihre Bereitschaft, nichtstaatliche Akteure in die Formulierung und Umsetzung von Außenpolitik einzubinden. So schränken beispielsweise Mexikos ambivalente außenpolitische Identität, seine große wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von den USA und der fehlende Elitenkonsens über die strategische Ausrichtung der Außenpolitik die Realisierung der Mittelmachtambitionen ein. Nach wie vor scheinen sich diese Ambitionen eher in einer Politik des Statuserhalts niederzuschlagen als in einem entschlossenen Vorantreiben internationaler Initiativen. Auch Brasilien hat sich aufgrund seiner geographischen und demographischen Größe und seines Reichtums an natürlichen Ressourcen immer schon berufen gefühlt, eine Großmacht zu werden. Fast ebenso regelmäßig sah es sich darin aber enttäuscht. Heute verfolgt Brasilien einen zweigleisigen Ansatz: Zum einen will das Land auf der internationalen Bühne als unabhängiger, doch zuverlässiger Kooperationspartner des Nordens angesehen werden. Zum anderen tritt es gleichzeitig als Wortführer des Südens auf, wenn es fordert, die globalen Strukturen zu demokratisieren und die – als negativ wahrgenommenen – Regeln der Weltwirtschaft zu reformieren. Regional ist für Brasiliens Führungsanspruch mit dem aggressiven Auftreten des venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez eine besondere Herausforderung erwachsen, für deren Bewältigung es noch kein adäquates Mittel gefunden hat.

... Mexiko und Brasilien

## Kosten und Nutzen einer potentiellen Zusammenarbeit

Die Kooperation mit Führungsmächten muss nicht zuletzt *Kosten-Nutzen-Überlegungen* unterzogen werden. Wie viel Sinn hat es, in bestimmten Politikfeldern in die Kooperation mit Führungsmächten zu investieren, wenn die Positionen so weit auseinanderliegen, dass die Kluft kaum überbrückbar erscheint? Ist es sinnvoll, mit Australien einen Dialog über seine Rolle als Regionalmacht im Südpazifik zu führen, wenn Deutschland an diesem Raum nur marginal interessiert ist? In einem ersten Reflex mag in beiden Fällen ein klares »Nein« die Antwort sein. Mit Blick auf die eingangs erwähnten Herausforderungen für deutsche Außenpolitik gilt es aber folgende Erwägung in Rechnung zu stellen: Soll den neuen Anforderungen an die Gestaltung von Politikoptionen (sowohl bezogen auf Länder/Regionen wie auch auf Politikfelder) entsprochen werden, dürfte eine eindimensionale Konzentration auf Partner wie auf Politikfelder am wenigsten

Politikfeldverknüpfung  
und  
Partnerdiversifizierung

Erfolg versprechen. Vielmehr kommt es darauf an, Politikfelder zu verknüpfen und das Spektrum der Partner zu diversifizieren, um auf diese Weise der Außenpolitik neue Gestaltungsfähigkeit zu erschließen. Insofern ist es wichtig, bei der Sondierung von Partnern deutscher Außenpolitik sowohl politikfeldspezifische wie auch akteursorientierte Analysen zu kombinieren und deren Ergebnisse vor dem Hintergrund des deutschen Selbstverständnisses zu bewerten. Dabei sollte man mögliche Kooperationen nicht auf »Gleichsprecher« beschränken, sondern den Austausch auch bewusst mit »Blockierern« suchen, um sich in Politikfeldern Handlungsoptionen zu erschließen, die für die deutsche Außenpolitik zentral sind, und durch Verknüpfung verschiedener Verhandlungsstränge zu innovativen Lösungen zu gelangen.

## Globale und regionale Ordnungspolitik – Partner und Formate

Bis zu welchem Grade und in welcher Hinsicht sinnvolle Ansatzpunkte für eine Kooperation mit Führungsmächten bestehen und wer von ihnen als Kooperationspartner geeignet erscheint, ist im Hinblick auf die internationale Rolle Deutschlands zu bewerten. Auch wenn die einen diese Rolle als die einer Mittelmacht, andere dagegen als die einer Regionalmacht beschreiben,<sup>53</sup> ist in jedem Falle relativ unumstritten, dass Deutschland nur mit Hilfe von Partnern die Rahmenbedingungen internationaler Politik effektiv mitgestalten und außenpolitische Herausforderungen bewältigen kann.<sup>54</sup> Neue Führungsmächte können solche Partner sein. Die folgenden Unterkapitel zeigen das Potential einer Kooperation mit einzelnen Partnern in einzelnen Politikfeldern bzw. die Gestaltungspotentiale auf, die sich durch die Verbindung beider Ebenen ergeben.

Deutschland braucht Partner

### Einzelne Partner

Die Heranziehung der oben (S. 19) genannten drei Indikatoren – Komplementarität mit deutschen Positionen, außenpolitische Leistungsfähigkeit und Standortvorteil Deutschlands – erlaubt eine differenzierte Darstellung der Potentiale und der Schwierigkeiten einer Zusammenarbeit. Der Status einer Führungsmacht allein begründet noch keine bestimmte Form oder Intensität der Kooperation; denn auch das Leistungsvermögen und die spezifische Kombination von Leistungsindikatoren variieren zwischen den Staaten beträchtlich. Die Vielschichtigkeit der Befunde des Projekts soll hier am Beispiel Indiens, Australiens und Südafrikas exemplarisch aufgezeigt werden. An den Beispielen wird deutlich, dass sich Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Kooperation mit Führungsmächten nur aus der individuellen Kombination der drei Indikatoren bestimmen lassen.

Vielschichtigkeit der Befunde

Die Atommacht *Indien*<sup>55</sup> verfügt nicht nur über bedeutsame militärische Machtmittel, sondern gehört inzwischen auch zu den Motoren weltweiten Wirtschaftswachstums. Auf »soft power«-Ebene stilisiert sich Indien erfolgreich als größte Demokratie der Welt, beteiligt sich in regem Maße an

Beispiel Indien

<sup>53</sup> Vgl. zu dieser Unterscheidung den Exkurs im Anhang, S. 42f.

<sup>54</sup> Vgl. Husar/Maihold, »Einführung: Neue Führungsmächte – Forschungsansätze und Handlungsfelder« [wie Fn. 39], sowie Wilfried von Bredow, »Neue Erfahrungen, neue Maßstäbe. Gestalt und Gestaltungskraft deutscher Außenpolitik«, in: *Internationale Politik*, 58 (September 2003) 9, S. 1–11; Volker Perthes, »Deutschlands EU-Präsidentschaft: Verantwortung für das europäische Interesse«, in: Volker Perthes/Stefan Mair (Hg.), *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Studie 23/2006).

<sup>55</sup> Vgl. dazu Christian Wagner, »Führungsmacht Indien: Ein unbequemer Partner«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 68–82.

internationalen Friedenseinsätzen und initiiert mit zunehmender Häufigkeit regionale Kooperationen. Deutschland unterhält gute bilaterale Beziehungen zu Indien, in deren Zentrum die »wirtschaftliche, kulturelle und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit« steht. Mit der Aufnahme eines sicherheitspolitischen Dialogs im Herbst 2006 hat sich das Spektrum noch erweitert. Gemessen an der Leistungsfähigkeit besteht also großes Kooperationspotential. Allerdings definiert Indien seine Führungsrolle als die einer klassischen Großmacht, zeigt aber auch verstärkt Ansätze einer Zivil- und Mittelmacht. Damit lässt sich Indiens Weigerung erklären, internationale Institutionen und Regime wie den Nichtverbreitungsvertrag (NVV) oder den Internationalen Strafgerichtshof zu unterstützen und Vorgaben zur Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes in die Tat umzusetzen, wie sie im Kyoto-Protokoll enthalten sind. Aufgrund der spezifischen Interpretation seiner Rolle können Indiens außenpolitische Positionen nicht durchgehend an deutsche Positionen anschließen.

Beispiel Australien

*Australien*<sup>56</sup> besitzt beachtliche militärische Fähigkeiten und ist dazu auch noch bereit, sie einzusetzen. Zentraler Bezugsrahmen für die australische Militärpolitik ist das Verteidigungsbündnis mit den USA. Die australische Wirtschaft ist seit mehr als zehn Jahren konstant und im weltweiten Vergleich überdurchschnittlich gewachsen. Australien engagiert sich multilateral vor allem bei der Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen – auf globaler und regionaler Ebene. Nicht nur die Ordnung des Welthandelssystems, sondern auch klimapolitische Vorhaben werden unter der seit Ende 2007 amtierenden Rudd-Administration Gegenstand multilateralen Engagements sein. Entwicklungszusammenarbeit ist für Australien eine wesentliche »soft power«-Ressource, die sie vor allem im regionalen Umfeld nutzt. Bisher pflegt es keine besonders enge bilaterale Kooperation mit Deutschland, die kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen sind eher begrenzt. Deutschland hat in Australien also nur einen geringen Standortvorteil. Dennoch gibt es gerade im Politikfeld der Konfliktprävention eine große Schnittmenge gemeinsamer Ambitionen. Potential für eine engere Zusammenarbeit bietet sich auch im Kontext der Nato.

Beispiel Südafrika

Im internationalen Vergleich ist *Südafrika*<sup>57</sup> nicht sonderlich üppig mit harter Macht ausgestattet. Es verfügt zwar über einige bedeutsame strategische Ressourcen, seine Wirtschaftskraft ist aber eher gering. Auch die militärische Leistungsfähigkeit Südafrikas ist begrenzt. Seine Bedeutung als Führungsmacht erschließt sich in dieser Hinsicht nur, wenn man seine harten Machtmittel mit denen anderer afrikanischer Staaten vergleicht. Global beruht die hervorgehobene Rolle Südafrikas vor allem auf einer geschickten Nutzung von »soft power«-Kapazitäten. Zentral ist hierbei sein

<sup>56</sup> Vgl. dazu Benjamin Schreer, »Australien: Gestiegene regionale und globale Ambitionen« in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 33–48.

<sup>57</sup> Vgl. dazu Gero Erdmann, »Südafrika: Regionaler Hegemon, Mittel- oder Zivilmacht?« in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 99–121.

Image als Staat, der nicht nur das Apartheidsystem auf friedliche Weise überwunden hat, sondern sich auch erfolgreich um eine Aussöhnung der verschiedenen Teile der südafrikanischen Gesellschaft bemüht. Aus diesen Gründen, aber auch wegen seiner regionalen Bedeutung wird Südafrika die Rolle als Sprecher Afrikas zuerkannt. Dennoch mindern immense innergesellschaftliche Spannungen, aber auch das Misstrauen anderer afrikanischer Staaten gegenüber dem potentiellen Hegemon dessen »soft power«-Kapazitäten. Im Hinblick auf die Art, wie es seine Führungsrolle ausübt, kommt Südafrika unter den hier analysierten Ländern Deutschland wohl am nächsten.<sup>58</sup> In vielen politischen Grundsatzfragen besteht mit Südafrika »breite Übereinstimmung«. Lediglich bei Einzelthemen finden sich perspektivische Differenzen, wie in der Frage des Umgangs mit Simbabwe und mit Iran. Mit einer starken unternehmerischen Präsenz, einem stetig wachsenden Handelsvolumen und engen gesellschaftlichen Verbindungen hat Deutschland zudem Standortvorteile. Seit dem Ende der Apartheid wurde Südafrika zu einem Hauptempfänger deutscher Entwicklungshilfe. Für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) und die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit (WIZ) ist Südafrika ein Schwerpunktland. Die militärisch-politische Kooperation zwischen der Bundesrepublik und Südafrika ist eng und privilegiert. Trotz dieser Standortvorteile und beachtlicher Interessenkonvergenzen erweist sich der Nutzen der Partnerschaft als begrenzt. Die Hauptaufgabe für Deutschland besteht darin, sein bislang schwach entwickeltes Profil in Südafrika zu schärfen.

### Politikfeldspezifische Partner und Blockierer

Die Notwendigkeit, Themen und Akteure zu verknüpfen, gilt nicht nur in Bezug auf die Kooperation mit einzelnen Partnern, sondern auch in Bezug auf die Einbindung der neuen Führungsmächte in die Regelung von Fragen globaler Ordnungspolitik. Neue Führungsmächte haben insbesondere in der Handels- und Klimapolitik eine derart bedeutsame Rolle gewonnen, dass sich in diesen Feldern »global governance« ohne sie gar nicht mehr betreiben lässt. Insofern gibt es zu den Beziehungen mit ihnen keine Alternative. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit bedingungsloser Kooperation. Obwohl eine der wesentlichen Elemente von Kooperation ist, dass sich in ihrem Rahmen Positionen annähern, gibt es sicherlich auch Felder, in denen deutsche Außenpolitik keine Möglichkeit hat, eine solche Annäherung bzw. Modifizierung der eigenen Position zu leisten. Dies gilt vor allem für die internationale Menschenrechtspolitik. Kooperation auch in solch heiklen Politikfeldern könnte am ehesten funktionieren, wenn der Austausch multidimensional, also politikfeldübergreifend angelegt ist. Denn dies bietet die Möglichkeit, in einem Politikfeld auf der eigenen Position zu beharren und dafür in einem anderen Zugeständnisse zu machen.

Notwendigkeit und Grenzen der Kooperation

<sup>58</sup> Ähnliches dürfte für Brasilien gelten; vgl. Claudia Zilla, »Brasilien: Eine Regionalmacht mit globalen Ansprüchen«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 49–67.

»Global governance«  
und regionale Ordnungspolitik

Solche Ausgleichsmechanismen würden sicherstellen, dass die Zusammenarbeit als Ganze nicht gefährdet wird. Die Bundesrepublik hat gerade im Kontext der EU ausreichend Erfahrungen mit der Entwicklung von Paketlösungen gesammelt, die sie auch konstruktiv in der Kooperation mit Führungsmächten nutzen kann.

Lohnenswerte Ansätze für »global governance« und regionale Ordnungspolitik wurden im Rahmen des Projekts insbesondere anhand der vier Politikfeldanalysen zu »good governance«, Konfliktprävention, Klimapolitik und Handelspolitik ermittelt. Welche Führungsmächte sich hier als Partner und Blockierer qualifizieren, hängt unter anderem vom strategischen Kontext des Politikfeldes ab. Ansatzpunkte für eine deutsche Kooperation mit Führungsmächten, die Zweckmäßigkeit unterschiedlicher internationaler Foren und politikfeldübergreifender Zusammenarbeit müssen vor dem Hintergrund dieser Varianz diskutiert werden. Ansatzpunkte für deutsche Politik können bi- oder multilateral angelegt sein, greifen in unterschiedlichem Maße auf europäische Außenpolitik zurück, sind entweder auf spezifische Politikfelder zugeschnitten oder vernetzen mehrere von ihnen miteinander. Die einzelnen Politikfelder sollen im Folgenden entsprechend beleuchtet werden.

#### **Demokratieförderung: diverse Führungsmächte und diverse Dialogstrukturen**

Politikfeldbezogene  
Kategorisierung

Eine Reihe von Staaten kann eine regional oder gar global bedeutsame Rolle als Förderer oder Behinderer von Demokratie und »good governance« für sich in Anspruch nehmen: Ägypten, Australien, Brasilien, China, Indien, Iran, Kuba, Malaysia, Mexiko, Saudi-Arabien, Südafrika und Venezuela.<sup>59</sup> Diese Staaten lassen sich in vier Kategorien einteilen:

- ▶ Jene, die als demokratisch relativ gefestigt gelten können und somit grundsätzlich als Partner für deutsche Demokratieförderungspolitik in Frage kommen: Australien, Brasilien, Indien, Mexiko und Südafrika.
- ▶ Solche, die demokratische Herrschaftsformen entwickelt haben und sie auch offensiv vertreten, wobei sich diese Formen deutlich von westlich-liberalen unterscheiden: Iran, Malaysia und Venezuela.
- ▶ Jene, die nach wie vor deutlich autoritäre Tendenzen in unterschiedlicher Ausprägung zeigen, sich stets massiv gegen externe Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten im Gewande von Demokratieförderung verwahrt haben und auf einen Export ihres politischen Systems verzichten. Hier sind vor allem Ägypten und Saudi-Arabien zu nennen.
- ▶ Solche, die autoritär verfasst sind und Demokratieförderung in ihrem, aber auch in anderen Ländern grundsätzlich als unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten ablehnen. Sie treten deshalb global und regional als gewichtige Blockierer einer Durchsetzung demokratischer Normen auf. China und Kuba vertreten prominent diese Gruppe.

<sup>59</sup> Vgl. Stefan Mair/Hauke Dierks, »Good governance«, Demokratie und Menschenrechte«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 161–178.

Das Grunddilemma bei der Einbindung demokratischer Führungsmächte in Lateinamerika, Asien und Afrika in die internationale Förderung von Demokratie und »good governance« resultiert aus deren Furcht, von ihren Partnern in der Region als Agent für die Verbreitung der neoliberalen Ordnungsvorstellungen des »Westens« wahrgenommen zu werden, wenn sie sich in diese Förderung einbeziehen lassen. Diese Furcht kann nur im Zuge eines intensiven Austauschs abgebaut werden. Ein zentrales Problem ist dabei, das richtige Forum für diesen Austausch zu finden. Bislang findet er vor allem als bilateraler Politikdialog statt, der aber nur begrenzte Auswirkungen auf die regionale und globale Ebene hat. Zwei alternative Ansätze könnten dem Ansinnen eher dienlich sein, Führungsmächte über einen politischen Dialog in die regionale und globale Förderung von Demokratie und »good governance« einzubinden: zum einen die von dem ehemaligen chilenischen Außenminister María Soledad Alvear entwickelte Idee eines »Caucus of Democracies«.<sup>60</sup> Eine solche *multilaterale Clubformation von Gleichgesinnten*, dem nicht nur Führungsmächte, sondern weitere demokratische Staaten angehören, wäre geeignet, neben der Demokratieförderung auch »global governance« generell voranzubringen. Zum anderen könnte ein *multilaterales Forum mit potentiellen Blockademächten* geschaffen werden, in dem sich demokratische Führungsmächte im westlich-liberalen Sinne mit Staaten austauschen, die alternative, pluralistische Ordnungsvorstellungen propagieren: Iran, Malaysia oder Venezuela. Gegenstand könnten hier globale und regionale Entwicklungen der Demokratie sein.

Multilaterale Clubs und Foren

Aber auch auf *bilateraler Ebene* sind die Potentiale längst nicht ausgeschöpft, Führungsmächte in die Förderung und Umsetzung von Projekten zur Demokratisierungshilfe und guten Regierungsführung einzubinden. Dabei dürften die Hauptansatzpunkte weniger auf der staatlichen Ebene liegen als bei der grenzüberschreitenden Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Um bei der weltweiten Förderung von Demokratie und »good governance« größere Effektivität zu erreichen, bedarf es auf deutscher Seite nicht nur innovativer Formen der Kooperation mit Führungsmächten, sondern auch einer Reform der staatlichen Strukturen und Verfahren, die mit dieser Förderung befasst sind.

Bilaterale Kooperation

<sup>60</sup> Bereits im Jahr 2000 hat sich eine Gruppe von Staaten um Polen, die USA und Chile zur »Community of Democracies« zusammengeschlossen, die die weltweite Förderung von Demokratie zum Ziel hat. Darüber hinaus haben sich diese Staaten verpflichtet, innerhalb der UN in einem »Democracy Caucus« gemeinsam zu agieren. Vgl. das Gründungsdokument: *Toward a Community of Democracies*. Ministerial Conference, Final Warsaw Declaration, Warschau, Polen, 27.6.2000, <[www.demcoalition.org/pdf/warsaw\\_english.pdf](http://www.demcoalition.org/pdf/warsaw_english.pdf)>.



## Konfliktprävention und Krisenmanagement: multilaterale Zusammenarbeit mit neuen Partnern und Politikfeldpartnerschaften

Unterschiedlich ausgeprägte Fähigkeiten zur Krisenprävention

Ob Führungsmächte geeignet sind, als Partner Deutschlands im Feld der *Konfliktprävention* zu fungieren,<sup>61</sup> darüber entscheiden vor allem ihre Fähigkeiten, kurz- wie langfristige Präventionsmaßnahmen zu treffen und multilaterale Ansätze der Krisenprävention zu unterstützen. Unter den aufstrebenden Führungsmächten haben Australien und Indien bislang wenig beachtete Erfahrungen mit der Prävention von Krisen und Konflikten gesammelt und verfügen über ein geeignetes Instrumentarium. Ungeachtet ihrer enormen Fähigkeit, zur operativen wie strukturellen Krisenprävention beizutragen, stehen beide Länder der Institutionalisierung oder Verregelung der multilateralen Zusammenarbeit bislang reserviert gegenüber. Drei weitere Führungsmächte haben in den vergangenen Jahren sowohl auf der operativen wie auf der strukturellen Ebene der Krisenprävention beträchtliche Fortschritte erzielt, die interessante Möglichkeiten der Zusammenarbeit bieten: Brasilien, Südafrika und Südkorea. Alle drei Staaten hegen eine Affinität zu multilateralen Ansätzen der Konfliktprävention. Gleichwohl haben sie ein unterschiedliches Grundverständnis vom Mehrwert multilateraler Zusammenarbeit, das auch von dem der Bundesregierung abweicht, und zwar im Falle Südkoreas am deutlichsten, im Falle Südafrikas am wenigsten. Wenngleich Mexiko nicht zuletzt aufgrund seiner Wirtschaftsleistung seit langem einen regionalen Führungsanspruch erhebt, lässt das Land bislang Bemühungen vermissen, diesem Anspruch auch sicherheitspolitisch gerecht zu werden. Wesentlicher Grund dafür ist die außenpolitische Doktrin der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, an der Mexiko unverändert festhält.

Forum zur Deblockierung der UN Peacebuilding Commission

Die vertiefte Zusammenarbeit mit Führungsmächten kann sehr viel dazu beitragen, dass die Bundesregierung ihrem wichtigsten außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Ziel nahekommmt und dass multilaterale Ansätze der *Bearbeitung von Krisen und Konflikten* gestärkt werden. Bislang bleibt das oft recht umfassende operative wie strukturelle krisenpräventive Potential der neuen Führungsmächte weitgehend ungenutzt. Dem sollte Berlin durch die Einrichtung neuer Foren ebenso abhelfen wie durch die bessere Nutzung bestehender bilateraler Kooperationsformate. So sollte insbesondere mit Südafrika und Brasilien ein *multilaterales, regionenübergreifendes Forum* etabliert werden, um die Blockade in der UN Peacebuilding Commission zu überwinden. In dieses Dialogforum könnte zu gegebener Zeit auch Indien einbezogen werden.

Ressortkreis »Zivile Krisenprävention«

Auf bilateraler Ebene böten sich der Bundesregierung zwei Möglichkeiten, die Kooperation in diesem Politikfeld in bestimmten Regionen zu verbessern. Zum einen könnte sie überlegen, den Ressortkreis »Zivile

<sup>61</sup> Vgl. hierzu Ronja Kempin/Roland Hiemann, »Potentiale entdecken: Führungsmächte als Partner bei der Prävention von Krisen und Konflikten«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 179–202.

Krisenprävention«, der bereits einige wenige Ländergesprächskreise unterhält, um einen »Gesprächskreis Partnerstaaten« zu erweitern.

Parallel dazu sollte die Bundesregierung auch die in jüngster Zeit mit nahezu allen Führungsmächten geschlossenen bilateralen Partnerschaftsabkommen nutzen, um über konfliktpräventive Maßnahmen zu diskutieren. Gemeinsam mit Australien, aber auch mit Brasilien, Mexiko und Südkorea sollte Deutschland darüber hinausgehend versuchen, regionale Strategien der Krisenprävention auszuarbeiten. Die bilaterale Zusammenarbeit mit Australien könnte stärker auf gemeinsame Maßnahmen der Krisenbearbeitung fokussiert werden – hier wäre also an ein Format der *Politikfeldpartnerschaft* zu denken. Diese bilateralen Initiativen wären nicht zuletzt auch mit europäischen Ansätzen der Konfliktlösung vereinbar. Schließlich wäre erwägenswert, regionalspezifische Dialoge einzurichten, bezogen auf Asien etwa im Format Deutschland–Indien–China–Australien.

Bilaterale  
Partnerschaftsabkommen

### Handels- und Klimapolitik: Politikfeldverknüpfung

Internationale Handels- und Klimapolitik<sup>62</sup> haben jeweils eigene Dynamiken, und Führungsmächte spielen in beiden Politikfeldern teils unterschiedliche Rollen. Dennoch zeigen die Ergebnisse des Projekts, dass sich gerade hier Vorteile aus der Verknüpfung verschiedener Handlungsebenen und Themenfelder ziehen lassen.

Eigendynamiken der  
Politikfelder

In der Handels- und Klimaproblematik erweisen sich eine Reihe neuer Führungsmächte als Blockierer von Reformen, die von zentralem Interesse für deutsche Außenpolitik sind. Von besonderer Bedeutung für die Führungsrolle Brasiliens, Indiens und Südafrikas im *multilateralen Handelssystem* sind ihre wirtschaftliche Leistungskraft und ihr gemeinsames Vorgehen in den Verhandlungen. Deutschland bereitet der wachsende Einfluss dieser Führungsmächte insofern Probleme, als sie in den Welthandelsrunden häufig Positionen beziehen, die den deutschen diametral entgegengesetzt sind oder Verhandlungsfortschritte blockieren. Die Ursachen für ihre Blockadehaltung liegen zum einen im institutionellen Design ihrer Handelspolitik. Zum anderen resultiert ihre Handelsstrategie aus ihrem sektoralen Spezialisierungsprofil und aus historisch gewachsenen Traditionen.

Reformblockierer in der  
Handelspolitik ...

Die *Klimaproblematik*<sup>63</sup> wird man ohne den Beitrag der folgenden sieben Länder langfristig nicht in den Griff bekommen: allen voran China und Indien, gefolgt von Brasilien sowie Australien, Indonesien, Mexiko und Südkorea. Die klimapolitischen Positionen Chinas und Indiens sind widersprüchlich. Einerseits weisen ihre Regierungen in internationalen Ver-

... und in der Klimapolitik

<sup>62</sup> Vgl. Stormy Mildner/Jörg Husar, »Indien, Brasilien und Südafrika: Neue Führungsmächte in der Welthandelsorganisation«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 236–267; sowie Alexander Ochs, »Auf der Suche nach neuen Verbündeten: Neue Führungsmächte als Partner deutscher Klimapolitik«, in: Husar/Maihold/Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?* [wie Fn. 39], S. 203–235.

<sup>63</sup> Konkret geht es bezogen auf einen Staat um die Höhe seines gegenwärtigen Ausstoßes von Treibhausgasen und dessen prognostizierte Entwicklung.

handlungen jede Verantwortung für die Verursachung des Klimawandels von sich, andererseits entwerfen sowohl Indien wie China immer ehrgeizigere Konzepte für eine wirksame Klima- und Energiepolitik im eigenen Land. Brasilianische Regierungen haben sich in der Vergangenheit aktiv und selbstbewusst in den UN-Verhandlungsprozess eingeschaltet, Indonesien gab sich dagegen wesentlich zurückhaltender. Australien hatte als einziges bedeutendes Industrieland neben den USA und als einziger der hier untersuchten Staaten des Südens das Kyoto-Protokoll bis Ende 2007 nicht ratifiziert; dies hat die seit Dezember 2007 amtierende neue Administration inzwischen nachgeholt. Nach wie vor betont Südkorea, sein Hauptinteresse richte sich auf die Energiesicherheit. Mexiko scherte aus der klimapolitischen Blockadeallianz der G 77 aus und war das erste öl-exportierende Schwellenland, das das Kyoto-Protokoll unterzeichnete. Südafrika versucht sich zunehmend als klimapolitische Führungsmacht zu positionieren. Angesichts seines großen politischen Einflusses auf den Rest des Kontinents könnte dieser Staat eine Schlüsselrolle in regionalen Verantwortungsgemeinschaften spielen, die sich vor allem um eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels bemühen.

Ansätze der  
Deblockierung in der  
Handelspolitik ...

Für beide Politikfelder gilt, dass Führungsmächte vor dem Hintergrund unterschiedlicher Entwicklungspfade agieren, vor je spezifischen klimapolitischen Herausforderungen stehen, ungleiche wirtschaftliche und technologische Möglichkeiten haben und Interessen verfolgen. Jede ihrer Regierungen vertritt Positionen, die Ausdruck spezifischer politischer Identitäten und Binnenstrukturen sind. Diese individuellen Charakteristika müssen bei der Konzeption der deutschen außenpolitischen Strategie berücksichtigt werden. Wenn *deutsche Außenhandelspolitik* darauf hinwirken will, dass Indien, Brasilien und Südafrika – die sogenannten IBSA-Staaten – ihre Blockadehaltung in der Doha-Runde aufgeben, dann sollte sie dies im europäischen Handlungsrahmen tun. Er ist in dieser Hinsicht nicht nur deshalb am bedeutendsten, weil die unmittelbare Verhandlungskompetenz in Handelsfragen bei der EU angesiedelt ist, sondern auch weil Deutschland einzig im EU-Verbund die notwendige Hebelwirkung gegenüber den neuen Führungsmächten entfalten kann. Dies schließt bilaterale Initiativen keineswegs aus, sofern sie sich in eine gesamteuropäische Strategie sinnvoll einfügen lassen. In gewissem Umfang besteht schon heute ein Austausch über Handelsfragen mit den genannten drei Ländern, der allerdings die bestehenden Differenzen nicht überwinden konnte.

... und in der Klimapolitik

In der *Klimapolitik* gilt es für die Bundesregierung zu ermitteln, mit welchen Ländern eine Zusammenarbeit am meisten Erfolg verspricht. Will sie im Verbund mit anderen Staaten zunächst die reichen Länder Australien und Südkorea mit harten Methoden drängen, einem Post-Kyoto-Regime beizutreten? Oder will sie mit weichen Methoden Anreize schaffen, etwa mit Entwicklungsgeldern, personeller Hilfe oder Waldschutzprojekten beispielsweise in Indonesien? Es wäre denkbar, dass einzelne »reiche« Länder des Nordens für je ein Land des Südens eine klimapoli-

tische »Patenschaft« übernehmen.<sup>64</sup> Eine Abstimmung über solche Patenschaften könnte innerhalb der EU erfolgen, wodurch sich Ressourcen bündeln ließen. Als größtes Land der EU könnte Deutschland vor allem der Volksrepublik China bei deren Klimaschutzbemühungen beistehen.

Über diese politikfeldspezifischen Ansätze hinaus böte es sich an, einen »Quadrilog« zu schaffen, der die Ankündigung der IBSA-Staaten beim Wort nimmt, sich zu verschiedenen Themen der globalen Strukturpolitik fortan gemeinsam zu positionieren. Dieses Format zu etablieren wird nicht leicht sein. Handelspolitik wäre dabei lediglich ein Ausschnitt, so dass die Möglichkeit bestünde, dieses Politikfeld etwa mit der Klimapolitik oder der globalen Finanzordnung zu verknüpfen. In der Klimapolitik hat die Bundesregierung bereits den Willen gezeigt, eine »leitende Vermittlungsrolle« zu übernehmen. So ist es in Heiligendamm 2007 gelungen, der internationalen Klimapolitik mit der Initiative eines Klima- und Energiedialogs der G 8 mit den fünf »Outreach«-Staaten (O5) neue Dynamik zu verleihen, ohne den UN-Prozess dadurch in Frage zu stellen. Auf solchen Erfahrungen mit der Einbindung neuer Partner und der Verknüpfung von Themen gilt es aufzubauen. Damit solche Initiativen erfolgreich sein können, muss Deutschland gegenüber den Führungsmächten jedoch kohärenter und strategischer auftreten, als es das bislang getan hat.

Quadrilog

### Partner und Blockierer in einer politikfeldübergreifenden Perspektive

Formate und Partner einer Kooperation variieren, wie das vorige Kapitel gezeigt hat, je nach Politikfeld. Fasst man die Ergebnisse der Länder- und Politikfeldanalysen zusammen, lassen sich darüber hinaus Erkenntnisse über die Fähigkeit der Außenpolitik einzelner Führungsmächte gewinnen, an deutsche Politik anzuschließen. Demnach scheinen Brasilien und Südafrika jene Führungsmächte zu sein, die sich am ehesten als Partner deutscher Außenpolitik eignen. Seit der deutlichen Änderung seiner Klimapolitik hat auch Australien zu diesem Duo aufgeschlossen. Einen relativ hohen Grad der Anschlussfähigkeit lassen zudem die Positionen Südkoreas erkennen. Sollte Mexiko bereit sein, seine Zurückhaltung in der Krisenpräventions- und Demokratieförderungspolitik aufzugeben, wäre es bei der Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Positionen ein weiterer attraktiver Partner. Bei Thailand besteht das Problem vor allem darin, dass sich seine Positionen in zentralen Politikfeldern nicht mehr eindeutig bestimmen lassen, seit in dem Land das Primat der Innenpolitik herrscht. Am markantesten sind wohl die Gegensätze zwischen den deutschen und den indischen Positionen, und zwar in der Handels- und Klimapolitik, aber auch in einem weiteren Politikfeld von globaler Bedeutung, das in diesem Projekt nicht näher betrachtet wurde: der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Anschlussfähigkeit der Partner

<sup>64</sup> Dieser Vorschlag geht auf Hans Joachim Schellnhuber zurück, den Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung und Klimaschutzbeauftragten der Bundesregierung.

Verdichtung der Kooperation mit Brasilien, Südafrika und Indien

In der Zusammenschau von Leistungsfähigkeit, Interpretation der Führungsrolle und Anschlussfähigkeit der Positionen lässt sich ein Trio identifizieren, bei dem die Verdichtung der Kooperation am lohnenswertesten erscheint: Brasilien, Südafrika und Indien. Die ersten beiden Staaten sind relativ leistungsfähig und ragen bei den anderen zwei Kriterien heraus. Indien hat mittlerweile als demokratisch geführte Führungsmacht international derart an Gewicht gewonnen, dass Deutschland auf eine intensivierte Kooperation mit ihr nicht verzichten kann. Wie erwähnt, wäre ein Quadrilog ein geeignetes Format für einen verdichteten Austausch mit diesen drei Staaten. Er sollte handelspolitische wie auch weitere Themen der globalen Strukturpolitik in einer Weise behandeln, dass Verknüpfungen etwa mit der Klimapolitik oder der globalen Finanzordnung hergestellt werden können.

Zentrale Blockademacht: China

Bei der Betrachtung der in diesem Band bearbeiteten Politikfelder fällt ein Staat regelmäßig als Blockierer auf: die Volksrepublik China. Wenn die Förderung von »governance«, die Konfliktprävention oder die Handels- und Klimapolitik auf der Agenda stehen, bezieht China immer wieder Positionen, die konträr zu jenen Deutschlands sind. Andererseits verzichtet die Volksrepublik auf den aggressiven Export seines politischen Ordnungsmodells, beteiligt sich inzwischen in großem Umfang an Friedensmissionen, scheint eine aufgeklärtere Haltung in der Klimapolitik einzunehmen und hat ein ausgeprägtes Interesse an einem funktionierenden Welthandel. All dies bietet Ansatzpunkte für eine Auflösung der Blockadepositionen.

Indien und Brasilien als politikfeldbezogene Blockierer

Neben China ragen zwei weitere Führungsmächte in zentralen Politikfeldern als entscheidende Blockademächte heraus: Indien in der Handels- und Brasilien in der Klimapolitik. Dabei scheint es schwieriger zu sein, die Blockadeposition Indiens zu überwinden – wie das Scheitern der jüngsten Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde demonstrierte – als jene Brasiliens, das in der Klimapolitik eine zusehends konstruktive Rolle spielt.

## Anforderungen an die deutsche Außenpolitik

Fast alle Autoren des Projekts waren sich in einem Punkt einig: Damit die Beziehungen zu Führungsmächten ertragreich gestaltet werden können, ist es nicht so sehr notwendig, zusätzliche Instrumente bereitzustellen. Es bedarf vielmehr der *Konstruktion eines strategischen Überbaus* für den Einsatz dieser Instrumente. Die Vielfalt der Instrumente der deutschen Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik ist groß und die meisten von ihnen kommen in der Kooperation mit den sieben in diesem Projekt behandelten Führungsmächten auch zum Einsatz. Augenfällig ist jedoch, dass diese Instrumente nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Ursachen der mangelnden Kohärenz sind vielfach beschrieben worden: Divergierende politische Interessen verschiedener Ressorts, Unklarheiten über nationale oder europäische Zuständigkeiten in einzelnen Politikfeldern und mangelnder Informationsaustausch bereiten auch in der Zusammenarbeit mit Führungsmächten Probleme. So ist beispielsweise die Zusammenarbeit mit Südafrika zwar seit 1996 durch regelmäßige Arbeitstreffen in der Deutsch-Südafrikanischen Binationalen Kommission institutionalisiert. Auf deutscher Seite vermisst man aber noch immer einen gemeinsamen, ressortübergreifenden Ansatz für die Gestaltung der Beziehungen zu dieser Führungsmacht. Obwohl Deutschland dank seines positiven Images und seiner breiten Präsenz in Südafrika einen erheblichen Standortvorteil genießt, wird dieser offenbar nicht ausreichend genutzt, um ein eigenes, schlüssiges Profil zu entwickeln.

Insbesondere wenn mehrere Politikfelder oder sogar Partner gewinnbringend miteinander verknüpft werden sollen, bedarf es einer expliziten Strategie für den Umgang mit einzelnen oder mehreren Führungsmächten in einem Politikfeld. Nur wenn klare Ziele gesetzt sind, können die Instrumente unterschiedlicher Ministerien und nichtstaatlicher Akteure an einem gemeinsamen Leitbild ausgerichtet werden. Während die Federführung für die Entwicklung und Umsetzung von Länderstrategien eindeutig beim Auswärtigen Amt liegt, kann diese Aufgabe bei spezifischen Politikfeldstrategien anderen Ministerien zugeordnet werden. Die relevanten Ressorts sollten sich bei der Umsetzung von Länder- und Politikfeldstrategien regelmäßig abstimmen, um ein möglichst kohärentes Vorgehen zu gewährleisten.

Eine zweite wiederkehrende Empfehlung bei der Diskussion der Instrumente für die Kooperation mit Führungsmächten war zum einen der verstärkte Einsatz von Auswärtiger Kulturpolitik und wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit mit einer mittelfristigen Perspektive, zum anderen die intensivere Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in die Kooperationsbeziehungen. Wichtige Voraussetzung dafür ist die Einsicht, dass sich die deutsche Außenpolitik jenseits von Beziehungsmacht auf *Konsens-*

Nicht neue Instrumente, sondern strategischer Überbau

Übergreifende und politikfeldbezogene Federführung

Auswärtige Kulturpolitik, wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und Einbindung gesellschaftlicher Kräfte

Institutionalisierte,  
politikfeldübergreifende  
Dialogstrukturen

*macht*<sup>65</sup> stützen kann, deren Nutzung in die Lage versetzt, durch intensiven Dialog und Überzeugungskraft einen neuen Rahmen für internationales Handeln zu schaffen. Als Beispiel kann hier Brasilien dienen, das gute Ausgangsbedingungen für bilaterale Kooperation bietet. Als strategische Themen zur Stärkung der Partnerschaft kämen Krisenprävention und Umweltschutz in Frage. Einzubeziehen wäre aber auch der Bereich Energie und speziell die Energiesicherheit im Rahmen der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit. Von einer Vertiefung der deutsch-brasilianischen Kooperation in den Feldern Bildung, Wissenschaft, Technologie und Innovation würden beide Seiten profitieren: Brasilien vollzöge einen Schritt in Richtung nachhaltiger Entwicklung, Deutschland könnte seinen Standortvorteil nutzen. Während staatliche Institutionen und Träger auf die Umsetzung einer gemeinsamen Zielvorgabe für solche Kooperationsbeziehungen zu verpflichten sind, muss für nichtstaatliche eine Anreizstruktur geschaffen werden, um sie für diese Zielvorgabe zu gewinnen. Sie kann materielle Ausprägungen haben, wie etwa zusätzliche Mittel für zielorientierte Programme, aber auch ideelle: die stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte in die Definition der Ziele für die Kooperation mit Führungsmächten.

Ein dritter zentraler Aspekt, der in den Einzelbeiträgen immer wieder zur Sprache kam, war die Forderung nach institutionalisierten politikfeldübergreifenden Dialogstrukturen – auf bilateraler Ebene, aber auch in Gestalt neuer multilateraler Formationen. Sicherlich kann in diesem Zusammenhang der Heiligendamm-Prozess als beispielhaft genannt werden. Wichtig ist in jedem Fall, dass die Dialogformate gesellschaftlich, privatwirtschaftlich und wissenschaftlich unterfüttert werden. Oftmals lässt sich dabei ein Zielkonflikt zwischen Legitimität und Effizienz insbesondere bei verteilungsorientierten Politikfeldern wie der Handelspolitik nur schwer vermeiden. Die Institutionalisierung multilateraler Strukturen erscheint hier als sinnvoller Ausweg: Es gilt »issue-linkages«<sup>66</sup> zwischen verschiedenen Politikfeldern zu schaffen, das heißt durch geschickte Verknüpfung unterschiedlicher multilateraler Verhandlungsprozesse und -arenen Synergieeffekte zu erzeugen und damit auf die (Auf-) Lösung von Konflikten und Blockaden hinzuwirken. Ein solches Vorgehen der Identifizierung und Nutzung von »win-win«-Situationen vermag in der Folge zu einer besseren Akzeptanz und Legitimität multilateraler Institutionen beizutragen. Insofern kann die Grundlage einer Zusammenarbeit mit den neuen Führungsmächten nicht nur in der Verteilung von Lasten bestehen, sie muss

65 Vgl. Richard N. Haass, »What to Do with American Primacy«, in: *Foreign Affairs*, 5 (1999), S. 19: »The operative word here is ›persuade‹. Areas of consensus will begin to emerge only following strategic dialogues – intensive conversations with other governments and opinion leaders [...]. If ›negotiations‹ were at the center of Cold War diplomacy, ›consultation‹ must form the core of post-Cold War foreign policy [...] to build or strengthen global institutions«.

66 Vgl. Ernst B. Haas, »Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes«, in: *World Politics*, 32 (1980) 3, S. 357–405.

auch auf Durchbrüche und Entwicklungspotentiale in der internationalen Politik ausgerichtet sein.

Die Forderungen nach (1) Strategien und ressortübergreifender Abstimmung, nach (2) einem zielgerichteteren Einsatz von Auswärtiger Kulturpolitik und wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit und einer stärkeren Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte sowie nach (3) institutionalisierten politikfeldübergreifenden Dialogstrukturen sind nicht neu und gelten nicht exklusiv für die Gestaltung der Beziehungen zu neuen Führungsmächten. Sie können generell erhoben werden, wenn es darum geht, die auswärtigen Beziehungen Deutschlands besser zu gestalten. Zwar ist mittlerweile Allgemeingut, dass das komplexe internationale Umfeld, das sich nach dem Ende des Kalten Krieges herausgebildet hat, und der gewachsene Anspruch Deutschlands, dieses Umfeld mitzugestalten, ein Mehr an integrierten Ansätzen, an flexiblem, zielgerichtetem Zusammenspiel und einen effektiven Einsatz des vielfältigen Instrumentariums erfordern. Doch hat sich dieses Wissen bisher kaum in institutionelle Arrangements übersetzt.

Notwendigkeit  
einer Reform  
deutscher Außenpolitik

Das Potential positiver Ansätze, die durchaus zu verzeichnen sind, kann nicht ausgeschöpft werden, weil ihnen zu enge Grenzen gesetzt wurden. Der Ressortkreis »Zivile Krisenprävention« der Bundesregierung stirbt einen schleichenden Tod, weil ihm einerseits eine Vielzahl von Aufgaben zugeordnet, andererseits aber die operativen Mittel vorenthalten wurden, um diese Aufgaben zu erfüllen. Inzwischen wurden einigen Ressorts zwar zusätzliche Mittel zugewiesen, die ihnen die Möglichkeit bieten sollen, ihre Außenbeziehungen zu operationalisieren. Doch wurden diese Mittel unter den Vorbehalt gestellt, dass sie den internationalen Kriterien für öffentliche Entwicklungshilfe genügen müssen, was wiederum die Möglichkeiten ihrer Verwendung erheblich einschränkt. Es gilt, jene bürokratischen, mit dem Ressortprinzip verbundenen Verfahren (wie Mitzeichnung und Leitungsvorbehalte) zu umschiffen, die nur zu negativer Koordination führen, das heißt zu einer Einigung auf der Grundlage des kleinsten gemeinsamen Nenners.<sup>67</sup> Positive Koordination bedarf insoweit ressortübergreifender Ansätze, die vom Austausch von Wissen zu dessen Bündelung übergehen, klaren strategischen Leitlinien folgen und den Blick für Gestaltungsziele öffnen, die gerade auch für die neuen Partner Attraktivität besitzen. Jenseits der Maxime der Konfliktkontrolle könnte Außenpolitik dadurch neue Wirkungskreise eröffnen und damit das in ihr liegende Potential besser nutzen.

Führungsmacht  
Deutschland?

<sup>67</sup> So Paul Kevenhörster, »Kohärenzfalle – die Suche nach einem Ausweg«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, 42 (Juni 2002) 6, S. 185–186, <[www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez602-8.htm](http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez602-8.htm)>.



# Anhang

## Abkürzungen

AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
Asean	Association of Southeast Asian Nations
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
BRICSAM	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika, die Asean-Staaten und Mexiko
CIGI	Centre for International Governance Innovation (Waterloo, Ontario [Canada])
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn)
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
G 77	Gruppe von anfänglich 77 Staaten aus der Dritten Welt in den UN
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
IBSA	India, Brazil and South Africa Dialogue Forum
MDG	Millennium Development Goal
Mercosur	Mercado Común del Sur
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
O5	Outreach-Staaten (Brasilien, China, Indien, Mexiko, Südafrika)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
WTZ	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

**Tabelle 2**  
**Potentielle Partner und Blockierer nach Politikfeldern\***

	<b>Potentielle Partner (Komplementarität 4 oder 5)</b>	<b>Potentielle Bremsen (Komplementarität 1 oder 2)</b>
<b>Finanzarchitektur</b>	4 Mexiko, Taiwan 5 Brasilien, Indien, Südkorea	1 Chile 2 Vietnam
<b>»good governance«</b>	4 Brasilien, Israel, Mexiko, Südkorea, Taiwan 5 Chile, Indien, Südafrika	2 Äthiopien, Nigeria, Vietnam
<b>Klimapolitik</b>	4 Israel, Mexiko, Südkorea, Vietnam 5 Taiwan	1 Chile 2 Äthiopien, Nigeria, Südafrika
<b>Konfliktprävention</b>	4 Brasilien, Südafrika, Taiwan 5 Chile, Indien, Südkorea	1 Israel, Mexiko, Äthiopien, Vietnam
<b>Migration</b>	4 Chile, Brasilien, Taiwan 5 Südkorea	1 Israel, Vietnam 2 Indien
<b>Non-Proliferation</b>	4 Brasilien, Mexiko, Vietnam 5 Chile, Südkorea, Südafrika, Taiwan	1 Israel
<b>Organisierte Kriminalität, Strafverfolgung</b>	4 Brasilien, Chile, Mexiko 5 Südkorea	1 Äthiopien, Nigeria 2 Indien, Israel, Vietnam
<b>Sicherheitsarchitektur</b>	4 Mexiko, Indien 5 Brasilien, Südkorea, Südafrika, Taiwan	1 Israel 2 Nigeria
<b>Terrorismusbekämpfung</b>	4 Brasilien, Chile, Mexiko, Nigeria, Vietnam 5 Südafrika, Südkorea, Taiwan, Indien	1 Äthiopien 2 Israel
<b>Umweltschutz</b>	4 Brasilien, Israel, Mexiko, Taiwan	1 Nigeria 2 Chile, Äthiopien, Südafrika, Vietnam
<b>Welthandelsordnung</b>	4 Südkorea, Taiwan	1 Chile 2 Brasilien, Vietnam

\* Berücksichtigt werden nur jene Staaten, in denen Deutschland einen Standortvorteil von 4 oder 5 aufweist.

**Exkurs:****Was unterscheidet eine Mittelmacht von einer Regionalmacht?**

Das Konzept der *Mittelmacht* stützt sich auf eine behauptete bzw. nachweisbare Ausrichtung eines Staates auf »good international citizenship«: Orientiert am Leitbild des »honest broker and helpful fixer«<sup>a</sup> suchen Mittelmächte Kontakte zu Staaten mit derselben Orientierung, die sich im internationalen Kontext ähnlich positioniert haben und ebenfalls die Rolle eines Förderers von Multilateralismus und liberalem Internationalismus spielen. Das bedeutet vor allem das Bemühen um die friedliche Lösung von Konflikten und die Förderung internationaler Institutionen auf der Grundlage einer ethischen Handlungsverpflichtung in der Innen- und Außenpolitik.<sup>b</sup> Die damit oftmals verbundenen normativen Implikationen können allzu hohe Rollenerwartungen entstehen lassen.<sup>c</sup> Dem Verhaltensprofil liegt jedoch auch die Einsicht zugrunde, dass die jeweiligen Staaten in der internationalen Politik allein nichts erreichen können und daher auf Institutionen und Koalitionen angewiesen sind, um ihren Einfluss zu steigern.<sup>d</sup> Gerade auf dieser multilateralen Eben bestehen die besten Chancen, Koalitionen zu bilden. So lässt sich die Unterstützung kleinerer Staaten mit der Aussicht einwerben, ihre Möglichkeiten zur Mitsprache (*voice opportunities*) in diesen Foren zu verstärken. Dies kann beispielsweise durch Bildung von Gruppen bzw. »clubs« von Gleichgesinnten geschehen, die zudem mobilisiert werden können, um Verhandlungsmacht in internationalen Regimen und Institutionen anzubieten. Das Zusammenwirken mit der dadurch generierten »Gefolgschaft« kann situationsbezogen genutzt werden, um dem Verhalten von Großmächten Grenzen zu setzen.<sup>e</sup>

Für Mittelmächte bieten sich in der Frage, wie sie sich den Großmächten zu- bzw. unterordnen, die Optionen eines »(soft) balancing« oder eines »bandwagoning« als grundsätzliche Alternativen.<sup>f</sup> Mit der gegenwärtig zunehmenden Bedeutung von »low politics«-Feldern steigt auch die Bedeutung der Mittelmächte, während diese in Phasen, die durch »high politics«-Themen wie Sicherheit bestimmt sind, deutlich an Profilierungsmöglichkeiten einbüßen.<sup>g</sup> In dieser Perspektive kann die Rolle der Mittelmächte auf der Ebene der zweiten und dritten Agenda der internationalen Politik hervorgehoben werden, das heißt im Bereich ökonomischer, sozialer und Umweltprobleme. In dem Maße, in dem das Gewicht der strukturellen Führerschaft abnimmt und sich die politische Agenda öffnet – wie zum Beispiel nach dem Kalten Krieg –, erweitern sich auch die Handlungsräume der Mittelmächte, die dann auch zunehmend Aufgaben der Koordination, des »agenda setting« und der Bildung von Koalitionen und Institutionen übernehmen können.

*Regionalmächte* können dagegen in Abgrenzung zu den stark normativ sowie auf die Entsprechung von innen- und außenpolitischer Identität ausgerichteten Verhaltensmustern der Mittelmächte als sehr viel offener beschrieben werden. Sie stellen bestimmte öffentliche Güter im regionalen Umfeld bereit, erbringen Vorleistungen oder übernehmen Kosten für andere. Insofern kann als Regionalmacht ein Staat verstanden werden, der auf regionaler Ebene Ordnungsfunktionen wahrnimmt, indem er andere Kräfte ausgleicht, Verhaltensregeln durchsetzt und aufrechterhält, Einflusszonen stabilisiert und unbotmäßige Klienten abstrafft.<sup>h</sup> Diese Ordnungsleistung kann sowohl auf einem geltend gemachten Anspruch beruhen wie auch auf Anerkennung anderer. In jedem Fall bedarf es allerdings systemintegrativer Leistungen, um die Kohäsion der »regional society« zu sichern.<sup>i</sup> Regionalmächte können sich darüber hinaus entscheiden, unter dem Vorzeichen eines »benevolent hegemon« oder im Sinne hegemonialer Stabilität<sup>j</sup> zu handeln. Dies bedingt ein spezifisches Leistungsprofil, das auf die noch deutlichere Durchsetzung des Führungsanspruchs abzielt.

**a** So Louis Bélanger/Gordon Mace, »Building Role and Region. Middle States and Regionalism in the Americas«, in: Gordon Mace/Louis Belanger (Hg.), *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder/London 1999, S. 153–173 (167).

**b** Vgl. ebd., S. 172.

**c** So etwa die Einschätzung von Robert Cox, »Middlepowermanship, Japan and the Future World Order«, in: *International Journal*, 44 (1989), S. 823–862, der zuspitzend formulierte: »the middle power is a role in search of an actor« (ebd., S. 827).

**d** Vgl. Laura Neack, *The New Foreign Policy. U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, MD 2003, S. 166.

**e** Vgl. Andrew Hurrell, »Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?«, in: *International Affairs*, 82 (2006) 1, S. 1–19 (11ff).

**f** Vgl. Randall Schweller, »Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back«, in: *International Security*, 19 (1994) 1, S. 72–107 (74).

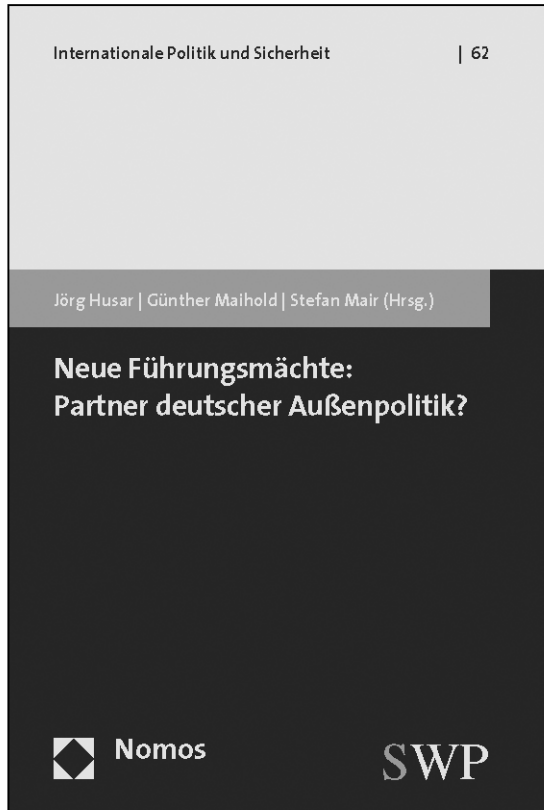
**g** Vgl. Andrew F. Cooper/Richard A. Higgott/Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver 1993, S. 21.

**h** Vgl. Heinz Kramer, »Die Türkei: Eine Regionalmacht mit Zukunft?«, in: Albrecht Zunker (Hg.), *Weltordnung oder Chaos?*, Baden-Baden 1993, S. 109–125 (114).

**i** Vgl. Mohammed Ayoob, »From Regional System to Regional Society: Exploring Key Variables in the Construction of Regional Order«, in: *Australian Journal of International Affairs*, 53 (1999) 3, S. 247–260 (258).

**j** Vgl. Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ 1984.

# Aktuelle Neuerscheinung



## Neue Führungsmächte: Partner deutscher Außenpolitik?

Herausgegeben von Dipl.-Kulturw. Jörg Husar,  
Prof. Dr. Günther Maihold und Dr. Stefan Mair

1. Auflage 2008, 310 S., brosch., 44,- €, ISBN 978-3-8329-4158-1  
(Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 62)

Deutschland steht vor der Herausforderung, sich entsprechend seines internationalen Gewichts an der Gestaltung globaler Ordnung und der Eindämmung regionaler Risiken zu beteiligen. Die deutsche Außenpolitik kann sich dabei nicht auf Europäisierung und Multilateralisierung beschränken, sondern muss deutsche Interessen und Handlungsstrategien auch durch die Pflege bilateraler Beziehungen in der Staatengemeinschaft abstützen. Potential zur Erweiterung der Spielräume Deutschlands liegt insbesondere in einer Vertiefung der Beziehungen zu den aufstrebenden Mächten jenseits der G8 und des UN-Sicherheitsrats. Die Eignung dieser „neuen Führungsmächte“ als Partner deutscher Außenpolitik ist nicht allein anhand ihrer militärischen und ökonomischen Stärke oder ihrer Ressourcenausstattung zu bemessen. Entscheidend für eine wirksame Partnerschaft ist darüber hinaus der politische Wille und die Fähigkeit, eine Führungsrolle auszufüllen, die in den Ländern der jeweiligen Region Anerkennung findet.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen untersucht der vorliegende Band, welche neuen Partner sich für die deutsche Außenpolitik anbieten und in welchen Politikfeldern Initiativen entwickelt werden sollen.

Bitte bestellen Sie per Fax 07221/2104-43, im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Name

Straße

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Sie haben das Recht, die Ware innerhalb von 2 Wochen nach Lieferung ohne Begründung an Ihre Buchhandlung oder an den Nomos Verlag, Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden, zurückzusenden, wobei die rechtzeitige Absendung genügt. Kosten und Gefahr der Rücksendung trägt der Empfänger. Alle Preise inkl. MwSt., zuzüglich Vertriebskosten. Bei Online-Bestellung inklusive Vertriebskosten.



**Nomos**

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | [www.nomos.de](http://www.nomos.de)  
Telefon 07221/2104-37/-38 | Fax 07221/2104-43 | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)