



Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik

China und Indien stellen aufgrund ihrer Größe sowie ihres enormen Wachstums in der Gruppe der Ankerländer eine „Klasse für sich“ dar. Die europäische Haltung gegenüber diesen „Drivers of Global Change“ wird in Zukunft so wesentlich sein, wie die transatlantischen Beziehungen. Noch sind Deutschland und Europa auf diese Herausforderungen nicht eingestellt.

In der *Global Governance*-Debatte, die nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes einsetzte, ist der Aufstieg Chinas und Indiens zunächst kaum zur Kenntnis genommen worden. Die aktuelle Diskussion bezieht sich stark auf China, aber Indien wird in nur 15 Jahren ein

ähnlich gewichtiger Wirtschaftsakteur sein und möglicherweise global noch handlungsfähiger, denn Indien verfügt über wichtige Vorteile gegenüber dem Reich der Mitte (Demokratie, ausgewogene Alterspyramide).

Derzeit werden die Umriss eines multipolaren Systems deutlich, das durch Instabilität gekennzeichnet sein wird. Gelingt es nicht, die *Asian Drivers* in ein System eines effektiven Multilateralismus einzubinden, droht eine Renaissance konfliktiver *balance of power*-Politik, die Kräfte absorbieren würde, die zur Einhegung der Risiken der Globalisierung gebraucht werden.

Merkmale der neuen Machtkonstellation

China und Indien entwickeln sich zu relevanten *Global Governance*-Akteuren, die die Grundmuster in Weltwirtschaft und -politik und damit auch das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nachhaltig verändern. Die entstehende neue Machtkonstellation ist durch zwei entscheidende Merkmale geprägt:

1. Der Aufstieg Chinas und Indiens in der Weltwirtschaft und als wichtige *Global Governance*-Akteure stellt eine **tektonische, also in ihren Auswirkungen signifikante und tiefgreifende Verschiebung** dar. Diese Dynamik ergibt sich aus dem hohen und langandauernden Wachstumstempo der beiden Ökonomien sowie deren Bevölkerungsstärke. Schon Südkorea und Taiwan haben seit den 1970er Jahren hohe Wachstumsraten aufzuweisen, doch nun drängen die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt in die globale Wirtschaft und verändern deren Grundmuster. China und Indien sind daher nicht nur „*emerging economies*“ sondern „*Drivers of Global Change*“. Sie verändern weltweit die ökonomischen und darauf aufbauend auch die politischen Kräfteverhältnisse nachhaltig. Die Dynamik des Umbruchs ist beeindruckend: In weniger als zwei Dekaden ist China von einem randständigen Wirtschaftsakteur zu einem der zentralen Spieler in der Weltwirtschaft geworden. Der Anteil Chinas an den US-Importen stieg zwischen 1985 und 2004 von „*virtually nothing*“ auf knapp 15 %. Der Anteil Chinas an der Weltnachfrage nach wichtigen Basismetallen stieg von 5–7 % Anfang der 1990er Jahre auf 20–25 % (2005). China verfügt Ende 2005 über die weltweit zweitgrößten Währungsreserven von über 819 Mrd. US-\$, ist bereits die drittgrößte Handelsnation der Welt (Exportvolumen 2005:

772 Mrd. US-\$; 1990: etwa 50 Mrd. US-\$) und gehört mit den USA und der EU zur Gruppe der großen CO₂-Emittenten, von deren zukünftiger Energiepolitik die Dynamik des globalen Klimawandels abhängt. Die *Terms of Trade* für Rohstoffe und Agrargüter bewegen sich nach Dekaden sinkender Preise für Primärgüter seit 2001 in die entgegengesetzte Richtung. Die Ursache: der Nachfragesog aus China und zunehmend auch aus Indien. Zugleich artikuliert China in der WTO, den VN und in der Klimapolitik seine Ansprüche, *Global Governance*-Prozesse entscheidend mitzuprägen, immer deutlicher. Indien befindet sich auf einem sehr ähnlichen Pfad – mit einer Zeitverzögerung von etwa 10–15 Jahren. Sollte sich der indische Aufholprozess, der erst Ende der 1980er Jahre begann, in den kommenden 1–2 Dekaden fortsetzen, würde Indien im Jahr 2020 eine ähnliche Rolle spielen wie China heute – und beide zusammen genommen würden die Weltwirtschaft und -politik nachhaltig prägen.

2. Die Anfang des 21. Jahrhunderts quasi unilateral geprägte *Global Governance*-Architektur wird daher wohl nur einen kurzen historischen Moment andauern. Der Aufstieg von Indien und China als relevante weltwirtschaftliche und *Global Governance*-Akteure führt zur Herausbildung einer **de facto multipolaren Machtkonstellation**. Spätestens 2025 werden die USA, China und Indien wesentliche Machtpole in der *Global Governance*-Architektur darstellen. Alle europäischen Nationalstaaten sind – im Vergleich mit diesen zukünftigen Schwergewichten des internationalen Systems – kleine Akteure mit sehr begrenzten Machtressourcen. Nur mit einer gemeinsamen EU-Strategie zur Mitgestaltung der Globalisierung wird Europa in der sich rapide verändernden

den *Global Governance*-Architektur eine handlungsmächtige Rolle spielen können. Das zukünftige Zusammenspiel dieser zentralen *Global Governance*-Akteure wird ausschlaggebend dafür sein, ob und wie die grenzüberschreitenden und globalen Probleme des 21. Jahrhunderts bearbeitet werden und welche Rolle die Entwicklungsregionen in der Weltwirtschaft und -politik spielen können. Diese neue multipolare Machtkonstellation und der daraus resultierende Wettbewerb um Macht und Gestaltungsmöglichkeiten wird zur zentralen und prägenden Konfliktlinie in der *Global Governance*-Architektur in den kommenden fünf Dekaden – ähnlich wie der Systemkonflikt während des Kalten Krieges oder die Dauerkonflikte zwischen den europäischen Mittelmächten vor dem Ersten Weltkrieg. Die Frage ist, ob die EU und die USA in der Lage sein werden, die beiden neuen Mächte sukzessive in ein System eines effektiven Multilateralismus einzubinden, oder ob die Multipolarität auf der Folie eines ungezügelten Machtwettkampfs stattfindet, der neue Instabilitäten, Konflikte und Dauerturbulenzen hervorbrächte und damit Kräfte binden könnte, die zur Einhegung der Schattenseiten der Globalisierung (wie Armut, Umweltdegradierung, scheiternde Staaten) dringend gebraucht würden.

China und Indien als *Global Governance*-Akteure: Zehn Herausforderungen für Deutschland und Europa

Mit dem sukzessiven Aufstieg Chinas und Indiens wird sich das *Global Governance*-System also nachhaltig verändern. Zehn Herausforderungen sind absehbar:

Erstens löst der Aufstiegs Chinas und zunehmend auch Indiens einen **enormen sozio-ökonomischen Anpassungsdruck** in anderen Weltregionen aus. Etwa 83 Millionen Arbeitskräfte sind derzeit in der chinesischen Industrie beschäftigt, etwa so viele, wie in den 14 größten OECD-Ländern zusammengenommen. Weitere 100 Millionen chinesische Arbeitskräfte verfügen über „weltmarktfähige“ Qualifikationen und könnten in den kommenden Jahren in den Industriesektor hineinwachsen. Angesichts dieser enormen „Reservearmee“ ist es unwahrscheinlich, dass die Lohnkosten in China rasch ansteigen werden. Sicher ist, dass Entwicklungen auf dem chinesischen Arbeitsmarkt globale Auswirkungen haben werden. Die chinesischen Industriegüterexporteure setzen in einer steigenden Zahl von Sektoren die Industrieunternehmen aus den USA und Europa unter enormen Kostendruck – und dies angesichts der steigenden Qualifikationen der chinesischen Arbeitskräfte und rascher technologischer Lernprozesse zunehmend auch in wertschöpfungs- und technologieintensiveren Branchen. In den Entwicklungsländerregionen gibt es potenzielle Verlierer und Gewinner. Die Industrien Lateinamerikas stehen unter hohem chinesischem und indischem Wettbewerbsdruck, doch die Agrar- und Rohstoffexporte in Richtung Asien boomen. Nach Dekaden der nur begrenzt erfolgreichen nachholenden Industrialisierung könnte die Zukunft Lateinamerikas im Primärgüterexport liegen. Doch lässt sich das Einkommensniveau der *Middle Income Countries*

dauerhaft durch Rohstoff- und Agrargüterausfuhren halten? Die in den meisten lateinamerikanischen Ländern sinkenden Löhne sprechen dagegen. Ab welchem Punkt könnte diese Entwicklung die lateinamerikanischen Demokratien destabilisieren? Auch einige afrikanische Ökonomien profitieren von der Nachfrage Chinas und Indiens nach Erdöl, Mineralien und Agrarprodukten. Zugleich bedrohen die chinesischen und indischen Textil- und Bekleidungsexporte den einzigen Industriesektor, der in den vergangenen Dekaden in Afrika Fuß fassen konnte. Gibt es noch wirtschaftliche Perspektiven für Afrika jenseits der Primärgüterexporte? Eine weitere Stärkung ressourcenbasierter Rentenökonomien hätte auch politische Folgen; die Versuche einer sukzessiven politischen Liberalisierung in Afrika könnten weiter unterminiert werden. Günstiger sieht es in Asien aus. China und Indien könnten für andere asiatische Entwicklungsländer nach dem Modell der „*flying geese*“ zu Wachstumslokomotiven werden. Zu beobachten ist, dass sich die intraasiatischen Wirtschaftsbeziehungen zunehmend verdichten, weil die beiden Giganten einen wachsenden Teil ihrer Importe aus den Nachbarstaaten beziehen.

Zweitens übersetzt sich der Zuwachs an ökonomischer Macht auch in zunehmende Interventionen Chinas und Indiens in unterschiedlichsten Feldern der Weltpolitik. Aufgrund der enormen Nachfrage nach Energie und Ressourcen verfolgen beide Länder in Afrika, Lateinamerika und im Kaukasus im Wettbewerb mit den USA, aber auch mit Europa aktive Strategien zur Sicherung von Rohstoff- und Energiequellen. China und Indien müssen sich aufgrund ihrer hohen CO₂-Zuwachsraten auch in der Klimapolitik positionieren. Im Trend entsteht also auch **in der *Global Governance*-Architektur hoher Anpassungsdruck** – neue Machtkonstellationen entstehen. Kann sich jemand vorstellen, dass die UN, die G8, die WTO, der IWF oder das globale Klimaregime im Jahr 2030 – also im Kontext der skizzierten multipolaren Machtkonfiguration – noch so aussehen werden wie im Jahr 2006? Die entscheidende Frage ist, ob China und Indien, analog zu den bemerkenswerten ökonomischen und technologischen Aufholprozessen, auch als *Global Governance*-Akteure ähnlich schnelle politische Lernprozesse durchlaufen können? Wichtig wird zudem sein, welchen weltpolitischen Leitbildern die *Asian Drivers of Global Change* folgen werden.

Drittens lehrt die Geschichte, dass der skizzierte Anpassungsdruck in Weltwirtschaft und -politik gerade in der Phase des Übergangs zur multipolaren Machtkonstellation zu **turbulenten Instabilitäten und Konflikten** führen könnte. Protektionismuswellen als Reaktion auf die Exporterfolge Chinas und Indiens sowie Großmachtrivalitäten zwischen der etablierten Supermacht und den aufsteigenden Mächten sind denkbar. Als Japan während der Asienkrise 1997–1998 eine asiatische Bank zur Währungsstabilisierung gründen wollte, kamen klare Signale aus Washington: der IWF werde sich kümmern. Was wird passieren, wenn China und Indien in Zukunft beginnen, zunehmend eigenständige *Global Governance*-Strategien zu entwickeln? Drohen im

Wettbewerb zwischen China, Indien und Japan um die Hegemonie in Asien Konflikte, die auch auf die globale Politik ausstrahlen könnten? Wer wird diese Instabilitäten abschwächen, moderieren, in kooperative Bahnen lenken? Kann die EU hier eine Rolle übernehmen oder wird sie auch zukünftig vor allem mit sich selbst beschäftigt sein? Ist es vorstellbar, dass diese Herausforderung von den USA, der derzeit noch einzigen verbliebenen Supermacht, gemeistert wird? Möglich wird dies nur, wenn internalisierte Weltbilder revidiert werden. Brzezinski, einer der einflussreichsten Außenpolitikberater in den USA, denkt in seiner jüngsten Monographie (2004) noch über die Vor- und Nachteile von „*Global Domination or Global Leadership*“ nach. Vieles spricht dafür, dass sich selbst die führende Supermacht im Kontext entstehender multipolarer Machtkonstellationen an „*Shared or Pooled Leadership*“ wird gewöhnen müssen.

Viertens stellt sich die Frage, welche Bedeutung das historische Novum haben wird, dass mit China und Indien **zwei Entwicklungsländer** zu wichtigen **Global Governance-Akteuren** heranwachsen. Wird dies die Reaktionsfähigkeit der Industrieländer auf den kommenden Wandel verlangsamen, weil die westlichen Entscheidungsträger die zukünftige Macht der beiden *Drivers of Global Change*, in denen zugleich etwa 50 % der weltweit Armen leben, unterschätzen? Werden Indien und China in Zukunft versuchen, als „Sprecher“ von Entwicklungsländerinteressen aufzutreten und damit möglicherweise neue „Nord-Süd-Spannungen“ auslösen, oder primär ihre Eigeninteressen vertreten, die sich ganz und gar nicht mit denen der sonstigen Entwicklungsökonomien decken müssen – wie schon der Verweis auf die asymmetrischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen China und Indien mit vielen lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern deutlich machte.

Fünftens werden China und Indien als Entwicklungsgesellschaften in Zukunft noch schwierige **politische und soziale Transformationsprozesse** durchlaufen. Könnten aus den zu erwartenden internen Spannungen nationalistische, aggressive *Global Governance*-Strategien resultieren? Europa hat vor diesem Hintergrund ein Interesse an einer sich konsolidierenden Modernisierung in den beiden asiatischen Ländern. Vieles spricht dafür, dass in der mittleren Sicht Indien Vorteile gegenüber China aufbauen könnte. Indien verfügt über ein relativ stabiles und liberales politisches System, während in China der schwierige Umbruch zu einer liberaleren Gesellschaft noch aussteht; die soziale Polarisierung nimmt in keinem anderen Land der Welt so rasant zu wie in China, mit den damit einhergehenden Risiken für die politische Stabilität, während der Wachstumsprozess in Indien keine vergleichbaren sozialen Zentrifugalkräfte produziert; die chinesische Gesellschaft altert rasch, mit zukünftigen Problemen für die soziale Sicherung, während Indien eine junge Gesellschaft darstellt. Bleibt Indien eine Demokratie und bewegt sich China ebenfalls in diese Richtung, dann könnte die Welt im Jahre 2030 stabiler sein als heute. Doch sicher ist beides nicht.

Sechstens steigen mit China und Indien **zwei nicht-westliche Länder** zu gewichtigen Akteuren im globalen System auf. Auch dies ist, wenn man von Japan absieht, ein neuer Trend seit den Anfängen der industriellen Revolution. Wie wird „der Westen“ damit umgehen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass gut ein Drittel der Weltbevölkerung in diesen beiden nichtwestlichen Gesellschaften lebt? Die globalen demographischen Trends verstärken diesen Problemkontext: Anfang der 1950er Jahre lebten knapp 30 % der Weltbevölkerung in „westlichen Ländern“, heute sind es etwa 20 %, im Jahre 2050 werden es zwischen 7–12 % sein. Wie groß diese Herausforderungen werden, zeigt ein Zitat von Charles Kupchan (2002), Mitglied des „*US-Council on Foreign Relations*“: „Globalisierung ist Amerikanisierung.“ Wie lange werden die westlichen Länder brauchen, um zu realisieren, dass diese über viele Dekaden so selbstverständliche Koinzidenz ein historisches Auslaufmodell sein könnte?

Siebtens steigt mit **China ein undemokratischer, nicht-liberaler Staat** in der Weltwirtschaft und in der *Global Governance*-Hierarchie auf. Welche Auswirkungen wird dies auf die **Legitimation von Global Governance-Prozessen** haben, die nicht zuletzt von der Legitimation der daran beteiligten relevanten Akteure abhängt? Werden weltweit gültige Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards in dem veränderten *Global Governance*-Kontext noch schwieriger zu verankern und umzusetzen sein? Könnten Anstrengungen, z.B. im Rahmen der internationalen Entwicklungskooperation, Demokratie und Konfliktprävention voranzubringen, wirksam unterlaufen werden? Die enge Kooperation Chinas mit „schwierigen Staaten“ wie Sudan, Myanmar, Usbekistan und Simbabwe sowie die Energiepartnerschaft zwischen China und dem Iran deuten mögliche Konfliktlinien an. Die hohen Devisenreserven erlauben es der chinesischen Regierung, afrikanischen u.a. Entwicklungsländern günstige Kredite anzubieten – ohne die im Rahmen der westlichen Entwicklungskooperation etablierten „Einmischungen in die inneren Angelegenheiten“ durch Sozial-, Umwelt-, Transparenz- und Menschenrechtsauflagen. Zugleich ist zu beobachten, dass das „chinesische Modell“ (autoritäres politisches Regime plus gelenkte Marktwirtschaft) in afrikanischen wie lateinamerikanischen Ländern durchaus viele Anhänger findet. Der „*(Post-)Washington Konsensus*“ wird durch den „*Beijing Konsensus*“ (Joshua Ramo) herausgefordert. China gewinnt also in diesem Sinne an „*soft power*“.

Achtens dominieren in **China und Indien klassische Souveränitäts-, Macht- und Nationalstaatskonzepte** das Denken der politischen Akteure, auch wenn sich beide Staaten einer multilateralen Rhetorik bedienen. In den Industrieländern, insbesondere in Europa, lernen die Entscheidungsträger demgegenüber im Kontext der Globalisierungsdebatten sukzessive, dass, angesichts der begrenzten Reichweite nationalstaatlichen Handelns und globaler Interdependenzen, die Delegation von Souveränität z.B. an die EU, das Bündeln nationalstaatlicher Steuerungsressourcen durch zwischenstaat-

liche Kooperation und die Modifizierung des Konzepts der „Nichteinmischung“ (z.B. wenn es um Menschenrechtsschutz versus Nichteinmischung in die innere Angelegenheit geht) notwendige Reaktionen sind, um die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der Politik in einer globalisierten Welt zu erhalten. Interessant ist, dass das klassische Souveränitäts-, Macht- und Staatsverständnis Chinas und Indiens durchaus mit dem politischen Denken der derzeitigen US-amerikanischen Regierung koinzidiert. Dass „Multilateralismus ein Konzept für schwache Akteure“ ist, wie der neokonservative Robert Kagan den Europäern in der Irak-Debatte zu erklären versuchte, findet durchaus auch in den aufsteigenden asiatischen Mächten Anhänger. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum sich China und Indien im Sommer 2005 der „klimapolitischen Initiative“ der Bush-Regierung angeschlossen haben, die darauf abzielt, den multilateralen Kyoto-Prozess und die Definition klarer Obergrenzen für CO₂-Emissionen zu unterminieren. Sollten sich diese politischen Grundmuster in den USA, China und Indien verstetigen, hätte dies enorme Auswirkungen für die Dynamik von zukünftigen *Global Governance*-Prozessen.

Neuntens wird das in der vergangenen Dekade eher vernachlässigte Thema der „**Nachhaltigkeit**“ durch den enormen **Ressourcen- und Energiebedarf** Chinas und Indiens zukünftig wieder zu einem der zentralen Themen der Weltpolitik. Der Energiebedarf Chinas wird sich bis 2015 etwa verdoppeln. Indiens Energiekonsum wird um 50 % steigen. China trägt schon heute 16,5 % zu den globalen CO₂-Emissionen bei, Indien 4 % (Deutschland 3,5 %). Bis 2025 bzw. 2050 könnte der chinesische Anteil an den weltweiten Kohlendioxid-Ausstoßen bei etwa 25 bzw. 40 % liegen. Auch bei den Importen tropischer Hölzer liegt China hinter Japan auf Platz zwei. Für China und Indien gilt also zunehmend, was auch für die USA zutrifft: ohne die umweltpolitische Mitwirkung dieser globalen *Player* wird der Kyoto-Prozess letztlich scheitern und keines der Weltumweltprobleme zu lösen sein. Die Kehrseite der Nachhaltigkeits- und Klimadiskussion, die durch das hohe Wachstum der „*Drivers of Global Change*“ in absehbarer Zeit zu einem zentralen Thema der Weltpolitik werden wird, ist die **Renaissance der Geoökonomie**: der Wettbewerb um Energiereserven und Ressourcen (insbesondere in Afrika, Lateinamerika, Zentralasien und Russland) wird die multilaterale Machtkonstellation stark prägen. Je konfliktiver dieser Prozess ausfällt, desto wahrscheinlicher ist es, dass die armutsorientierte Entwicklungspolitik den ressourcenorientierten Regionalstrategien der großen Mächte in den Entwicklungsregionen sukzessive zum Opfer fällt.

Zehntens wird deutlich, dass Deutschland und die EU **zukunftsfähige China- und Indien-Strategien** entwickeln müssen.

Während sich die USA seit geraumer Zeit auf die Dynamik in Asien einstellen, ist das deutsche und das europäische Denken noch immer stark durch die Vorstellung von einer letztlich transatlantisch strukturierten Weltordnung geprägt. Dabei wird übersehen, dass Europa in den kommenden Dekaden in eine weltpolitische Randlage geraten könnte, wenn es seine globalen Fähigkeiten nicht energisch ausbaut. Ausgangspunkt einer solchen Strategie darf nicht die Frage sein, ob China und Indien mächtige Akteure werden, sondern wie sie ihre zukünftig wachsende Macht einsetzen. Um eine klassische, konfliktive und den Herausforderungen der Globalisierung unangemessene *balance of power*-Politik zu vermeiden, müssen China und Indien in internationale Initiativen zur Einhegung der Risiken in der global vernetzten Welt systematisch einbezogen werden: von der Stabilisierung schwacher Staaten in Afrika über die weltweite Armutsbekämpfung, klimapolitische Initiativen, Ansätze gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zur Weiterentwicklung des *Global Governance*-Systems, das Institutionen zur Verfügung stellen müsste, um die entstehende multilaterale Machtkonstellation zu stabilisieren und Interessenausgleich zu erleichtern. In diesem Prozess muss es auch um den sukzessiven Aufbau gemeinsamer Prinzipien, Standards und Interessen zwischen Deutschland, Europa und den „*Asian Drivers of Global Change*“ gehen. Leicht wird dies nicht, wenn man z.B. an Interessendivergenzen mit China in der Menschenrechtspolitik denkt. Doch eine Alternative zu einer solchen Einbindungspolitik ist nicht in Sicht.



Prof. Dr. John Humphrey
Direktor des Globalization
Team, Institute of Development
Studies, Brighton



Prof. Dr. Dirk Messner
Direktor des DIE

Weiterführende Literatur:

Kaplinsky, R. (Hrsg.) (2006): Asian drivers: opportunities and threats, in: IDS Bulletin (special issue) 37 (1)

IDS (Hrsg.): Asian Drivers Programme – Background Papers; online: <http://www.ids.ac.uk/global/Asiandriversbackgroundpapers.html>

DIE (Hrsg.): http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/Fsdfor?OpenFrameset