

Auf dem Weg zu einer neuen Außenpolitik? Deutsche Interessen in Asien

Das Interesse der Bundesrepublik am asiatisch-pazifischen Raum ist gewachsen – und dies nicht nur im politisch-geostrategischen und im ökonomischen Bereich, sondern auch im Bereich Ressourcennutzung und Klimaschutz. Die Wirtschaftskooperation scheint hierbei, etwa mit Blick auf die häufigen, von zahlreichen Unternehmensvertretern begleiteten Asienreisen Kanzler Schröders, Priorität zu haben, obschon Berlin gerne die Gleichrangigkeit deutscher Interessen in den Bereichen Wirtschaft, Demokratieförderung, Sicherheit und Menschenrechte betont. China, der „neue strategische Partner“ der Bundesrepublik, steht hierbei ganz vorn, doch die außen- und sicherheitspolitische Kooperation mit Beijing, etwa in der Taiwanfrage, bleibt problematisch und das Verhältnis Berlins zu Washington wird erneut gefährdet. Neben China wird auch Indien für Deutschland immer bedeutsamer, wiewohl dessen geschlossene Volkswirtschaft und gravierende Wohlstandsdisparitäten das Land zu einem schwierigen Partner machen. Ein Problemfaktor bei allen asiatischen „Boomwirtschaften“ ist indes der Rohölbedarf. Vor allem China strebt aggressiv nach Sicherheit in der Energieversorgungsfrage. Seine diesbezügliche globale Strategie kann auch Deutschland, und dies nicht nur mit Blick auf die Weltklimasituation, durchaus nicht gleichgültig sein.

■ Executive Summary

In the last few years, the Asia-Pacific region has been growing more important for Germany – as a partner as well as a competitor and a crisis hotspot. According to the Foreign Office, the region both raises problems and offers opportunities. While Germany's interests in the region are extremely varied, they can be grouped together under three headings – the political and geo-strategic field, the economic field, and the field of resource utilisation and climate protection.

From the number of trips taken by Chancellor Schroeder in the company of large delegations of businessmen, it appears that Germany's economic interests are focussing on Asia at the moment. It further appears that China is at the centre of that interest, and that harping on the implementation of human rights is only a secondary matter. And indeed, Germany's Asian policy is out of kilter in terms of both substance and geography. Referring to changes which he alleged were taking place in China, Mr Schroeder, whose government once made improvements in the human-rights situation in east Asia its very own concern, recently advocated lifting the arms embargo imposed on China after the Beijing Massacre of 1989. From the time of this EU initiative, Berlin has been referring to China as a 'strategic partner', although cooperation in the domestic and security-policy field remains tricky. What is more, this poses a fresh threat to the relations between Berlin and Washington that are gradually getting back to normal.

The Asian region poses a particular challenge in security policy. Thus, for instance, Germany's interests are unlikely to be satisfied by anything else but the containment of the crisis between South and North Korea as the consequences of any military confrontation in the region are likely to be grave not only for the economy of the world but also for the Federal Republic itself.

All this notwithstanding, Germany's Asian policy is currently dominated by business issues. Asia is Germany's second most important trading destination next to Europe, with China figuring as the biggest trading partner. Nevertheless, Japan is Germany's senior business partner in Asia, forming the gateway to the region's markets.

Yet there are many hurdles opposing the establishment of German subsidiaries in China, including high customs tariffs as well as non-tariff trade obstacles. This being so, Germany is currently endeavouring to obtain improved trading terms and investment protection for its own corporations. However, as China is seen mainly as a lucrative market for business, with security-policy considerations such as the Taiwan question taking a back seat, the risks inherent in this policy tend to get out of focus. Another business partner of growing importance to Germany is India, which promises to end up as the world's third largest national economy after the U.S. and China by 2020. Although trade between Germany and India has been expanding for years, India's national economy still is a relatively closed shop, with disparities looming large between poor and rich. Therefore, any endeavour to alleviate poverty in India rides with the interests of Germany.

To go on growing at the current rate, Asia's booming economies, including that of China, will have to be supplied with oil in the future to establish a foundation for stable manpower development, a solid banking industry, the obviating of social unrest, and the preservation of the communist party's power. As the demand for energy is growing almost everywhere, the region as a whole is becoming increasingly dependent on imports, mostly from the Middle East. This fact, in turn, has induced many Asian states to look for options to diversify their sources of supply. The consequence is that rivalries among states grow

more acute – a development that is exemplified particularly well by China and its aggressive jostling for secure supplies.

In point of fact, Beijing is increasingly at loggerheads with other countries' energy strategies. What comes to mind in this context is the dispute with Japan over energy resources in the East China Sea, and of course, China's attempt to take over the American oil corporation Unocal speaks for itself.

Furthermore, Beijing's energy policy harbours risks for Germany and Europe as well. At the same time, it raises problems with regard to the global climate situation, for China is the second biggest producer of greenhouse gas worldwide. This being so, Europe has no option but to interest itself in the sustainability of Asian energy policies, and in creating options for the Asian countries to cover their commodity needs on the global markets.

The German government likes to talk glibly about its interests in the fields of business, democracy promotion, security, and human rights all being of the same rank. However, it is a fact that the economy ranks first. If established, a new German-Asian policy would need to have four focal points – solving conflicts of interest within the region peacefully, strengthening human rights, democracy, and the rule of law, fighting poverty, and creating political and economic stability. Such a policy would not only contribute towards stabilising Asia but also help avoid negative repercussions on Europe's politics and economy.

■ Bedeutung Asiens

Das Auswärtige Amt betont in seinem Bericht „Aufgaben der deutschen Außenpolitik: Ostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts“ aus dem Jahr 2002: „Die asiatisch-pazifische Region hat, als Summe ihrer Länder, ihrer Volkswirtschaften und Kulturen, ihrer wissenschaftlich-technologischen Leistungen und Marktmöglichkeiten, in den vergangenen Jahren weiter an Bedeutung für uns gewonnen – allerdings auch als Konkurrent und Ausgangspunkt krisenhafter Entwicklungen. [...] Die asiatisch-pazifische Region bietet uns nach wie vor viele Chancen und stellt uns vor bedeutende Aufgaben.“¹⁾ Asien ist eine der dynamischsten und vielschichtigsten Wachstumsregionen

1) Auswärtiges Amt, Aufgaben der deutschen Außenpolitik: Ostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts, <<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/ostasien.pdf>>, 2002.

der Erde. Als flächenmäßig größter Kontinent beherbergt es etwa die Hälfte der Weltbevölkerung. Mit China stellt es das bevölkerungsreichste Land der Erde, mit Indonesien die hinsichtlich der Bevölkerungszahl stärkste Nation der islamischen Welt und mit Indien die größte aller Demokratien. Während Ostasien Staaten umfasst, die trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung auf gemeinsamen religiösen und kulturellen Traditionen ruhen, sind die natürlichen Begebenheiten, die Kulturen, innen- und außenpolitischen Empfindsamkeiten und Wirtschaftssysteme Südasiens äußerst divers. Zugleich sind die regionalen Disparitäten nach wie vor erheblich – sowohl innerhalb vieler asiatischer Länder als auch zwischen den Ländern. So reicht der Entwicklungsgrad in Asien von hochentwickelten Industrieländern wie Japan über Schwellenländer wie Malaysia und Thailand bis hin zu den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) wie Kambodscha und Myanmar. Ähnlich divers wie der asiatische Kontinent sind deutsche Interessen in der Region. Dabei können drei übergeordnete Interessensfelder der deutschen Asienpolitik identifiziert werden – der politische und geostrategische Bereich, der Bereich Wirtschaft (Handel und Investitionen) und der Bereich der Ressourcennutzung und des Klimaschutzes.

■ **Deutsche politische und geostrategische Interessen in Asien?**

Mit der Amtsübernahme der rot-grünen Regierungskoalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 haben die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Asien einen neuen Höhepunkt erlebt. Nicht nur die zahlreichen Asienreisen Schröders, der stets von großen Wirtschaftsdelegationen begleitet wurde und vor allem für Projekte deutscher Unternehmen warb, zeugen vom Primat der Wirtschaftsinteressen in der deutschen Asienpolitik. Auch im diplomatischen Bereich hat Rot-Grün seinen Schwerpunkt auf das wirtschaftliche Schwergewicht China gelegt. Diese stark ökonomische Ausrichtung der Asienpolitik verwundert zunächst, da sich das offizielle Regionalkonzept für Asien anders liest: So sollte das Verhältnis zwischen Wirtschaftsinteressen, Menschenrechten, nachhaltiger globaler Entwick-

lung, Rechtsstaatlichkeit und *good governance* sowie sicherheitspolitischen Interessen neu definiert werden. Im Zentrum der Asienpolitik sollte dabei vor allem auch die Umsetzung der Menschenrechte stehen. Dennoch ist die aktuelle Asienpolitik hauptsächlich von wirtschaftlichen Interessen geprägt. Deutschland wird daher eine „unbalancierte Asienpolitik“ vorgeworfen, die sich zu sehr auf „unbefestigtem Terrain“ zwischen außenpolitischen Prinzipien und wirtschaftlichem Opportunismus bewegt.²⁾

Dies hat sich auch mit der Diskussion um eine Neuausrichtung der Asienpolitik in den letzten Jahren kaum geändert. Anlass für die kritische Bestandsaufnahme der deutschen Asienstrategie war einerseits die Finanz- und Währungskrise in Asien, die zahlreiche wirtschaftliche Instabilitäten auf dem Kontinent aufdeckte. Andererseits waren zunehmend Risiken für Sicherheit und Stabilität deutlich geworden, wie beispielsweise die nukleare Rivalität in Südasien, die mögliche Eskalation des Kaschmir-Konflikts, der ungelöste Konflikt in Sri Lanka, die Atompolitik Nordkoreas und die Taiwan-Politik Chinas. Infolge der Terroranschläge des 11. September wurde darüber hinaus die Gefährdung der regionalen Stabilität durch extremistische und terroristische Gruppen deutlich.³⁾

Zwar betonte der ehemalige Staatsminister im Auswärtigen Amt, Ludger Volmer, im Jahr 2002: „Unsere Politik muss sich den Problemen des ärmsten Teils der Welt wieder stärker zuwenden. [...] Konflikte, die die regionale Stabilität bedrohen, müssen von uns mit absoluter Priorität behandelt werden.“⁴⁾ Dennoch ist die deutsche Asienpolitik nach wie vor nicht nur thematisch, sondern auch geographisch unausgewogen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die EU-Debatte um die Aufhebung des Waffenembargos, das 1989 nach der blutigen Niederschlagung der Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens gegen China verhängt wurde. So hat sich Deutschland in den vergangenen Monaten explizit für eine Aufhebung des Waffenembargos ausgesprochen. Schröder proklamierte erst kürzlich: „Das China von heute ist nicht mehr das China von 1989. [...] China ist in den letzten Jahren – das lässt sich nicht ernsthaft bestreiten – enormes politisches und wirtschaftliches Gewicht zugewachsen. China ist der bevölkerungsreichste Staat und inzwischen die sechsgrößte Volks-

2) Winfried Scharlau, *Die unbalancierte deutsche Asienpolitik*, in: NDR Info, <http://www.ndr4.de/ndrinfo_pages_std/0,2758,OID188380,00.html>.

3) Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, *Deutsche Asienpolitik im Rückblick*, <<http://www.bpb.de>>, 2002.

4) Ludger Volmer, „Die deutsche Asienpolitik – alles anders nach dem 11. September?“ Rede zum Asientag des Auswärtigen Amts, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=3306%20>, 25.6.2002.

wirtschaft der Erde, und das mit eindrucksvollen Wachstumsraten. Ich stehe ausdrücklich dazu, dass ich es auch als meine Aufgabe ansehe, ein außenwirtschaftlich so abhängiges Land wie Deutschland in eine enge Partnerschaft mit diesem Land zu bringen und Verbesserungsmöglichkeiten, wo immer es sie gibt, zu nutzen.“⁵⁾ Deutschland hatte das Thema gemeinsam mit Frankreich auf die Agenda der EU gebracht. Allerdings trafen Schröders und Chiracs Forderungen auf erhebliche Opposition einer Gruppe von EU-Staaten unter der Führung Großbritanniens, Schwedens und der Niederlande, die auf die schlechte Menschenrechtslage in China, die innenpolitische Repression und die Spannungen zwischen China und Taiwan hinwiesen.

Deutschland bezeichnet China offiziell als „strategischen Partner“, nicht nur im Bereich Wirtschaft, sondern auch im politischen, kulturellen und technologischen Bereich. Außen- und sicherheitspolitisch aber bleibt eine Kooperation mit China problematisch. Deutschland riskiert mit seiner China-Politik nicht nur, die regionale Stabilität und das Mächtegleichgewicht in Nordostasien zu untergraben. Die unnachgiebige Haltung der Schröder-Regierung gefährdet auch das sich langsam normalisierende Verhältnis zu den USA, die sich vehement mit Hinweis auf die Taiwan-Frage gegen Lieferungen hochentwickelter europäischer Waffen an China aussprechen. Im Gegensatz zu Deutschland sehen die USA in China einen möglichen Rivalen im asiatisch-pazifischen Raum – einem Gebiet, für das Washington außen- und sicherheitspolitisch die Patronage übernommen hat.

Darüber hinaus steht die Aufhebung des Waffenembargos selbst im Widerspruch mit der rot-grünen Gesamtstrategie für Asien: „Die Verbesserung der Menschenrechtslage in Ostasien ist ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Sie verfolgt dieses Ziel gegenüber China durch einen bilateral und im Rahmen der EU geführten Menschenrechtsdialog. Die Menschenrechte bilden einen zentralen Bestandteil der Gespräche mit der chinesischen Führung auf allen Ebenen“, betonte Ludger Volmer.⁶⁾ Auf welcher Basis dann die Aufhebung eines Waffenembargos gerechtfertigt ist, bleibt fragwürdig. Angesichts solcher „symbolhafter Handlungen“ müssen Grundpfeiler

5) „Rede von Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag zum Waffenembargo gegen China“, <<http://www.bundeskanzleramt.de>>, 14.4.2005.

6) Vollmar (2002).

- 7) Wolfgang Gerhardt, Rede anlässlich des 55. Bundesparteitags der FDP, <http://christoph-giesa.de/content/application/pdf/Rede_Gerhardt.pdf#search=deutsche%20Asienpolitik>, 6. Juni 2004.
- 8) Jeremy Bransten, „South Korea: Officials Concerned About U.S. Troop Reduction Plan“, in: Radio Free Europe, 8. Juni 2004, <http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=06&y=2004&id=AFF2E727-59D6-4E35-B32B-C0F219181646>.
- 9) Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA), die dem NPT im Rahmen der Vereinten Nationen vorsteht, wird daher von einigen bereits als „zahnloser Tiger“ bezeichnet. Siehe „IAEA – a toothless watchdog?“, in: Foreign Policy Association, <http://www.fpa.org/newsletter_info2493/newsletter_info_sub_list.htm?section=Nuclear%20Proliferation%20Treaty>.

der deutschen Außenpolitik überdacht werden. FDP-Fraktionschef Wolfgang Gerhardt hat nicht zu Unrecht 2004 konstatiert: „Deutschlands Außenpolitik muss Prinzipien beachten, die unser verfassungsgebundenes Handeln bestimmen, wo immer wir unsere außenpolitische Visitenkarte zeigen, aber wir müssen uns um weltpolitisches Laufenlernen bemühen.“⁷⁾

Der asiatische Raum stellt aus sicherheitspolitischer Sicht eine erhebliche Herausforderung dar, die in einer (neuen) deutschen Asienpolitik der Bundesregierung neben den wirtschaftlichen Aspekten eine adäquate Berücksichtigung finden muss, angefangen vom schwelenden Indien-Pakistan-Konflikt zur Terrorismusbekämpfung in Afghanistan über die Taiwan-Frage bis hin zur andauernden Konfrontation zwischen Süd- und Nordkorea. So hat auch Deutschland ein explizites Interesse an einer Eindämmung der Krise zwischen Süd- und Nordkorea, da Nordkorea in den vergangenen Jahren ballistische Raketensysteme nach Pakistan sowie dem Nahen und Mittleren Osten (Libyen) exportiert hat, wodurch die strategischen Gleichgewichte erheblich gestört werden. Zudem hätte eine militärische Auseinandersetzung auf der Halbinsel über weltwirtschaftliche Verwerfungen auch schwerwiegende Folgen für Deutschland. Bereits 1998 hat Nordkorea mit dem Abschuss einer dreistufigen Taepodong-Interkontinentalrakete verdeutlicht, zu was es in Zukunft militärisch in der Lage sein könnte. Nicht zuletzt auf Grund solcher nicht exakt definierten Entwicklungskapazitäten und des weitgehend verdeckten Nuklearprogramms, mit dem Nordkorea den Nuclear Proliferation Treaty (NPT) von 1972 unterläuft, könnte eine regionale Aufrüstung stattfinden. So ist für Experten das nordkoreanische Nuklearprogramm mittlerweile die größte Bedrohung in Nordostasien.⁸⁾ Falls Staaten wie Japan, Südkorea oder Taiwan sich durch das bestehende Sicherheitsrisiko bedroht sähen – und davon ist auszugehen –, wäre eine atomare Aufrüstung in Asien kaum vermeidbar, die das bedeutsamste Mittel zur Nonproliferation, das NPT, dauerhaft beschädigen könnte.⁹⁾

Letztlich verdeutlichen auch extremistische Tendenzen in Ländern wie Irak, Iran oder Afghanistan, dass aus außen- und sicherheitspolitischer Perspektive diese Themen künftige Arbeitsschwerpunkte bil-

den müssen. Denn die Risiken, die aus den ungelösten Problemen hervorgehen, sind offensichtlich. Dabei muss sich die Sicherheitspolitik speziell solcher Themen wie Chaos, Armut und sozialer Instabilität annehmen.¹⁰⁾

■ Deutsche Wirtschaftsinteressen in Asien

Dennoch stehen im Zentrum der deutschen Asienpolitik nach wie vor hauptsächlich wirtschaftliche Interessen. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben die Länder Asiens, darunter vor allem die ostasiatischen Tigerstaaten (Taiwan, Südkorea, Hongkong und Singapur) und China, eine in der Weltwirtschaft kaum da gewesene Entwicklung durchlaufen. Beeindruckten gerade die ostasiatischen Tigerstaaten bis Mitte der neunziger Jahre durch ein rasantes Wirtschaftswachstum, das vielerorts in Spekulationen über das kommende asiatische Jahrhundert mündete, so hielten sie die Weltwirtschaft 1997/98 mit ihrer Währungs- und Finanzkrise in Atem. Heute haben sich die meisten Länder von der Krise nahezu erholt, weitreichende Reformen eingeleitet und erzielen erneut beachtliche Wachstumsraten. Von 1997 bis 2004 ist das gemeinsame Bruttoinlandsprodukt (BIP) der asiatischen Schwellen- und Entwicklungsländer um durchschnittliche 6,5 Prozent pro Jahr gewachsen. Besonders hoch war dabei das Wachstum in China mit rund neun Prozent jährlich.¹¹⁾ Im Jahr 2004 kamen etwa elf Prozent der weltweiten Güter- und Dienstleistungsexporte aus dieser Region. Asien ist für Deutschland die zweitwichtigste Handelsregion nach Europa mit einem Anteil von 9,5 Prozent (62,8 Milliarden Euro) an den Gesamtausfuhren und 11,7 Prozent (62,2 Milliarden Euro) an den Gesamteinfuhren (2003). Größter Handelspartner Deutschlands in Asien ist dabei China mit einem Handelsvolumen von 43,2 Milliarden Euro. Deutsche Exporte in die ASEAN-Region betragen 11,8 Milliarden Euro, Einfuhren aus der Region 14,9 Milliarden Euro. Haupthandelspartner waren hier Singapur, Malaysia und Thailand. In Südasien unterhält Deutschland mit Indien und Pakistan die engsten Handelsbeziehungen.¹²⁾

Deutschlands wirtschaftlicher Seniorpartner in Asien ist jedoch nach wie vor Japan. Mit einem BIP von 4,18 Billionen Euro im Jahr 2003 war Japan die

- 10) Auswärtiges Amt, „Aufgaben der deutschen Außenpolitik. Südostasien sowie Australien, Neuseeland und Pazifische Inseln am Beginn des 21. Jahrhunderts“, <<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/suedostasien.pdf>>, 2002, S. 1.
- 11) Vgl. IMF, „World Economic Outlook 2004“, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/pdf/statappx.pdf>>, 2004, S. 139.
- 12) Vgl. Bundeswirtschaftsministerium, „Deutscher Außenhandel mit Asien“, <<http://www.bmw.de>>.

zweitgrößte Wirtschaftsmacht der Welt und die dominierende Volkswirtschaft in Asien. Japan erwirtschaftet etwa 60 Prozent des asiatischen BIPs, ist das größte Herkunftsland für Direktinvestitionen in die asiatische Region und der bedeutendste Wirtschaftspartner für seine Nachbarländer. Demnach bleibt es für Deutschland ein wichtiger Einstiegsmarkt in die Region. Außerhalb der EU ist Japan Deutschlands drittgrößter Handelspartner nach den USA und China. Im Jahr 2004 hatten deutsche Einfuhren aus Japan einen Wert von rund 21 Milliarden Euro, Exporte nach Japan von rund 13 Milliarden Euro. Im Jahr 2004 beliefen sich deutsche Direktinvestitionen in Japan auf etwa eine Milliarde Euro.¹³⁾ Zur Zeit sind circa 540 deutsche Unternehmen in Japan ansässig. Zwar zählt Japan hinsichtlich der Zölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse zu den offenen Volkswirtschaften der OECD, doch bestehen nach wie vor schwerwiegende strukturelle Barrieren, die den Marktzugang ausländischer Unternehmen erschweren. Ein wichtiges Ziel der deutschen Außenwirtschaftspolitik ist dementsprechend, den schwierigen, aber lukrativen Markt Japan weiter zu öffnen und die Präsenz deutscher Unternehmen zu erhöhen. Dabei soll gegen handelsbeschränkende und wettbewerbsverzerrende Praktiken Japans sowohl bilateral als auch multilateral innerhalb internationaler Organisationen wie der WTO und OECD vorgegangen werden.

Trotz der wirtschaftlichen Bedeutung Japans in der Region liegt der Schwerpunkt der deutschen Außenwirtschaftspolitik und -förderung derzeit deutlich auf China. China gilt als der weltweit wichtigste Zukunftsmarkt: Verschiedenen Prognosen zufolge wird China im Jahr 2050 die größte Volkswirtschaft der Welt sein, sollten sich die derzeitigen Wachstumsraten weiter fortsetzen.¹⁴⁾ Schon heute ist China mit einem BIP von rund 1,4 Billionen US-Dollar im Jahr 2003 die sechstgrößte Volkswirtschaft und mit Exporten in Höhe von 342 Milliarden Dollar die viertgrößte Handelsnation der Welt. Im Jahr 2003 flossen Investitionen von rund 54 Milliarden US-Dollar nach China. Mit 600 Milliarden US-Dollar hält China die zweitgrößten Devisenreserven der Welt.¹⁵⁾ China ist ein wichtiger Handelspartner für Deutschland. In den letzten zehn Jahren hat sich der Umfang des deutsch-

13) Vgl. Auswärtiges Amt, *Wirtschaftsdatenblatt Japan*, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>.

14) Vgl. Dominic Wilson/Roopa Purushothaman, „Dreaming with BRICs: The Path to 2050“; Goldman Sachs, „Global Economics Paper No. 99“, October 2003.

15) Vgl. WTO, Statistical Database, <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>.

chinesischen Handels verdreifacht. Im Jahr 2004 stiegen die deutschen Ausfuhren nach China um 16 Prozent, die Einfuhren sogar um rund 34 Prozent.¹⁶⁾ Auf der Rangliste der wichtigsten Handelspartner Deutschlands belegte China Platz 6 bei den Einfuhren und Platz 10 bei den Ausfuhren. Außerhalb der EU ist China Deutschlands zweitgrößter Handelspartner gleich nach den USA und vor Japan. Seit 1999 ist Deutschland Chinas größter europäischer Investor. Im Jahr 2003 betragen die kumulierten deutschen Direktinvestitionen in China über acht Milliarden Euro, wobei die Investitionen vor allem in die chemische Industrie, den Automobilsektor und den Maschinen- und Anlagenbau flossen. Neben großen Investoren wie BASF, Bayer, VW, BMW und Daimler-Chrysler investiert heute auch zunehmend der deutsche Mittelstand in China. Dennoch ist die Gründung deutscher Niederlassungen in China nach wie vor mit vielen administrativen Hürden versehen. Auch beschränken hohe Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse weiterhin den Zugang zum chinesischen Markt: der durchschnittliche Zoll auf Industrieprodukten liegt bei rund elf Prozent.

Folglich strebt Deutschland primär verbesserte Handelsbedingungen für deutsche Unternehmen an, hierbei vor allem einen größeren Marktzugang für seine Güter- und Dienstleistungsexporte. Eng hiermit verbunden ist die Forderung nach einer Verbesserung der Investitionsbedingungen und einer weiteren Liberalisierung der Investitionsflüsse. Dies geht Hand in Hand mit der Forderung nach größerem Investitionsschutz sowie dem Schutz geistigen Eigentums. Um langfristig stabile Investitionsbedingungen zu schaffen, hat Deutschland darüber hinaus ein erhebliches Interesse an einer stabilen und nachhaltigen Wirtschaftspolitik Chinas, darunter makroökonomische Stabilität, Rechtssicherheit, Fortsetzung der Wirtschaftsreformen, Armutsbekämpfung und Verringerung der erheblichen Einkommensdisparitäten. So ist China mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 1000 US-Dollar nach wie vor ein Entwicklungsland. Auch der Übergang von einer geschlossenen zu einer offenen Volkswirtschaft und von einer vornehmlich landwirtschaftlich geprägten zu einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ist noch nicht vollständig abgeschlossen. Zu den ausste-

16) Vgl. Auswärtiges Amt, *Wirtschaftsdatenblatt China*, <<http://www.auswaertiges-amt.de>>.

henden Reformen gehören dabei eine weitere Restrukturierung der Staatsunternehmen und des Landwirtschaftssektors, eine Sanierung des Bankensektors sowie eine Neugestaltung der Währungspolitik. Daher ist China zwar ein Markt voller Potenziale, aber auch voller Risiken. Um diese binnenwirtschaftlichen und systemischen Risiken einzudämmen, strebt Deutschland eine verbesserte politische und wirtschaftliche Integration Chinas in die Staatengemeinschaft an, sowohl durch bilaterale Dialoge und Kooperationen als auch durch multilaterale Initiativen wie etwa innerhalb der WTO. Wichtig sind hier vor allem Deutschlands Rechtsstaatsdialog mit China – einschließlich des Menschenrechtsdialogs – sowie die Entwicklungskooperation, darunter: erstens Umweltpolitik und Schutz natürlicher Ressourcen, einschließlich Wasser- und Abfallmanagement, zweitens Unterstützung der Wirtschaftsreformen und Aufbau eines Rechtsstaats sowie drittens Infrastrukturmaßnahmen im Transportbereich. Über die bilaterale Zusammenarbeit hinaus muss Deutschland hier auch aktiv mit den anderen EU-Mitgliedern zusammenarbeiten – z.B. innerhalb des ASEM-Prozesses der EU –, einerseits um Synergieeffekte zu nutzen und Redundanzen zu verringern, andererseits um die verschiedenen, sich teilweise widersprechenden Positionen und Politiken der EU-Mitglieder zu konsolidieren und das Profil der EU im Dialog mit China zu stärken.

Insgesamt ist die deutsche Chinapolitik jedoch primär Resultat der wirtschaftlichen Dynamik und Attraktivität Chinas. Deutschland sieht in China vor allem einen lukrativen Wirtschaftsmarkt, während sicherheitspolitische Erwägungen wie die Taiwanfrage eine geringere Rolle spielen. Dabei droht Deutschland häufig den Blick für die vielfältigen wirtschaftlichen und politischen Risiken zu verlieren. Nicht zu Unrecht muss es sich deswegen zuweilen dem Vorwurf stellen, geradezu blind der aktuellen China-Euphorie zu folgen. Dabei läuft Deutschland nicht selten Gefahr, in Konflikt mit der China-Politik anderer EU-Mitglieder oder auch der USA zu geraten, wie die Diskussion um das Waffenembargo gezeigt hat.

Neben China, Singapur, Südkorea und Thailand rückt auch Indien immer mehr ins Blickfeld wirt-

schaftlicher Interessen. Gerade die Erfolge der indischen Software- und Pharmaunternehmen haben Indiens erhebliche Wirtschaftspotenziale bestätigt. Von 1992 bis 2002 betrug die durchschnittliche Wachstumsrate sechs Prozent pro Jahr; im Jahr 2003 konnte Indien sein Wachstum sogar auf acht Prozent steigern. Zwar liegt Indien im Vergleich zu China in seiner Wirtschaftsentwicklung um zehn bis 15 Jahre zurück, doch gilt sein Wachstum als nachhaltiger und sein Finanzmarkt als stabiler. Einer Studie der Deutschen Bank Research zufolge wird Indien in den kommenden 15 Jahren sogar schneller wachsen als China. Im Jahr 2020 wäre Indien dann nach den USA und China die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt.¹⁷⁾ Dennoch wird Indiens Potenzial als Wirtschaftspartner häufig unterschätzt. Auch sein Außenhandelspotential ist bei weitem nicht ausgeschöpft. So ist der bilaterale Handel mit Deutschland seit Beginn der indischen Reformpolitik 1991 zwar kontinuierlich gestiegen, doch lag Indien im Jahr 2004 weiterhin nur auf Platz 38 der Abnehmer deutscher Produkte und auf Platz 31 der Länder, die nach Deutschland exportieren.¹⁸⁾ Indien ist jedoch nicht nur ein potenzieller Handelspartner, sondern auch ein lukrativer Wirtschaftsstandort für deutsche Direkt- und Portfolio-Investitionen. Gerade in der Softwareindustrie und dem Dienstleistungssektor liegen erhebliche Entwicklungspotenziale. Die Höhe der von 1991 bis 2003 kumulierten deutschen Investitionen ist mit knapp 1,7 Milliarden Euro zwar vergleichsweise niedrig, doch belegte Deutschland damit den dritten Platz europäischer Investoren in Indien und stand weltweit an siebter Stelle. Im Jahr 2003 flossen deutsche Direktinvestitionen in Höhe von 37 Millionen Euro nach Indien, wobei die Investitionsschwerpunkte in den Bereichen Chemie, Pharmazie, Maschinen- und Anlagebau sowie Software lagen.

Allerdings ist auch Indien eine vergleichsweise geschlossene Volkswirtschaft, die sich durch erhebliche Zölle von der Weltwirtschaft abschirmt. Der indische Durchschnittszoll beträgt 29 Prozent, und auch die durchschnittlichen Zollraten auf nicht-landwirtschaftliche Produkte liegen bei etwa 28 Prozent.¹⁹⁾ Ferner schränken administrative Hürden, eine überbordende Bürokratie und eine weit verbreitete Korruption den Zugang zum indischen Markt erheblich

17) Vgl. „Deutsche Bank: Indien wird schneller wachsen als China“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.2.2005.

18) Vgl. Statistisches Bundesamt, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel, <http://www.destatis.de/themen/d/thm_aussen.php>.

19) Vgl. WTO, Statistical Database, <http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>.

ein. Dementsprechend fordert Deutschland auch hier insbesondere einen verbesserten Marktzugang für deutsche Produkte, Dienstleistungen und Investitionen durch den Abbau der Zölle und administrativen Hürden. Darüber hinaus hat Deutschland ein grundlegendes Interesse an einer Intensivierung der zur Zeit nur schleppend verlaufenden wirtschaftlichen Reformen in Indien. So steht auch Indien vor zahlreichen Herausforderungen: Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 383 Euro im Jahr 2003 ist Indien ein Entwicklungsland; etwa ein Viertel der indischen Bevölkerung lebt mit weniger als einem Dollar pro Tag unterhalb der absoluten Armutsgrenze. Die Disparitäten zwischen Wohlstand und Armut, zwischen den Städten und den ländlichen Regionen sind gravierend. Auch droht Indien eine weitere Steigerung der bereits sehr hohen Arbeitslosigkeit. Da dies zu erheblichen sozialen Konflikten führen kann, die langfristig auch das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen können, hat Deutschland ferner ein erhebliches Interesse an einer nachhaltigen Armutsbekämpfung in Indien. Dementsprechend muss der deutsch-indischen Entwicklungszusammenarbeit, welche die Wirtschaftsreformen, den Umwelt- und Ressourcenschutz sowie die soziale und gesellschaftliche Entwicklung in Indien unterstützt, auch in Zukunft eine zentrale Rolle in der Asienpolitik zukommen. Auch hier bietet der ASEM-Prozess der EU zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten mit anderen EU-Mitgliedern.

■ Ressourcenproblematik und nachhaltige Entwicklung

Um das beeindruckende Wirtschaftswachstum der letzten Jahre aufrechtzuerhalten, brauchen die asiatischen Boomwirtschaften wie China und Indien kaum etwas dringender als Rohöl. Im Jahr 2010 wird Asien bereits für schätzungsweise 55 Prozent des globalen Anstiegs des Rohölbedarfs verantwortlich sein, wobei insbesondere die Energienachfrage aus China die regionale und globale Energieversorgung nachhaltig beeinflussen wird. Denn trotz eines marginalen Anteils von nur 3,5 Prozent an den weltweiten Erdölreserven²⁰⁾ ist die asiatisch-pazifische Region²¹⁾ mittlerweile nach Nordamerika, das mit 30 Prozent des weltweiten Verbrauchs der Hauptkonsument von

20) Reserven sind diejenigen Mengen eines Energierohstoffes, deren Existenz nachgewiesen wurde und die mit den derzeit verfügbaren technischen Möglichkeiten wirtschaftlich gewinnbar sind.

21) In der Betrachtung von Rohstoffsituationen umfasst die asiatisch-pazifische Region neben Australien, Neuseeland und Ozeanien alle asiatischen Staaten mit Ausnahme der Staaten der ehemaligen UdSSR und des Nahen Ostens.

Erdöl ist, mit einem nahezu gleichgroßen Anteil von 29 Prozent der zweitgrößte Verbraucher von Erdöl weltweit.²²⁾ Ursache dafür ist vor allem eine stetig steigende Nachfrage in China und Indien, die zum Verbrauch der traditionellen asiatischen Ölkonsumenten wie Japan und Südkorea hinzukommt. So ist China zur Zeit der weltweit zweitgrößte Öl- und der größte Kohlekonsument. Geringe Öl- und Gasvorkommen haben bereits 1993 dazu geführt, dass China zum Nettoimporteur von Erdöl wurde.²³⁾ Öl ist hier eine zunehmend entscheidende Voraussetzung für ein gleich bleibendes Arbeitskräftewachstum, die Stabilität des Bankensektors, die Vermeidung sozialer Unruhen und somit auch den Machterhalt der Partei.²⁴⁾ Da „die zukünftige Energiesicherheit für die chinesische Führung inzwischen zu einer Frage von ‚Leben und Tod‘ geworden“²⁵⁾ ist, werden die Versorgungsbemühungen vielfältige Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik Pekings und damit die regionale Stabilität haben. Doch auch Indien, das schon in 15 Jahren mehr Öl und Gas als Europa benötigen könnte,²⁶⁾ wird zukünftig eine weitere treibende Kraft im Anstieg des asiatischen Energieverbrauchs sein. Indien liegt heute auf dem sechsten beziehungsweise dritten Platz der weltweit größten Öl- und Kohlekonsumenten.²⁷⁾

Durch den momentan gleichzeitigen Anstieg des Energiebedarfs in fast allen ost- und südasiatischen Staaten wird die Region insgesamt zunehmend abhängiger von Importen, wodurch die Konkurrenz um den Zugang zu Öl- und Gasvorkommen erheblich zunimmt. Aktuell beziehen die Staaten Süd- und Ostasiens ihre Importe zu über 70 Prozent aus dem Nahen Osten. Um diese enorme Abhängigkeit zu verringern, streben viele von ihnen eine Diversifizierung der Importe an, was jedoch die Rivalitäten zwischen ihnen weiter verschärft und zu Problemen für die Stabilität der Region führen kann. Insbesondere am Beispiel China, dessen traditionelle Sicherheitskultur von Autarkie, Selbstversorgung und größtmöglicher Reduzierung von Abhängigkeiten geprägt ist,²⁸⁾ zeigt sich das teilweise recht aggressive Streben nach besserer Versorgungssicherheit. Denn im Gegensatz zur europäischen wird die chinesische Energiepolitik nicht ausschließlich von wirtschaftlichen Aspekten, sondern besonders von außen- und sicher-

22) Vgl. BP, *Putting Energy in the Spotlight*. BP Statistical Review of World Energy June 2005, <<http://www.bp.com/downloads.do?categoryId=9003093&contentId=7005944>>, 2005, S. 4, 9.

23) Vgl. Frank Umbach, *Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik*, München 2003, S. 104.

24) Vgl. „China sucht immer aggressiver nach Öl und Gas“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.06.2005.

25) Frank Umbach, „Chinas Energiepolitik. Globale Dimensionen und Ausrichtungen“, in: *Internationale Politik*, Jg. 56, Heft 1 (2001), S. 43.

26) Vgl. „Die Nummer zwei“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.12.2004.

27) Vgl. BP (2005), S. 9 und 33.

28) Vgl. Umbach (2001), S. 43.

heitspolitischen Zielsetzungen sowie geopolitischen Überlegungen bestimmt. So versucht China seinen Einfluss in den zentralasiatischen Staaten zu erhöhen, um sich Anteile an den heiß umkämpften Öl- und Gasfeldern der Region zu sichern. Des Weiteren unterstützt Peking Projekte für riesige Pipelines über Tausende von Kilometern von Russland oder Zentralasien nach China, um ein attraktiver Absatzmarkt für diese Länder zu werden.

Doch je mehr China seine Bemühungen zur Sicherung des Ölbedarfs weltweit ausdehnt, umso unvermeidbarer wird es mit den Energiestrategien anderer Länder in Konflikt geraten.²⁹⁾ Offensichtlich ist die Konkurrenz mit den großen asiatischen Energieimporteuren Japan, Südkorea und Indien. Der Streit zwischen Japan und China um Energievorkommen in einem umstrittenen Gebiet im Ostchinesischen Meer, der im April dieses Jahres durch die Probebohrungen beider Staaten zu eskalieren drohte,³⁰⁾ verdeutlicht, dass sich die Auseinandersetzungen jederzeit verschärfen, im schlimmsten Fall sogar zu einem regionalen Rüstungswettlauf führen können. Doch die chinesischen Bemühungen zur Sicherung der Erdölimporte beschränken sich nicht auf Asien. Ganz im Gegenteil verfolgte China in den letzten Jahren eine geradezu aggressive Einkaufspolitik, die jedoch nur gelegentlich in die öffentliche Aufmerksamkeit gerät, wie beispielsweise beim Versuch der Übernahme des amerikanischen Ölkonzern Unocal.³¹⁾ Seit Beginn dieses Jahres haben die drei staatlichen Ölkonzerne Chinas bereits rund 2,5 Milliarden Dollar in Ölförderung und Pipelines investiert, über weitere 20 Milliarden Dollar wird verhandelt. Abgesehen vom asiatischen Raum erfolgen diese Investitionen vorwiegend in Russland und Afrika. Dabei versucht China, insbesondere in denjenigen Ländern Zugang zu Energieressourcen zu bekommen, in denen amerikanische und andere westliche Energiekonzerne wenig präsent sind, wie beispielsweise in Iran, Jemen und Sudan. Dies spiegelt sich auch deutlich im Abstimmungsverhalten Chinas im UN-Sicherheitsrat oder bei Rüstungsexporten wider.

Die Folge dieser Energiestrategie ist eine Reihe direkter und indirekter Gefahren für Deutschland und Europa – insbesondere wenn China versucht, seinen strategischen Einfluss durch Rüstungsexporte zu ver-

29) Vgl. „China sucht immer aggressiver nach Öl und Gas“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.06.2005.

30) Vgl. „Verschärfte Spannungen zwischen China und Japan“, in: *FAZ.NET* 14.04.2005.

31) Vgl. „Chinesen bieten 18,5 Milliarden Dollar für US-Ölkonzern“, in: *Spiegel online*, 23.06.2005.

größern oder Waffen als Zahlungsmittel für seine hohen Energieschulden einzusetzen.³²⁾ Doch auch Indien betreibt mittlerweile eine aktive Energiepolitik, um seine Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Dabei versucht es über seine geographische Nähe Einfluss in Russland, Zentralasien und dem Nahen Osten zu gewinnen. Besonders attraktiv für Indien sind die enormen Gasreserven des Iran. Doch Energielieferungen aus diesen nahen Reserveregionen sind für Indien nur durch eine Kooperation mit Pakistan möglich, da denkbare Pipelines über pakistanisches Gebiet führen müssten. Gerade in Deutschland sind die Herausforderungen, die sich aus der asiatischen Ressourcensituation und den daraus resultierenden Strategien einzelner Länder zur Energieversorgung ergeben, jedoch bisher kaum beachtet und analysiert worden.

32) Vgl. Umbach (2003), S. 127.

Doch nicht nur das Streben der asiatischen Staaten um Einfluss in den bedeutenden Öl- und Gasimportregionen Europas und die erläuterten Risiken für die weltweite Geo- und Sicherheitspolitik stellen Risiken für Deutschland und Europa dar. Auch mit Blick auf den weltweiten Klimawandel ist die asiatische Energiepolitik äußerst problematisch, denn die asiatisch-pazifische Region deckt momentan noch 45 Prozent ihres Energiebedarfs aus Kohle. China, das sogar noch fast 70 Prozent seines Energiebedarfs aus Kohle gewinnt, ist weltweit der zweitgrößte Produzent von Treibhausgasen. Europa könnte durch den Technologietransfer neuer umweltfreundlicher Verfahren, wie zum Beispiel der sogenannten Clean-Coal-Technik, dazu beitragen, dass Asien trotz des wachsenden Energiebedarfs seine CO₂-Emissionen reduzieren kann. Durch technische Hilfestellung im Bereich der Energieeffizienz könnte des Weiteren sogar eine Abschwächung des steigenden Erdölbedarfs erreicht werden. Somit muss eine nachhaltige Energiepolitik in Asien ebenso im Interesse der europäischen Staaten sein wie die Fähigkeit des Weltmarktes, die steigende Nachfrage der asiatischen Staaten nach Rohstoffen zu befriedigen. Die Europäische Kommission hat die Notwendigkeit, auf diese Entwicklungen zu reagieren, mittlerweile erkannt und Anfang 2005 in den European Energy Priorities, welche die geplanten politischen Schwerpunkte des Energiekommissars Andris Piebalgs erläutern, angekündigt: „Inter-

- 33) European Commission, European Energy Priorities, <http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/pielbals/doc/2005_european_energy_priorities_en.pdf>, S. 8.
- 34) Vgl. EU und Indien nehmen Zusammenarbeit im Energiebereich auf, <http://europa.eu.int/rapid/pressRelease_sAction.do?reference=IP/05/841&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, 29. Juni 2005.

national energy relations generally will be strengthened, not only with producer and transit countries, but also with major energy consumers.“³³⁾ Richtungweisend ist dabei die erste Zusammenkunft des Energiepanels Indien–EU, die Ende Juni stattfand und bei der eine stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Energieversorgungssicherheit, aber auch Energieeffizienz und nachhaltige Energiewirtschaft vereinbart wurde.³⁴⁾

■ Deutsche Asieninteressen in der Zukunft

Zwar betont die deutsche Regierung die Gleichrangigkeit von Wirtschaftsinteressen, Demokratieförderung, Sicherheitsthemen und Menschenrechtsfragen, doch geht es letztlich zumeist um wirtschaftliche Themen, während die sicherheitspolitische Ausgestaltung des asiatischen Kontinents weitgehend den Amerikanern überlassen wird. Wichtig ist also, dass Deutschland neben der Verfolgung seiner wirtschaftlichen Interessen sowohl außen- und sicherheitspolitische Ziele als auch eine nachhaltige und gesicherte Energieversorgung Asiens stärker ins Zentrum seiner Asienpolitik rückt. Schwerpunkte einer neuen Asienpolitik sollten dementsprechend folgende sein: Erstens die friedliche Lösung von Interessengegensätzen wie zwischen Nord- und Südkorea oder auch China und Taiwan, zweitens die Stärkung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, drittens die Bekämpfung der Armut und Einkommensdisparitäten sowie die Förderung des Aufbaus der Zivilgesellschaft und viertens die Schaffung politischer und wirtschaftlicher Stabilität sowie die Förderung der wirtschaftlichen Transformationsprozesse. Dabei darf die Politik nicht bei neuerlichen Ankündigungen und Beteuerungen stehenbleiben; gefragt ist vielmehr eine aktive Umsetzung der genannten Schwerpunkte. So muss die deutsche Politik z.B. Menschenrechte auch dann einfordern, wenn deutsche Wirtschaftsinteressen berührt werden.

Dies würde sowohl einen erheblichen Beitrag zur Stabilität Asiens und benachbarter Regionen leisten als auch negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung Europas verhindern. Darüber hinaus muss die zukünftige deutsche Asienpolitik nicht nur thematisch, sondern auch regional

deutlich ausgewogener werden und sich nicht nur auf das vermeintlich attraktive China konzentrieren. Ferner bietet die Asienpolitik der EU, darunter auch der ASEM-Prozess, zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten mit anderen EU-Mitgliedern, die Deutschland stärker nutzen könnte. Allerdings kann dies nur dann effektiv sein, wenn die verschiedenen EU-Länderpositionen zu einer wirklichen gemeinsamen EU-Asienpolitik zusammengeführt werden. Auch hierzu sollte Deutschland stärker beitragen. Letztlich muss Deutschland die Beliebigkeit seiner Asienpolitik zugunsten konkreter und ausgewogener Konzepte für die einzelnen Subregionen aufgeben – denn nur so kann es ein ernst zu nehmender diplomatischer Partner der asiatischen Länder werden.