

„Globalisierung der Chancen und Risiken“: Das neue Asienkonzept des Auswärtigen Amtes

von Sven Hansen

Das neue Asienkonzept des Auswärtigen Amtes steht ganz unter dem Eindruck des 11. September. Im Vergleich zum wirtschaftseuphorischen alten Konzept betont es stärker politische Risiken, bleibt aber deskriptiv und lässt kaum klare Strategien erkennen

Deutsche Asienpolitik nach dem 11. September

Mit mehrmonatiger Verspätung hat das Auswärtige Amt Ende Juni bei einem sogenannten Asientag des Ministeriums in Berlin sein neues Asienkonzept vorgestellt. Es besteht aus drei Subkonzepten zu Ost-, Südost- und Südasien im Umfang von je 14 bis 16 Seiten. Sie sind jeweils als „Aufgaben der deutschen Außenpolitik“ titulierte und identisch aufgebaut.⁽¹⁾ Als Ursache für die Verzögerung der Veröffentlichung des überhaupt erst zweiten Asienkonzepts des Auswärtigen Amtes verwies Staatsminister Ludger Volmer (Bündnisgrüne) auf die Terroranschläge vom 11. September. Die hätten bewirkt, dass der Stellenwert der Sicherheitspolitik in den bereits abgeschlossenen Entwürfen noch einmal erheblich erhöht wurde.

Volmer selbst nutzte die Vorstellung der Konzepte für einen von seinem Ministerium als asienpolitische Grundsatzrede bezeichneten Vortrag mit dem Titel „Die deutsche Asienpolitik – alles anders nach dem 11. September?“ Volmer sagte, Globalisierung sei mehr als die Globalisierung von Annehmlichkeiten, nämlich auch „Teilhabe aller Bürger an den großen Risiken auf unserem Globus, denen sich niemand und nirgends mehr entziehen kann.“ Der Terrorangriff vom 11. September habe nur vordergründig auf das Herz der finanziellen und politischen Macht der USA gezielt. Die eigentliche Absicht zielte laut Volmer „auf die Grundlagen der modernen Welt in allen ihren verschiedenen Ausprägungen – vor allem auch in Asien.“

In den identischen Einleitungen aller drei Subkonzepte heißt es, die frühere Einschätzung, das 21. Jahrhundert werde ein asiatisches sein, habe der Asienkrise 1997/98 und den Folgen des 11. September nicht standgehalten. Künftig „werden wir es eher mit einer Globalisierung der politischen und wirtschaftlichen Chancen und Risiken zu tun haben als mit wechselnden Dominanzen einzelner Weltregionen.“ In der Tat: Sah das alte Konzept vor allem deutsche Firmenvertreter nach Asien reisen, wurden inzwischen dorthin schon zweimal Bundeswehrsoldaten auf sogenannte Friedensmissionen (Interfet in Osttimor, Isaf in Kabul) und einmal zu einem noch andauernden Kampfeinsatz (KSK in Afghanistan) geschickt.

Volmer begründete die stärkere Betonung der Sicherheitspolitik mit der simplen Feststellung: „In Asien liegen einige der gefährlichsten Konfliktzonen der Welt.“ Als Beispiele nannte er Kaschmir und die reale Gefahr eines Atomkriegs zwischen Indien und Pakistan, die koreanische Halbinsel, die Taiwanstraße und die südpazifische See. Volmer sprach von einem „Krisenbogen vom Nahen Osten bis nach Zentralasien und bis in den Inselbogen Indonesiens hinein“. Hinter dem internationalen Terrorismus stehe nicht der Nahostkonflikt oder ein Konflikt zwischen Religionen, sondern die Frage, „ob es einen anderen Weg zur Moderne als den der Globalisierung gibt“.

Differenziertere Betrachtungsweisen

Das neue Konzept betrachtet die Entwicklungen in Asien denn auch nüchterner und differenzierter als das wachstumseuphorische alte Konzept von 1993.(2) Dessen Verdienst bestand darin, den Blick der Regierung überhaupt auf Asien gelenkt zu haben, worunter damals aber fast nur die asiatisch-pazifische Region (Ost- und Südostasien) und vor allem die dortigen Märkte verstanden wurden. Inzwischen haben mehrere Ministerien eigene Asienkonzepte vorgelegt oder arbeiten an ihrer Fertigstellung.(3)

Die regionale Ausdifferenzierung des Konzepts in drei Subregionen und die stärkere Berücksichtigung Südasiens ist ein Fortschritt. Die neue Aufteilung ist allerdings auch noch nicht gänzlich befriedigend. So umfaßt zum Beispiel das Südostasienkonzept neben den ASEAN-Staaten auch die südpazifische Inselwelt sowie Australien und Neuseeland. Diese Länder sind nicht nur geografisch weit voneinander entfernt, sondern auch politisch, wirtschaftlich und kulturell kaum unter einen Hut zu bekommen.

Das neue Konzept benennt viele Probleme, die das alte kaum anzusprechen wagte wie Korruption, Wirtschaftskriminalität, Rechtsunsicherheit, Migrationsprobleme, Drogenhandel, terroristische Bewegungen, rasantes Bevölkerungswachstum, extrem ungleiche Einkommenverteilungen, aber auch zum Beispiel Konkurrenz zu Deutschland und rechtsradikale Übergriffe auf Ausländer hier. Diese Probleme werden allerdings meist nur kurz aufgezählt, konkrete Strategien zu ihrer Beseitigung oft nicht einmal angedeutet.

Menschenrechtsfragen in der Asienstrategie

Wurde im alten Konzept das Thema Menschenrechte nur am Rande erwähnt, so wird es jetzt im Kapitel „Die zentralen Anliegen der deutschen Politik“ zusammen mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vor Frieden und Stabilität und den wirtschaftlichen Interessen an erster Stelle genannt. Eine erfreuliche Aufwertung. Sie ist allerdings angesichts der von Rotgrün gegenüber der Kohl-Regierung kaum veränderten praktischen Politik nur kosmetisch. Als Schwerpunkt der Menschenrechtsbemühungen in Südostasien wird jetzt Burma bezeichnet. Doch Beispiele dafür werden nicht genannt. Und zur autoritären Innenpolitik der Regierungen in Singapur und Malaysia schweigt sich das Konzept gänzlich aus. Singapur zum Beispiel wird überhaupt nur als wichtiger Standort deutscher Firmen und größter Handelspartner in der Region erwähnt. Eine Politik gegenüber dem Stadtstaat scheint es gar nicht zu geben.

Auch zum fragwürdigen Verfahren gegen Malaysias Ex-Vizepremierminister Anwar Ibrahim fällt dem Auswärtigen Amt nichts ein. Er dürfte noch zu Unrecht im Gefängnis sitzen, wenn das Auswärtige Amt längst sein nächstes Konzept erstellt. Das Amt, das sich sonst gern als treibende Kraft hinter der Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofs charakterisiert, schweigt in seinem Konzept auch zur wenig erfolgversprechenden Aufarbeitung der vom indonesischen Militär zu verantwortenden Menschenrechtsverletzungen in Osttimor. Und auch beim Thema Demokratisierung wird zur Rolle des indonesischen Militärs keine Stellung bezogen.

Bei der Menschenrechtspolitik gegenüber China wird auf Appelle des Außenministeriums und auf den laufenden Rechtsstaatsdialog mit Peking verwiesen. Wenn dieser denn so erfolgversprechend ist wie impliziert, stellt sich die Frage, warum ein solcher Dialog nicht mit Staaten wie Burma, Vietnam, Laos, Indonesien oder

Nordkorea geführt wird? Warum benennt die Regierung das nicht wenigstens als Ziel? Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, den auch bisherige Analysen stützen(4), dass der Dialog bisher noch zu keinerlei Verbesserung der Menschenrechtssituation in der Volksrepublik geführt hat. Er dürfte auch ohnehin nur als Teil einer umfassenden Menschenrechtsstrategie wirken, die im Asienkonzept nicht zu erkennen ist. Vielmehr drängt sich erneut der Verdacht auf, der Rechtsstaatsdialog dient Peking und Berlin als willkommenes Forum, wohin das heikle Thema Menschenrechte abgeschoben werden kann, um sich ohne seine potentiell atmosphärischen Störungen anderen Themen zu widmen.

Ignorierung der Probleme Chinas

Im gleichen Kapitel fehlen beim Thema Demokratie auch jegliche Aussagen zu Chinas politischer Zukunft. Das bevölkerungsreichste Land der Welt hat bei der schwierigen Modernisierung seiner Wirtschaft sicher Erfolge vorzuweisen. Doch der politische Stillstand und das starre Festhalten der Kommunistischen Partei an ihrem Machtmonopol wird bei wachsender wirtschaftlicher Unabhängigkeit der Bürger und weiter zunehmenden sozialen Härten zu einem politischen Risiko. Während im Südostasienkonzept das Machtmonopol der Kommunisten in Vietnam und Laos zu Recht kritisiert wird („Dies hemmt die Entwicklung“), wird das der chinesischen KP im Ostasienkonzept merkwürdigerweise völlig ignoriert. Hemmt es etwa nicht die Entwicklung?

Chinas politische Zukunft kann niemand genau vorhersagen oder von außen entscheidend beeinflussen. Doch beim bevölkerungsreichsten Staat der Welt die ungeklärte politische Zukunft zu ignorieren, zeugt nicht von Weitblick. Dabei hat die Bundesregierung mit solcher Ignoranz im Falle Indonesiens schon einschlägige Erfahrungen machen müssen. Das alte Asienkonzept war von den Wachstumszahlen wie verblendet und ignorierte die großen innenpolitischen Risiken Indonesiens und die von seinem alternden Diktator Suharto ausgehende Gefahr. Stattdessen setzte man auf noch mehr Geschäfte mit seinen Günstlingen. Heute, über vier Jahre nach Suhartos Sturz, überwiegt in den Äußerungen des neuen Südostasienkonzeptes zu Indonesien immer noch der Katzenjammer. Das Konzept widmet sich den großen Problemen des Landes zu Recht am ausführlichsten und stellt ganz realistisch fest: „Von der weiteren Entwicklung Indonesiens hängt die Stabilität der ganzen Region ab“. Gefordert wird deshalb zum Beispiel „eine gerechte Beteiligung aller Gruppen“ an der indonesischen Politik. Gegenüber China, einem Mitglied des UN-Sicherheitsrats und dem drittgrößten Handelspartner Deutschlands außerhalb Europas, sind vergleichbare Aussagen aber offenbar nicht opportun. Sollte es in China vielleicht bald zu den von manchen befürchteten sozialen und politischen Verwerfungen kommen, darf man auf den Katzenjammer künftiger Asienkonzepte gespannt sein.

Wenig Weitblick beim Thema Umwelt

Wenig Weitblick zeigt das Konzept auch beim Thema Umwelt und Klima. Der schnell wachsende Ressourcenverbrauch der Milliardenvölker Chinas und Indiens, künftig vielleicht auch ein steigender Verbrauch in Indonesien und Pakistan, wird globale Auswirkungen haben. Sicher helfen Umwelttechnologien und energieeffizientere Techniken, wie sie die deutsche Industrie zum Teil anbietet. Doch die nachholende Industrialisierung und Modernisierung des Lebenswandels in diesen Staaten verlangt auch bei uns innenpolitische Konsequenzen. Der Globus dürfte es kaum verkraften, wenn größere Teile Asiens bald auf einem ähnlichen Pro-Kopf-Niveau wie in westlichen

Staaten natürliche Ressourcen verbrauchen. Der wachsende Ressourcenverbrauch und eine daraus resultierende Knappheit werden globale Folgen für Klima, Wirtschaft und Sicherheitspolitik haben. Die weitere wirtschaftliche Entwicklung Asiens verschärft somit zwangsläufig die Suche nach einem nachhaltigen Wirtschaftssystem bei uns (Stichwort Ökosteuer) und darf deshalb nicht ausgeblendet werden. Eine Senkung des Bevölkerungswachstums in Südasien ist sicher wichtig, dies aber zu fordern, ohne auch bei uns Konsequenzen im Ressourcenverbrauch anzumahnen, heißt anderen den Energie- und Ressourcenverbrauch zu verwehren, den wir uns selbst herausnehmen.

Eine nicht zu Ende gedachte Verzahnung von Innen- und Außenpolitik gibt es auch beim Thema Menschenrechte. Zu recht stellt das Südostasienkonzept fest, dass es wichtig und vertrauensschaffend ist, wenn Vertreter der Bundesregierung sich auch der Diskussion über die tatsächliche Lage in Deutschland stellen, zum Beispiel „in Bezug auf rechtsradikale Übergriffe auf Ausländer“. Doch bis heute verweigert sich die Bundesregierung einen nationalen Aktionsplan für Menschenrechte, wie er in der Abschlussresolution der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz 1993 gefordert wurde, und der Menschenrechtsbericht der Bundesregierung sparte die Situation in Deutschland bisher aus.⁽⁵⁾ Erst der im Juni dem Bundestag vorgelegte 6. Menschenrechtsbericht geht erstmals näher auf die Situation in Deutschland ein. Eine glaubwürdige Menschenrechtspolitik darf nicht mit zweierlei Maß messen.

Widersprüchliches zu Südasien

Das Südasienkonzept bezeichnet den Ausbau der Beziehungen zu Indien als Priorität. Hier ist noch etwas von der Euphorie des alten Asienkonzepts spürbar und dem Drängen, die deutsche Wirtschaft dürfe bei einem dortigen Wirtschaftsboom nicht zu spät kommen. Zur Verdeutlichung des Potentials wird auf die Globalisierungserfolge der indischen Software-Industrie verwiesen. Indien erntet Anerkennung dafür, „dass eine säkulare Demokratie auch unter schwierigen Bedingungen Fuß fassen kann“. Trotz Indiens Entscheidung zur Atombewaffnung und der vielen Probleme des Landes, die auch angesprochen werden, wird Indien als „Stabilitätsanker“ bezeichnet.

Pakistan zeige dagegen Tendenzen zur Islamisierung und leide unter Mißwirtschaft. Die von seinem Militärmachthaber Pervez Musharraf versprochene Rückkehr zur Demokratie wird im Auswärtigen Amt offenbar für bare Münze genommen. Dabei hätte das von Musharraf am 30. April durchgeführte und manipulierte Referendum, das ihm zweieinhalb Jahre nach seinem Putsch zu einer weiteren fünfjährigen Amtszeit ohne Gegenkandidaten verhalf, eigentlich zu denken geben müssen. Sollte eine Vermittlung zwischen Indien und Pakistan möglich sein, „bietet die Bundesregierung ihre Dienste an, vorzugsweise im Rahmen der EU“. Hier prescht das Auswärtige Amt plötzlich erstaunlich weit vor.

Nichts außer Dialog?

Als Mittel der Politik betonen alle drei Subkonzepte den Dialog – bilateral und auf EU-Ebene – sowie die Entwicklungszusammenarbeit einschließlich der Arbeit der Parteistiftungen, scheinen aber sonst mit Ausnahme Burmas keine schärferen Instrumentarien zu kennen. „Auffällig ist, dass bei Asien im Vergleich zu Afrika fast immer und exklusiv, also ohne Nennung weiterer Ansätze wie politischer Druck oder zum Beispiel Resolutionen der UN-Menschenrechtskonventionen auf Dialog gesetzt wird. Demgegenüber besteht beim Afrikakonzept eine große Bereitschaft zum Einsatz

von Sanktionen, zuletzt zu Simbabwe," sagt der Politologe und Menschenrechtsexperte Wolfgang S. Heinz von der FU Berlin.

Im Konzept für das Afrika südlich der Sahara würde dagegen zum Beispiel mit der Konditionierung der Hilfe, Besuchsabsagen, Demarchen, öffentlichen Erklärungen, Einbestellung u.ä. das Instrumentarium deutlich benannt. „Es wird in den Asien-Konzepten nicht klar, welcher Grad an Menschenrechtsverletzungen zu schärferen außenpolitischen Reaktionen führt oder ob das für Asien von vornherein ausgeschlossen wird,“ bemerkt Heinz. Entweder sei die Diskussion über die Auswahl der außenpolitischen Instrumente strategisch schwach entwickelt oder werde einfach nicht ausgedrückt. In der Tat: Angaben über die Ziele des Dialogs, die Zusammensetzung der Partner oder über die Einbeziehung der Öffentlichkeit sucht man im Asienkonzept meist vergeblich.

Das Auswärtige Amt bemängelt die ungenügende regionale Kooperation und innerasiatische Integration sowie den begrenzten Fokus dortiger Staatenbündnisse (ASEAN, SAARC) und möchte hier mehr Erfahrungen mit der europäischen Intergration und dem KSZE/OSZE-Prozess vermitteln. So wichtig die Vertiefung des Dialogs und eine stärkere asiatische Integration sind, so bleibt das Asienkonzept bei der Konkretisierung schwach. Bei ASEM, einem Dialogforum von 15 europäischen und zehn asiatischen Staaten, scheint das Auswärtige Amt zum Beispiel überhaupt keine Strategie zu haben. Das Südostasienkonzept nennt ASEM nur lapidar „eine besondere Form der interregionalen Zusammenarbeit“, und Ludger Volmer sprach wolkig nur von einem „Forum des Politischen Dialogs mit weitgespannter Themenstellung, das sich für neue Herausforderungen eigne“.

Keine neue Ideen

Das Asienkonzept schwankt zwischen der Formulierung weniger klar benannter deutscher Interessen und einem Verweis auf die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU-Staaten, die gemeinsam als gewichtiger und deshalb potentiell erfolgreicher zur Durchsetzung von Interessen angesehen werden. In den Konzepten wird aber oft nicht deutlich, welche Position das Auswärtige Amt in bestimmten Fragen auf EU-Ebene einnimmt und ob es dort eher Bremser, Antreiber oder Vermittler ist. Da eine gemeinsame EU-Position oft den Charakter des kleinsten gemeinsamen Nenners hat, entsteht manchmal auch der Verdacht, die Bundesregierung verstecke sich hinter ihren europäischen Partnern.

Das Asienkonzept stellt richtig fest, dass der Kontakt der Zivilgesellschaften zwischen Asien und Europa verstärkt werden müsse. Doch das Bekenntnis zur Zivilgesellschaft bleibt leer. So bleibt zum Beispiel offen, welche Gruppen die bevorzugten Partner sein könnten. „Im alten Konzept gab es immerhin noch den Hinweis, dass soziale Kräfte einbezogen werden müßten, aber bei Ländern mit autoritären Strukturen vorsichtig vorgegangen werden müsse,“ sagt Heinz. Zur Rolle von Frauen wie generell zu Geschlechterfragen schweigt sich das Konzept aus. Die Ausbildung asiatischer Studenten in Deutschland, die mit Ausnahme Chinas tendenziell abnimmt, sollte nach Meinung des Auswärtigen Amtes verstärkt werden. Das wird vor allem als Möglichkeit indirekter Einflussnahme und der Vermittlung kultureller Werte gesehen.

Insgesamt enthält das Konzept wenig neue Ideen. Es ist realistischer, ausgewogener und umfassender als das alte Konzept, was zum Teil aber auch dem Zeitgeist geschuldet sein dürfte. Es enthält viele richtige Erkenntnisse und zeigt, dass die Welt

kleiner und Außenpolitik immer mehr zur Weltinnenpolitik wird. Doch insgesamt besteht das neue Asienkonzept eher aus deskriptiven Länderbeschreibungen, ist nicht kohärent und zeigt erschreckend wenig Weitblick und kaum konkrete Strategien. Die Konzeption der deutschen Asienpolitik bleibt schwammig. Die Mitarbeiterin einer NGO bemerkte spontan: „Wenn wir als NGO so ein Papier Geldgebern als Antrag vorlegen, würde sie es wohl ablehnen.“

Der Autor ist Asienredakteur der tageszeitung (taz) in Berlin.

Anmerkungen:

(1) Südostasien: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/suedostasien.pdf>

Ostasien: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/ostasien.pdf>

Südostasien: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/suedostasien.pdf>

Bereits im März hatte die Bundesregierung ein sogenanntes Zentralasienkonzept verabschiedet. Es war mit seinen zwei Seiten vom Umfang und Inhalt her sehr dürftig und wurde beim Asientag gar nicht erst verteilt (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/zentralasien.pdf>)

(2) Presse und Informationsamt der Bundesregierung: Asien-Konzept der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bonn, 20.10.1993

(3) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Wirtschaftsstrategie Asien-Pazifik, Berlin, Oktober 2001.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): Asienkonzept 2002. Erfolge des Asienkonzepts 1995 und Herausforderungen für die kommenden Jahre.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Konzept für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Asiens, Berlin, 3.9.2001. Das BMZ hatte bereits im Juli 1993 ein erstes entwicklungspolitisches Asienkonzept vorgelegt.

(4) Wolfgang S. Heinz: Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik, epd-Dokumentation Nr. 5/2002, S. 21 ff

(5) Ebda. S. 31 ff