

Starbatty, Joachim

**Working Paper**

## Umriß und Elemente eines außenhandelspolitischen Konzepts gegenüber Südostasien

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 55

**Provided in Cooperation with:**

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

*Suggested Citation:* Starbatty, Joachim (1995) : Umriß und Elemente eines außenhandelspolitischen Konzepts gegenüber Südostasien, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 55, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104848>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Umriß und Elemente eines außen-  
handelspolitischen Konzepts gegenüber  
Südostasien**

Joachim Starbatty



**Tübinger Diskussionsbeiträge**

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Umriß und Elemente eines außen-  
handelspolitischen Konzepts gegenüber  
Südostasien**

**Joachim Starbatty**

**Diskussionsbeitrag Nr. 55  
September 1995**

**Wirtschaftswissenschaftliches Seminar  
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen**

## INHALTSVERZEICHNIS

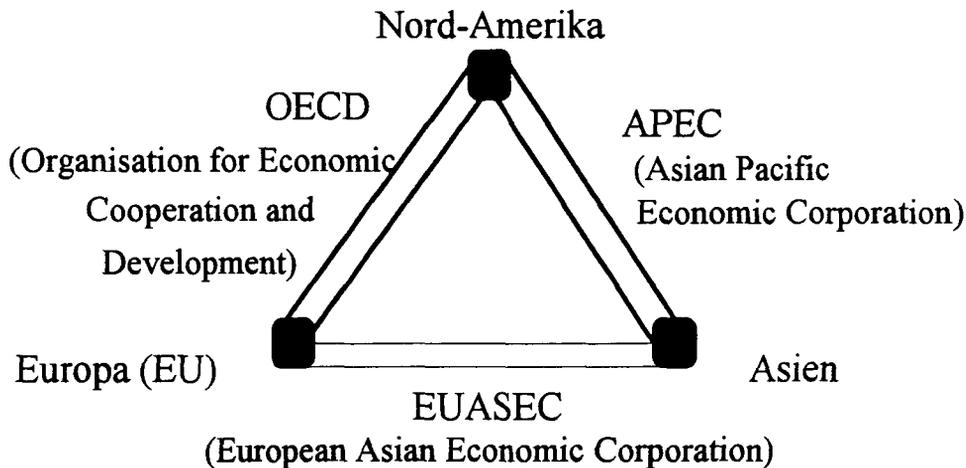
I.	Die wachsende Bedeutung Südostasiens	2
	1. Zur Verknotung von Handelsbeziehungen	2
	2. In Asien spielt die Musik!	3
	3. Anziehung oder Abstoßung durch Außenhandel? Zur Frage der Durchsetzung von Menschenrechten	4
II.	Deutschlands wirtschaftliche Interessen	6
III.	Auf dem Weg zu einem neuen Außenwirtschaftskonzept	7
IV.	Umriss eines Außenhandelskonzept gegenüber Südostasien	10
	1. Allgemeine Überlegungen	10
	2. Elemente des Asien-Konzepts der deutschen Bundesregierung	12
	3. China als Sonderfall	15
V.	Die Politik der EU	16
VI.	"Clash of Civilizations" - Verschärfung oder Milderung durch Außenhandel?	18

## Umriß und Elemente eines außenhandelspolitischen Konzepts gegenüber Südostasien

### I. Die wachsende Bedeutung Südostasiens

#### 1. Zur Verknötung von Handelsbeziehungen

Die Bedeutung Asiens für die Europäische Union zeigt sich in dem verabredeten Europäisch - Asiatischen Gipfeltreffen in Thailand (29. Februar bis 1. März 1996). An diesem Gipfel werden die Staats- und Regierungschefs aus den sieben ASEAN - Staaten sowie aus Japan, China und Korea einerseits und aus den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) andererseits teilnehmen. Diese Initiative ist auf dem erfolgreichen Außenministertreffen von ASEAN und EU in Karlsruhe (September 1994) entstanden. Der deutsche Außenminister hat daran maßgeblichen Anteil. Der Premierminister von Singapur nahm sich dieser Initiative an und warb für sie bei den Regierungschefs in Asien und der EU. Es soll darum gehen, im Kräftedreieck "Amerika - Asien - Europa", die fehlende Seite "Asien - Europa" zu schließen. Analog zur APEC könnte man die asiatisch-europäische Kooperation EUASEC nennen.<sup>1</sup>



Warum diese Verknötung in einem Netz von Handelsbeziehungen, das prinzipiell aus einzelwirtschaftlichen Aktionen entstanden ist? Eine mögliche Deutung ist die Zusammenbindung von einzelwirtschaftlichen Entscheidungen in supranationalen Institutionen, um den bilateralen bzw. trilateralen Außenhandelsverkehr zu ermöglichen, zu erleichtern und zu beschleunigen. In diesem Sinne könnte man von ersparten Informations- und Transaktionskosten für die einzelnen Akteure sprechen. Dem läßt sich aus liberaler Perspektive entgegenhalten, daß der Ausbreitung des Welthandels in Form multilateraler Verknüpfung am besten gedient sei, wenn in die Handelsverträge eine Klausel eingebaut werde, deren Beachtung eine Liberalisierungsspirale auslöse. Historischer Referenzfall ist der Cobden-

<sup>1</sup> Für die Reihenfolge der Buchstaben waren allein (aus)sprachliche Gründe maßgeblich.

Vertrag zwischen Frankreich und Großbritannien von 1860, der als Übergang von merkantilistischen Handelspraktiken zu einer liberalen Welthandelsordnung zu gelten hat.<sup>2</sup> Er enthielt die Klausel, daß dem Vertragspartner auch jene Sondervergünstigungen zugute kommen sollen, die der andere Vertragspartner in späteren Verträgen anderen Ländern einräumen sollte (die unbedingte Meistbegünstigungsklausel). Man kann hierüber noch ein institutionelles Dach wie die heutige Welthandelsordnung setzen, um auf multilateraler Basis gemeinschaftliche Probleme zu lösen oder Streitfälle zu klären. Daher liegt die Vermutung nahe, daß es bei der Bündelung nationaler Kompetenzen in solchen supranationalen Institutionen auch um die Durchsetzung der handelspolitischen (man müßte der Korrektheit halber von beschäftigungspolitischen) Interessen der entsprechenden weltwirtschaftlichen Region geht. Wenn Helmut Schmidt, früherer Bundeskanzler und Weltökonom, der Bundesregierung rät, die institutionelle Integration im Rahmen der EU zu intensivieren, weil die deutschen Interessen über die Verknötung besser als bei isoliertem Vorgehen gewährleistet seien, ist der machtpolitische Zweck der Verknötung deutlich angesprochen.<sup>3</sup> Daher halten wir als Arbeitshypothese fest, daß die Verknötung weniger der Ausbreitung weltweiter Arbeitsteilung (Globalisierung) als der Wahrung der Interessen der jeweiligen weltwirtschaftlichen Region dient. Insofern ginge es um Aufbau und Durchsetzung von Machtpositionen.

## 2. In Asien spielt die Musik!

Warum ist Asien für Europa so interessant geworden? Der Erfolg Asiens hat die Europäer auf diesen Kontinent aufmerksam gemacht. War für Europa früher nur das dynamische Japan interessant, so beginnt nun Südostasien insgesamt zu faszinieren: Die wiederentdeckte mathematische Intelligenz Indiens, die dieses Land als Softwareproduzent und als Partner in Kommunikationstechnologien reizvoll macht, die aufstrebende Weltmacht China mit seinen potentiellen 1,2 Mrd. Konsumenten, die Wachstumszone ASEAN, der Technologiegigant Japan. Wohlwollendes Desinteresse ist Achtung, Bewunderung, ja teilweise auch Furcht gewichen. Kurz - die Länder der EU befürchten, daß ihnen ein großer potentieller Markt verloren geht, wenn sie nicht an diesen Standorten mit Produkten, Informationen (Messen, Ausstellungen) und Personen präsent sind oder wenn sie kein politisches Interesse zeigen. Man will diesen Markt nicht allein dem Konkurrenten Japan überlassen. Weiter werden Unternehmen aus diesen aufstrebenden Länder immer stärker als Konkurrenten auf den Weltmärkten auftreten. Dann erscheint es wichtig zu sein zu sehen, was sich hier tut, zu hören, welche Musik hier gespielt wird, um darauf antworten zu können.

<sup>2</sup> Der Freihandelsvertreter Richard Cobden, der im Vereinigten Königreich zuvor die propagandistische Vorarbeit für die Abschaffung der englischen Getreidezölle geleistet hatte, wurde von der britischen Krone mit weitgehenden Vollmachten ausgerüstet. Zusammen mit seinen französischen Freunden, die von Napoleon III., einem ebenfalls überzeugten Anhänger des Freihandels, als Unterhändler bestimmt worden waren, handelte er den britisch-französischen Handelsvertrag aus, der als wichtigste Bestimmung die Meistbegünstigungsklausel enthielt. Dieser Vertrag leitete im Verein mit dem Goldwährungssystem eine weltweite Arbeitsteilung (Globalisierung) ein. (A. Kruse, Art. Cobden, Richard, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2, Stuttgart u.a. 1959, S. 525f.)

<sup>3</sup> Helmut Schmidt, Nur geeint wird Europa mithalten können, in: Zeit-Punkte, Nr. 4/1995, S. 85f.

Für Deutschland sind die wirtschaftlichen Beziehungen mit Südostasien also von großer potentieller Bedeutung; das ist von der deutschen Bundesregierung auch klar erkannt worden und sie richtet ihre Politik darauf aus. Ich habe im folgenden die Bedeutung des Austausches mit Südostasien an der Entwicklung des Außenhandelsumsatzes mit Japan, China und den "vier kleinen asiatischen Tigern" (Hongkong, Singapur, Taiwan, Südkorea) mit Deutschland gezeigt. Natürlich ist hierbei die Tendenz besonders aussagekräftig:

### **Entwicklung des Außenhandelsumsatzes**

	1980	1987	1994
Japan	2,1	3,8	4,0
China	0,5	0,9	2,0
"vier Tiger"	-	2,5	3,6
Frankreich	12,0	11,9	11,5

**Quelle:** Deutsche Bundesbank, verschiedene Monatsberichte. Eigene Berechnungen.

Der Anteil der "vier Tiger" spielte 1980 keine größere Rolle; daher sind die Werte in den offiziellen Auswertungen auch nicht ausgewiesen worden. Zum Vergleich ist auch der Austausch mit Frankreich, dem bedeutendsten Handelspartner Deutschlands, herangezogen worden. Wir sehen, daß der Austausch mit Frankreich deutlich überwiegt, daß der Abstand aber rückläufig ist. Was freilich für die Sicherheit der Arbeitsplätze als besonders wichtig - vor allem im politischen Raum - angesehen wird, ist die Tatsache, daß die deutsche Volkswirtschaft gegenüber Frankreich hohe Überschüsse erwirtschaftet, während die Außenhandelsbilanz gegenüber Südostasien deutlich defizitär ist.

### **3. Anziehung oder Abstoßung durch Außenhandel? Zur Frage der Durchsetzung von Menschenrechten**

Bei der Durchsicht der einschlägigen offiziellen Dokumente fällt auf, daß ein Stichwort immer wieder auftaucht: "Menschenrechte". Dabei geht es um die Durchsetzung der "Menschenrechte" besonders dort in Südostasien, wo man sie gröblich verletzt glaubt. Hier befinden sich die Regierungen der EU in einem gewissen Dilemma: Einerseits wollen sie Handel treiben, an der Dynamik in Südostasien partizipieren und so Arbeitsplätze sichern - alles zum gegenseitigen Vorteil -, andererseits sehen sich die Regierungen in der Verpflichtung, für die allgemeine Durchsetzung der Menschenrechte oder für Umweltschutz zu sorgen. Oft stehen sie auch unter dem Druck bestimmter politischer Gruppierungen, die sie mit dem Konflikt ökonomischer Interessen und humaner Verpflichtungen konfrontieren.

Bei den Regierungen in Südostasien stößt die Forderung nach Durchsetzung der Menschenrechte in der Regel auf wenig Verständnis, bisweilen auch auf offene Ablehnung<sup>4</sup>. Es gibt verschiedene Ebenen, auf denen solchen Forderungen begegnet wird. Zunächst auf einer formalen Ebene: Forderungen nach Durchsetzung der Menschenrechte seien eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Wenn aber ein Land ständigem internationalen Druck ausgesetzt ist, verliert diese Zurückweisung immer stärker an Durchschlagkraft.

Auf Dauer wird sich die Diskussion auf eine andere Ebene verlagern. Hier geht es um die kulturelle Tradition von Menschenrechten und um die Glaubwürdigkeit europäischer Regierungen selbst. Die kulturelle Evolution und die jeweilige Konkretion von Menschenrechten sind abhängig von religiösen Auffassungen, von philosophischen Konzeptionen, von der Tatkraft einzelner Individuen, den klimatischen Bedingungen als Herausforderung für das existentielle Überleben und schließlich von den Auswirkungen einzelner herausragender historischer Ereignisse, wobei natürlich auch der Zufall oder die Fügung von entscheidender Bedeutung sind. Insofern ist klar, daß bestimmte kulturelle Ausprägungen nicht einfach übertragbar sind. Man muß sich freilich fragen, ob sich nicht bestimmte Werte in Form von Menschenrechten auch als vorteilhaft für die Entwicklung einer dynamischen Gesellschaft eines anderen Kulturkreises herauskristallisieren können und damit gewissermaßen als über-regionale Werte zu betrachten sind.

Ferner weisen Politiker und Denker aus Südostasien auf die sozialen und allgemein menschlichen Defizite westlicher Industriegesellschaften hin - angefangen von der Vereinsamung bis hin zur allgemeinen Verrohung - im Fernsehen fiktiv tagtäglich zu erleben und als Chaos-Tage als Schock für Betroffene konkret zu erleben. Das stärkste Gegenargument ist aber, daß europäische Regierungen in den Augen asiatischer Politiker bei den Menschenrechten mit zweierlei Maß messen: Weiße christliche Serben dürfen brennen und morden, Schwarze in Afrika oder Muslime in Vorderasien dürfen es nicht. Auch wenn die Untätigkeit der europäischen Regierungen mehr mit Furcht, Ratlosigkeit und wohl auch Interessengegensätzen zwischen den europäischen Regierungen zu tun hatte, die Position der auf Menschenrechte pochenden europäischen Regierungen gewinnt dadurch nicht an Glaubwürdigkeit.

Die letzten Erörterungen zeigen, daß außenwirtschaftliche Beziehungen und die politischen Bemühungen um die Fundierung des Außenhandels über das Ökonomische weit hinausreichen. Kommt es im Zuge der wirtschaftlichen Annäherung und im Zuge engerer Berührung zu einer engeren ökonomischen und politischen Verflechtung, wie es dem traditionellen Standpunkt der Ökonomen entsprechen würde, oder zu einer Abstoßung, weil Kulturen miteinander in Berührung kommen, die nicht miteinander harmonieren? Kommt es, wie Samuel P. Huntington in einem Aufsehen erregenden Artikel für nicht ausgeschlossen,

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu besonders die beiden prononcierten Stellungnahmen von Kishore Mahbubani, Staatssekretär im Außenministerium von Singapur, und Lee Kuan Yew, über 30 Jahre Regierungschef in Singapur. - Kishore Mahbubani, Der Westen arbeitet an seinem Verfall, in: Zeit-Punkte, Nr. 4/1995, S. 16-18 (entnommen aus: Foreign Affairs, Sept./Okt. 1993). - Interview mit Lee Kuan Yew, "Ich sage: Wir hängen sie auf", in: Zeitpunkte, Nr. 4/1995, S. 19-21.

vielleicht sogar für wahrscheinlich hält, zu einem "clash of civilizations" als Ursache für einen dritten Weltkrieg, wenn er denn käme, wie es absichernd heißt<sup>5</sup>.

## II. Deutschlands wirtschaftliche Interessen

Ein deutsches Sprichwort sagt: Man kann nicht auf allen Hochzeiten tanzen. Keine Regierung kann alle sich ihr bietenden Optionen wahrnehmen; sie muß auswählen. Ob sie eine Aufgabe als wichtig erkannt hat und den politischen Willen, entsprechend tätig zu werden, geäußert hat, ist das eine, ob politische Kapazitäten frei sind, diese Aufgabe konzeptionell zu durchdringen und Schritt für Schritt zu realisieren, ist das andere. Hierzu gehört ferner, daß die Unternehmen eigene Mittel für investive Engagements in Südostasien bereitstellen müssen. Wie stellt sich das internationale Kräfteverhältnis für Deutschland dar und wie reagiert die Bundesregierung allem Anschein nach darauf?

Basis deutscher Außen- und internationaler Wirtschaftspolitik ist das enge und gute Verhältnis zu den USA und die Integration in das westliche Verteidigungsbündnis. Soweit erkennbar, ist dies die Ratio deutscher Politik. Natürlich ist die deutsche Wirtschaft Konkurrent der USA, doch ist nicht zu erwarten, daß die deutsche Bundesregierung sich offen gegen wesentliche Interessen der USA stellen würde. Der Schulterschuß mit den USA ist das dauerhafte Fundament deutscher (Außenhandels-) Politik.

Herausgefordert und in eine neue Verantwortlichkeit hineingestellt ist Deutschland in der Neuordnung Europas. Da war die deutsche Bundesregierung zunächst im eigenen Haus gefordert. Die Wiedervereinigung hat politische Kapazitäten und finanzielle Ressourcen absorbiert - in einem sehr hohen Maße. Inzwischen kann aber das politische und wirtschaftliche Experiment der deutschen Wiedervereinigung als geglückt gelten - wenn auch zu sehr hohen Kosten. Die Deutsche Bundesbank hat die Öffentlichkeit darauf aufmerksam gemacht, daß die derzeitige Umwandlung von Sparkapital in Sozialkonsum die Leistungsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft nachhaltig untergrabe. Die Zahlen über den Kapitalfluß mögen das verdeutlichen. Neben Japan hat Deutschland hauptsächlich die Welt mit Kapital versorgt: Im Jahre 1989 betrug der Kapitalexport 135 Mrd. DM, im Jahr 1994 wurde für 57 Mrd. DM Kapital importiert, also ein Swing von 192 Mrd. DM. Dieser Kapitalzufluß wird aber nicht überwiegend zum Aufbau von Produktionskapazitäten, sondern vornehmlich zum Ankauf von Konsumgütern genutzt.

Derzeit geht es konkret darum, daß nach dem Fall des eisernen Vorhangs nicht eine neue Grenze, eine Armutsgrenze, Europa an der Oder spaltet. Ein so starkes Wohlstandsgefälle wie das jetzige führt über kurz oder lang zu Wanderungsbewegungen, die das soziale Gefüge der deutschen Volkswirtschaft erschüttern können. Die deutsche Politik muß ein elementares Interesse daran haben, daß die Menschen in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) für sich selbst,

---

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, *Kampf der Kulturen*, in: *Zeit-Punkte*, Nr. 4/1995, S. 12-15 (entnommen aus *Foreign Affairs*).

vor allem für ihre Kinder, eine Perspektive sehen und deswegen eine Auswanderung unterlassen. Daher ist die deutsche Bundesregierung bemüht, den Transformationsprozeß in den Staaten Mittel- und Osteuropas nachhaltig zu unterstützen. Alle Zeichen deuten daraufhin, daß in den meisten MOE-Staaten, in denen konsequent auf eine Transformation hingearbeitet wurde, inzwischen eine Wende zum Besseren eingetreten ist.

Die zweite Aufgabe muß sein, für die MOE-Staaten die Tür in die EU offenzuhalten. Dies wird nicht einfach sein; denn die MOE-Staaten sind von ihrer wirtschaftlichen Struktur her für viele EU-Mitgliedstaaten Konkurrenten und vor allem sind sie keine Netto-Zahler. Wenn der Finanzrahmen der EU nicht geändert wird, ist die Finanzlast für die Netto-Zahler, insbesondere Deutschland, untragbar; wird der Finanzrahmen geändert, dann müssen die ärmeren EU-Mitgliedstaaten, die sogenannten Kohäsionsländer, mit starken finanziellen Einbußen rechnen. Insofern ist nicht damit zu rechnen, daß sich die Öffnung und Erweiterung der EU ohne politische Konfrontationen vollziehen wird.

Die Aus- und Umgestaltung der EU absorbiert somit die meisten politischen Kapazitäten. Dies liegt auch in der gewählten Integrationsmethode begründet: Integration von oben. Je enger die Integration wird, d.h. je mehr Sachverhalte zentral gesteuert werden, desto stärker der Abstimmungsbedarf, vor allem wenn die nationalen Interessen nicht harmonieren, sondern gegenläufig sind, wie bei der Frage der Einführung und Absicherung der geplanten Europäischen Währungsunion (EWU). Was vorher wie selbstverständlich ablief, bedarf nun der Koordination auf zentraler Ebene. Dies beansprucht zunehmend politische Kapazitäten; andere Aufgaben bleiben dann unerledigt liegen.

Auch die EU-Außenwirtschaftspolitik ist nicht konfliktfrei. Für die deutsche Bundesregierung gilt folgende politische Maxime: "Eine 'Festung Europa', die den deutschen und EU-Markt von der zunehmenden Konkurrenz der asiatischen und pazifischen Länder abschottet, darf es nicht geben"<sup>6</sup>. Diese Forderung ist in der EU nicht selbstverständlich. In anderen Ländern möchte man eher die "Festung Europa" ausbauen. Der Motor im Aufbau eines wirtschaftlichen Austausches und engerer Kooperation mit Asien ist, wie den einschlägigen Dokumenten zu entnehmen ist, nicht die EU in ihrer Gesamtheit, sondern es ist ganz eindeutig die deutsche Bundesregierung. Man muß ins Kalkül nehmen, daß es hier ernste Interessenkonflikte für die deutsche Bundesregierung, vor allem aber für die deutsche Wirtschaft geben kann. Dies muß sich dann zwangsläufig auf die deutsche Haltung gegenüber Südostasien auswirken.

### **III. Auf dem Weg zu einem neuen Außenwirtschaftskonzept**

Bis vor kurzem galt: Es gibt kein in sich geschlossenes Außenhandelskonzept der Bundesregierung, und es wird auch keines geben. Jetzt gilt: Es gibt noch kein in

<sup>6</sup> Das Asien-Konzept der Bundesregierung, abgedruckt in: Das Asien-Konzept der Bundesregierung, Dokumentation, herausgegeben vom Auswärtigen Amt, Februar 1994, S. 24f.

sich geschlossenes Außenhandelskonzept, aber die Bundesregierung ist auf der Suche nach einem solchen.

Wenn man früher die deutsche Außenhandelspolitik analysierte, so konnte man nicht auf konkrete Maßnahmen verweisen, sondern man berichtete, daß die Bundesregierung ihre Hauptaufgabe in der Sicherung des Freihandels und in der Erhaltung oder Schaffung einer funktionsfähigen internationalen Währungsordnung sah; es war Aufgabe der Unternehmungen, diesen makroökonomischen Ordnungsrahmen für unternehmerische Zwecke - Exporte oder Importe - zu nutzen. Sicherlich gab es Verstöße gegen das Freihandelsprinzip - Schutz des einheimischen Kohlebergbaus und der Landwirtschaft im Rahmen der EU -, doch insgesamt kann Deutschland als eine offene Volkswirtschaft angesehen werden: Der Außenhandelsumsatz (Warenein- und -ausfuhr) machte im Jahre 1994 43,5% des Bruttoinlandprodukts aus und liegt damit weit über dem vergleichbarer Industrienationen.

Die deutsche Volkswirtschaft ist mit dieser liberalen Konzeption bisher gut gefahren. Die deutschen Unternehmen erhielten keine staatliche Unterstützung und auch sonst keinen Geleitschutz, waren also Einzelkämpfer auf den internationalen Märkten. Auf sich allein gestellt waren sie dann gezwungen, durch Leistung und Zuverlässigkeit zu überzeugen. Insgesamt mit gutem Erfolg: Im Zeitraum 1950-1990 wies die deutsche Leistungsbilanz (balance of payments) bis auf wenige Jahre hohe Überschüsse auf; seit 1991 weist sie dagegen Defizite auf - als Folge der Wiedervereinigung: Aufbau einer modernen Produktionsstruktur und starker Konsumbedarf der Bevölkerung in Ostdeutschland.

Warum die Suche nach einem politischen Außenhandelskonzept, wenn die deutsche Wirtschaft mit dem Konzept der Nichteinmischung gut gefahren ist? Aus meiner Perspektive gibt es zwei wesentliche Gründe: Die wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme in Deutschland selbst und der stärker werdende internationale Konkurrenzkampf, wobei die Konkurrenten deutscher Unternehmen immer stärker von ihren nationalen Regierungen unterstützt werden. Dies geht mitunter so weit, daß der Regierungschef eines sehr bedeutenden Landes bei Verhandlungen mit der Regierung eines befreundeten Landes als Lobbyist seiner Automobilindustrie auftritt.

Betrachten wir noch einmal den Wachstumspol Südostasien. Wenn das hohe Wachstumstempo beibehalten werden soll, muß überall die Infrastruktur einschließlich Verkehrssystem und Nachrichtenübermittlung großräumig ausgebaut werden. Hier ist viel zu bestellen und zu verdienen. Da für die Auftragsvergabe oft politische Institutionen verantwortlich sind, deren Zielbündel nicht nur ökonomisch bestimmt wird, ist politischer Einfluß in verschiedener Hinsicht sehr hilfreich. Ein Schlüsselerlebnis war, daß Südkorea sich bei der Wahl eines Hochgeschwindigkeitszugsystems für den französischen TGV (Train à Grande Vitesse) und damit gegen den deutschen ICE (InterCity Express) entschieden hat. Da deutsche Unternehmen glauben, daß sie bei großen technischen Projekten weltweit führend seien, wird angenommen, daß bei der Entscheidung für den TGV politische Einflußnahme ausschlaggebend gewesen sein könnte.

Aus diesem Beispiel und aus anderen Erfahrungen ist in Deutschland die Schlußfolgerung gezogen worden, daß die Politik aktiv den Export deutscher Unternehmen fördern müsse. So werden neuerdings bei Staatsbesuchen der Bundesregierung oder auch bei Besuchen der Ministerpräsidenten der einzelnen Bundesländer hochrangige Repräsentanten bedeutender Unternehmen zur Teilnahme eingeladen, die fallweise zu Besprechungen hinzugezogen werden oder bei den Empfängen Kontakte knüpfen können. Meist wird für sie ein spezielles Besuchsprogramm zusammengestellt. Politiker als "Türöffner" für die eigene Industrie - so ließe sich dieses Konzept charakterisieren.

Überhaupt wird deutlich, daß in der Außenpolitik immer stärker die ökonomische Komponente entdeckt und auch entsprechend gefördert wird. Man hat erkannt, daß den eigenen politischen Positionen bei Verbündeten, Partnern, Konkurrenten und Gegnern mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, wenn sich die Regierung auf eine starke, international aktive Industrie und international tätige Banken stützen kann. Darum versuchen politisch Verantwortliche nicht bloß durch geeignete makroökonomische Rahmenbedingungen, sondern möglichst durch ein Netzwerk verschiedener politischer Aktivitäten den mikroökonomischen Grund für nationale Exporterfolge zu legen.

Natürlich kann in diesem Vortrag ein in sich geschlossenes Außenwirtschaftskonzept nicht geliefert werden. Es werden die Institutionen und wenn möglich auch deren Stellenwert vorgestellt, die als Träger eines solchen Konzepts in Frage kommen. Es wird auf Politikbereiche hingewiesen, die auf ein solches Konzept einwirken und die daher in ein solches Konzept integriert werden müssen. Solange das Außenwirtschaftskonzept nicht-interventionistisch war, war das Bundeswirtschaftsministerium als Hort liberaler Ordnungspolitik federführend. Wird dagegen die politische Komponente des Außenhandels als Unterstützung nationaler Außenpolitik oder als Feld politischer Auseinandersetzung betont, ein desto stärkeres Engagement des Außenministeriums ist dann zu erwarten.

Seit der geradezu revolutionären Entwicklung in der Kommunikationstechnologie und der globalen Vernetzung beginnen Wirtschaftsfragen immer stärker in die internationalen Beziehungen hineinzuspielen oder diese sogar zu dominieren. Folgerichtig sehen Außenminister es als immer vordringlicher an, auch wirtschaftliche Fragen in ihr Arbeitsgebiet aufzunehmen. Das gilt in hohem Maße für den deutschen Außenminister, Dr. Klaus Kinkel. Von ihm sagt man, daß er eine solche Umorientierung in seinem Ministerium energisch angestoßen habe. Die eher traditionell auf die Pflege gesellschaftlicher Beziehungen ausgerichteten Diplomaten werden in den jeweiligen Botschaften zu "Interessenvertretern" der deutschen Wirtschaft umgeschult<sup>7</sup>. So sollen auch die Wirtschaftsdienste der Botschaften in ihrer Leistungskraft verbessert werden. Natürlich braucht es seine Zeit, bis aus Leuten, die es verstehen, auf dem Gesellschaftsparkett ihre Pirouetten zu drehen, Wirtschaftsexperten werden, die Bilanzen lesen können.

<sup>7</sup> Marc Beise, Kinkel zwischen Politik und Wirtschaft, Handelsblatt Nr. 149, vom 27. Juli 1995.

Sollte also, wie es den Anschein hat, ein Außenhandelskonzept erarbeitet werden, das nicht bloß auf die Aufrechterhaltung eines liberalen makroökonomischen Ordnungsrahmens ausgerichtet ist, sondern auch und sogar vornehmlich auf die mikroökonomische Implementierung aus ist, so kann ein Wechsel der politischen Federführung durchaus erwartet werden. Zwangsläufig muß es dann zu Auseinandersetzungen mit der Spitze des Wirtschaftsministeriums kommen<sup>8</sup>. Die Frage ist aber, ob das Außenministerium dann nicht bloß eine Zwischenstation ist, wo Szenarien erstellt werden und Sacharbeit vor Ort geleistet wird, daß die endgültige Endstation aber das Bundeskanzleramt ist, wo die politischen Fäden zusammenlaufen. Hierfür spricht, daß ein umfassend angelegtes Außenhandelskonzept verschiedene Politikfelder integrieren muß - wie Technologiepolitik, Agrarpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik oder auch Entwicklungspolitik. So wäre durchaus zu erwägen, ob sich nicht die bisherige Entwicklungspolitik, von der Experten sagen, daß sie mehr Schaden als Nutzen gestiftet habe, auf konkrete Infrastrukturobjekte konzentrieren sollte, die der Erschließung des betroffenen Landes für den Handelsaustausch dienen. Natürlich entsteht dann der Verdacht, daß die Entwicklungspolitik auf die Interessen des Geberlandes ausgerichtet sei. Das wäre aber nur vordergründig richtig. Würden solche Objekte handelspolitische Zinsen für das Geberland abwerfen, so wäre das nur möglich, wenn auch das Nehmerland an diesem Wohlfahrtsgewinn entsprechenden Anteil hätte.

In einem solchen Außenhandelskonzept muß aber auch die EU als eigenständiges Subjekt gesehen und berücksichtigt werden; denn nach Art. 3 Maastricht-Vertrag umfaßt die Tätigkeit der Gemeinschaft eine gemeinsame Handelspolitik. Nun ist die Kompetenzverteilung zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Handelspolitik noch nicht endgültig geklärt. Kompetenzstreitigkeiten sind nicht ausgeschlossen. Weiter ist maßgeblich, welche Interpretation der Rolle der EU in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung vorherrschend sein wird. Daher sollen am Fall Südostasien beispielhaft die Umriss einer denkbaren Außenhandelskonzeption aufgezeigt und das Zusammenspiel mit der EU ausgeleuchtet werden.

#### **IV. Umriss eines Außenhandelskonzepts gegenüber Südostasien**

##### **1. Allgemeine Überlegungen**

Zu Recht wird betont, daß Asien ein überaus vielschichtiger und traditionsreicher Kontinent ist.<sup>9</sup> Daraus können wir die Schlußfolgerung ziehen, daß eine in sich geschlossene Konzeption für Asien kaum möglich, womöglich auch gar nicht wünschbar ist. Allgemein gilt, daß die deutsche Bundesregierung ihre Außenhandelspolitik in die GATT-Abkommen eingebunden weiß und daß sie von der ge-

<sup>8</sup> Vgl. hierzu eine Meldung über die inzwischen öffentlich ausgetragene Auseinandersetzung zwischen Außenminister Kinkel und Wirtschaftsminister Rexrodt: "Rexrodt verärgert über Kinkel" (hal.), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 204 vom 2. September 1994, S. 9.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu und zu den daraus resultierenden Konsequenzen: Jürgen A. R. Staks, ASEAN: Initiator des regionalen Politikdialogs - Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in Südostasien. Vortrag, veröffentlicht in: Regionale Blockbildung in der Weltwirtschaft, Dialogseminar vom 2. bis 4. Februar 1995 in Zusammenarbeit der Hanns Martin Schleyer-Stiftung mit den Lehrstühlen Kloten, Molsberger, Preuß und Starbatty der Universität Tübingen, Tübingen 1995, S. 81 und passim.

gegenseitigen Vorteilhaftigkeit eines freien Austausches von Gütern und Dienstleistungen ausgeht.<sup>10</sup> Zusätzlich ist sie sich auch bewußt, daß dem internationalen Austausch eine hohe politische Qualität zukommt. So liest sich die "Gemeinsame Erklärung" der ASEAN-EU-Außenminister (22./23. September 1994) so, als wenn Minister miteinander gesprochen hätten, die sich nahezu ausschließlich für Außenwirtschaft zuständig fühlten. Die Ausführungen zu den allgemeinen politischen Fragen und Sicherheitsfragen bleiben dagegen relativ unverbindlich. Der Text des Kommuniqués zeigt hier vielmehr, daß man sich bloß mehr oder weniger ausgesprochen hat, ohne dabei konkrete außenpolitische Ziele zu verfolgen. Erwähnt werden sollte die Absicht der EU, daran mitzuwirken, daß die politische Rolle der ASEAN-Staaten zukünftig ihrem wirtschaftlichen Gewicht entspricht.

Zum allgemeinen Teil des Asien-Konzepts gehört noch der Vorsatz, daß die Bundesregierung bereit ist, der deutschen Wirtschaft jede nur mögliche Hilfestellung zu geben. Die Bundesregierung - so Außenminister Kinkel - sei sich bewußt, daß es der deutschen Wirtschaft ohne staatliche Flankierung häufig nicht möglich sei, auf den asiatischen Märkten in wünschenswertem Umfang Fuß zu fassen.<sup>11</sup> Die deutsche Wirtschaft selbst hat sich mit der Gründung des Asien-Pazifik-Ausschusses (APA) ein Instrument zur Koordinierung ihrer Interessen geschaffen. Die Bundesregierung hat diese Initiative sehr begrüßt und betrachtet das enge Zusammenwirken zwischen Wirtschaft und Politik auch in Zukunft als erste Voraussetzung für eine verstärkte Präsenz in Asien.<sup>12</sup> Rückfragen ergeben freilich, daß es bislang weitgehend noch bei Absichtserklärungen geblieben ist.

Ausgehend von diesen Basissätzen erarbeitet die Bundesregierung ein außenwirtschaftliches Asienkonzept, das aber insofern variabel bleibt, als bestimmte Elemente je nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, kultureller Tradition und Ausbildungsstand zusammengestellt bzw. ausgetauscht werden können. In diesem Sinne könnte man von einem modularen Konzept sprechen.<sup>13</sup> Es ist offenkundig, daß die politische Vorbereitung und Unterstützung der Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen Deutschland und Vietnam einerseits und Deutschland und Japan andererseits, um zwei Extremfälle zu nennen, unterschiedlich sein müssen.

Ich zähle beispielhaft einige Elemente auf, die für den Austausch mit Japan spezifisch sind. Sie sind auf das außerordentlich hohe Leistungsvermögen der japanischen Wirtschaft ausgerichtet:

- Initiierung eines weltweiten Dialogs an siebzig Orten zwischen den Auslandsvertretungen Japans und Deutschlands,
- Austausch von Beamten der Außenministerien,

<sup>10</sup> Vgl. hierzu Ziffer 1.1 des Asienkonzepts der Bundesregierung, a.a.O., S. 25.

<sup>11</sup> Klaus Kinkel, Deutschland - ein verlässlicher und nützlicher Partner der Länder des Fernen Ostens. Die Verwirklichung des Asienkonzepts der Bundesregierung, in: trend, II/1995, S. 20f.

<sup>12</sup> Klaus Kinkel, ebenda, S. 19.

<sup>13</sup> So ebenfalls die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Siehe hierzu Mitteilung der Kommission an den Rat: Auf dem Weg zu einer neuen Asien-Strategie, Kom (94) 314 endg., Brüssel, den 13.07.1994, S. 11.

- Dialog über Deregulierung und Abbau von Zugangshindernissen zum japanischen Markt (Angebot der japanischen Regierung),
- Anbahnung von Kontrakten zwischen japanischen und deutschen Firmen in den neuen Bundesländern durch japanische Wirtschaftsberater,
- punktueller Austausch von Delegationen zur Klärung konkreter Probleme, z.B. Unterrichtung japanischer Baufachleute über deutsches Know-how zur Überwindung von Erdbebenfolgen.

Diese wechselseitigen Initiativen haben weitgehend noch punktuellen Charakter. Aber sie zeigen doch Beginn und Methoden eines konstruktiven Dialogs über die Handelsbeziehungen zwischen Japan und Deutschland und über die weltwirtschaftliche Entwicklung allgemein.

## **2. Elemente des Asien-Konzepts der deutschen Bundesregierung**

Eine Analyse der verschiedenen Dokumente der Bundesregierung und auch der begleitenden offiziellen Stellungnahmen zeigt, daß ein Großteil der aufgeführten Elemente entweder über die Planungs- und Umsetzungsphase noch nicht hinausgekommen ist oder sich sogar noch im Stadium der Absichtserklärung befindet. Das Konzept der Bundesregierung erweckt eher den Eindruck einer Ansammlung dessen, was man tun muß oder tun könnte, als eine Auflistung dessen, was man konkret tut. Auch ist eine klare strategische Linie nicht erkennbar, wobei hier offen bleiben soll, ob eine solche überhaupt gefunden werden kann. Bei der folgenden Auflistung wird von der Gliederung der Bundesregierung abgewichen, um klarer die Elemente zu identifizieren, die in ihrer Zusammenwirkung ein strategisches Konzept bilden könnten: Informationspolitik, unternehmensbezogene Maßnahmen, Infrastrukturausbau, entwicklungspolitische Zusammenarbeit soweit Kooperation in Ausbildung und Entwicklung.

**Mittels Informationspolitik** soll die entsprechende Region auf deutsche Produkte oder - allgemeiner - auf deutsche Problemlösungskompetenz aufmerksam gemacht werden, und potentielle Exporteure und Investoren aus Deutschland sollen mit den Eigenschaften dieser Region vertraut gemacht werden. Die Instrumente im einzelnen:

- Ausbau und verstärkte Aktivitäten des Außenhandelskammer-Netzes. In Angriff genommen wurde die Erweiterung der Kammer Tokio. Das Netz soll auf weitere Länder der Region ausgedehnt werden; die Zusammenarbeit zwischen den Kammern soll gefördert werden.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Über Konzeption, Koordination und Finanzierung besteht offensichtlich noch ein erheblicher Abstimmungsbedarf. Vgl. hierzu: Der Streit über "Deutsche Häuser" im Ausland soll ein Ende haben. Verbände, Kammern, Bund und Länder wollen sich abstimmen/Pläne für Seoul, Peking, Hanoi und Bombay (Stü), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. August 1995, Nr. 199, S. 13.

- Ausbau der Wirtschaftsdienste der Botschaften und Generalkonsulate (ist ein langfristiger Prozeß);
- Asien-Pazifik-Konferenzen (hier sollen sich die beteiligten deutschen Ministerien und andere Institutionen miteinander abstimmen);
- Auslandsmessen sollen über die technische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft informieren (TECHNOGERMA);
- Aufbau spezieller Informationsdienste (einschließlich einer Auslandszeitschrift), Besucherprogramme, Journalistenaustausch, direkte Ansprache von Multiplikatoren (z.B. Chefredakteure),
- das wichtigste und auch praktizierte Element ist die "Türöffner-Funktion" bei Staatsbesuchen auf unterschiedlichen Ebenen (hier ist der föderative Staatsaufbau sehr hilfreich).

**Unternehmensbezogene Maßnahmen** sollen deutschen Unternehmen (hier ist vor allem an Klein- und Mittelunternehmen gedacht) bei ihrem Export- und Investitionsvorhaben unterstützen. Neben Beratungsveranstaltungen einzelner Ministerien der Bundesregierung werden vor allem

- eine Exportkreditversicherung angeboten; da solche Kredite prinzipiell auch bankmäßig abgewickelt werden können, ist eine finanzielle Unterstützung der Industrie nach Maßgabe ersparter Zinskosten anzunehmen;
- zur Finanzierung und Absicherung von Direktinvestitionen ist ein dichtes Netz bilateraler Investitionsverträge geknüpft worden. Die von der Bundesregierung übernommenen Kapitalanlagegarantien und beteiligungsähnliche Darlehen sind eine Begünstigung nach Maßgabe ersparter Aufwendungen bei marktmäßiger Absicherung.

**Im Infrastrukturbereich** winken zukunftssträchtige Kooperationen und Exportchancen, da Deutschland selbst über eine vergleichsweise gute Infrastrukturausstattung verfügt und daher entsprechende Hilfestellung leisten kann. Im Vordergrund stehen wohl Projekte der Telekommunikation, in der Verkehrsanbindung und im Umweltbereich:

- In der Telekommunikation als einem Schlüsselsektor für erfolgreiches Aufholen können Erfahrungen aus der deutschen Deregulierungspolitik weitergegeben und für die Vorteilhaftigkeit europäischer Standards geworben werden. Hier ist allerdings die Konkurrenz der großen internationalen Netzbetreiber aus den USA und Japan in Rechnung zu stellen. Eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Netzbetreiber betrachtet die Bundesregierung als vorrangig;
- In der Verkehrsanbindung geht es hauptsächlich um die Auslotung der Chancen für Schnellverkehrssysteme wie ICE und Transrapid. Nicht zu vergessen die Vorhaltung entsprechender baulicher Infrastruktur (Gleissysteme...);

- Im Umweltbereich sind die Möglichkeiten der Kooperation und entsprechender Beziehungen vielversprechend, wenn die Regierungen in Asien davon überzeugt werden können, daß vorbeugende Maßnahmen effizienter und auch preiswerter sind als entsprechende Reparaturen.

Umweltpolitik läßt sich auch oder gerade im Rahmen der **entwicklungspolitischen Zusammenarbeit** realisieren. Die Vorstellungen auf diesem Politikfeld sind traditionell humanitär ausgerichtet; dies ist verständlich; es wäre im Sinne der konzeptionellen Neuausrichtung zu prüfen, ob nicht der gezielte Ausbau der regionalen Infrastruktur und die entsprechende Verzahnung mit der Entwicklung entsprechender industrieller Agglomerationen erfolversprechender wären und damit auch im Sinne der humanitären Zielsetzung. Damit ist nicht gemeint, daß Entwicklungshilfe mit der Auftragsvergabe an deutsche Firmen verknüpft sein sollte. Es geht vielmehr um den Ausbau einer materiellen und - wenn möglich - einer institutionellen Infrastruktur, die die Einbindung des entsprechenden Landes in die weltweite Arbeitsteilung ermöglicht und erleichtert. Dabei wäre zu überlegen, ob nicht die wirtschaftsgeschichtliche Aufarbeitung des Außenwirtschaftskonzepts der Hanse aus dieser Perspektive nützliche Hinweise geben könnte.<sup>15</sup>

**Kooperation in Ausbildung und Entwicklung** ist eine Langfristinvestition, die im Zusammenhang mit entwicklungspolitischer Zusammenarbeit gesehen werden kann. Hier geht es auch um die Vermittlung kultureller Werte und um das gegenseitige Verstehen. Die Vertrautheit mit anderen Kulturen ist ein guter Nährboden für das Wachsen wirtschaftlicher Beziehungen. Die einzelnen Ausbildungsgänge in Deutschland sind für diese Zwecke unterschiedlich geeignet:

- Das duale System der Berufsausbildung (Verbindung theoretischen Wissens und praktischer Tätigkeit) genießt - zu Recht - weltweit Anerkennung. Freilich ist ein solches System an Tradition und bestimmte institutionelle Vorkehrungen gebunden. Insoweit sind Export und Aufbau vor Ort - unter Federführung der Außenhandelskammern - ein mühsamer und langwieriger Prozeß. Vielleicht wäre der Weg - ein entsprechendes Pilotprojekt zu entwickeln, das relativ leicht auf andere Länder übertragen werden kann - vorzuziehen; dies wäre ein Entwicklungsprojekt mit einer guten Perspektive;
- praxisorientierte Fachhochschulen auf wissenschaftlicher Basis können den Bedürfnissen vieler asiatischer Länder entsprechen;

---

<sup>15</sup> Interessant in diesem Zusammenhang ist auch der Versuch Japans, Entwicklungshilfepolitik und Marktstrukturpolitik japanischer Unternehmen in Übereinklang zu bringen - ein Ansatz, der als globale Industriepolitik gedeutet werden könnte. Vgl. hierzu: Rolf Hasse (unter Mitarbeit von Bastian Hepperle und Susanna Wolf), Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums, Hamburg 1993, S. 91-112 (Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, noch unveröff. Manuskript). - Vgl. ferner: Kazuaki Iuoka, Die Rolle Japans im Pazifischen Raum. Vortrag, veröffentlicht in: Regionale Blockbildung in der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 120-126. - Gunther Schnabl, Die regionale Wachstumszone Nordostasien - Motive wirtschaftlicher Kooperation an der Japanischen See, in: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Japan - Analysen, Prognosen, Nr. 82/83, 1993, S. 18-48.

- Universitäten stehen in starker Konkurrenz besonders mit angelsächsischen Universitäten; eine erfolgreiche Arbeit setzt womöglich auch eine Umorientierung der universitären Ausbildung voraus.

Es sind die Elemente einer handelspolitischen Konzeption in einem bestimmten Zusammenhang vorgestellt worden. Es sei noch einmal wiederholt, daß es derzeit eine in sich geschlossene Konzeption noch nicht gibt und daß die Mehrzahl der vorgestellten Elemente noch in der Konzeptionsphase steckt. Es ist auch noch nicht erkennbar, ob Ordnungselemente als Basis für einen liberalen Außenhandel oder Steuerungselemente als Basis für gezielte Exportförderung überwiegen sollen. Es sei nur daran erinnert, daß solche Steuerungselemente die Tendenz zu einer allgemeinen Ausbreitung haben, auch wenn die Regierung glaubt, auf Regelverstöße anderer Regierungen reagieren zu müssen. Auf diesen Zusammenhang paßt ein bekanntes Bild: Wenn Leute von ihren Sitzen aufstehen, um ein bestimmtes Ereignis besser verfolgen zu können, werden auch alle anderen aufstehen; damit ändert sich am Sachverhalt grundsätzlich nichts, abgesehen davon, daß es für alle unbequemer wird.

### 3. China als Sonderfall

China beansprucht und erhält eine herausgehobene Rolle, weil es sich - gestützt auf historisches Selbstverständnis und Herrschaftswillen - als kommende Weltmacht betrachtet und weil es wegen seiner Bevölkerungszahl von angenommenen 1,2 Mrd. Menschen als der Wachstumsmarkt der Zukunft gilt. Eine weitere Besonderheit, die für die Entwicklung einer außenhandelspolitischen Konzeption von Bedeutung ist, stellt die Abkehr von einer sozialistischen Gesellschaft dar, wobei sich die Investitionen weitgehend an Marktchancen auszurichten haben; gleichwohl wird eine starke politische Steuerung, insbesondere im Außenhandel, bewußt beibehalten. Es gibt gegenüber der VR China kein spezifisches außenhandelspolitisches Konzept der deutschen Bundesregierung, doch ist erkennbar, daß sie China aus ökonomischen und politischen Gründen eine besondere Rolle zumißt. Die Beziehungen waren nur kurzfristig wegen des Tiananmen-Massakers im Jahre 1989 getrübt. Insbesondere die Besuchsdiplomatie ist sehr lebhaft und wird wirtschaftlich als ertragreich betrachtet - in Form von Aufträgen für die deutsche Industrie.<sup>16</sup>

Wie ist zur Zeit der Sachstand der Handelsbeziehungen? Wir haben gesehen, daß sich diese durchaus dynamisch entwickeln. Das Handelsvolumen mit China hat das mit Rußland inzwischen überholt; allerdings hängt dies auch mit den Umstellungsproblemen in Rußland zusammen und ist womöglich kurzfristiger Natur. Dabei hat sich die Exportstruktur Chinas erheblich verändert: Vom Exporteur hauptsächlich landwirtschaftlicher Produkte zum Exporteur von Produkten der gewerblichen Wirtschaft (95 %). Die Steigerungsraten für die Exporte nach

<sup>16</sup> Außenminister Klaus Kinkel: "Wenn ich 'erfolgreich' sage, meine ich nicht nur die Milliardenaufträge, die wir für unsere Wirtschaft brauchen (Dr. Jürgen Rüttgers [CDU/CSU]: Aber auch!) ...". (Asien-Pazifik-Debatte im Deutschen Bundestag am 1. Dezember 1993, abgedruckt in: Das Asien-Konzept der Bundesregierung, a.a.O., S. 46).

Deutschland zeigen, daß auch eine erfolgreiche Marketing-Politik betrieben wird. Die Exporte nach China stagnierten Anfang der 90er Jahre nach China, weil sich die politische Führung angesichts des außer Kontrolle geratenen Booms zu einer restriktiven Politik gezwungen sah, um die wirtschaftliche Entwicklung wieder in geordnete Bahnen zu bringen. Da die Geldpolitik in China weiterhin dem Diktat der Politik, nicht aber der Marktentwicklung folgt, ist ein nächster makroökonomischer Rückschlag nicht ausgeschlossen, vielleicht sogar wahrscheinlich. Wenn er noch - wegen der Liquiditätsprobleme unabhängig von der Zentrale operierender Institutionen - von stockenden Kapitalzuflüssen oder sogar von einem Kapitalabzug begleitet sein sollte, so kann die VR China zu einem ernsthaften Sanierungsfall mit globaler Dimension werden.

Was allgemein als störend empfunden wird, ist die im Zuge der Dezentralisierung schlechter werdende chinesische Vertragsmoral. Deutsche Firmen klagen über Leistungsstörungen wie die Nichteinhaltung von Verträgen, Verzug, schlechte Qualität, schleppende Zahlungseingänge und unzureichende Reaktionen auf berechtigte Reklamationen. Hier werden die chinesischen Firmen noch einen Lernprozeß absolvieren müssen. Das Hauptproblem für die deutsche Exportwirtschaft - das gilt wahrscheinlich auch für Japan - sind die von der chinesischen Administration praktizierten Importbeschränkungen. Da die chinesische Volkswirtschaft immer noch maßgeblich von der kommunistischen Partei gesteuert wird, werden Einfuhrbestimmungen und Einfuhrabgaben bisweilen willkürlich herauf- und herabgesetzt. Hier steht nicht die Pflege langwährender Geschäftsbeziehungen im Vordergrund, sondern kurzfristige Einnahmeverbesserungen oder industriepolitisch motivierte Steuerung von Konkurrenzbeziehungen, wobei sich das - wie bei solchen politischen Aktionen zu erwarten - jeweils zum Nachteil der ausländischen Produzenten auswirkt. Es wäre daher allgemein zu begrüßen, wenn China als Mitglied des GATT aufgenommen und sich damit den Spielregeln der internationalen Arbeitsteilung unterwerfen müßte.

Ein Grundsatzentscheidung auch für die japanische Wirtschaft ist, ob der chinesische Markt von außen oder durch den Aufbau eigenständiger Produktionsanlagen in China selbst beliefert wird. Namhafte deutsche Firmen - beeinflusst von der potentiellen Kaufkraft von 1,2 Mrd. Konsumenten - entscheiden sich oft für Investitionen vor Ort. Wenn sich China den Regeln des GATT unterstellt, ist diese Strategie nur dann ein Vorteil, wenn die Produktionskosten vor Ort nicht sehr viel über denen an anderen Standorten liegen. Die Kaufkraft allein ist kein Kriterium für eine Investition vor Ort, wobei die Bevölkerungszahl von 1,2 Mrd. DM eine weit überschätzte Kaufkraft vorspiegelt; denn wenn die chinesische Regierung annähme, daß die Erwerbspersonen - die aktiven und die demnächst aktiven - mehr erwirtschafteten als sie verbrauchten, müßte sie ja nicht zu einer drakonisch restriktiven Bevölkerungspolitik Zuflucht suchen.

## V. Die Politik der EU

Die EU handelt nach außen gemeinschaftlich. Wie, mit welchen regionalen Schwerpunkten und mit welchen Methoden wird im internen Abstimmungspro-

zeß zwischen nationalen Regierungen, Kommission und Europäischem Parlament festgelegt. Nach Durchsicht verschiedener Dokumente und nach Auffassung mit dieser Materie befaßter Institutionen ist erkennbar, daß die Initiative für die Asienpolitik der Gemeinschaft von der deutschen Bundesregierung ausgegangen ist. Die Karlsruher Erklärung der ASEAN- und EU-Außenminister vom 22./23. September 1994 sowie die Übernahme einzelner Elemente aus dem deutschen Asienkonzept durch die EU-Kommission unterstreichen diese Feststellung. Doch ist spürbar, daß der Ton des maßgeblichen Kommissionsdokuments selbstbewußter und politischer ist.<sup>17</sup> Auch ist deutlich, daß der Durchsetzung der Menschenrechte ein größerer Stellenwert eingeräumt wird. Besonders das Europäische Parlament will die Handelsbeziehungen mit konkreten normativen Zielvorstellungen verbinden, die sich auf die Achtung von Menschenrechten und die Demokratisierung in diesen Ländern beziehen - so Hrbek und Roth nach einer Auswertung der Debatten des Europäischen Parlaments.<sup>18</sup>

Die Intention des Kommissionsdokuments ist stark auf die Absicherung der Wettbewerbsposition europäischer Unternehmen ausgerichtet; dabei werden klar die als unfair betrachteten Praktiken von Unternehmen aus konkurrierenden Staaten angesprochen: Sie seien dabei Absatz- und Vertriebssysteme einzurichten, die den europäischen Unternehmen den Marktzugang erschweren würden. Das Dokument verweist auch - gewissermaßen als Erinnerung - an die Möglichkeiten der EU, verschiedene handelspolitische Instrumente wie Antidumping- und Schutzmaßnahmen einzusetzen. Freilich stünden diese im Einklang mit den multilateralen Verpflichtungen und Zusagen der Union, welche ihre Verwendung entsprechend einschränkten. Natürlich gibt es hier Konfliktpotentiale. Der einzige Punkt der Karlsruher Erklärung, der einen klaren Dissens erkennen läßt, betrifft die "sozialen Aspekte" der Kommissionsvorschläge zur Überprüfung des "Allgemeinen Präferenzsystems". Damit sind offensichtlich Maßnahmen der EU angesprochen, die soziales Dumping der ASEAN-Staaten unterbinden sollen. Der Ermessensspielraum der EU ist hier erheblich. Auch ist denkbar, daß die Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte in die Entscheidungsfindung hineinspielt, da beispielsweise die Vorenthaltung bestimmter sozialer Sicherungen für die Bevölkerung im Lande der Handelspartner als Verstoß gegen die Menschenrechte gewertet werden könnte. Die EU lasse sich eine solche "Schmutzkonzurrenz" nicht aufdrängen, damit nicht solche Arbeitsplätze in der EU gefährdet würden, wo die Menschenrechte in Form sozialer Sicherungen gewährleistet seien. Daß das Instrument der Antidumpingsmaßnahmen noch intensiver und häufiger als bisher eingesetzt werden wird, kann aus der Änderung der Vorschrift entnommen werden, daß für eine entsprechende Klage statt einer qualifizierten nun bloß noch eine einfache Mehrheit erforderlich ist. Auch wird die freihändlerische Position der Bundesregierung unglaublich, wenn sie selbst einen unbequemen, weil zunächst beschäftigungsgefährdenden Dienstleistungswettbewerb innerhalb der EU mit Hilfe eines Entsendegesetzes zu unterbinden wünscht.

<sup>17</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., passim.

<sup>18</sup> Rudolf Hrbek und Christian Roth, Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Band 1), Baden-Baden 1994, S. 32ff.

Konfliktpotential bei einer gemeinschaftlichen Asienpolitik birgt auch der industriepolitische Artikel 130 des Maastricht-Vertrages. Vor dem Hintergrund, daß die gemeinschaftliche Außenhandelspolitik in der Praxis zunehmend protektionistischer zugeschnitten wird, gewinnen die nachhaltigen Bestrebungen um eine "strategische Außenhandelspolitik" eine neue Qualität.<sup>19</sup> Die bisherigen Erfahrungen in der EU zeigen, daß die Handelspolitik in den Dienst der Industriepolitik gestellt wird. Sind in der EU aufgrund international verabredeter außenwirtschaftlicher Liberalisierungen Industriezweige gefährdet, so wird äußere Protektion durch innere Protektion (Industriepolitik) ersetzt. Handelspolitische Maßnahmen werden als Mittel der Industriepolitik oder mindestens zur Absicherung industriepolitischer Maßnahmen eingesetzt.<sup>20</sup> Dies ist klar erkennbar, wenn Arbeitsplätze in bestimmten Branchen erhalten werden sollen.

Welche Richtung die Handelspolitik bei strategischer Industriepolitik, die Schlüsselindustrien auf den weltweiten Konkurrenzkampf vorbereiten will, nehmen wird, kann zur Zeit noch nicht sicher prognostiziert werden. Freilich ist nach allen Erfahrungen ein potentieller Konfliktherd zu vermuten. Wenn es für ein endgültiges Urteil, ob die Verknötung mehr der Förderung der weltweiten Arbeitsteilung oder der Durchsetzung regionaler (beschäftigungspolitischer) Interessen dient, auch noch zu früh ist, so dürfte doch deutlich geworden sein, daß zumindest für die Haltung der EU die Arbeitshypothese der Durchsetzung von Machtpositionen zutreffender ist.

## **VI. "Clash of Civilizations" - Verschärfung oder Milderung durch Außenhandel?**

Ich greife noch einmal die Warnung oder Prognose Huntingtons auf, daß der nächste Weltkrieg, wenn er denn stattfinde, ein Krieg zwischen den Kulturen sein werde. Es wird hier nicht geprüft, ob das früher anders war oder ob der Zusammenprall von Kulturen Kriege verursachen könne.<sup>21</sup> Es geht vielmehr um die Frage, ob der Außenhandel zwischen Individuen aus unterschiedlichen Kulturkreisen kulturelle Konflikte mildern oder verschärfen könne. Diese Frage ist deswegen wichtig, weil unterschiedliche Kulturen ja über den Außenhandel miteinander in Berührung kommen oder - anders formuliert - aufeinander stoßen. Bei Autarkie entfielen Möglichkeiten der Berührung und damit auch Gelegenheiten für Konfrontation.

<sup>19</sup> Marc Beise, Vom alten zum neuen GATT - Zu den neuen Dimensionen der Welthandelsordnung, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), a.a.O., S. 181.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu grundsätzlich und beispielhaft Helen Winter, Interdependenzen zwischen Industriepolitik und Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft (Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft, Band 4), Baden-Baden 1994, passim.

<sup>21</sup> Die methodologische Basis der Argumentation Huntingtons selbst ist höchst problematisch - genauer gesagt, sie gilt in der Wirtschaftswissenschaft als Irrweg und als längst überwunden. Es ist die methodologische Basis der Historischen Schule, durch Anschauung und Prüfung historischen Materials zu allgemeinen Sätzen zu gelangen. Zur Ehrenrettung der Historischen Schule sei angemerkt, daß sie auf dieser methodologischen Idee fußend ein allgemeines Forschungsprogramm aufbauen wollte, während Huntington das offensichtlich nicht für notwendig hält.

Wir wollen uns für einen Augenblick darauf konzentrieren, was Außenhandel im Kern ausmacht: Individuen machen sich mit Waren aus dem eigenen Kulturkreis oder mit spezifischen Fertigkeiten auf zu ihnen unbekanntem Kulturen und tauschen ihnen unbekanntes ein oder werden für bestimmte Dienstleistungen entlohnt, kehren zurück, verkaufen ihrerseits an Interessenten und prüfen die Nutzendifferenziale aus diesem Handel, stellen ihre Tätigkeit ein oder führen sie fort, wobei dem einzelnen Händler schließlich ganze Handelszüge oder Karawanen folgen können. Dieser Warenhandel ist dann ein Austausch eines Teils jeweils unterschiedlicher Kulturen. Es ist nicht erkennbar, wie aus diesem individuellen Austausch so etwas wie eine Konflikteskalation resultieren kann.

Regierungen können freilich durch Interventionen wie Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse, politisch-manipulierte Währungen sowie Wechselkurspolitik und Beschäftigungspolitik den ursprünglich interpersonellen Austausch kompliziert und damit wissenschaftlich interessant machen. Der Komplexitätsgrad steigt noch, wenn der Austausch von Gütern an die Einhaltung von Menschenrechten und die Einführung demokratischer Regierungsformen geknüpft wird. Nun haben die im Westen jetzt vorherrschende Ausprägung von Menschenrechten und die allgemein akzeptierten Herrschaftsformen nicht seit jeher existiert; sie können selbst als das Ergebnis eines kulturellen Evolutionsprozesses gedeutet werden. So ist gerade die demokratische Regierungsform, die noch sehr jungen Datums ist, im Zusammenspiel mit der industriellen Revolution und der damit verbundenen zivilisatorischen Entwicklung, Verstädterung und Auflösung der bäuerlichen Großfamilie, entstanden. Man kann daher nicht erwarten, daß sich in unterschiedlichen Kulturen dieselben Werte, Menschenrechte oder Herrschaftsformen ausprägen. Oder anders formuliert: Menschenrechte und spezifische Herrschaftsformen sind jeweils Ausprägungen bestimmter kultureller Konstellationen. Daraus folgt, daß die Bindung des Austausches von Waren und Dienstleistungen an die Einhaltung der Menschenrechte des Westens den jeweiligen Partner zwingt, die Kultur des anderen oder Teile davon zu übernehmen. Dabei ist unmaßgeblich, ob wir glauben, der anderen Volkswirtschaft oder großen Teilen der dort lebenden Bevölkerung etwas Gutes zuteil werden zu lassen. Der Handelspartner und die entsprechende Regierung werden die Verbindung von Außenhandel und Menschenrechten als Zumutung oder - um es pointierter zu formulieren - als kulturellen Imperialismus empfinden.

Kehren wir noch einmal zum Kern des Außenhandels zurück - Austausch von Gütern und Fertigkeiten zwischen Individuen aus unterschiedlichen Kulturkreisen. Dieser Austausch beruht auf Freiwilligkeit. Er kann so gedeutet werden, daß die eine Kultur jeweils das erwirbt, was ihr fehlt, und dadurch bereichert wird. Der marktwirtschaftliche Austausch - diese Erkenntnis verdanken wir F.A. von Hayek - ist gerade dadurch gekennzeichnet, daß er unterschiedliche Lebensstile und Werthaltungen neben- und miteinander existieren läßt. In diesem Sinne können wir auch davon sprechen, daß über den Außenhandel unterschiedliche Kulturen sich jeweils befruchten und so vielleicht sogar ihre Individualität noch stärker ausprägen können, so wie dies auch mit den individuellen Lebensstilen in einer freiheitlichen Gesellschaft der Fall ist. Denkbar ist freilich auch, daß es über den freiwilligen kulturellen Austausch zu einer Verdrängung von Kulturen

kommt oder Elemente der als überlegen geltenden Kultur übernommen werden. Solange dies freiwillig geschieht, ist nichts dagegen einzuwenden, wobei ich selbst hoffe, daß sich so wesentliche Werte wie Demokratie und auf einem christlichen Menschenbild beruhende Menschenrechte ausbreiten werden. Sollte es dagegen im Zuge des Außenhandels zu politischen Konfrontationen bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommen, dann ist die Ursache hierfür nicht ein "clash of civilizations" im Zuge der Globalisierung, sondern ein "clash of state-interventions". Aber das ist ein traditioneller Satz des ökonomischen Liberalismus.