

### Zusammenarbeit in Ostasien: Perspektiven für ordnungspolitische Strukturen

Möller, Kay

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

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

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Möller, K. (2005). *Zusammenarbeit in Ostasien: Perspektiven für ordnungspolitische Strukturen*. (SWP-Studie, S 29). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-244826>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Kay Möller*

## Zusammenarbeit in Ostasien

Perspektiven für  
ordnungspolitische Strukturen

S 29  
Oktober 2005  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

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

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2005

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlußfolgerungen</b>
7	<b>Einleitung</b>
9	<b>Südostasien</b>
9	Die Schwäche der Institutionen
10	Zu neuen Ufern?
12	<b>Nordostasien</b>
12	Wirtschaftliche Zusammenarbeit
13	Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und das amerikanische Bündnissystem
14	Nationale Interessen und Nationalismus
16	Das Hegemonieproblem
18	<b>Ostasien</b>
19	Wirtschaftspolitische Zusammenarbeit
20	Institutionelle Evolution
20	Noch kein neuer Pol
23	<b>Deutsche und europäische Interessen</b>
23	<b>Abkürzungen</b>



**Zusammenarbeit in Ostasien.  
Perspektiven für ordnungspolitische Strukturen**

Am 12. und 13. Dezember 2005 wird im malay-sischen Putrajaya der erste Ostasiatische Gipfel (East Asian Summit, EAS) zusammentreten. Das Treffen von Staats- und Regierungschefs aus China, Südkorea, Japan, den Mitgliedern der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean) und Drittländern soll künftig regelmäßig stattfinden und als Grundlage für eine langfristige Integration der Region nach europäischem Vorbild dienen.

Die beteiligten ostasiatischen Staaten repräsentieren eine Gesamtbevölkerung von rund zwei Milliarden Menschen, was einem Drittel der Weltbevölkerung entspricht. Ihr kombiniertes Bruttoinlandsprodukt (BIP) macht rund ein Fünftel der globalen Wertschöpfung aus; die regionalen Volkswirtschaften wachsen schneller als anderswo, und Ostasien insgesamt verfügt etwa über die Hälfte der weltweiten Devisenreserven.

Die Studie fragt nach den Erfolgsaussichten einer institutionalisierten ostasiatischen Zusammenarbeit. Eine erfolgreiche und weitreichende Integration würde ebenso wie ein Scheitern des Projekts Deutschland und Europa nicht nur als Handelspartner der Region betreffen. Beides hätte auch entscheidende Auswirkungen darauf, ob die künftige Struktur des internationalen Systems eine uni- oder multipolare, kooperative oder kompetitive sein wird.

Die Abwägung der Motive, mittelfristigen Chancen und Hindernisse für regionale Integration in Ostasien kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Impulse für eine ostasiatische Integration sind vielfältig: wachsender intraregionaler Handel in den neunziger Jahren, Probleme bei der globalen und transpazifischen Handelsliberalisierung, verstärkte Integrationsbemühungen in Europa und Nordamerika, ein auf die sogenannte Asienkrise von 1997/98 zurückgehendes Gefühl der außenwirtschaftlichen Verletzlichkeit sowie eine unterschiedlich ausgeprägte Unzufriedenheit mit der sicherheitspolitischen Rolle, die die USA seit dem 11. September 2001 übernommen haben. Die latenten Widersprüche zwischen der traditionell amerikanisch dominierten Sicherheitsstruktur und dem neuen Integrationsimpuls werden unter anderem an der noch nicht entschiede-

nen Debatte über eine Anbindung Washingtons an die neuen regionalen Mechanismen deutlich.

2. Die Haupthindernisse für eine umfassende ostasiatische Integration bestehen im Fehlen einer eindeutigen Führungsmacht, in divergierenden politischen Systemen und unterschiedlichen Kapazitäten der Akteure sowie einem mangelnden Zusammengehörigkeitsgefühl. Diese Hindernisse werden sich allenfalls langfristig überwinden lassen. Während der Übergangszeit bleibt die Pax Americana der unverzichtbare Rahmen, will man den »Aufstieg« Chinas und die chinesisch-japanische Konkurrenz um die Führungsrolle in Ostasien regional einbetten und abfedern.

3. Dem deutschen und europäischen Interesse an Regionalismus und Interregionalismus als Vorstufen zu einer multilateralen Weltordnung ist durch einen weitreichenden ostasiatischen Integrationsprozeß am ehesten gedient. Die deutsche und europäische Politik sollte daher Verbündete unter jenen regionalen Mittelmächten suchen, die Demokratie in der Region fördern und gleichzeitig versuchen, alle Akteure (einschließlich der USA) auf die Einhaltung globaler Regelwerke zu verpflichten. Die bisherige Politik der Ausrufung »strategischer Partnerschaften« mit regionalen Großmächten ist dagegen kontraproduktiv.

# Einleitung

Verglichen mit entsprechenden Unternehmungen in Europa und Nordamerika sind Projekte der regionalen Zusammenarbeit in Ostasien über eine oberflächliche Kooperation zumeist nicht hinausgekommen. Eine Zunahme des intraregionalen Handels in den neunziger Jahren, Probleme bei der globalen und transpazifischen Handelsliberalisierung, die Vollendung des Gemeinsamen Marktes in Europa 1993 und die Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone (North American Free Trade Area, Nafta) 1994 haben jedoch neue Impulse gegeben, die Zusammenarbeit in der Region zu vertiefen. Die sogenannte Asienkrise 1997/98 machte den Regionalstaaten außerdem ihre außenwirtschaftliche Verletzlichkeit und ihre Abhängigkeit von internationalen Finanzinstitutionen bewußt, deren Spielregeln vornehmlich im Westen festgelegt worden waren. Vor dem Hintergrund des »Aufstiegs« Chinas, von Konflikten auf der Koreanischen Halbinsel und in der Taiwan-Straße, des latenten gegenseitigen Mißtrauens unter den meisten ostasiatischen Nachbarn und einer veränderten Wahrnehmung nichtmilitärischer Risiken im Gefolge des 11. September 2001 gewann darüber hinaus die militärische Präsenz der USA an Bedeutung. Die daraus resultierenden Widersprüche zwischen transpazifischer Anbindung der ostasiatischen Staaten auf der einen und ihren regionalen Kooperationsplänen auf der anderen Seite kamen unter anderem in Irritationen über eine neue sicherheitspolitische Agenda der USA für die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftszusammenarbeit (Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec) zum Ausdruck.

Regionale Institutionen können wahlweise von schwächeren Akteuren initiiert werden, die eine dominante Macht einbinden wollen, oder von der dominanten Macht selbst, um ihren Aktionsradius nach innen und außen mit Hilfe schwächerer Mächte zu verteidigen. In einem solchen System dürfen die Machtverhältnisse weder zu asymmetrisch noch zu ausgewogen sein, weil ansonsten zu wenig Interesse an gegenseitiger Einbindung besteht. Die Existenz eines externen Herausforderers kann Asymmetrie allerdings bis zu einem gewissen Grad aufwiegen.

Die wichtigsten Voraussetzungen für eine institutionalisierte regionale Zusammenarbeit sind jedoch

Marktpulse und die Existenz einer unumstrittenen Führungsmacht; darüber hinaus sollten sich die Akteure vertraglich binden und gemeinsame wirtschaftliche Probleme identifizieren. Für die Bereitschaft zur Integration sind zudem eine kulturell verankerte Ablehnung des Krieges als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln und kompatible politische Systeme entscheidend. Demokratien haben dabei grundsätzlich weniger Probleme mit der Teilung von Souveränität als Diktaturen.<sup>1</sup> Ein gemeinsames Selbstverständnis der Beteiligten wirkt sich ebenfalls günstig aus.

Wenn man Ostasien an diesen Kriterien mißt, zeigen sich einige Anreize (zum Beispiel die Notwendigkeit, Chinas »Aufstieg« regional kompatibel zu machen, sowie Unzufriedenheit mit der internationalen Finanzarchitektur) und zahlreiche Hindernisse (zum Beispiel die regionalen Ambitionen Japans und innerregionale Konkurrenz um westliche Märkte) für eine weitreichende gegenseitige Einbindung. Dabei fällt auf, daß das bisher einzige substantielle Integrationsprojekt in Südostasien angesiedelt ist, jenem Gebiet also, das bis zum Ende des Kalten Krieges mit amerikanischer Hilfe von den Konflikten und der Großmacht Konkurrenz Nordostasiens weitgehend abgeschirmt werden konnte. Doch auch dort haben sich die Rahmenbedingungen mittlerweile so verändert, daß der Asean keine andere Wahl blieb, als zu versuchen, sich selbst an die Spitze des gesamtregionalen Prozesses zu setzen.

Angesichts dieser Vorgeschichte analysiert die Studie ausgehend von der Subregion Südostasien und der Asean-Erfahrung, wie die Erfolgsaussichten einer institutionalisierten regionalen Zusammenarbeit in Ostasien einzuschätzen sind. In einem zweiten Schritt werden wichtige Integrationshemmnisse am Beispiel der nordostasiatischen Subregion diskutiert, die sich mit Südostasien zur Ostasiatischen Gemeinschaft zusammenschließen will. Dabei wird jeweils überprüft, wie weit die genannten Kriterien in Südostasien, Nordostasien und ganz Ostasien erfüllt sind

<sup>1</sup> Vgl. Thomas Pedersen, *Co-operative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in International Integration*, in: *Review of International Studies*, 28 (2002) 4, S. 677–696 (691/692).



oder noch erfüllt werden können. Wirtschafts- und Sicherheitspolitik werden in diesem Zusammenhang grundsätzlich als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet: Weitreichende wirtschaftliche Integration begünstigt friedliche Konfliktlösung und wird ihrerseits durch konkurrierende Sicherheitsstrategien behindert.

## Südostasien

Die Asean<sup>2</sup> ist in erster Linie Ausdruck des Versuchs, multiethnische Mittelmächte, die sich noch im Prozeß der *nation-building* befinden, in einer traditionell von Großmacht Konkurrenz geprägten Region nach innen und außen zu stabilisieren. Gegründet 1967 auf dem Höhepunkt des Zweiten Indochinakrieges (1965–1973) und nach dem gescheiterten Versuch des indonesischen Präsidenten Sukarno (1945–1967), das prowestliche Malaysia zu zerschlagen, diente die explizit auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ziele ausgerichtete Kooperation implizit auch als Sicherheitsgemeinschaft. Die zumeist autoritär regierenden Herrschaftseliten der Asean hatten sich den USA als Bollwerke gegen den Kommunismus empfohlen und waren von diesen zum Zusammenschluß ermutigt worden. Ein steter Zufluß ausländischer Direktinvestitionen und die Militärpräsenz der USA – die bis heute mit Thailand und den Philippinen in Allianzen verbunden sind und mit Singapur, Malaysia und Indonesien militärische Abkommen getroffen haben – schienen eine weitreichende Kooperation unter den Regionalstaaten bis zum Ende des Kalten Krieges nicht zu erfordern. Die Gemeinschaft funktionierte im wesentlichen als vertrauensbildende Maßnahme nach innen, die auf Konsens und dem Nichteinmischungsprinzip (»Asean Way«) fußte; erst vor dem Hintergrund des kambodschanischen Bürgerkrieges (1978–1991) bemühte sie sich darum, auch nach außen mit einer Stimme zu sprechen.

Diese (nicht sonderlich erfolgreiche) Initiative bescherte der Asean eine internationale Aufmerksamkeit, der sie institutionell nicht gerecht wurde, wie die Entwicklungen nach dem Ende des Kalten Krieges, der Demokratisierung in Thailand und den Philippinen und dem Rückzug der USA aus ihren philippinischen Stützpunkten 1992 zeigten. Gleichzeitig eröffneten sich den internationalen Investoren neue Märkte in Osteuropa und China. Die Asean reagierte auf diese veränderte Lage mit der Gründung einer (2002 verwirklichten) südostasiatischen Freihandelszone (Asean Free Trade Area, Afta), der Initiierung eines pazifischen Sicherheitsforums (Asean Regional Forum,

<sup>2</sup> Mitglieder: Birma, Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

ARF) unter Einbeziehung Chinas, der USA und der EU sowie mit der Aufnahme der bisherigen ideologischen Gegner in Indochina und in Birma.

So ist eine heterogene Gemeinschaft aus Demokratien, autoritären Staaten und Diktaturen entstanden, in der das Pro-Kopf-Einkommen zwischen über 20 000 US-Dollar (Singapur) und unter 2000 US-Dollar (Laos) schwankt, eine Gemeinschaft zudem, die sich auf einen islamisch dominierten Malaiischen Archipel und ein mehrheitlich buddhistisch geprägtes Festland erstreckt.

### Die Schwäche der Institutionen

Trotz Freihandelszone ist der Intra-Asean-Handel zwischen 1995 und 2003 mit einem Anteil von rund 24 Prozent am Gesamthandel der Mitgliedstaaten in etwa konstant geblieben. Verantwortlich dafür sind ähnlich strukturierte Volkswirtschaften, generelle und nationale Ausnahmen von einem gemeinsamen Präferenz Zoll, der nur unwesentlich unter dem Meistbegünstigungssatz lag, und das Fortbestehen unsichtbarer Handelshemmnisse (die 1998 beschlossene Schaffung einer Asean Investment Area hat noch enttäuschendere Ergebnisse gezeitigt).<sup>3</sup> Im selben Zeitraum wuchs der Handel zwischen der Gemeinschaft und ihrem viertgrößten Handelspartner China<sup>4</sup> um jährlich über 20 Prozent und damit etwa doppelt so schnell wie der Asean-Außenhandel insgesamt. Die Volksrepublik entwickelte sich zum ernsthaften Weltmarktkonkurrenten Indonesiens, Thailands, der Philippinen und Malaysias. Hatte das Ausland 1991 noch fast doppelt so viel in Staaten der Gemeinschaft wie in China direkt investiert, so lockte die Volks-

<sup>3</sup> Vgl. Ramkishan S. *Rajan*/Rahul *Sen*, The New Wave of FTAs in Asia: With Particular Reference to Asean, China, and India, Singapur, (Juli 2004), S. 31 (online); Hank *Lim*/Matthew *Walls*, Asean after Afta: What's Next?, in: Dialogue + Cooperation, (2004) 3, S. 91–103 (92/93), <<http://www.fesspore.org/pdf/D+C%203-2004/Lim&WallsF.PDF>>.

<sup>4</sup> Anteile am Asean-Außenhandel 2003: USA 14,1%, Japan 13,7%, EU 11,5%, China 7,0%, Südkorea 4,1%; vgl. *Internationaler Währungsfonds (IWF)*, Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C. 2004.

republik zehn Jahre später die siebenfache Summe an.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund nahmen einzelne Asean-Staaten mit den USA, Japan, Australien und anderen Ländern Freihandelsverhandlungen auf. 2000 bot Peking der Gemeinschaft die Schaffung einer gemeinsamen Freihandelszone an; 2002 zogen Japan, 2004 Indien und 2005 Südkorea nach. 2004 wurde die Einrichtung einer China–Asean-Freihandelszone (China–Asean Free Trade Area, Cafta) bis 2010 vertraglich vereinbart.

Latente Territorialkonflikte unter den Mitgliedstaaten konnten zwar nicht beigelegt, aber doch am Ausbrechen gehindert werden. Zuweilen vertraten die Asean-Länder wie schon Ende der achtziger Jahre in der Kambodschafrage auch ihre Sicherheitsinteressen gemeinsam nach außen, etwa bei Verhandlungen über eine 2002 mit China unterzeichnete »Erklärung über das Verhalten der Parteien im Südchinesischen Meer«<sup>6</sup>, die die Anrainer zur »Zurückhaltung« verpflichten soll.

Die internen Schlichtungsmechanismen im Konfliktfall haben sich jedoch als nicht praktikabel bzw. als unzulänglich erwiesen. So sieht der Asean-Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty on Amity and Co-operation, TAC) von 1976 zwar die Möglichkeit vor, einen sogenannten Hohen Rat einzuberufen, der bei Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten vermitteln soll. Dieser wurde aber noch nie aktiviert. Bei den wenigen Gelegenheiten, bei denen sich Asean-Mitglieder überhaupt um eine friedliche Konfliktlösung untereinander bemühten, wandten sie sich vorzugsweise an den Internationalen Gerichtshof (beispielsweise 2002 in einem Disput zwischen Malaysia und Indonesien um zwei Inseln). Ähnlich ineffizient ist das 1999 geschaffene Instrument einer »Troika« der Außenminister, die im Falle innenpolitischer Konflikte mit grenzüberschreitenden Folgen tätig werden soll. Zu deren Einberufung bedarf es allerdings eines Konsenses aller Außenminister. 1999 scheiterte die Aufstellung eines gemeinsamen Blauhelmkontingents für Osttimor; die im September 2005 nach Aceh entsandten Blauhelmsoldaten aus Thailand, Malaysia, Singapur und den Philippinen wurden einer EU-Mission unterstellt. 2003 kritisierte die Gemeinschaft zwar Birma erstmals öffentlich wegen der erneuten Verhaftung der Oppositions-

führerin Aung San Suu Kyi. Angesichts der hartleibigen birmanischen Haltung wurde dieser beispiellose Einmischungsversuch aber nach wenigen Monaten wieder eingestellt.

Gleichzeitig sind nichtmilitärische Risiken mit grenzüberschreitender Dimension wie illegale Migration, Drogenhandel, Umweltzerstörung, Piraterie und Terrorismus in das Zentrum der regionalen Sicherheitspolitik gerückt. Zu diesen Themen wurden gemeinsame Erklärungen verabschiedet und eine Reihe gemeinsamer Programme aufgelegt; da die erwünschte Wirkung ausblieb, neigten einzelne Mitglieder jedoch zunehmend zur Internationalisierung, was bei der Terrorismusbekämpfung zu einer verstärkten bilateralen Zusammenarbeit mit den USA geführt hat, die neben anderen Asean-Staaten in Singapur und den Philippinen besonders weit geht.

1997 setzte auch die Schwächung der Asean-Führungsmacht Indonesien ein, die in den vergangenen Jahren als Exporteur nichtmilitärischer Risiken an Bedeutung gewonnen hat. Thailand bzw. Malaysia haben seither gelegentlich Ambitionen auf die Führungsrolle erkennen lassen, dabei aber in unterschiedlichem Maße große externe Mächte wie Japan, China oder Indien einbezogen (Thailand im Rahmen der sogenannten Mekong-Kooperation und seiner Wirtschaftszusammenarbeit mit südasiatischen Staaten, Malaysia mit Vorschlägen für eine ostasiatische Integration; siehe unten, S. 18). Daß nordostasiatische Probleme auf Südostasien überzugreifen drohen, wurde 2005 deutlich, als Singapur, das gerade einen Streit mit Peking über seine inoffiziellen Beziehungen zu Taiwan beigelegt hatte, mit seiner Unterstützung für Japans Bemühen um eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erneut zwischen die Fronten geriet.

## Zu neuen Ufern?

2003 versuchten die Asean-Zehn einen Befreiungsschlag. Die in Bali versammelten Staats- und Regierungschefs vereinbarten die Schaffung einer Asean-Gemeinschaft, die sich auf die Säulen politische und sicherheitspolitische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Zusammenarbeit stützt.<sup>7</sup> Die konkretesten Vorstellungen wurden dabei zu dem Projekt Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt, für die ein Zieldatum

<sup>5</sup> Vgl. *United Nations Conference on Trade and Development, World Investment Report*, Genf 2004. Der wichtigste ausländische Direktinvestor für die Asean-Staaten ist Japan.

<sup>6</sup> Vgl. Declaration on the Conduct of the Parties in the South China Sea, Phnom Penh: Asean-Sekretariat, 4.11.2002 (online).

<sup>7</sup> Vgl. *Towards An Asean Community*, Jakarta: Asean-Sekretariat, 2003.

(ursprünglich 2020, nunmehr 2015) und Elemente eines gemeinsamen Marktes wie Investitions- und Dienstleistungsverkehr vereinbart wurden (allerdings ohne komplette Freizügigkeit für Arbeitskräfte und wohl ohne gemeinsamen Außenzoll).<sup>8</sup> Insofern ginge diese Zusammenarbeit nicht wesentlich über die Afta hinaus und wäre grundsätzlich mit den gleichen Umsetzungsproblemen behaftet. Allerdings verständigten sich die Mitgliedstaaten seither auf weiterreichende Maßnahmen, darunter die beschleunigte Liberalisierung einzelner Sektoren und die Schaffung eines Schlichtungsmechanismus in Konfliktfällen.<sup>9</sup> Das eröffnet den Asean-Volkswirtschaften die Möglichkeit, ihre komparativen Vorteile besser zum Tragen zu bringen und für Investoren wieder attraktiver zu werden.

Alles in allem sind die Aussichten für eine vertiefte Asean-Integration derzeit jedoch nicht sonderlich gut. Von den eingangs genannten Kriterien für eine erfolgreiche Integration werden nur zwei Sekundärkonditionen (gemeinsame Institutionen und gemeinsame wirtschaftliche Probleme) erfüllt, und auch diese nur partiell, weil die bisherigen Institutionen schwach sind und die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise von Chinas wirtschaftlichem »Aufstieg«<sup>10</sup> oder dem Protektionismus der Industriestaaten betroffen sind.<sup>11</sup> Es gibt weiterhin beträchtliche strukturelle, politisch-systemische und kulturelle Asymmetrien, und von zehn Asean-Staaten können heute nur drei (Thailand, Philippinen, Indonesien) ohne größere Vorbehalte als Demokratien bezeichnet werden. Die häufig anzutreffende Deutung des »Asean Way« als gemeinsame strategische Kultur ignoriert die anhaltenden Probleme mit Birma sowie die seit dem 11. September 2001 wieder deutlicher zutage tretenden Differenzen im Umgang mit radikal-islamischen Bewegungen. Außerdem – und das ist vielleicht am wichtigsten – ist Indonesien nicht mehr die unumstrittene Führungsmacht. Sollten die Mitgliedstaaten ihre Sicherheit grundsätzlich eher national bzw. durch die Pflege bilateraler Beziehungen

nach außen gewährleistet sehen als durch Integration, und sollten sie die Bewahrung ihrer Souveränität auch zukünftig als Essenz der Zusammenarbeit verstehen, wären dies keine guten Voraussetzungen für das Entstehen einer Asean-Gemeinschaft.

<sup>8</sup> Vgl. Dennis Hew, *Towards an Asean Economic Community by 2020: Vision or Reality?*, in: *Viewpoints* (Singapur: Institute of Southeast Asian Studies), 16.6.2003 (online).

<sup>9</sup> Vgl. *Vientiane Action Programme*, Vientiane: Asean-Sekretariat, November 2004.

<sup>10</sup> Dem vielfach verwendeten Terminus »Aufstieg« liegt eine realistische Weltsicht zugrunde, die der Autor nicht teilt. Zu den empirischen Problemen des Begriffs vgl. Fn. 38, S. 16.

<sup>11</sup> Vgl. Hanns Günther *Hilpert*/Gerhard *Will*, *China und Südostasien. Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (S 21/05).

## Nordostasien

Nordostasien (bestehend aus China, Japan, Taiwan und beiden Koreas) ist wirtschaftlich zusehends geeint, aber sicherheitspolitisch gespalten. Dieser und andere Widersprüche haben eine institutionelle Integration bisher verhindert, deren Vorteile seit dem Ende des Kalten Krieges gleichwohl diskutiert werden, allen voran von Südkorea.

Zusammengenommen entfallen auf die nordostasiatischen Volkswirtschaften Japan, China, Südkorea und Taiwan über 80 Prozent des ostasiatischen BIP und fast 30 Prozent des Welthandels. Begünstigt durch einen anhaltenden China-Boom, liegt der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandel der Regionalstaaten mittlerweile bei über 40 Prozent.<sup>12</sup> China hat Japan als wichtigsten südkoreanischen Exportmarkt abgelöst, und auch Japan importiert heute mehr aus China als aus Korea. Neben der zunehmenden Attraktivität des chinesischen Marktes tragen bilaterale Probleme dazu bei, daß die Handels- und Investitionstätigkeit zwischen Japan und Südkorea heute langsamer wächst. Während Südkorea und Taiwan Defizite in ihrem Japanhandel verzeichnen, importiert China aus allen Nachbarstaaten mehr, als es exportiert. Nicht zuletzt mit Hilfe von Investitionen aus Japan, Südkorea und Taiwan hat die chinesische Industrieproduktion sektoral ein höheres technologisches Niveau erreicht, womit sich wiederum die Weltmarktkonkurrenz unter den vier Anbietern verschärft.

Hinzu kommen auf der Koreanischen Halbinsel und in der Taiwan-Straße zwei latente Konflikte, die Erinnerungen an den Kalten Krieg und bilaterale Rüstungsdynamiken wachrufen. Nationalistische Tendenzen auf allen Seiten haben in jüngster Zeit für zusätzliche Verwerfungen gesorgt. Vor diesem Hintergrund wird der »Aufstieg« Chinas in den Vereinigten Staaten und Japan mit Sorge verfolgt, während Washingtons Allianzen und Sicherheitspartnerschaften mit Tokyo, Seoul und Taipei in China und Süd-

<sup>12</sup> Die USA bleiben der wichtigste Markt für chinesische und japanische Exporte und wichtigster ausländischer Investor in Südkorea, auch wenn ihr Anteil am nordostasiatischen Außenhandel von 23,4 Prozent im Jahr 1998 auf 16,8 Prozent im Jahr 2004 zurückgegangen ist.

korea der Kritik ausgesetzt sind, daß sie die Spannungen eher noch verschärfen.

### Wirtschaftliche Zusammenarbeit

China, Japan und Südkorea erörtern ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit im sogenannten Asean+3-Rahmen (siehe unten, S. 19f), der seit 1999 trilaterale Gipfel und Ministertreffen einschließt. 2002 entschieden die Drei auf chinesische Initiative hin, die Perspektiven einer gemeinsamen Freihandelszone zu prüfen. Zu dieser Zeit hatten Japan und Südkorea bereits Vorstudien für ein bilaterales Freihandelsabkommen in Auftrag gegeben (amtliche Verhandlungen wurden 2003 aufgenommen); dem trilateralen Projekt näherte sich Tokyo nur zögerlich an. 2005 vereinbarten Peking und Seoul, das Projekt einer chinesisch-südkoreanischen Freihandelszone zu prüfen.<sup>13</sup> Gleichzeitig bemühte sich Taiwan um engere Wirtschaftsbeziehungen zu Japan und Südkorea.<sup>14</sup>

China hat seit 2002 versucht, die institutionelle Perspektive einer nordostasiatischen Zusammenarbeit offenzuhalten und 2003 eine entsprechende trilaterale Erklärung angeregt.<sup>15</sup> Schon im Jahr 2000 hatte

<sup>13</sup> Vgl. ABC News, 21.3.2005, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 21.3.2005.

<sup>14</sup> Das gravierendste Hindernis für eine Einbeziehung Taiwans in bi- oder multilaterale Projekte ist Widerstand aus Peking. So blieb ein Vorschlag des japanischen Premierministers Koizumi aus dem April 2002 für die Schaffung einer wirtschaftlichen Kooperationszone, bestehend aus der Asean, Japan, China, Hongkong und Taiwan, unter anderem wegen der Taiwanfrage ohne Folgen; vgl. The Taipei Times, 27.4.2003 (online). Was bilaterale Arrangements mit der Inselrepublik angeht, möchte Tokyo Washington den Vortritt lassen; ebd., 27.4.2003. Im September 2004 vereinbarten Taipei und Seoul, nach vierzehn Jahren Unterbrechung wieder direkte Flugverbindungen aufzunehmen.

<sup>15</sup> Die darin genannten Kooperationsfelder sind Handel und Investitionen, Information und Kommunikation, Technologie, Umwelt- und Katastrophenschutz, Energie, Finanzpolitik, Wissenschaft und Technologie, Tourismus und Fischerei. Vgl. Joint Declaration on the Promotion of Tri-Partite Co-operation among the People's Republic of China, Japan, and the Republic of Korea, Bali: Asean-Sekretariat, 7.10.2003 (online).

die Volksrepublik einen japanischen Vorschlag zur Schaffung eines Netzwerks aus bilateralen Arrangements für kurzfristige Liquiditätshilfen unter den Asean-Mitgliedern und den drei nordostasiatischen Staaten (die sogenannte Chiangmai-Initiative) übernommen. Damit signalisierte Peking eine veränderte Haltung zu Japans Plan aus dem Jahr 1997, einen Asiatischen Währungsfonds (AWF) einzurichten.<sup>16</sup> Wenn das nordostasiatische Freihandelsprojekt dabei hinter die neuen Vorschläge für die Gesamtregion in Gestalt des Ostasiatischen Gipfels und der Ostasiatischen Gemeinschaft zurückgetreten ist, dann liegt das an wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch daran, daß die anhaltende chinesisch-japanische Konkurrenz um die Macht in der größeren Region weniger im Vordergrund steht.

### Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und das amerikanische Bündnissystem

Seit Mitte der neunziger Jahre übertrifft der Zuwachs an Rüstungsimporten der nordostasiatischen Staaten den des Weltdurchschnitts etwa um das Fünffache.<sup>17</sup> Zwar blieb der Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP stabil, doch mehrten sich die Anzeichen für bilaterales Wettrüsten (zwischen China und Taiwan, China und Japan, Nord- und Südkorea) und dafür, daß es sich nach dem 11. September 2001 verschärfte.<sup>18</sup> Gleichzeitig drohten Nordkoreas Atomrüstung, Chinas militärische Modernisierung und ein amerikanisch-japanisches Projekt für satellitengestützte Raketenabwehr ein transregionales Wettrüsten und horizontale Proliferation auszulösen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges gründet sich das nordostasiatische Gleichgewicht der Kräfte auf die

Präsenz von heute noch etwa 90 000 amerikanischen Soldaten im Pazifik, davon rund 47 000 in Japan und circa 32 000 in der Republik Korea. 2003 entschied das Pentagon, mehrere tausend GIs aus der Nähe der Entmilitarisierten Zone zwischen beiden Koreas in neue Stützpunkte südlich des Han-Flusses zu verlegen. 2004 verfügte Washington eine Reduzierung seiner Truppen in Südkorea bis Ende des Jahrzehnts um 12 500 Mann. Zuvor hatte die Bush-Administration Japan zu einer Revision seiner »Friedensverfassung« von 1947 und zu einem aktiveren regionalen Engagement im Rahmen des bilateralen Bündnisses gedrängt. Die Regierung Koizumi hat inzwischen einen solchen Kurswechsel durch Gesetzesinitiativen und die Entsendung von Soldaten in den Indischen Ozean und in den Irak eingeleitet.

Während der amerikanisch-japanische Allianzvertrag Einsätze von in Japan stationierten amerikanischen Truppen in anderen Teilen der Region erlaubt und dem japanischen Militär hierbei 1997 sogar eine unterstützende Rolle zugewiesen wurde, sind entsprechende Formulierungen im amerikanisch-südkoreanischen Bündnisvertrag unpräzise gehalten. Erst 2003 kamen beide Seiten grundsätzlich überein, »die Rolle der Streitkräfte der Republik Korea bei der Verteidigung auf der Halbinsel auszubauen und die Befähigung der amerikanischen Streitkräfte zu verbessern, zur regionalen Stabilität beizutragen.«<sup>19</sup> Glaubt man japanischen Presseberichten, so möchte das Pentagon Truppen in Südkorea stationieren, die für Einsätze außerhalb der Halbinsel verfügbar sein und insbesondere ein Gegengewicht zu Chinas wachsender Macht darstellen sollen.<sup>20</sup>

Die Administration des südkoreanischen Präsidenten Roh Moo-hyun hat auf diese Entwicklungen mit Plänen für eine vollständige Übernahme der eigenen Verteidigung bis 2025,<sup>21</sup> einem Vetovorbehalt für Entscheidungen im Bündnis<sup>22</sup> und einem Angebot

**16** 2005 vereinbarten China, Japan und Südkorea gemeinsame Bemühungen um eine Multilateralisierung der »Chiangmai-Initiative«; vgl. Cable News Network, 4.5.2005 (online). Laut ausländischen Presseberichten möchte China bis 2008 eine ostasiatische Wirtschafts- und Sicherheitsgemeinschaft inklusive eines AWF mit einer OECD-ähnlichen Struktur aufbauen; vgl. Michael *Vatikiotis*/Murray *Hiebert*, How China Is Building an Empire, in: Far Eastern Economic Review, 20.11.2003, S. 30–33.

**17** Vgl. World and Regional Military Expenditure Estimates 1994–2003, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2003 (online).

**18** Vgl. Brian *Job*/Robert *Hartfiel*, Raising the Risks of War: Defence Spending Trends and Competitive Arms Processes in East Asia, Berkeley, CA: University of Berkeley Press, März 2005 (online).

**19** Anhörung des amerikanischen Sonderbeauftragten für sicherheitspolitische Konsultationen in Nordostasien, Christopher La Fleur, durch einen Ausschuß des Repräsentantenhauses, Washington, D.C.: Department of State, 26.6.2003 (online).

**20** Vgl. Kyodo, 19.1.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 19.1.2005.

**21** So der südkoreanische Verteidigungsminister am 27.4.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 28.4.2005.

**22** Präsident Roh in einer Rede vor der südkoreanischen Luftwaffenakademie, 20.3.2005, in: The Japan Times, 21.3.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 21.3.2005. Zuvor hatte Seoul Pentagon-Pläne kritisiert, das Kommando über alle alliierten Streitkräfte im Falle eines Zusammenbruchs des nordkorea-

reagiert, zwischen China und Washingtons anderem Alliierten Japan zu vermitteln (nach der sogenannten Balancer-Doktrin). Laut Präsident Roh will Seoul nicht nur auf der Koreanischen Halbinsel, sondern in ganz Nordostasien eine vermittelnde Rolle spielen, »um neue Konflikte und Zusammenstöße in der Region zu vermeiden und [...] eine Friedens- und Wohlstandsordnung zu begründen«.<sup>23</sup>

Unterdessen bereitet sich das Pentagon in der Taiwan-Straße auf eine mögliche militärische Auseinandersetzung außerhalb Koreas vor. Seit George Bushs Amtsübernahme 2001 haben die USA ihre Sicherheitspartnerschaft mit Taiwan zu einer Quasi-Allianz ausgebaut. Dabei haben sich immer mehr Querverbindungen zu dem potentiellen koreanischen Konfliktherd ergeben, ohne daß diese von den Hauptakteuren öffentlich angesprochen worden wären: beispielsweise das Szenario zweier zeitgleicher Konflikte,<sup>24</sup> chinesische Versuche, eine konstruktive Rolle bei der Lösung des nordkoreanischen Atomproblems von amerikanischen Zugeständnissen in der Taiwan-Frage abhängig zu machen,<sup>25</sup> und die Erklärung vom Februar 2005, eine friedliche Lösung der Taiwan-Frage liege im gemeinsamen strategischen Interesse Washingtons und Tokyos.<sup>26</sup> Amerikanisch-japanische Pläne für ein (offiziell gegen Nordkorea gerichtetes) gemeinsames regionales Raketenabwehrsystem kritisiert Peking bereits seit 1998 unter anderem in der Vermutung, daß dieser Schirm auch Taiwan abdecken soll.

Die 2003 begonnenen Sechsparteiengespräche über die nordkoreanische Atomrüstung kamen im folgenden Jahr zum Stillstand,<sup>27</sup> weil Pyöngyang von einem Streit unter den anderen Fünf über die Sinnhaftigkeit von Sanktionen profitieren konnte (die USA und Japan

nischen Regimes dem amerikanischen Oberbefehlshaber zu übertragen. Vgl. Oplan 5029 – Collapse of North Korea, in: GlobalSecurity.org, 18.6.2005. Im Juli 2005 erklärte Präsident Roh Moo-hyun, man werde es den USA »unter keinen Umständen erlauben«, Nordkorea militärisch anzugreifen; vgl. International Herald Tribune, 7.7.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 7.7.2005.

<sup>23</sup> Rede vor Beamten des südkoreanischen Außenministeriums, nach Associated Press, 30.3.2005 (online).

<sup>24</sup> Vgl. Scenarios for the Future of US–North Korean Relations. Engagement, Containment, or Rollback, San Diego: Nautilus, August 2002.

<sup>25</sup> Vgl. Willy Wo-Lap Lam, Beijing's Delicate Stance on North Korea, in: Cable News Network, 15.1.2003 (online).

<sup>26</sup> Vgl. China Daily, 3.6.2005 (online).

<sup>27</sup> Es bleibt abzuwarten, ob diese Blockade mit einer im September 2005 unterzeichneten Grundsatzerklärung der Parteien überwunden werden kann.

gehörten zu den Befürwortern). Für Seoul wiederum umfaßt die Koreafrage mehr als das Nuklearproblem. Die »Balancer-Doktrin« kann daher als Versuch betrachtet werden, den Atomstreit und damit die nationale Frage auf einem regionalen Umweg einer Lösung näherzubringen. Dabei ist Südkorea allerdings einmal mehr<sup>28</sup> auf den unausgesprochenen Widerstand sowohl Washingtons als auch Pekings gestoßen,<sup>29</sup> die beide ein grundsätzliches Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo auf der Koreanischen Halbinsel haben; China möchte einen neuen Koreakrieg vermeiden, den USA geht es darum, ihre Allianzen zu stabilisieren. Die im August 2005 von Washington, Peking, Tokyo und Seoul diskutierte Ergänzung der Sechsparteiengespräche um ein permanentes sicherheitspolitisches Forum<sup>30</sup> zielte daher eher auf ein Großmächte-Kondominium als auf eine Regionalisierung des Problems.

## Nationale Interessen und Nationalismus

Anfang 2005 machten latente Territorialkonflikte zwischen China und Japan sowie zwischen Südkorea und Japan erneut Schlagzeilen. Im August 2003 hatte Peking Gasbohrkonzessionen im Ostchinesischen Meer vergeben, woraufhin Tokyo von einer möglichen Verletzung seiner Ausschließlichen Wirtschaftszone sprach. Die Konzessionen liegen in der Nähe der unbewohnten Senkaku-(chin. Diaoyu-)Inseln, die von Japan kontrolliert und von China beansprucht werden. Einer im März 2005 in der Volksrepublik initiierten und von den dortigen Behörden wochenlang geduldeten antijapanischen Kampagne waren Demonstrationen gegen die Übernahme eines von rechtsradikalen Jugendlichen auf einer der Inseln

<sup>28</sup> Bereits 1994 und 1999 hatten sich Washington und Peking gegen südkoreanische Vorschläge für die Schaffung eines nordostasiatischen Sicherheitsdialogs ausgesprochen; vgl. Ralph A. Cossa, Northeast Asia Security Forum: Is Such a Gathering Possible?, in: PacNet Newsletter, (14.5.1999) 19 (online).

<sup>29</sup> In einem ersten Kommentar zu Roh Moo-hyuns »Balancer-Doktrin« erklärte der chinesische Botschafter in Seoul im April 2005 die grundsätzliche Unterstützung seiner Regierung, vorausgesetzt, die Strategie spiele »eine positive Rolle für Frieden und Wohlstand in Nordostasien, obwohl bisher unklar ist, wie sich die »Balancer-Rolle künftig entwickeln wird«; vgl. Korea Times, 6.4.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 6.4.2005.

<sup>30</sup> Vgl. Asahi Shimbun laut Reuters, 28.8.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 29.8.2005.

errichteten Leuchtturms durch die japanische Regierung vorausgegangen.

Im selben Zeitraum kam es auch zwischen Tokyo und Seoul zu Spannungen, nachdem eine japanische Präfektur ihre Absicht verkündet hatte, den 22. Februar künftig als »Takeshima-Tag« zu begehen. Takeshima ist die japanische Bezeichnung für eine unter dem Namen Dokdo von Südkorea verwaltete Inselgruppe im Japanischen Meer. Der südkoreanische Botschafter in Tokyo wurde im März zu Konsultationen zurückberufen, und der südkoreanische Außenminister erklärte die Dokdo-Frage für »wichtiger als die Beziehungen zu Japan«.<sup>31</sup> Freihandelsverhandlungen mit dem Nachbarland wurden für drei Monate ausgesetzt. Ähnlich wie das Seegebiet um die Senkakus soll der Meeresgrund bei den Dokdo-Inseln bedeutende Öl- und Gasvorkommen bergen.<sup>32</sup>

China, Japan und Südkorea sind Netto-Importeure von Öl und Gas, ihre Energieversorgung hängt zunehmend von Einfuhren aus dem Persischen Golf ab. Das wäre noch kein hinreichendes Motiv für den neuen Territorialstreit, zumal Peking Tokyo schon seit geraumer Zeit die gemeinsame Ausbeutung von Ressourcen im Ostchinesischen Meer angeboten und eine Koordinierung der Energiestrategien mit Südkorea und Rußland vorgeschlagen hat<sup>33</sup> (Taiwan und China haben 2002 ein Joint-venture zur Öl- und Gassuche in der Taiwan-Straße gegründet). Wie im Fall der Senkakus wurde der Dokdo-Disput aber mit historischen Streitfragen und der Auseinandersetzung um Japans Kandidatur für einen ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat verquickt, wobei die Volksrepublik versuchte, Seoul auf ihre Seite zu ziehen.<sup>34</sup>

Diese Entwicklungen haben nationalistischen Tendenzen Auftrieb gegeben, die seit Jahren, wenn nicht seit Jahrzehnten auf allen Seiten latent vorhanden sind und einer regionalen Integration im Wege stehen, die sich auf die Eliten stützt. Der Unterschied zwischen früheren Wellen antijapanischer Proteste und der jüngsten Bewegung besteht darin, daß die Regierungen offenbar immer weniger in der Lage sind, diese zu kontrollieren oder zu manipulieren. Die chi-

nesische und die südkoreanische Führung haben territoriale und andere Probleme auch in der Vergangenheit gelegentlich nationalistisch verschärft und hatten im Anschluß daran große Mühe, den entfachten Protest wieder einzudämmen; die Ereignisse des Frühjahrs 2005 signalisierten sowohl eine Ausweitung der Protestbasis auf andere als studentische und Intellektuellenkreise als auch eine größere Bereitschaft der Regierungen, sich den Protest zu eigen zu machen.

Während Nationalismus in Südkorea, Taiwan und Japan als Folge von Demokratisierung verstanden werden kann, führt in China ein anhaltendes und vermutlich wachsendes Legitimitätsproblem des Einparteienregimes<sup>35</sup> zu einem amtlichen Zickzackkurs, bei dem die nationalistischen Zügel zeitweilig angezogen und dann wieder gelockert werden. Diese Unentschiedenheit bedroht die regionale Zusammenarbeit und friedliche Konfliktlösung potentiell viel stärker als Südkoreas »Dampfablassen« oder die japanische Verfassungsdebatte. Eine chinesische Führung, die den Kräften des Nationalismus freien Lauf ließe, würde nicht nur die Voraussetzungen für eine regionale Verträglichkeit des eigenen »Aufstiegs« zerstören, sondern die Voraussetzungen für den »Aufstieg« selbst – ein Risiko, das ausländischen Investoren und Regierungen nicht entgangen ist. Folglich beendete Peking die antijapanische Kampagne Ende April 2005 mit einer Mischung aus Überzeugungsversuchen und Druck.

Ein Jahr zuvor war es zwischen China und Südkorea zu nationalistischen Spannungen gekommen. 2004 hatten in Seoul monatelang antichinesische Proteste stattgefunden, nachdem eine von der Peking-Regierung einberufene »Studiengruppe« die koreanischen Ursprünge eines historischen Königreichs bestritten hatte, das sich vor 1500 Jahren über das Gebiet des heutigen Nordkorea und der heutigen Mandschurei erstreckte. Anders als bei ihrer anschließenden Kontroverse mit Japan kooperierten jedoch beide Seiten in diesem Fall, um den Schaden in Grenzen halten.

<sup>31</sup> Vgl. Chosun Ilbo, 9.3.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 9.3.2005.

<sup>32</sup> Laut Korea Gas Corporation gibt es bei den Dokdo-Inseln große Gashydrat-Vorkommen; vgl. Chosun Ilbo, 17.3.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 17.3.2005.

<sup>33</sup> Vgl. Kyodo, 12.1.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 12.1.2005.

<sup>34</sup> Vgl. Joongang Ilbo, 6.4.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 6.4.2005.

<sup>35</sup> Vgl. Kay Möller, Wirtschaftliche Öffnung und politische Blockade in China. Zwei gegenläufige Entwicklungen als Stabilitätsrisiko, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (S 31/04), <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=996](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=996)>.



## Das Hegemonieproblem

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die nordost-asiatische Sicherheitsstruktur im großen und ganzen unipolar organisiert. Das amerikanische Allianzsystem schließt mit Japan auch die wichtigste regionale Wirtschaftsmacht ein, auch wenn China in dieser Hinsicht aufgeholt und den Nachbarn als regionalen Wachstumsmotor abgelöst hat. Ein »Aufstieg« der Volksrepublik zum regionalen Wirtschaftshegemon ist denkbar. Die USA bleiben allerdings für China wie für Japan der wichtigste Exportmarkt.

Der ökonomische Modernisierungsprozeß in China geht mit einer militärischen Modernisierung einher, die das Kräftegleichgewicht in der Taiwan-Straße nach Meinung der Bush-Administration verschiebt.<sup>36</sup> Einige Mitglieder der US-Regierung glauben sogar, daß ein latenter sino-amerikanischer Machtkampf zu einem Konflikt eskalieren könnte, der ganz Nordostasien, wenn nicht das gesamte pazifische Asien erfaßt.<sup>37</sup> Deshalb drängt Washington Tokyo zur Wiederbewaffnung und zur Übernahme größerer militärischer Verantwortung, und deshalb ist Seoul immer mehr auf Distanz zu den USA gegangen.

Derzeit sind solche Trends noch Gedankenspiele. Wie jüngere Studien gezeigt haben, kann Peking auf absehbare Zeit die amerikanische Dominanz weder militärisch noch wirtschaftlich ernsthaft herausfordern.<sup>38</sup> Japan hat seine Verfassung bisher nicht revidiert und ist über ein begrenztes Peacekeeping-Engagement hinaus nicht zum regionalen und globalen militärischen Akteur geworden. Südkoreas »Balancer-Doktrin« ist noch nicht in substantielle

Diplomatie übersetzt worden. Das amerikanisch-koreanische Bündnis ist zumindest so lange nicht gefährdet, wie das nordkoreanische Atomproblem ungelöst bleibt, und ohne die USA ist eine Lösung nicht vorstellbar. Auch für den Fall, daß Seoul seine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Japan einschränken sollte,<sup>39</sup> bliebe ein anhaltender politisch-militärischer Austausch mit Tokyo und Washington über Nordkorea im Rahmen einer sogenannten Tri-lateral Consultation and Oversight Group sichergestellt (in diesem Falle betätigen sich also die USA als »balancer« zwischen Japan und Südkorea).

Wenn die Region dennoch seit dem Ende des Kalten Krieges an Stabilität eingebüßt zu haben scheint, dann liegt das am erwähnten bilateralen Wettrüsten und dem Risiko, daß diese Rüstungsdynamik auf ganz Nordostasien übergreift. In Washington, Peking und Tokyo wurde diese Gefahr durchaus erkannt, und alle drei Partner versuchen, die Taiwan- und die Korea-problematik in ihren öffentlichen Äußerungen voneinander zu trennen. In ihrer praktischen Politik werden beide Komplexe aber immer enger miteinander verknüpft. Angesichts dessen und seiner historischen Erfahrung als Schachfigur großer Nachbarn sind Seouls Vorschläge für die regionale Zusammenarbeit verständlich, auch wenn Südkorea bisher nicht über hinreichend Instrumente für eine Umsetzung verfügt.

Für eine institutionalisierte Zusammenarbeit fehlen derzeit überdies die konzeptionellen Grundlagen. So geht von den Märkten noch kein besonderer Integrationsdruck aus. Im Gegenteil: Die Ökonomen rechnen nicht damit, daß die Schaffung einer trilateralen Freihandelszone kurzfristig ein Anwachsen des Handelsvolumens bewirken würde. Sie kalkulieren in diesem Fall vielmehr eine weitere Verschlechterung der Leistungsbilanzen ein.<sup>40</sup> Gemeinsame Wohlfahrtseffekte würden sich erst langfristig und vor allem für China und Südkorea ergeben, vorausgesetzt, daß es zu diesem Zeitpunkt noch kein japanisch-südkoreanisches Freihandelsabkommen gibt.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Vgl. Annual Report to Congress on PRC Military Power, Washington, D.C.: Department of Defence, 2004. Andere Autoren weisen darauf hin, daß China in zehn Jahren zwar eine effektive Seeblockade Taiwans verhindern, aber schwerlich eine Invasion durchführen könnte. Vgl. Martin *Andrew*, The Dragon Breathes Fire: Chinese Power Projection, in: China Brief, 5 (19.7.2005) 16 (online).

<sup>37</sup> Im Juni 2005 erklärte der amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld auf einer sicherheitspolitischen Konferenz in Singapur, Chinas Investitionen in Raketen und moderne militärische Technologien bedrohten nicht nur Taiwan und US-Interessen in der Region, sondern auch die asiatischen Staaten, die sich als Handelspartner der Volksrepublik verstehen. Vgl. The New York Times, 4.6.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 6.6.2005.

<sup>38</sup> Vgl. Chinese Military Power, New York: Council on Foreign Relations, 2003; Keith *Crane et al.*, Modernizing China's Military. Opportunities and Constraints, Santa Monica: Rand Corporation, 2005, <[http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND\\_MG260-1.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG260-1.pdf)>.

<sup>39</sup> Das südkoreanische Verteidigungsministerium prüft eine Reduzierung des militärischen Austauschs mit Japan; vgl. Asian Wall Street Journal, 31.5.2005.

<sup>40</sup> Vgl. Shujiro *Urata/Kozo Kiyota*, The Impact of an East Asian FTA on Foreign Trade in East Asia, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), Dezember 2003 (NBER Working Paper Nr. 10173), (online).

<sup>41</sup> Vgl. Innwon *Park*, A CGE Analysis of a Korea-China-Japan Free Trade Area, in: Economic Papers (Bank of Korea), 6 (2003) 2, S. 151-186.

Vor allem aber fehlt in Nordostasien eine unumstrittene Führungsmacht. Heute ist die japanische Volkswirtschaft etwa dreimal so groß wie die chinesische, während sich die Verteidigungsausgaben beider Seiten annähernd die Waage halten.<sup>42</sup> Schätzungen zufolge könnte das chinesische BIP das japanische 2015 übertreffen,<sup>43</sup> und Peking könnte zu dieser Zeit auch die größte Militärmacht der Region werden, falls Japan weiterhin darauf verzichtet, eine wichtige militärische Rolle zu spielen.<sup>44</sup> Die derzeitigen Trends lassen aber für die nächsten zehn Jahre weniger einen eindeutigen Sieger als einen anhaltenden Wettbewerb um die Führungsrolle vermuten.

Auf die gesamte Region bezogen dürften die Kräfteverhältnisse in zehn Jahren ausgeglichener sein als heute: Das südkoreanische BIP könnte bis 2015 etwa die Hälfte der japanischen Wirtschaftskraft erreicht und Seoul zu diesem Zeitpunkt auch militärisch mit Tokyo gleichgezogen haben. Ein vereintes Korea würde trotz offenkundiger Übergangsprobleme Japan in bezug auf die Größe seiner (dann deutlich jüngeren) Bevölkerung eingeholt haben und den Nachbarn hinsichtlich der Verfügbarkeit von Rohstoffen übertreffen. Wenn man realistischere davon ausgeht, daß die amerikanisch-japanische Allianz 2015 noch existiert, stünden Koreas Aussichten als »balancer« deutlich besser, aber dann eher im Sinne eines Ausbalancierens der regionalen Großmächte als im Sinne einer regionalen Integration.

Unterstellt man außerdem, daß China auch 2015 noch autoritär regiert wird (jedes andere Szenario würde mit großer Wahrscheinlichkeit den Kollaps der inneren Stabilität voraussetzen und damit den »Aufstieg« der Volksrepublik unterbrechen), böte auch die fortgesetzte Koexistenz des chinesischen Einparteiensystems mit drei demokratischen Nachbarn keine gute Voraussetzung für regionale Integration. Schließlich spricht der neue Nationalismus in China, Korea, Japan und Taiwan gegen die Konsolidierung einer gemeinsamen Identität, jedenfalls wenn er als Folge von Industrialisierung und damit als strukturell entstanden wird.<sup>45</sup>

In Anbetracht solcher Rahmenbedingungen hat das Fehlen einer regionalen Führungsmacht nicht Integration, sondern Großmachtkonzerte in der Taiwan-Straße und auf der Koreanischen Halbinsel gefördert, wobei die spärlichen Fortschritte in den Sechsparteiengesprächen über die nukleare Rüstung Nordkoreas auf einen Mangel an ordnungspolitischer Kompatibilität zwischen den führenden Protagonisten China und USA verweisen. Kontroversen über die Staatshaftigkeit von Sanktionen und Regimewechseln sind dafür ein deutlicher Ausdruck. Doch während die Diskussion regionaler Alternativen in Nordostasien stagniert, hat sie mit Blick auf die ostasiatische Gesamtregion, bestehend aus Nordost- und Südostasien, an Bedeutung gewonnen. Dort ist der Markt größer und kann eine größere Zahl von Mittelmächten umworben werden.

<sup>42</sup> Dies bezieht im chinesischen Fall außerbudgetäre Mittel ein.

<sup>43</sup> Vgl. *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, in: *Global Economics Weekly* (Goldman Sachs), 3 (1.10.2003) 24 (online).

<sup>44</sup> Vgl. *Chinese Military Power* [wie Fn. 38], S. 2.

<sup>45</sup> Alternativ wäre denkbar, daß ältere Gemeinsamkeiten unter der nationalistischen Oberfläche überlebt haben. Rozman nennt als Beispiele eine gemeinsame Zivilisation, gemeinsames Nachzüglerum bei der Modernisierung und

gemeinsame Auseinandersetzung mit überholten Entwicklungsmodellen und Souveränitätsbegriffen; vgl. Gilbert *Rozman*, *National Identities in East Asia in the Shadow of Globalisation*, Tokyo: Waseda University, 7./8.12.2003 (online).

## Ostasien

Ostasien ist zwar durch wachsenden intraregionalen Handel, intraregionale Direktinvestitionen und makroökonomische Interdependenz regional vernetzt, aber nicht in ausreichendem Maße institutionalisiert. Deshalb tritt es nach innen und außen nur sehr begrenzt als kollektiver Akteur in Erscheinung. Daß regionale Integration hier seit Ende der neunziger Jahre überhaupt verstärkt diskutiert wird, liegt an der beschleunigten Globalisierung, an Integrationsprozessen in anderen Weltregionen und unterschiedlich ausgeprägten Frustrationen über die unipolare Welt.

Der intraregionale Handel als Anteil am Gesamthandel der Region ist bei Einbeziehung Japans von 35 Prozent 1980 auf 54 Prozent 2003, bei Ausklammerung Japans von 22 auf 44 Prozent gestiegen. Das ist weniger als im Fall der EU-15 (64 Prozent), aber mehr als in der Nordamerikanischen Freihandelszone Nafta (46 Prozent). Das Wachstum des intraregionalen Handels geht vornehmlich auf zunehmende Exporte von Halbfertigwaren nach China zurück<sup>46</sup> – ein Austausch, der bisher nicht auf Kosten des von Fertigwaren dominierten extraregionalen Markts gegangen ist.<sup>47</sup> Zwar ist die Bedeutung des amerikanischen Marktes für ostasiatische Exporte seit den achtziger Jahren rückläufig, aber Nordamerika hält noch immer einen Anteil von etwa 25 Prozent am Gesamthandel der Region.<sup>48</sup>

Ostasiens wachsende wirtschaftliche Interdependenz erhöht sowohl das Risiko, daß Krisen schneller von einem Land auf das nächste übergreifen, als auch

den Bedarf an transparenten und gemeinsamen makroökonomischen Instrumenten. Erste Vorschläge für eine wirtschaftliche Integration der Region machte Anfang der neunziger Jahre Malaysia (East Asian Economic Grouping, EAEG). Vor allem in den USA stieß das Projekt auf Ablehnung, da diese ihren Einfluß in der damals noch boomenden Region erhalten wollten – zumal der Pazifik angesichts der überragenden Bedeutung des amerikanischen Marktes für die Exporte der meisten ostasiatischen Staaten aus Sicht Washingtons ein so vielversprechender Integrationsraum war, daß es sich 1989 in der Apec seinerseits zur institutionellen Zusammenarbeit bekannt hatte. Während der Krise von 1997/98 machte die Apec allerdings den Eindruck, als sei sie gelähmt, und die USA und andere scheiterten hier mit ihrem Vorschlag, wichtige Liberalisierungsziele vorzuziehen.<sup>49</sup> Die Rolle der Organisation beschränkt sich seither vornehmlich auf politische Kontakte im Rahmen jährlicher Gipfeltreffen.

Die Krise führte den Ländern Ostasiens jedoch sowohl die neuen Interdependenzen nach innen als auch die Probleme einer (wenn auch nur temporären) Abgabe von Souveränität an westlich dominierte Institutionen wie den Internationalen Währungsfonds (IWF) vor Augen. Zwar scheiterte der japanische Vorschlag für die Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds 1997 nicht nur am IWF und an den USA, sondern auch an ausbleibender Unterstützung durch die Volksrepublik China; dennoch spielte die Region ab 1996 eine gemeinsame Rolle im asiatisch-europäischen Dialogprozeß (Asia-Europe Meetings [Asem]), in dem Peking zunehmend als Sprecher Ostasiens auftrat). Während der Krise wurde im sogenannten Asean+3-Rahmen die Debatte über eine ostasiatische Freihandelszone sowie über Institutionen der politischen und sicherheitspolitischen Kooperation angestoßen.

<sup>46</sup> Vgl. East Asia Update, Washington, D.C.: Weltbank, April 2005 (online); Harm *Zebregs*, Intraregional Trade in Emerging Asia, Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds, 2004 (online).

<sup>47</sup> Vgl. Masahiro *Kawai*, East Asian Economic Regionalism: Progress and Challenges, in: Journal of Asian Economics, 16 (Februar 2005) 1, S. 29–55 (31); Prospects for Free Trade Agreements in East Asia, Tokyo: Japanese External Trade Organisation, Januar 2003 (online).

<sup>48</sup> Vgl. Doris *Fischer*, Regionale Integration in Asien. Ökonomische Fundamente und politische Perspektiven, Duisburg: Forschungsinstitut für wirtschaftliche Entwicklungen im Pazifikraum e.V., 2003 (Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Nr. 67), S. 7, <<http://www.uni-duisburg.de/FB5/VWL/OAWI/ARBEITSPAPIERE/AP67.pdf>>.

<sup>49</sup> Die Apec-Mitglieder hatten sich 1994 auf eine freiwillige gegenseitige Marktöffnung bis 2010 (für Industriestaaten) bzw. 2020 (für die übrigen Mitgliedstaaten) verständigt.

## Wirtschaftspolitische Zusammenarbeit

Das als »Chiangmai-Initiative« bekannt gewordene Arrangement für gegenseitige Liquiditätshilfen (vgl. S. 13) ist eines der wenigen konkreten Ergebnisse, die die Zusammenarbeit zwischen China, Japan, Südkorea und den zehn Asean-Staaten (»Asean+3«) gezeitigt hat. Seine multilaterale Komponente beschränkt sich in erster Linie auf einen »Auswertungs- und Politikdialog« (Economic Review and Policy Dialogue), dessen Überwachungs- und Frühwarninstrumente noch unterentwickelt sind. 2003 vereinbarten die Asean+3-Finanzminister darüber hinaus eine Initiative zur Entwicklung eines regionalen Marktes für festverzinsliche Wertpapiere in lokalen Währungen, nachdem die Zentralbanken mehrerer ostasiatischer Staaten und Territorien<sup>50</sup> einen Asian Bond Fund (ABF) geschaffen hatten.<sup>51</sup> Ein solcher Markt würde die Beteiligten durch Nutzung beträchtlicher nationaler Sparguthaben weniger abhängig von kurzfristigen Bankkrediten und somit robuster gegen Wechselkursrisiken machen.

Der Ausgangspunkt der ostasiatischen Zusammenarbeit war also im Unterschied zu anderen Weltregionen ein finanzpolitischer.<sup>52</sup> Ein regionaler Devisenfonds mit starken Kontrollinstanzen und die mögliche künftige Bewertung von ABF-Papieren auf Grundlage eines regionalen Währungskorbs werden von einigen Beobachtern bereits als Schritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Zentralbank und einer gemeinsamen Währung gewertet.<sup>53</sup> Bislang sind darauf gerichtete Vorhaben allerdings an nationalen Souveränitätsvorbehalten gescheitert.

Das regionale Freihandelsprojekt blieb ähnlich theoretisch. Wie anderswo kam es Anfang des 21. Jahr-

hunderts auch in Ostasien zu zahlreichen bilateralen Freihandelsabkommen bzw. Freihandelsprojekten, von denen mehr als ein Drittel extraregionale Partner betraf. Vorreiter war der vom Weltmarkt besonders abhängige Stadtstaat Singapur, der zwischen 2001 und 2004 Verträge mit Neuseeland, Japan, Australien, der Europäischen Freihandelszone Efta und den USA abschloß. Das spektakulärste bilaterale Projekt wurde 2004 in Gestalt einer China–Asean-Freihandelszone ins Leben gerufen. In vielen Fällen geht die avisierte Kooperation über den Abbau von Zollschränken hinaus, und insbesondere ostasiatische Autoren deuten die bilateralen Abkommen gern als Teile eines gesamtregionalen Netzwerks.<sup>54</sup> Die Asean+3-Staaten haben solche Projekte mit inner- und außerregionalen Partnern ausdrücklich zu Bestandteilen einer künftigen gemeinsamen Freihandelszone erklärt.<sup>55</sup> Tatsächlich kann bilateraler Freihandel aber neben einer Erweiterung des Teilnehmerkreises auch mit Diskriminierungseffekten durch unterschiedliche Ursprungsregeln, Industrienormen etc. einhergehen.<sup>56</sup> Entscheidend hierbei sind sowohl wirtschaftliche als auch politische Strategien. Die von Japan 2001/2002 vorgeschlagenen Gegen- bzw. Ergänzungsmodelle zur ostasiatischen Integration (»Pazifischer Wirtschaftsblock« unter Einschluß Australiens und Neuseelands, »Asean+5« unter Einbeziehung Hongkongs und Taiwans<sup>57</sup>) sind ökonomisch sinnvoll, weil sie den Kreis um zusätzliche Industrie- und Schwellenländer erweitern, auch wenn damit das politische Ziel verfolgt wird, einem »aufsteigenden« China intraregional etwas entgegenzusetzen. Aus diesem Grund – und angesichts des Widerstands protektionistischer Lobbies in Japan selbst – sind solche Angebote derzeit nicht konsensfähig.

<sup>50</sup> Australien, China, Hongkong, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Thailand. Diese Akteure konferieren seit 1991 regelmäßig als Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks (EMEAP).

<sup>51</sup> Der mit 1 Mrd. US-Dollar dotierte ABF hat bisher nur US-Dollar-Wertpapiere gekauft. Unabhängig hiervon arbeiten China, Hongkong, Japan, Malaysia, Indonesien, die Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand an der Schaffung eines regionalen Anleihemarkts, auf dem sich Unternehmen in nationaler Währung mit Kapital versorgen sollen.

<sup>52</sup> Vgl. Heribert Dieter/Richard Higgott, Exploring Alternative Theories of Economic Regionalism: From Trade to Finance in Asian Co-operation, Warwick, Januar 2002 (online).

<sup>53</sup> Vgl. Michael Vatikiotis/Tom Holland, Asian Financial Union: Thinking the Unthinkable, in: Far Eastern Economic Review, 8.4.2004, S. 40–42.

<sup>54</sup> Vgl. zum Beispiel Motoshige Itoh, Japan Needs FTAs, in: Japan Today, 22.5.2004 (online).

<sup>55</sup> Vgl. Mashor Ahmad, Asean Plus Three: Perspectives of Regional Integration in East Asia and Lessons from Europe, Keynote Speech auf der Konferenz »East Asia Economic Community: Prospects and Implications«, Seoul, 30.11.–1.12.2003.

<sup>56</sup> Vgl. Supachai Panitchpakdi, The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium, Genf: Welthandelsorganisation, 2005.

<sup>57</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung, 15.1.2002, S. 8; Japan Times, 14.4.2002 (online).

## Institutionelle Evolution

Als die Asean Anfang der neunziger Jahre zur treibenden Kraft der ostasiatischen und transpazifischen Kooperationsbemühungen wurde, ließ sie sich dabei von den USA inspirieren, die sich zu dieser Zeit militärisch aus Südostasien zurückzogen, und von Japan, dem der damalige malaysische Premierminister Mahathir Mohamad eine führende Rolle in seinem Integrationsprojekt EAEG zugeordnet hatte. Sowohl der transpazifische Sicherheitsdialog ARF als auch Asean+3 gingen ursprünglich auf japanische Vorschläge zurück, die die Gemeinschaft entweder übernahm (ARF) oder durch die zusätzliche Einbeziehung Chinas und Südkoreas modifizierte (Asean+3).

Asean+3 begann mit informellen Treffen der drei nordostasiatischen Außenminister am Rande von Regierungskonferenzen der südostasiatischen Gemeinschaft. 1997 griffen alle ostasiatischen Staats- und Regierungschefs diesen Ansatz auf. 1998 beauftragten die Asean+3-Staaten auf Initiative Südkoreas hin eine Gruppe prominenter Sozialwissenschaftler (East Asia Vision Group), mittel- bis langfristige Vorstellungen für die weitere Zusammenarbeit zu entwickeln.

2001 legte die Vision Group ihren Bericht vor: Sie empfahl die Einrichtung einer Ostasiatischen Freihandelszone, um Handelsbarrieren deutlich schneller als die Apec abzubauen, und die Erweiterung einer bereits existierenden Asean-Investitionszone auf gesamtregionaler Ebene. Auf dem Gebiet der Finanzpolitik wurden die Gründung eines AWF und die Schaffung eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus vorgeschlagen. Als Hindernisse bewertete die Gruppe die großen Entwicklungsunterschiede in der Region, das Fehlen von Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit und diesbezüglicher Traditionen in Nordostasien sowie anhaltende sicherheitspolitische Probleme auf der Koreanischen Halbinsel, in der Taiwan-Straße und im Südchinesischen Meer.<sup>58</sup>

Seither überschattet das Freihandelsthema alle anderen Projekte auf der ostasiatischen Agenda, etwa die 2004 avisierte Kooperation bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Verbrechen<sup>59</sup> oder eine in jüngster Zeit diskutierte »Energiepartnerschaft«.<sup>60</sup>

Für den ersten Ostasiatischen Gipfel im Dezember 2005 und eine künftige Ostasiatische Gemeinschaft gibt es noch keine gemeinsamen inhaltlichen Vorstellungen. Erkennbare Meinungsverschiedenheiten betreffen in erster Linie das Format. Zwar haben sich China, Japan und Südkorea dazu bekannt, daß die Zehn auch weiter die führende Rolle spielen sollen, aber es besteht noch kein Konsens darüber, daß auch künftige Gipfel jeweils in einem Asean-Staat unter Asean-Vorsitz stattfinden sollen. Über die Einbeziehung Indiens, Australiens und Neuseelands wurde nur mühsam ein Konsens, über einen eventuellen Beobachterstatus für die USA (und die EU) noch keine Übereinkunft erzielt. Washington selbst hatte Asean+3 lange vernachlässigt; erst in jüngster Zeit hat es vor einer Dominierung des Gipfelprozesses durch China gewarnt.<sup>61</sup> Offenkundig aus Sorge, die Federführung zu verlieren, verlangten die Asean-Außenminister im Juli 2005, den Gipfel nur alle drei Jahre anstatt, wie ursprünglich vorgesehen, jährlich abzuhalten.<sup>62</sup>

## Noch kein neuer Pol

Lassen sich die in den südost- und nordostasiatischen Ungewißheiten begründeten Probleme einer regionalen Integration in der weiter gefaßten ostasiatischen Region auflösen? Vermutlich nicht:

**Es gibt keine eindeutige Führungsmacht.** Die Asean+3-Treffen fanden in zeitlichem und räumlichem Zusammenhang mit Asean-Ministerkonferenzen und -gipfeln statt, wobei die südostasiatische Gemeinschaft die Agenda entwarf und den Vorsitzenden stellte und somit als einheitlicher Akteur auftrat (die technische Koordinierung erfolgte durch eine Abteilung des Asean-Sekretariats). Selbst wenn dieses Arrangement fortgeführt werden sollte, ist kaum zu erwarten, daß die nordostasiatischen Staaten ihren Ko-Vorsitz nicht mit inhaltlichen Vorstellungen verbinden werden. Das hat innerhalb von Asean+3 zunehmend die Volksrepublik China getan, die 2004 Initiativen zu handels- und finanzpolitischen Themen ankündigte<sup>63</sup> und ihre Freihandelsofferten ausdrücklich mit ihrer sicherheitspolitischen Agenda ver-

<sup>58</sup> Vgl. Hadi Soesastro, *Building an East Asian Community through Trade and Investment Integration*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, April 2003, S. 1.

<sup>59</sup> Vgl. Asean Plus Three Ministers Vow to Jointly Fight Transnational Crime, Jakarta: Asean-Sekretariat, 1.10.2004 (online).

<sup>60</sup> Vgl. Xinhua, 13.7.2005, zitiert in: Napsnet Daily Report, 14.7.2005.

<sup>61</sup> Vgl. Patrick Goodenough, *US Wants Observer Status at East Asian Summit*, CNS News, 11.4.2005 (online).

<sup>62</sup> Vgl. Statement by Asean Foreign Ministers, Vientiane: Asean-Sekretariat, 25.7.2005 (online).

<sup>63</sup> Vgl. Main Points of Wen's Speech at Summit of Asean Plus China, Japan, and RoK, in: People's Daily Online, 30.11.2004.

knüpfte.<sup>64</sup> Außerhalb dieses Rahmens hat China regionale und transregionale Dialogforen initiiert oder vorgeschlagen.<sup>65</sup> Japan hat dem vereinzelte eigene Konzepte entgegengesetzt, und die Asean ist bemüht, Chinas Gewicht mit Hilfe Japans, Indiens und anderen auszubalancieren.

**Ostasien bleibt durch große Asymmetrie gekennzeichnet.** Das kombinierte BIP der drei nordostasiatischen Staaten ist etwa fünfzehn Mal so groß wie das der Asean-Mitglieder zusammen. Deren militärische Kapazitäten verblassen angesichts der schnell wachsenden Arsenale Chinas, Japans und Südkoreas. Die Region vereint demokratische und autoritäre, buddhistisch, konfuzianisch, islamisch und christlich geprägte Akteure, und es ist eher unwahrscheinlich, daß die multiethnischen und mehrheitlich jungen Staaten Südostasiens die von den monoethnischen und vergleichsweise alten Staaten Nordostasiens ausgehenden nationalistischen Risiken abmildern können.

**Handelspolitischer Druck könnte die Region eher spalten als einen.** Trotz optimistischer Erwartungen an die aus einer gemeinsamen Freihandelszone resultierenden Wohlstandseffekte<sup>66</sup> tendieren die nationalen Märkte zu bilateralem Freihandel inner- und außerhalb der Region. Unter Integrationstheoretikern ist noch immer umstritten, inwiefern eine effektive finanzpolitische Zusammenarbeit eine effektive handelspolitische Kooperation voraussetzt.<sup>67</sup> Aber

64 So erklärte der stellvertretende chinesische Außenminister Wang Yi bereits 2002, die Wirtschaftszusammenarbeit mit der Asean würde »als hilfreicher Versuch und praktische Anwendung des neuen chinesischen Sicherheitskonzepts aus umfassender, gemeinsamer und kooperativer Sicherheit dienen« (zitiert nach *Vatikiotis/Hiebert*, *How China Is Building an Empire* [wie Fn. 16]).

65 Darunter die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, die sich unter dieser Bezeichnung seit 2001 um eine Stabilisierung postkommunistischer Regime in Zentralasien bemüht, und das 2002 gegründete sogenannte Boao-Forum für Asien in Anlehnung an das World Economic Forum in Davos. 2003 regte Peking mit einer pazifischen Sicherheitskonferenz eine Alternative zur ARF-Agenda an, die nationalstaatlichen Interessen mehr Raum geben sollte; vgl. ABC News, 19.6.2003 (online). Angesichts des Widerstandes der übrigen ARF-Mitglieder wurde die Idee wieder aufgegeben und durch eine »strategische Partnerschaft« mit der Asean ersetzt.

66 Vgl. Robert *Scollay*/John *Gilbert*, *Impact of East Asian Regional or Subregional FTAs*. Report for the Australian Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra 2003.

67 Vgl. Richard *Pomfret*, *Sequencing Trade and Monetary Integration: Issues and Application to Asia*, in: *Journal of Asian Economics*, 16 (Februar 2005) 1, S. 105–124.

selbst wenn dem nicht so wäre und die Beteiligten sich auf die in einer Koordinierung ihrer Währungspolitiken angelegten Souveränitätseinbußen verständigen würden, dürfte sich auch hier die Führungsfrage stellen. In Anbetracht seines finanziellen Potentials und der unvollständigen Öffnung des chinesischen Marktes müßte hier Japan die dominierende Rolle zufallen.

Einige Autoren suchen den Ausweg aus diesen Dilemmata in einer funktionalen Zusammenarbeit der »Willigen« inner- und außerhalb der Region,<sup>68</sup> etwa in einer Asean-Wirtschaftsgemeinschaft, die sich über bilaterale Abkommen zu Handels- und anderen Fragen allmählich erweitert. Auch hierbei wird allerdings darauf gesetzt, daß es langfristig zu »spill-over«-Effekten in andere Bereiche – nicht zuletzt der Innenpolitik – kommt, die für die meisten Regionalstaaten heute noch tabu sind.<sup>69</sup> Als wahrscheinlich kann eine umfassende Kooperationsagenda mit wirtschaftlichem Schwerpunkt gelten, in deren Rahmen sich einzelne Staaten auf eine sektoral weitreichende Zusammenarbeit verständigen. Dabei könnte die Asean ihre führende Rolle grundsätzlich verteidigen, sofern ihre eigene Integration Fortschritte macht. Das aber ist, wie gezeigt, ungewiß.

Zudem halten viele Beobachter Pekings kooperative Angebote an die Region für eine Übergangstaktik im Horizont einer letztlich hegemonialen Strategie.<sup>70</sup> Neben »selektiver (vornehmlich ökonomischer) Multilateralität«<sup>71</sup> setzt China vor allem auf eine (vornehmlich sicherheitspolitische) Konzertierung mit anderen großen Mächten (Rußland in Zentralasien, Indien in Südasiens, USA in Nordostasiens), um den Status quo zu stabilisieren und die kleineren Mächte weitgehend zu Statisten zu degradieren. Wenn Südostasien eine

68 Vgl. z.B. Jusuf *Wanandi*, *Strategic Developments in the East Asian Region*, Warschau: Trilaterale Kommission, 7.–10.5.2004 (online).

69 Vgl. Simon S. C. *Tay*, *Regionalism and Legalisation: Recent Trends and Future Possibilities in East Asia*, in: *Reader* (Singapore Institute of International Affairs), 4 (Januar 2004) 1, S. 29–48.

70 Vgl. z.B. Denny *Roy*, *Rising China and US Interests: Inevitable vs. Contingent Hazards*, in: *Orbis*, 47 (2003) 1, S. 125–137; *You Ji*, *China's Strategic Ambition in East Asia*, Paper presented at a Workshop on Northeast Asian Security: Policy Challenges for Australia, Brisbane, 17./18.10.2003 (online).

71 Vgl. Kay *Möller*, *Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 44/03), <[http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=493](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=493)>.

solche Entwicklung vermeiden will, können die Asean-Staaten ihre traditionelle sicherheitspolitische Anbindung an die USA nicht einer neuen Anbindung an China opfern. Im Gegenteil: Washingtons fortgesetzte Präsenz ist derzeit die Voraussetzung für eine regionale Zusammenarbeit, die ihrerseits der Bewahrung eines amerikanisch-chinesischen Gleichgewichts dient.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Vgl. Shannon *Tow*, Southeast Asia in the Sino-US Strategic Balance, in: *Contemporary Southeast Asia*, 26 (2004) 3, S. 434–459. Aus demselben Grund verlangt ein indonesischer Experte die »Einbettung« einer künftigen Ostasiatischen Gemeinschaft in die Apec; vgl. Jusuf *Wanandi*, Challenges of Building an East Asian Community, in: *Jakarta Post*, 7.4.2005 (online).

## Deutsche und europäische Interessen

Deutschland und Europa haben ein erklärtes friedenspolitisches Interesse an einer multilateralen Verankerung der internationalen Beziehungen.<sup>73</sup> Beide verstehen Regionalismus und Interregionalismus demnach in erster Linie als Vorstufen zu einer multilateralen Weltordnung und Multipolarität allenfalls als Ausgangspunkt dieses Prozesses.<sup>74</sup> Unter diesem Blickwinkel und angesichts bestimmter Defizite der unipolaren Welt wäre eine weitreichende regionale Integration in Ostasien im Sinne deutscher und europäischer Agenden.

Allerdings gibt es in der Region nur wenige Staaten, die das grundsätzliche europäische Interesse an einem globalen Multilateralismus uneingeschränkt teilen. Sollte institutionelle regionale Zusammenarbeit vornehmlich dem Ziel dienen, nationalstaatliche Souveränität gegen die Herausforderung durch die Globalisierung zu verteidigen, wäre das ein Widerspruch in sich. Sollte sie den Versuch darstellen, nach Asean-Vorbild die Bedingungen für ein gemeinsames Agieren nach außen zu schaffen, ohne im Inneren Souveränität zu opfern, wäre sie ähnlich perspektivlos. Sollte es hier um die Akzeptanz einer neuen Führungsmacht gehen, müsste diese dazu bereit sein, ihre Souveränität regional zu teilen – eine Anforderung, der auf lange Zeit weder China noch Japan gerecht werden können.

Die Versuche der Asean-Staaten und Südkoreas zur Umarmung der regionalen Schwergewichte sind daher so verständlich wie aussichtslos. Letztlich widersprechen sich viele der neuen regionalen und transregionalen Initiativen eher, als daß sie sich gegenseitig verstärken. Eine solche Verstärkung wäre aber notwendig, sollen von der Zusammenarbeit positive Impulse etwa für das Welthandelsregime ausgehen.

Deshalb sollten die deutsche und die europäische Politik sich eher bemühen, die Substanz der regionalen Integration zu fördern als substanzarme multi-

laterale Formate diplomatisch oder handelspolitisch aufzuwerten. Dazu müsste sie Verbündete unter den regionalen Mittelmächten identifizieren, Demokratie fördern und versuchen, alle regionalen Akteure (auch die USA) auf die Einhaltung globaler Regelwerke in Bereichen wie Menschenrechte, Handel, Umwelt, Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verpflichten. Kontraproduktiv ist die bisherige Kombination aus sicherheitspolitischem *free riding* (durch Akzeptanz der militärischen Führungsrolle der USA in Ostasien), Ausrufung »strategischer Partnerschaften« mit China, Japan und Indien und Verlagerung der meisten sonstigen Fragen in einen Asem-Prozess, der die ostasiatischen Ungleichgewichte noch zu akzentuieren droht. Wenn die Region nicht aus eigener Kraft in der Lage ist, die Schere zwischen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik zu schließen, sollte Europa wenigstens nicht zu einer weiteren Öffnung dieser Schere beitragen.

### Abkürzungen

ABF	Asian Bond Fund
Afta	Asean Free Trade Area
Apec	Asia-Pacific Economic Co-operation
ARF	Asean Regional Forum
Asean	Association of Southeast Asian Nations
AWF	Asiatischer Währungsfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
Cafta	China-Asean Free Trade Area
EAEG	East Asian Economic Grouping
EAS	East Asian Summit
Efta	European Free Trade Association
EMEAP	Executives' Meeting of East Asia-Pacific Central Banks
EU	Europäische Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
Nafta	North American Free Trade Area
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
TAC	Treaty on Amity and Co-operation

<sup>73</sup> Vgl. Germany's Global Commitments, Berlin: Auswärtiges Amt (online, abgerufen 19.7.2005); A Secure Europe in a Better World, Brüssel: Hoher Beauftragter für die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, 12.12.2003.

<sup>74</sup> Vgl. Aufgaben der deutschen Außenpolitik: Ostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin: Auswärtiges Amt, Mai 2002; Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships, Brüssel: EU-Kommission, 4.9.2001.