

# Neue Modelle regionaler Gemeinschaftsbildung in Ostasien

## Machtbalance und Pragmatismus

Howard Loewen

Ende Oktober 2009 fanden in Thailand das 17. Gipfeltreffen der Asean-Staatengemeinschaft, der 12. Asean+3-Gipfel und der vierte Ostasiengipfel statt. Neben der Verabschiedung der Asean-Menschenrechtscharta fand vor allem die Diskussion über eine Neugestaltung regionaler Kooperation in Ostasien internationales Interesse. Während der japanische Premierminister Hatoyama einer ostasiatischen Gemeinschaft das Wort redet, an der gegebenenfalls die USA beteiligt werden könnten, strebt der australische Regierungschef Rudd eine asiatisch-pazifische Gemeinschaft an, die die USA unbedingt einbeziehen müsse. Folgen diese Initiativen eher einem funktionalen bzw. pragmatischen Ansatz für einen effektiven Umgang mit regionalen Interdependenzen oder einem machtorientierten Ansatz zur Ausbalancierung von Machtungleichgewichten? Von welchen Faktoren hängt die Verwirklichung dieser Vorschläge ab? Gegenwärtig lassen die Fragen der Mitgliedschaft, der institutionellen Ausgestaltung sowie der Zielorientierung des japanischen und australischen Vorschlags genug Raum für beide Dimensionen regionaler Gemeinschaftsbildung.

Das regionale Institutionengefüge Ostasiens ist funktional ausdifferenziert. Während die seit 1967 bestehende Association of Southeast Asian Nations (Asean) insbesondere seit den neunziger Jahren nach eigenem Selbstverständnis Impulse für eine Vertiefung der Kooperation in Ostasien gibt, befassen sich Institutionen wie das Asean Regional Forum (ARF) mit Sicherheitsfragen, die Asean+3 mit Problemen der Finanzkooperation, das Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsforum (Asia-Pacific Economic Cooperation, Apec) mit der Förderung von

Handel und Investitionen und der Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) mit Fragen der mittel- und langfristigen Gemeinschaftsbildung.

Die kooperative Einbeziehung regionaler Führungsmächte und der Weltmacht USA ist ein zweites wichtiges Merkmal der regionalen Architektur Ostasiens: Der Sicherheitsdialog im ARF vereinigt unter anderem die Asean-Staaten, China, die USA und europäische Länder; die Asean+3 bringt die Asean sowie China, Japan und Korea an einen Tisch; der Ostasiengipfel bezieht

mächtige Staaten Südasiens (Indien), Nordostasiens (Japan, China, Korea) und der Asien-Pazifik-Region (Australien, Neuseeland) mit ein. Das Ausbalancieren des Einflusspotentials regionaler Führungsmächte fördert aus Sicht kleinerer Staaten die regionale Sicherheit und bietet zugleich die Chance, ökonomische Interdependenzen mit den mächtigsten Staaten kooperativ und effektiv zu gestalten.

### **Defizite der regionalen Architektur Ostasiens**

Die regionalen Institutionen erfüllen ihre Aufgaben nur unzureichend: Angesichts einer Vielzahl bestehender und derzeit verhandelter bilateraler und plurilateraler Freihandelsabkommen, die außerhalb und ohne die Unterstützung der Apec zustande gekommen sind, wird die Existenzberechtigung dieser asiatisch-pazifischen Institutionen immer häufiger in Frage gestellt. Auch der Ostasiengipfel spielt nur eine untergeordnete Rolle als Ideengeber und Diskussionsforum für Fragen zukünftiger Gemeinschaftsbildung. Während Asean+3 insbesondere als Forum für Finanzkooperation eine dynamische Rolle im regionalen Institutionengefüge spielt, ist unklar, welche Funktion die Asean in Bezug auf die regionale Kooperationsdynamik hat. Vor diesem Hintergrund sind die Initiativen Japans und Australiens zur Neugestaltung der regionalen Architektur zu sehen.

### **Der japanische Vorschlag einer ostasiatischen Gemeinschaft**

Der neue japanische Premierminister Yukio Hatoyama hat im September 2009 sein Amt angetreten. Seitdem ist für seine Außenpolitik die Überzeugung leitend, dass Japan selbstbewusster gegenüber den Vereinigten Staaten auftreten müsse, mit denen es seit 1951 durch eine Sicherheitsallianz eng verbunden ist. Diese Strategie ist vor allem innenpolitischen Machtverschiebungen und einem Koalitionsvertrag geschuldet, in dem die USA weiterhin als wichtiger Part-

ner genannt werden. Gleichzeitig wird darin aber auch die außenwirtschaftliche Anbindung an Asien als vorrangig betrachtet – dies nicht zuletzt eine Reaktion auf den Kaufkräfteinbruch der amerikanischen Konsumenten.

Auf dieser Grundlage argumentiert Hatoyama, dass eine ostasiatische Gemeinschaft nach europäischem Vorbild geschaffen werden müsse. Diese zunächst als Wirtschaftsgemeinschaft konzipierte Institution sei die Voraussetzung für die Schaffung eines gemeinsamen regionalen Währungssystems. Neben den zehn Mitgliedern der Asean sollen Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland und Südkorea dieser Gemeinschaft angehören. Der Block würde rund die Hälfte der Weltbevölkerung umfassen und ein Viertel der weltweiten Wirtschaftsleistung erbringen. Als Zeitraum, in dem diese Vision verwirklicht werden könne, werden zehn Jahre veranschlagt.

Die japanische Regierung belässt es einstweilen bei vagen Aussagen darüber, ob die USA als Mitglied einer ostasiatischen Gemeinschaft in Frage kämen. Nur wenn sie darauf eine klare Antwort gibt, kann der offensichtliche Widerspruch aufgelöst werden, der zwischen einer engen Sicherheitsallianz mit den USA und einem von Japan propagierten asiatischen Multilateralismus besteht. Das gilt insbesondere dann, wenn China als Partner für dieses Modell gewonnen werden soll.

### **Der australische Vorschlag einer asiatisch-pazifischen Gemeinschaft**

Am 4. Juni 2008 präsentierte Australiens Premierminister Kevin Rudd zum ersten Mal seinen Vorschlag zur Bildung einer asiatisch-pazifischen Gemeinschaft. Australien sieht insbesondere im Aufstieg Chinas und Indiens nicht nur einen signifikanten Zuwachs des ökonomischen, sondern auch des politischen und sicherheitspolitischen Einflusspotentials beider Länder. Dieses Potential korreliere wiederum mit einer erhöhten Nachfrage nach Ressourcen, die eine verschärfte Konkurrenz beispielsweise

um Öl, Gas, Wasser und Nahrungsmittel hervorrufen könnte. Darüber hinaus gebe es transnationale Probleme wie etwa nukleare Proliferation, ungelöste Territorialfragen, Klimawandel, illegale Migration oder Terrorismus, die ebenfalls eine Nachfrage nach zwischenstaatlichen, kooperativen Lösungen in der Region erzeugen würden.

Premierminister Rudd argumentiert weiter, dass die Länder der asiatisch-pazifischen Region die Wahl hätten: Sie könnten sich dafür entscheiden, die regionale Architektur aktiv zu gestalten, um Kooperationsprobleme wirksam zu bearbeiten, oder aber dafür, in einer bloß passiv-reaktiven Haltung zu verharren. In Rudds Augen ist Australien eine aktive regionale Mittelmacht mit diplomatischem *agenda-setting*-Potential und entsprechender Glaubwürdigkeit, die regionalen Führungsmächten nach Ansicht kleiner Länder fehle. Hauptzweck einer asiatisch-pazifischen Gemeinschaft sollte es sein, regelmäßig die Staats- und Regierungschefs der sechs mächtigsten Staaten der Region – der USA, Chinas, Japans, Indiens, Russlands und Indonesiens – sowie anderer Staaten zusammenzubringen, um wichtige Herausforderungen für Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt effektiv zu bearbeiten.

Momentan gibt es keine regionale Institution, in der alle genannten Staaten diese drei Sachbereiche umfassend aufgreifen: So ist die Apec, der die regionale Führungsmacht Indien nicht angehört, primär ökonomisch orientiert und legt vergleichsweise wenig Gewicht auf sicherheitspolitische und umweltrelevante Fragen. Beim East Asia Summit fehlen Russland und die USA. Die ARF wiederum ist mit ihren vielen Mitgliedern zu groß für eine strukturierte Entscheidungsfindung. Darüber hinaus werden Beschlüsse im ARF kaum auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs getroffen. Insofern, so das australische Argument, gebe es einen klaren Bedarf an effektiven und umfassenden Arrangements in der Institutionenarchitektur Ostasiens.

## **Chinesische, amerikanische und Asean-Interessen**

Bislang wird der japanische Vorschlag von chinesischer Seite positiv bewertet. In diesem Zusammenhang äußerte der stellvertretende chinesische Außenminister, Hu Zhengyue, dass China die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft befürworte. Andererseits ist nicht sicher, ob China am Ende tatsächlich einer neuen Institution zustimmen wird, in der Indien und Australien als tonangebende Mächte vertreten sein werden. Diese Zweifel werden dadurch bestärkt, dass China im Gegensatz zu Japan und Australien bislang das exklusive institutionelle Format der Asean+3 als Nukleus für eine ostasiatische Gemeinschaft unterstützt hat. Der australische Vorschlag dagegen wurde von chinesischer Seite hinter vorgehaltener Hand kritisiert, weil er die Mitgliedschaft der USA vorsieht.

Seit dem Amtsantritt Obamas und bei seiner Reise in die Region im November 2009 wurde zweierlei deutlich: Die USA, die vornehmlich bilaterale Partnerschaften und Allianzen pflegen, unterstützen zwar multilaterale Strukturen in der Region, ihre Haltung zu den beiden Modellen regionaler Gemeinschaftsbildung ist aber nur vage auszumachen.

Durch ihren Beitritt zum Treaty of Amity and Cooperation (TAC) können die USA grundsätzlich auch dem East Asia Summit beitreten und somit den japanischen Vorschlag verwirklichen helfen. (Der TAC, seit 1976 in Kraft, verpflichtet die Unterzeichner [neben den Asean-Staaten 16 externe Staaten], Konflikte friedlich beizulegen und möglichst zu vermeiden.) Dabei sieht der japanische Vorschlag eine amerikanische Mitgliedschaft nicht zwingend vor. Dagegen ist diese im australischen Modell fixer Bestandteil. Fest steht ungeachtet dessen, dass die USA Asien als prioritäre Region ausgemacht haben und an der Bearbeitung regionaler bzw. asiatisch-pazifischer Kooperationsprobleme beteiligt werden wollen. Deshalb ist implizit anzunehmen, dass die USA dazu tendieren, den australischen Vorschlag zu befürworten.

Die zehn südostasiatischen Staaten sehen in der Asean-Gemeinschaft ein zentrales Element des ostasiatischen Kooperationsystems. Dies erklärt die Skepsis, mit der viele Asean-Länder die Schaffung einer neuen regionalen Architektur betrachten, in der die Asean-Staatengemeinschaft möglicherweise keine führende Rolle mehr spielen würde. So wurde noch auf dem Asean-Gipfeltreffen im Oktober betont, dass der Prozess regionaler Gemeinschaftsbildung eine selbstorganisierende Komponente besitze. Und diese Komponente solle nicht durch allzu rigide Formen oder Modelle regionaler Kooperation eingeschränkt werden. Die Betonung des evolutionären Moments bei der Entwicklung einer ostasiatischen Gemeinschaft, in der die Asean das institutionelle Zentrum wäre, steht dem australischen Vorschlag diametral entgegen, der eine aktive Planung und Verwirklichung einer neuen Gemeinschaftsinstitution propagiert.

Im schlechtesten Fall könnten die Asean-Länder eines Tages vor die Wahl zwischen dem japanischen und dem australischen Modell gestellt werden. Japan und Australien sind gleichermaßen wichtige Partner der Asean. In der Asean+3 ist Japan von Bedeutung, wenn es um die Realisierung ökonomischer Kooperationsvorhaben geht. Ein wichtiges Argument, das aus Sicht der Asean für den australischen Vorschlag sprechen würde, ist die Mitgliedschaft der USA, die schon seit langem durch bilaterale Partnerschaften und Allianzen mit den meisten Ländern der Region verbunden ist. Die Geschichte des ARF und der Apec hat gezeigt, dass neue Kooperationsinitiativen immer auch einen Diskussionsprozess in der Asean durchlaufen haben, bevor sie entsprechend modifiziert gegründet wurden. Insofern spricht einiges dafür, bei der Schaffung einer umfassenden Gemeinschaftsordnung in der Region an einer zentralen Stellung der Asean festzuhalten.

## Ausblick – Zwischen Machtbalance und Pragmatismus

Der japanische wie der australische Vorschlag zur Neugestaltung der regionalen Architektur sind sowohl aus einer machtorientierten als auch aus einer funktionalen Perspektive zu verstehen. Einerseits bieten beide Modelle genug Raum für Machtausgleichsprozesse, in denen China, Japan, Indien und die USA ihre Interessen zur Geltung bringen können, unter gebührender Berücksichtigung der Interessen kleiner und mittlerer Staaten in der Region. Andererseits sind beide Ansätze sehr pragmatisch in Bezug auf die Bearbeitung von Problemen, die sich bei der Kooperation in wichtigen Politikfeldern stellen. Letztlich wird die Entscheidung für eines der beiden Modelle ebenso wie dessen eventuelle Verwirklichung von China, den USA und den Asean-Staaten abhängen. Möglich ist auch die Verschmelzung der Ansätze auf der Grundlage eines Abgleichs der Interessen Japans und Australiens sowie jener der genannten Staaten.

Daraus leitet sich erstens ab, dass eine Gemeinschaft ohne die regionalen Führungsmächte, die USA und die Asean nicht gebildet werden kann. Zweitens gibt es eine klare Tendenz, grenzübergreifende Probleme im Rahmen umfassender Institutionen zu bearbeiten. Angesichts des europäischen Interesses an einer multilateralen Verortung der internationalen Beziehungen Ostasiens bietet sich eine aktive Teilnahme der EU an der laufenden Diskussion an. Denn die Antworten auf die jetzt aufgeworfenen Fragen zum institutionellen Design, zur Mitgliedschaft und zu den Politikfeldern entscheiden wesentlich darüber, welchen Beitrag Ostasien zur Verrechtlichung globaler Sicherheits-, Wirtschafts- und Umweltpolitik leisten kann. Eine Verstärkung der europäisch-asiatischen Zusammenarbeit, die sich bereits im Vorfeld der G20-Treffen angedeutet hat und die mit der Unterzeichnung des TAC durch die EU bekräftigt wurde, könnte das *agenda-setting*-Potential beider Regionen signifikant erhöhen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**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  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364