

Das Gipfeltreffen in Ostasien

Finanzpolitische Kooperation und intraregionale Verflechtungen

Heribert Dieter

Am 14. Dezember 2005 findet in der malaysischen Hauptstadt Kuala Lumpur das erste ostasiatische Gipfeltreffen statt. Es ist ein weiterer Schritt zur Vertiefung der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit, bei der in den vergangenen Jahren die finanzpolitische Kooperation stark an Bedeutung gewonnen hat. Dabei hat sich ein überraschendes, in Europa häufig verkanntes Niveau monetärer Zusammenarbeit entwickelt. Zudem konzentriert sich der Außenhandel der Länder Ostasiens immer stärker auf die Region. Obwohl eine Vielzahl von Fragen – vor allem das Konkurrenzverhältnis zwischen China und Japan – ungelöst sind, ist die Bereitschaft zur Vertiefung der Integration in Ostasien unübersehbar.

Seit der Asienkrise im Jahr 1997 sind die Länder Ostasiens um eine Vertiefung ihrer wirtschaftlichen Kooperation bemüht. Dies zeigt sich sowohl in der Handels- wie auch in der Finanzpolitik. Der wesentliche Unterschied zwischen früheren Integrationsprojekten und dem ostasiatischen Gipfeltreffen besteht darin, daß die Region einerseits sehr großzügig definiert wird – Teilnehmer wie Indien und Neuseeland gehören eigentlich nicht zur Region Ostasien –, andererseits aber die Vereinigten Staaten nicht eingeladen wurden. Die Regierungen der Region sind offenkundig gewillt, unter Ausschluß der USA zusammenzuarbeiten. Dies erklärt auch, weshalb die wirtschaftliche Integration im Rahmen der Apec, an der die USA beteiligt sind, in den letzten Jahren deutlich an Dynamik verloren hat.

Der Kreis der teilnehmenden Länder ist groß: In Kuala Lumpur treffen die Regierungschefs der zehn Asean-Länder mit jenen Chinas, Japans und Südkoreas sowie Indiens, Australiens und Neuseelands zusammen. Diese sechs Nicht-Asean-Länder wurden verpflichtet, dem Abkommen der Asean über Freundschaft und Zusammenarbeit (Treaty of Amity and Cooperation) beizutreten. Dabei reflektiert die Führungsrolle, die die Asean übernommen hat, weniger das Gewicht der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten als vielmehr den anhaltenden Konflikt zwischen China und Japan, denn gegenwärtig ist keines der beiden Länder in der Region als Führungsmacht unumstritten.

Der ostasiatische Gipfel hat Auswirkungen weit über die Region hinaus. Die gewachsene Bereitschaft, ohne die mili-

tärische Schutzmacht USA zusammenzuarbeiten, ist freilich nicht mit offenem oder verstecktem Anti-Amerikanismus gleichzusetzen. Vielmehr haben die Länder Ostasiens 1997 die Erfahrung machen müssen, daß Washington in einer schweren Finanzkrise keine uneigennützig Hilfe leistet. Ohne die Krise des Jahres 1997 sind die heutigen Integrationsbemühungen nicht zu verstehen.

Ansätze regionaler finanzpolitischer Kooperation seit der Asienkrise

Die Kooperation südost- und ostasiatischer Staaten in der Geldpolitik konzentriert sich auf ein institutionalisiertes Treffen, an dem Australien und Neuseeland teilnehmen, nicht aber Indien. Das Anfang der neunziger Jahre gegründete »Executive Meeting of East Asia and Pacific Central Banks« (EMEAP) hatte lange Zeit keine große Bedeutung. Dies änderte sich nach der Asienkrise. An den Treffen nehmen Zentralbankvertreter aus China, Japan, Hongkong, Malaysia, Indonesien, den Philippinen, Singapur, Südkorea und Thailand, aber auch Australien und Neuseeland teil. Auch die amerikanische Notenbank hatte sich um eine Teilnahme bemüht, die ihr aber aufgrund des Widerstands asiatischer Akteure verwehrt wurde.

Für eine Region, in der es lange Zeit keinen Dialog zwischen den Geld- und Finanzpolitikern verschiedener Länder gab, ist EMEAP eine bemerkenswerte Innovation. Die Kooperation der Zentralbankiers funktioniert inzwischen effizient und reibungslos und erinnert an die Zusammenarbeit von Notenbankern in der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in den sechziger Jahren. Auch dort wurden wegweisende Kooperationsformen zur Stabilisierung der nationalen und internationalen Finanzmärkte entwickelt.

EMEAP hat in den vergangenen beiden Jahren zwei Initiativen zur Stärkung der regionalen Anleihenmärkte gestartet. Im Jahr 2003 wurde der erste »Asian Bond Fund« mit einem Volumen von einer Mil-

liarde Dollar aufgelegt, die Anleihen lauteten noch auf Dollar. Der zweite Fonds wurde Mitte 2005 geschaffen, und diesmal wurden die Anleihen in Landeswährung, nicht mehr in Dollar denominated.

Die Bedeutung dieser Initiativen zur Stärkung der Anleihenmärkte in der Region ist erheblich. Ziel ist es, asiatische Finanzplätze zu stärken und dafür zu sorgen, daß Kreditgeber und -nehmer in der Region nicht mehr amerikanische oder europäische Finanzplätze nutzen müssen.

Würden diese Maßnahmen auf mittlere Sicht tatsächlich zur Abkehr von Finanzplätzen außerhalb der Region führen und würden damit die Länder mit den höchsten Sparquoten der Welt ihr Kapital nicht mehr exportieren – vor allem in die USA –, sondern für inländische Investitionen und Konsum einsetzen, wären die Folgen beträchtlich. Nicht nur könnten die Exportüberschüsse Ostasiens sinken, Amerika könnte auch ein Problem bei der Finanzierung seines Leistungsbilanzdefizits bekommen.

Die Zusammenarbeit der Zentralbanken ist für die Region aus zwei Gründen von Belang. Zum einen werden die Volkswirtschaften durch den Verzicht auf Fremdwährungsanleihen besser vor Finanzkrisen geschützt. Zum anderen bedeutet EMEAP politisch die Ablösung von der mächtigen Federal Reserve Bank und damit vom Einfluß der USA.

Die Chiang-Mai-Initiative

Indessen beschränkt sich die finanzpolitische Zusammenarbeit nicht auf die Zentralbanken. Seit dem Jahr 2000 arbeiten die Länder der Asean sowie China, Japan und Südkorea (Asean+3) auf die Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds hin, wie ihn Japan zu Beginn der Asienkrise vorgeschlagen hatte. Nach heftiger Kritik von seiten der USA, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und auch Chinas hatte Japan diese Initiative aber zurückgezogen.

Ungeachtet dessen begannen die Länder der Asean+3 im Mai 2000, sich mit vorsich-

tigen Schritten in diese Richtung zu bewegen. Zunächst beschränkte sich das anvisierte Projekt auf Kreditlinien zwischen zwei Ländern. Japan gewährte etwa Thailand im Jahr 2001 eine Kreditlinie über 3,0 Milliarden Dollar, für die Thailand eine entsprechende Summe in Landeswährung hätte bereitstellen müssen. Diese bilateralen Abkommen wurden zwischen 2001 und 2004 ausgeweitet und erreichten im Jahr 2004 ein Volumen von 34,5 Milliarden Dollar.

Angesichts der Tatsache, daß sich die Währungsreserven der Asean+3-Länder auf über 2000 Milliarden Dollar belaufen, sind Kreditlinien im Rahmen der Chiang-Mai-Initiative eher bescheiden. Allerdings spricht vieles dafür, die Initiative als Indiz für die sich allmählich entwickelnde Kooperationsbereitschaft in der Region zu sehen. Während die beteiligten Akteure zunächst große Vorsicht walten ließen, auch um nicht erneut den Widerstand der USA und des IWF zu provozieren, beschlossen sie im Jahr 2005 mutigere Schritte. Die bilateralen Kreditlinien wurden in einen regionalen Fonds umgewandelt. Dessen Volumen soll künftig auf nahezu 80 Milliarden Dollar verdoppelt werden.

Allerdings wird auch bei der Betrachtung der Chiang-Mai-Initiative – genau wie beim Ostasiatischen Gipfeltreffen – nicht klar, welchem Ziel sie dienen soll. Soll die Initiative der Nukleus eines monetären Integrationsprozesses in der Region werden, an dessen Ende die Schaffung einer gemeinsamen Währung steht? Oder begnügen sich die teilnehmenden Länder mit weniger ambitionierten Zielen, etwa der Schaffung eines regionalen Fonds zur Bekämpfung von Kreditkrisen?

Die wachsenden Verflechtungen der Ökonomien Ostasiens

Die Ökonomien Ostasiens haben den intraregionalen Handel in den vergangenen Jahren intensiviert. Im Jahr 2004 wurde nahezu die Hälfte der Ex- und Importe (49,1%) Chinas mit anderen Ländern Südost- und

Ostasiens abgewickelt. Vergleichbare Intensitäten finden sich bei Indonesien (59,9%), Südkorea (50,0%), Malaysia (59,1%), Japan (46,1%) oder Thailand (55,3%). Der intraregionale Handel ist heute für die Volkswirtschaften Ostasiens sehr viel bedeutender als der Handel mit der Europäischen Union oder den USA. Der Außenhandel mit der EU belief sich bei den Ländern Ostasiens (ohne Japan) im Jahr 2004 auf durchschnittlich 12,7% des gesamten Außenhandels, der Anteil des Handels mit den USA auf 13,9%. Japans Handel mit den USA ist etwas intensiver (18,4%).

Diese Werte verdeutlichen, daß die Länder Ostasiens bereits eng verflochten sind, ohne dafür ein handelspolitisches Integrationsvorhaben – eine Freihandelszone oder eine Zollunion – zu benötigen. Gerade weil der intraregionale Handel und die intraregionalen Produktionsverflechtungen weit gediehen sind, hat die Außenwirtschaftspolitik in Ostasien die Chance, die regionale Arbeitsteilung durch den Abbau von Handelshemmnissen weiter zu forcieren. Dabei konkurrieren zwei Methoden miteinander. Die erste ist die Einrichtung bilateraler Freihandelszonen, auf die beispielsweise Japan und Singapur setzen. Die zweite Variante ist die Schaffung einer ostasiatischen Freihandelszone oder eines gemeinsamen Marktes, wie sie unter anderem China favorisiert.

Die Rivalität zwischen China und Japan

Das größte Hemmnis für eine erfolgreiche Integration der Volkswirtschaften Ostasiens ist das ungeklärte, von Rivalität geprägte chinesisch-japanische Verhältnis. China agiert auf der außenpolitischen Bühne, auch in der Region, in den letzten Jahren mit außerordentlichem Geschick. Zu den Meilensteinen gehört Pekings Vereinbarung über die Errichtung einer Freihandelszone mit den Asean-Ländern bis zum Jahr 2010. China ist ein gefragter Partner in der Region. Dagegen hat Japan in den vergangenen Jahren zwar immer wieder Füh-

rungsverantwortung für die Region beansprucht, diesen Anspruch aber nicht durchsetzen können. Ein Beispiel ist der von Japan 1997 vorgeschlagene asiatische Währungsfonds, dessen Realisierung kläglich scheiterte.

Die chinesische Regierung beweist auch rhetorisch mehr Geschick. Im Jahr 2004 sprach der chinesische Premierminister Wen Jinbao davon, daß die Schaffung einer ostasiatischen Gemeinschaft im langfristigen strategischen Interesse Chinas liege. Dabei soll es um weit mehr als nur um eine Freihandelszone gehen: Die Regierung in Peking denkt an einen gemeinsamen Markt für die Region, ja sogar an einen Währungsblock unter Führung Chinas.

Das Reich der Mitte profitiert bei seinen Bemühungen um die Etablierung eines Integrationsprozesses in Ostasien sehr stark von seinem gewachsenen Ansehen. Während es noch vor Jahren als Bedrohung für die Stabilität in Asien gesehen wurde, gilt das Land heute als guter Nachbar. China ist nicht nur ein wichtiger Exporteur, sondern auch der wichtigste Importeur in Asien und rangiert inzwischen sogar vor Japan. In wirtschaftlicher Hinsicht ist China ein unverzichtbarer Partner geworden.

Das chinesisch-japanische Konkurrenzverhältnis wirft auch Schatten auf den Gipfel in Kuala Lumpur. Dabei weiß die Regierung in Peking das Unvermögen der japanischen Regierung für sich zu nutzen, ein Verhältnis zu den Kriegsverbrechen des eigenen Landes zu entwickeln, das die asiatischen Nachbarländer überzeugen und versöhnen würde.

Die Schwierigkeiten Japans erwachsen aber nicht nur aus den Erblasten des Zweiten Weltkriegs, sondern auch aus dem von Tokyo favorisierten Ansatz ökonomischer Kooperation. Während es immer wieder ein hierarchisches Entwicklungsmodell – mit Japan an der Spitze – propagierte, pflegt China eine Rhetorik, die den Akzent sehr viel stärker auf gleichberechtigte Entwicklung setzt. Und Peking läßt diesem Anspruch auch entsprechende Maßnahmen folgen. Beispielsweise hat China im Rah-

men des Freihandelsabkommens mit der Asean seinen Binnenmarkt für Agrarimporte aus Thailand geöffnet, während Japan in seinem Freihandelsabkommen mit Thailand Agrarprodukte weitgehend ausklammerte.

Unklare Funktion des Gipfeltreffens

Das Gipfeltreffen von Kuala Lumpur setzt ein Zeichen des Integrationswillens, legt sich aber nicht auf eine Integrationsform fest. Weder ist die angestrebte Tiefe des Integrationsprozesses noch der Kreis der teilnehmenden Länder geklärt.

Die chinesische Regierung hat sich im Vorfeld des Gipfeltreffens sehr deutlich dagegen ausgesprochen, die 16 Teilnehmer als Mitgliedsländer einer ostasiatischen Gemeinschaft zu betrachten. Japans Regierung dagegen hofft, daß Indien, Australien und Neuseeland durch ihre Teilnahme das große Gewicht Chinas in der Region ausgleichen können. Hier zeigen sich Parallelen zur Debatte in Europa, wo Großbritannien durch die Erweiterung der Europäischen Union eine Reduzierung der Integrationstiefe zu erreichen und damit den Einfluß anderer großer Akteure – vor allem Deutschlands und Frankreichs – zu verringern sucht.

Die Länder Ostasiens befinden sich heute auf der Suche nach geeigneten Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit, in der Handels-, noch deutlicher aber in der Finanzpolitik. Das Gipfeltreffen in Kuala Lumpur ist ebenso als Beitrag zur Verbesserung des Dialogs wie als vertrauensbildende Maßnahme zu bewerten. Die Symbolkraft des Gipfels ist für asiatische Akteure erheblich. Singapurs Außenminister George Yeo betont, die Asiaten hätten mit der Wiederentdeckung Asiens begonnen. Dies bedeutet eine Emanzipation von den Vereinigten Staaten, bislang allerdings nur im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. In der Sicherheitspolitik setzen viele Länder in der Region – von Japan über Südkorea bis zu einigen Asean-Ländern – nach wie vor auf die USA.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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