

“Talk Shop“ oder Vorreiter der Handelsliberalisierung? Zehn Jahre Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)

Jürgen Rüland

Als in November 1989 die Außenminister von zwölf Pazifikanrainern in Canberra zur konstituierenden Sitzung der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) zusammentraten, belächelten viele Beobachter das neue Forum als ein weiteres einer an Acronymen reichen Region. In der Zwischenzeit hat sich die APEC jedoch zu einem wichtigen Akteur in den Triadenbeziehungen zwischen Nordamerika, Europa und Ostasien gemauert. Sie zählt heute 21 Mitglieder – darunter die USA, China, Japan und Rußland. In der APEC werden heute über 50% des Welthandels abgewickelt und nahezu 50% des Weltsozialprodukts erwirtschaftet. Der von US-Präsident Clinton 1993 nach Seattle einberufene erste Gipfel ließ vor allem in Europa die Alarmglocken schrillen. Angesichts andauernder präzedenzlos hoher wirtschaftlicher Zuwachsraten vor allem im pazifischen Asien kursierte die Furcht vor einem “Pazifischen Jahrhundert“. Von einer Abkehr der USA von Europa war die Rede.

Ein am **21. und 22. Oktober** von der Universität Freiburg i. Br. und dem Carl-Schurz-Haus Freiburg gemeinsam mit dem Freiburger Arnold-Bergstraesser-Institut, dem Institut für Asienkunde Hamburg und der Herbert-Quandt-Stiftung München organisiertes hochkarätiges deutsch-amerikanisches Expertentreffen versuchte ausAnlaß des zehnjährigen Bestehens der APEC eine Bilanz zu ziehen. Dabei ging es im wesentlichen um drei zentrale Fragen: Die Funktionen und Leistungen der APEC, die Interes-

sen führender Mitgliedsstaaten und der Beitrag der APEC zur Bewältigung der Asienkrise.

Wie der Trierer Politikwissenschaftler Hanns W. Maull hervorhob, war die APEC folgerichtiges Resultat einer gegen Ende der 80er Jahre grundlegend veränderten internationalen Großwetterlage. Zunehmende ökonomische Interdependenzen rund um das pazifische Becken, die fortschreitende Ökonomisierung der internationalen Beziehungen, das drohende Scheitern der Uruguay-Runde des GATT und ein durch das Ende des Ost-West-Konfliktes begünstigter neuer Multilateralismus ließen auch im asiatisch-pazifischen Raum den Bedarf an institutionalisierter politischer Kooperation steigen. Doch nicht nur Australien, sondern – häufig übersehen – auch Japan spielte bei der APEC-Gründung eine Schlüsselrolle.

Weit auseinander gingen die Einschätzungen über die Funktionen und Leistungen der APEC. Von “*talkshop*“ sprachen die einen, während andere bereits die schiefe Tatsache des Dialogs in einer sehr heterogenen Großregion als Erfolg bewerteten. Sowohl Donald K. Emmerson (Stanford) als auch Charles Morrison (East-West-Center, Hawaii) hoben die Tatsache hervor, daß die verschiedenen APEC-Gipfel stets eine wichtige Plattform für die Pflege bilateraler Beziehungen boten. So nutzten US-Präsident Clinton und sein chinesischer Amtskollege Jiang Zemin beim letzten Gipfel in Auckland die Gelegenheit, das nach der Bombardierung der chinesischen Bot-

schaft in Belgrad stark gestörte amerikanisch-chinesische Verhältnis zu normalisieren. Daß Indonesien schließlich doch noch in die Entsendung einer UN-Friedenstruppe nach Ost-Timor einwilligte, ist gleichfalls Gesprächen am Rande des Treffens in Auckland zuzuschreiben. Hanns Maull und Donald Hellmann (Seattle) gründeten auf diese Tatbestände ihre Forderung, daß die APEC über die Handelsliberalisierung hinaus auch sicherheitspolitische Funktionen übernehmen müsse. Ungeklärt blieb dabei indes das künftige Verhältnis zum ASEAN Regional Forum (ARF), das 1994 eigens als Keimzelle eines asiatischen Sicherheitsregimes gegründet worden war.

Ähnlich kontrovers diskutiert wurde auch das Dilemma unterschiedlicher, in der APEC aufeinanderprallender Kooperationskulturen: hier das kartesianisch-institutionalistische Konzept des Westens, dort der informelle, personalistische, konsens- und harmonieorientierte *Asian Way*. Keine der beiden Kooperationsstrategien konnte sich bislang durchsetzen – ein Grund für die sich nach dem Manila-Gipfel (1996) immer deutlicher abzeichnenden Handlungsblockaden der APEC.

Einvernehmen herrschte dahingegen darüber, daß die APEC wenig Substantielles zur Bewältigung der Asienkrise beizutragen vermochte. Dies gilt freilich auch für andere internationale Organisationen wie den Internationalen Währungsfond (IWF), die Weltbank und die Asian Development Bank (ADB).

Sie alle gerieten seither unter heftigen Beschuß. Donald Hellmann sprach in diesem Zusammenhang gar von einer generellen Krise internationaler Organisationen.

Standen anfangs die Handlungsmöglichkeiten der APEC als transregionales Dialogforum zur Debatte, wandte sich die Konferenz im weiteren Verlauf den Interessen einzelner Akteure zu: Im Mittelpunkt stand dabei die Politik der USA, die von vielen asiatischen Mitgliedern als Versuch beargwöhnt wird, amerikanische Handelsinteressen durchzusetzen. Dieser Ansicht widersprach Vinod Aggarwal (Berkeley). Für ihn ist die US-Handelspolitik eine "Strategie ohne Vision", die primär opportunistischen Kalkülen folgt und sich je nach Bedarf globaler, regionaler und sektoraler Strategien bedient. Das unstete Hin- und Herschwanken zwischen diesen Politikerebenen habe bisher eine komplementäre Verbindung zwischen APEC und der

Welthandelsorganisation (WTO) verhindert. Als wenig konsistent erwiesen sich auch die amerikanischen Bemühungen, China in internationale Institutionen einzubinden. Die APEC habe – so Charles Morrison – dabei nur eine nachgeordnete Rolle zu spielen vermocht.

Komplexer – und zugleich widersprüchlicher als oft angenommen -- ist die japanische APEC-Politik. Einst Wegbereiter pazifischer Kooperation, wird Japan heute von vielen als Bremser einer vertieften wirtschaftlichen Zusammenarbeit wahrgenommen. Japans APEC-Politik ist Werner Pascha (Gesamthochschule Duisburg) zufolge nicht zuletzt auch das Ergebnis interministerieller Kräfteparallelogramme.

Unter der liberal-nationalen Regierung Howard begann auch Australiens Interesse an der APEC zu erlahmen. Angesichts der mit der Asienkrise eingetretenen Paralyse der APEC verfolgt Australien mittlerweile andere Optionen: so

etwa die vom früheren Vorsitzenden der APEC Eminent Persons Group, dem amerikanischen Ökonomen Fred Bergsten, angeregte Pacific Five Gruppierung mit Australien, Neuseeland, Chile, Singapur und den USA sowie die vor kurzem vereinbarte Gründung einer Freihandelszone zwischen der von Australien und Neuseeland gebildeten Closer Economic Relations (CER) und den ASEAN-Staaten.

Allen Unkenrufen zum Trotz schrieben die meisten Referenten die APEC nicht ab. Sie wird auch in Zukunft ein wichtiges Dialogforum für die Staaten rund um das Pazifische Becken bleiben. Gewarnt wurde dabei allerdings vor überzogenen Erwartungen. Eine Vorreiterrolle für eine durchgreifende Handelsliberalisierung – im Sinne eines "WTO Plus" wie sie ihr einst die USA zudachten – vermag sie auch fürderhin nicht zu spielen.

Stand: Nov.99