

Politikwissenschaft

Japans neue Außenwirtschaftsstrategie am Beispiel ASEAN

Hausarbeit

Zur Erlangung des Grades eines Magister Artium

der
Philosophischen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität
Münster, Westfalen

vorgelegt von

Ulli Jamitzky

aus Osnabrück

2009

INHALT

Abkürzungen und Glossar	iii
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	v
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung und politikwissenschaftliche Herausforderung	1
1.2 Aufbau und Vorgehensweise	4
1.3 Theoretische Einordnung und Grundbegriffe	6
2. Japans wirtschaftspolitische Beziehungen zur ASEAN	10
2.1 Die Verortung Japans und Südostasiens im Welthandel	10
2.1.1 Handelsströme: Importe und Exporte	13
2.1.2 Geldströme: Ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe	16
2.2 Interessen, Strategien und Ziele der japanischen Südostasienpolitik	18
2.2.1 Die Nachkriegszeit: Japan als ‚Economic Animal‘	19
2.2.2 Die Fukuda-Doktrin: Das Fundament der Beziehungen	22
3. Die asiatische Währungs- und Finanzkrise 1997 – Ein Wendepunkt	25
3.1 Ursachen, Verlauf und Folgen der Asienkrise	26
3.2 Japans finanz- und währungspolitische Kooperationsansätze als Reaktion auf die Asienkrise	29
3.2.1 Die Idee eines Asiatischen Währungsfonds	30
3.2.2 Die Miyazawa-Initiative	31
3.2.3 Die Chiang-Mai-Initiative	32
3.2.4 Die Asian-Bond-Markets-Initiative	37

3.3 Zwischenergebnis	39
4. Japans Paradigmenwechsel in seiner Außenwirtschaftsstrategie	41
4.1 Ursachen und Gründe für die japanische Neuorientierung	42
4.1.1 Der weltweite Boom bilateraler Freihandelsabkommen und das Scheitern des Multilateralismus in Doha	43
4.1.2 Orientierung an EU und NAFTA als Modellen erfolgreicher regionaler Wirtschaftsintegration	45
4.1.3 Herausforderung durch Chinas wirtschaftlichen und politischen Aufstieg	47
4.1.4 Hoffnung auf innenpolitischen Reformdruck	50
4.1.5 Die Asienkrise als Katalysator für den Paradigmenwechsel	53
4.2 Akteure und Interessen hinter dem Politikwechsel	54
4.2.1 Die staatliche Akteure: Die Rolle von METI, MOFA und JETRO	55
4.2.2 Privatwirtschaftliche Interessen: KEIDANREN	60
4.3 Japans neue ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik	63
4.3.1 Die globale Ebene: Abkehr vom WTO-System?	63
4.3.2 Die regionale Ebene: Ostasiens ‚Neuer Regionalismus‘	64
4.3.3 Die bilaterale Ebene: Japans EPA-Strategie	65
5. Ausblick und Diskussion	69
5.1 Japans EPAs: Bau- oder Stolpersteine einer weltweiten Handelsliberalisierung?	73
5.2 Japans Rolle in der ostasiatischen ‚Noodle Bowl‘	77
5.3 Fazit	80
Literaturverzeichnis	85

Abkürzungen und Glossar

ABMI	Asian-Bond-Markets-Initiative
ADB	Asian Development Bank; Asiatische Entwicklungsbank
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation; Asiatisch-Pazifische Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations; Verband Südostasiatischer Nationen
ASEAN+3	Neben den Staaten der ASEAN sind China, Japan und Südkorea Mitglieder
ASEM	Asia-Europe Meeting; Asien-Europa-Treffen
AWF	Asiatischer Währungsfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEFP	Council on Economic and Fiscal Policy
CMI	Chiang-Mai-Initiative
DAC	Development Assistance Committee; Entwicklungsausschuss der OECD
EAS	East Asia Summit; Ostasiengipfel, an dem neben den ASEAN+3-Staaten Australien, Indien und Neuseeland teilnehmen
EPA	Economic Partnership Agreement; Wirtschaftspartnerschaftsabkommen
ERPD	Economic Review and Policy Dialogue
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment; Ausländische Direktinvestitionen
FTA	Free Trade Agreement; Freihandelsabkommen
GATS	General Agreement on Trade in Services; Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GCC	Gulf Cooperation Council; Golf-Kooperationsrat
IWF	Internationaler Währungsfonds

JETRO	Japanese External Trade Organization; Japanische Außenhandelsorganisation; Nihon Bōeki Shinkō Kai; 日本貿易振興会
JSEPA	Japan-Singapore Economic Agreement for a New Age Partnership
JTEPA	Japan-Thailand Economic Partnership Agreement
KEIDANREN	Verband der japanischen Wirtschaftsorganisationen; Nippon Keizai Dantai Rengōkai; 日本経済団体連合会
LDP	Liberaldemokratische Partei Japans; Jiyūminshutō; 自由民主党
METI	Ministry of Economy, Trade and Industry; Japanisches Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie; Keizai Sangyō Shō; 経済産業省
MFN	Most Favoured Nation; Meistbegünstigungsprinzip innerhalb der WTO
MITI	Ministry of International Trade and Industry; Japanisches Ministerium für Internationalen Handel und Industrie; Tsūshō Sangyō Shō; 通商産業省
MOFA	Ministry of Foreign Affairs; Japanisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten; Gaimushō; 外務省
NAFTA	North American Free Trade Agreement; Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGO	Non-Governmental Organization; Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance; Offizielle Entwicklungshilfe
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development; Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
PTA	Preferential Trade Agreement; Präferenzielles Handelsabkommen
RTA	Regional Trade Agreement; Regionales Handelsabkommen
WTO	World Trade Organization; Welthandelsorganisation

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildungen

1. Japans und ASEANs wichtigste Handelspartner (Stand 2007)	14
2. Japans und ASEANs wichtigste Handelspartner im Trendvergleich (Stand 2007)	15
3. Zielregionen japanischer FDI (Stand 2007) und Herkunftsländer von FDI in der ASEAN (Stand 2006)	16
4. Empfänger japanischer ODA und Herkunftsländer von ODA, die an die ASEAN-Staaten gezahlt wurden (Stand 2005)	18
5. Empfänger japanischer ODA und Herkunftsländer von ODA, die an die ASEAN-Staaten gezahlt wurden (Stand 2006)	18
6. Netzwerk von bilateralen Swap-Abkommen im Rahmen der Chiang-Mai-Initiative (Stand 2004)	34
7. Die neue Arbeitsstruktur der ABMI	38
8. Das ostasiatische ‚Noodle Bowl‘-Syndrom (Stand 2006)	78

Tabellen

1. Anzahl der FTAs einzelner ASEAN-Staaten (Stand Juli 2008)	13
2. Japans EPAs (Stand März 2009)	66
3. Japans EPA-Verhandlungen (Stand März 2009)	66

1. Einleitung

1.1 Problemstellung und politikwissenschaftliche Herausforderung

The change in Japan's trade policy, which until the late 1990s had been firmly rooted in globalism – that is, centered on the [...] GATT and the [...] WTO rather than on regionalism – has been dramatic, at least in terms of rhetoric.

Lincoln 2004: 4

Im Fokus dieser Arbeit steht der Wandel der Außenwirtschaftsstrategie Japans in den letzten Jahren. Am Beispiel der wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen mit dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN¹) soll der Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftspolitik analysiert werden. Ausgehend von diesem Paradigmenwechsel als unabhängige Variable der Untersuchung sollen dann mögliche Konsequenzen als abhängige Variable aufgezeigt werden.

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges galt Japan als Anhänger und Profiteur eines globalen und multilateralen Welthandelssystems. Der von Japan verfolgte Multilateralismus, zunächst im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT²) und seit 1995 unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO³), stellte die Konstante in der japanischen Außenwirtschaftspolitik dar. Als Zivil- und Handelsmacht (vgl. Maull 1990/91) lag es stets in Japans Interesse, multilaterale Institutionen zu stärken und so das weltweite Freihandelssystem auszubauen.

Im Verlauf der 1990er Jahre kam es aber allmählich zu einer Verschiebung der japanischen Prioritäten. Zu Beginn des neuen Jahrtausends wurde von ministerieller

¹ ‚ASEAN‘ leitet sich aus der englischen Bezeichnung des Verbands Südostasiatischer Nationen, ‚Association of Southeast Asian Nations‘, ab. Die ASEAN gründete sich 1967 in Bangkok mit dem Ziel die politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Zusammenarbeit der fünf Gründerstaaten Thailand, Indonesien, Malaysia, der Philippinen und Singapur zu verbessern. 1984 wurde das Sultanat Brunei Mitglied. Vietnam trat 1995 bei, Laos und Myanmar 1997. Seit dem Beitritt Kambodschas 1999 umfasst die ASEAN zehn Mitgliedsstaaten, die auch als ASEAN-10 bezeichnet werden.

² ‚GATT‘ leitet sich aus der englischen Bezeichnung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, ‚General Agreement on Tariffs and Trade‘, ab.

³ ‚WTO‘ steht für die englische Bezeichnung ‚World Trade Organization‘.

Seite eine neue ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik ausgerufen. Neben der globalen Ebene sollten von nun an auch die regionale und die bilaterale Ebene eine größere Beachtung in der Außenwirtschaftspolitik finden. Vor allem der Abschluss zahlreicher bilateraler Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs⁴) seit 2002 belegt diese neue Richtung in der japanischen Politik eindrucksvoll. Die multilaterale Dimension scheint dabei immer mehr in den Hintergrund zu rücken.

Die vorliegende Arbeit will in einem ersten Schritt Gründe und Ursachen für den Paradigmenwechsel herausarbeiten. Die zentrale Fragestellung hierzu lautet: Warum kam es zu einem Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftspolitik? In einem weiteren Schritt soll diese neue Strategie diskutiert und einer Bewertung unterzogen werden. Dabei wird besonders darauf eingegangen, welche Folgen und Konsequenzen der Wandel der Außenwirtschaftsstrategie für Japan selber, für den Integrationsprozess in der Region und für das globale Handelssystem haben könnte. Was sind also die Herausforderungen, denen sich die neue japanische Außenwirtschaftsstrategie ausgesetzt sieht?

Im Diskussionsteil soll anschließend der zentralen Frage nachgegangen werden, inwieweit die aktuelle Entwicklung eines Netzwerkes bilateraler Freihandelsabkommen (FTAs⁵) zwischen den Staaten Ostasiens zur Stärkung oder Schwächung globaler Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO beiträgt. Daran schließt auch die Frage an, ob der beschriebene Prozess einer Intensivierung regionaler Handelsbeziehungen in Ostasien die so genannte Blockbildung bzw. Triadisierung der Weltwirtschaft⁶ weiter vorantreibt. Wie positioniert sich Japan also mit seiner neuen Außenwirtschaftsstrategie gegenüber dem weltweiten Boom bilateraler Freihandelsverträge? Kann die japanische ‚Mehrebenen‘-

⁴ ‚EPA‘ ist die Abkürzung der englischen Bezeichnung ‚Economic Partnership Agreement‘. Die japanische Regierung benutzt den Begriff EPA, um ihren umfassenderen Ansatz gegenüber herkömmlichen bilateralen Freihandelsabkommen deutlich zu machen. Siehe u.a. Ziltener (vgl. 2005a: 282); Terada (vgl. 2006: 14).

⁵ ‚FTA‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Free Trade Agreement‘. Manche Autoren, u.a. Bhagwati (vgl. 2008: 18), bevorzugen den Begriff ‚Preferential Trade Agreement‘ (PTA), um den diskriminierenden Charakter solcher Abkommen deutlich zu machen. Die vorliegende Arbeit verwendet die Begriffe gleichbedeutend.

⁶ Paul Krugman (vgl. 1991) warnte schon Anfang der 1990er Jahre vor einer Wohlfahrtsminderung durch das Auseinanderbrechen der Weltwirtschaft in drei konkurrierende Blöcke, Nordamerika, Europa und Ostasien. Diesen Prozess nannte er Triadisierung.

Außenwirtschaftspolitik eher als Stolperstein („stumbling bloc“) oder als Baustein („building bloc“) für das multilaterale Welthandelssystem bewertet werden (vgl. Bhagwati 1992)?

Folgt man der Argumentation Bhagwatis (vgl. 2008), der in seinem Buch „*Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*“ FTAs als Termiten bezeichnet, die unnachgiebig und Stück für Stück das multilaterale Handelssystem aushöhlen, wird mit jedem FTA-Abschluss der Fortbestand eines weltweiten, nicht-diskriminierenden Handelssystems gefährdet. Schadet sich Japan also letzten Endes mit seiner neuen außenwirtschaftspolitischen Orientierung selber, da seine Wirtschaft hoch integriert in den Weltmarkt ist und gerade deshalb von einem offenen und stabilen Welthandelssystem profitiert? Oder kann Japan dank seiner vielschichtigen Strategie, die den Anspruch erhebt gleichermaßen auf multilaterale, regionale und bilaterale Maßnahmen zu bauen, neue Impulse geben und Akzente für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des von Krisen gezeichneten WTO-Systems setzen?

Als Untersuchungsfeld bieten sich die Beziehungen zur ASEAN an. Die Hinwendung Japans zu einer vertieften regionalen und bilateralen Wirtschaftsintegration hat vor allem für die Länder Südostasiens⁷ große Bedeutung. Diese spielen als einige der wichtigsten Handelspartner Japans eine entscheidende Rolle in der neuen Außenwirtschaftsstrategie. Anhand der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten der ASEAN soll daher der neue außenwirtschaftspolitische Ansatz der japanischen Regierung deutlich gemacht werden.

Die politikwissenschaftliche Relevanz des Themas ist durch zwei Faktoren gegeben. Zum einen durch die aktuelle globale Finanzkrise, die die ostasiatischen⁸ Volkswirtschaften knapp zehn Jahre nach Bewältigung der Asienkrise erneut vor finanz- und währungspolitische Herausforderungen stellt und als ein Prüfstein der damals eingeleiteten Reformen und Kooperationsbemühungen gelten kann. Diese hohe Aktualität fordert eine tiefgehende Analyse regionaler Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitiken. Zum anderen begründet die schiere sozioökonomische

⁷ Der Region Südostasiens gehört neben den ASEAN-10 Staaten noch Osttimor an, welches genauso wie Papua-Neuguinea einen Beobachterstatus innehat und einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der ASEAN gestellt hat.

⁸ Ostasien umfasst neben den Ländern Südostasiens noch die nordostasiatischen Länder, China inkl. Taiwan, Hongkong, Macao, Südkorea, Nordkorea und Japan.

Bedeutung Ostasiens eine Beschäftigung mit dem Themenkomplex. Mit einer Bevölkerung von knapp zwei Milliarden Menschen und einem ökonomischen Potenzial, das vergleichbar mit dem der Europäischen Union (EU) und dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA⁹) ist, bestimmt die weitere Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen, aber auch sicherheitspolitischen Integration in der Region maßgeblich die zukünftige Form des Welthandels- und Weltwirtschaftssystems. Japan, als größte Volkswirtschaft der Region sowie wichtigster Wirtschaftspartner der ASEAN, fällt bei dieser Entwicklung eine zentrale Rolle zu, die deshalb im Mittelpunkt dieser Arbeit steht.

1.2 Aufbau und Vorgehensweise

Einleitend nähert sich die Arbeit im zweiten Kapitel dem Thema über eine Verortung Japans und der ASEAN im Welthandel (2.1). Neben einer Vermessung der Handelsbeziehungen anhand der Betrachtung von Import- und Exportzahlen soll auch die Rolle von japanischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfegeldern in den Blick genommen werden.

Im Vordergrund steht dabei Japans wirtschaftspolitisches Interesse an den Volkswirtschaften Südasiens (2.2). Hierzu sollen zunächst knapp die wirtschaftspolitischen Beziehungen Japans mit der ASEAN in der Nachkriegszeit beschrieben werden. In den siebziger Jahren veränderte sich der Stellenwert des südostasiatischen Wirtschaftsraumes für die japanische Wirtschaftspolitik. Waren die Jahre nach dem Weltkrieg vor allem durch Japans Interesse an den Rohstoffen und Energiequellen der Region geprägt, formulierte der damalige Ministerpräsident Takeo Fukuda 1977 weitergehende politische Ziele für die japanische Südostasienpolitik. Die Fukuda-Doktrin markierte einen Wandel in den Beziehungen zwischen Japan und den Staaten der ASEAN und prägte bis in die Neunziger Jahre die Außenwirtschaftsstrategie Japans.

Eine besondere Rolle beim Wandel der japanischen Außenwirtschaftsstrategie kommt der asiatischen Währungs- und Finanzkrise im Jahr 1997 zu, die einen

⁹ ‚NAFTA‘ steht für die englische Bezeichnung ‚North American Free Trade Agreement‘. Die NAFTA wurde 1994 von den USA, Kanada und Mexiko gegründet.

entscheidenden Wendepunkt darstellt. Im dritten Kapitel der Arbeit werden daher kurz die Ursachen, der Verlauf und die Folgen der Krise rekapituliert (3.1), um dann Japans Reaktionen auf die Krise näher beleuchten zu können (3.2). Die damals von Japan initiierten finanz- und währungspolitischen Maßnahmen zeigen deutlich eine neue Orientierung seiner Außenwirtschaftspolitik. Der Asienkrise kommt daher auch eine Katalysatorfunktion bei der Formulierung der neuen japanischen ‚Mehrebenen‘-Strategie zu.

Kapitel 4, welches zugleich den Hauptteil der Arbeit markiert, stellt diese ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftsstrategie in den Mittelpunkt. Die Ursachen und Gründe, die zu einer Neuorientierung geführt haben, werden zunächst dargestellt (4.1), um dann auf die Akteure und Interessenvertreter einzugehen, die hinter diesem Wandel stehen (4.2). Hierbei sollen sowohl die Positionen von ministerieller Seite in Form des japanischen Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie (METI¹⁰) und des japanischen Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten (MOFA¹¹) als auch von privatwirtschaftlicher Seite – hierbei spielt der Verband der japanischen Wirtschaftsorganisationen (Keidanren¹²) die entscheidende Rolle – deutlich gemacht werden. Von METI, MOFA und Keidanren veröffentlichte Strategiepapiere und Weißbücher geben Kenntnis über die Interessen hinter dem Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftspolitik und dienen als Primärquellen dieser Arbeit. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung der globalen, regionalen und bilateralen Dimension der neuen Mehrebenen-Politik (4.3).

Abschließend stellt Kapitel 5 Japans neue Außenwirtschaftsstrategie zur Diskussion. Kann sie die an sie gestellten Erwartungen erfüllen und den zahlreichen Herausforderungen gerecht werden? Was sind die Konsequenzen des Paradigmenwechsels? Neben der schon genannten ‚Bau- vs. Stolperstein‘-Theorie (5.1) soll die These, dass das rasante Anwachsen von FTAs zu einer unübersichtlichen ‚Spaghetti Bowl‘ (5.2) von sich teils gegenseitig überlappenden bzw. ausschließenden Freihandelszonen führe und somit eine ‚*Chaotisierung*‘ der

¹⁰ ‚METI‘ leitet sich ab aus der englischen Bezeichnung für ‚Ministry of Economy, Trade and Industry‘. Der japanische Name lautet ‚Keizai Sangyō Shō‘ (経済産業省).

¹¹ ‚MOFA‘ leitet sich von der englischen Bezeichnung ‚Ministry of Foreign Affairs‘ ab. Der japanische Name lautet ‚Gaimushō‘ (外務省).

¹² ‚Keidanren‘ steht für die japanische Bezeichnung ‚Nippon Keizai Dantai Rengōkai‘ (日本経済団体連合会).

Handelsbeziehungen“ (Burgschweiger 2006: 45) aufgrund von unterschiedlichen Herkunftsregeln nach sich zieht, im gleichen Maße Beachtung finden. Nach einem Fazit schließt die Arbeit mit einem Ausblick auf zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten der japanischen Wirtschaftsbeziehungen in Ostasien (5.3).

1.3 Theoretische Einordnung und Grundbegriffe

In einem ersten Schritt sollen die begriffsdefinitorischen und theoretischen Grundlagen für die weitere Arbeit dargestellt werden. Bewusst wird darauf verzichtet, die gesamte Arbeit dem Konzept eines bestimmten Theorieansatzes der Lehre der Internationalen Beziehungen unterzuordnen. Vielmehr sollen im Folgenden zentrale Begriffe und Ideen der Politik- und Wirtschaftswissenschaft vorgestellt werden, auf die im Laufe der Arbeit zurückgegriffen wird. Zunächst, da sie den Kern der neuen Außenwirtschaftsstrategie Japans ausmachen, soll ein Blick auf regionale bzw. bilaterale Freihandelsabkommen geworfen werden. Der Bezug auf die rechtlichen Grundlagen von FTAs ist an dieser Stelle von Bedeutung, um die Existenz bilateraler und regionaler Abkommen in einem eigentlich multilateralen Welthandelssystem zu erklären.

Abkommen und Verträge zwischen zwei oder mehreren Staaten, die das Ziel haben, Handelsbarrieren in Form von Zöllen und Importquoten abzubauen bzw. zu beseitigen, werden von der WTO zusammenfassend als regionale Handelsabkommen (RTAs¹³) bezeichnet (vgl. WTO 2009a). Im Regelwerk der WTO werden sie in Artikel 24 der GATT-Verordnung und Artikel 4 der Verordnung des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS¹⁴) anerkannt. RTAs sind dadurch von einem der beiden Hauptprinzipien der WTO, dem so genannten Meistbegünstigungsprinzip (MFN¹⁵), ausgenommen (vgl. Urata 2002: 21). Dies ist

¹³ ‚RTA‘ kürzt ‚Regional Trade Agreement‘ ab. Die WTO bezeichnet FTAs und PTAs als RTAs.

¹⁴ ‚GATS‘ leitet sich aus der englischen Bezeichnung ‚General Agreement on Trade in Services‘ ab.

¹⁵ ‚MFN‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Most Favoured Nation‘. Zusammen mit dem Prinzip der Inländerbehandlung (‚national treatment‘) bildet das MFN-Prinzip die legale und normative Grundlage der WTO. Das MFN-Prinzip besagt, dass Handelsvorteile,

jedoch nur der Fall, wenn RTAs folgende drei Kriterien erfüllen (vgl. GATT 1947, Artikel 24, Paragraph 5 und 8):

1. Handelsbarrieren dürfen nach Abschluss des RTAs gegenüber Nichtmitgliedern des RTAs nicht erhöht werden;
2. Die Abschaffung von Handelsbarrieren muss im Wesentlichen den ganzen Handel betreffen („*substantially all the trade*“);
3. Der Integrationsprozess muss in einem angemessenen Zeitrahmen abgeschlossen werden („*a reasonable length of time*“).

Aufgrund der mangelnden Eindeutigkeit der Formulierung wurde 1994 das ‚Understanding on the Interpretation of Article 24 of the GATT‘ verabschiedet, welches insbesondere die maximale Umsetzungsdauer von FTAs konkretisierte. Diese „*should exceed 10 years only in exceptional cases*“ (GATT 1994). Daneben findet sich eine weitere Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip in der so genannten Ermächtigungsklausel („*enabling clause*“). Diese Klausel wurde 1979 im Rahmen der Tokio-Runde dem Vertragswerk des GATT hinzugefügt und legitimiert seitdem eine einseitige, nicht-reziproke Behandlung von Entwicklungsländern (vgl. Bhagwati 2008: 25-27; Skala 2004: 11-13).

Nachdem die rechtliche Grundlage bilateraler und regionaler FTAs im Rahmen der WTO deutlich gemacht wurde, ist es für die spätere Analyse sinnvoll, die Vielzahl existierender Handelsabkommen zu klassifizieren. Die in Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit dargestellten Maßnahmen und Initiativen Japans in der Finanz- und Geldpolitik sollen anschließend anhand des Modells systematisiert und bewertet werden. Die klassische Methode der Typisierung unterscheidet nach dem Grad der Integration. In Anlehnung an Bela Balassa (1962) und sein Modell der wirtschaftlichen Integration kann zwischen fünf Integrationsstufen unterschieden werden (vgl. Urata 2002: 21):

z.B. Zollermaßigungen, die ein Staat einem anderen gewährt, allen Vertragspartnern eingeräumt werden müssen. Dadurch soll die Diskriminierung bzw. Bevorzugung einzelner Staaten verhindert werden.

1. Freihandelszonen, gekennzeichnet durch den Wegfall von Zöllen;
2. Zollunionen, in denen die Vertragspartner gemeinsame Außenzölle etablieren;
3. Gemeinsame Märkte, die die freie Mobilität der Produktionsfaktoren sowie den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen garantieren;
4. Wirtschafts- und Währungsunionen mit gemeinsamer, koordinierter Wirtschafts- und Währungspolitik;
5. Ggf. Politische Unionen als höchste Stufe wirtschaftlicher und politischer Integration.

Dieter und Higgott (vgl. 2003) vertreten jedoch die These, dass rein handelsbasierte Integrationserklärungen nicht genügen, um aktuelle, komplexere Integrationsprozesse zu beschreiben. Vor allem für Ostasien, das seit der Asienkrise durch den Zuwachs von bilateralen Freihandelsabkommen und einer zunehmend multilateralen geldpolitischen Zusammenarbeit gekennzeichnet ist, sei der Erklärungswert der klassischen Integrationstheorie nach Balassa gesunken:

„Today, the most problematic aspect of Balassa’s approach is that it provides no link between the monetary policies and the financial sectors of the participating economies on the first three levels of integration. In the era of globalization and liberalization, reflected in growing capital flows, this constitutes a major theoretical and policy deficiency“ (Dieter/Higgott 2003: 434).

Für den von finanz- und währungspolitischer Kooperation geprägten Integrationsprozess in Ostasien haben die Autoren daher ein Modell monetärer Integration¹⁶ entwickelt. Das vierstufige Konzept gliedert sich ebenso wie der Ansatz von Balassa nach dem Grad der Integration. Jedoch wird mit dem Ziel der Schaffung von stabilen Währungen und Finanzmärkten eine größere Gewichtung auf monetäre Integration als Grundlage erfolgreicher regionaler Integration gelegt. Ausgehend von dieser Annahme liegt der erste Schritt in der Bildung eines öffentlichen, d.h. von den nationalen Zentralbanken getragenen Liquiditätsfonds auf regionaler Ebene. Hierdurch soll Finanz- und Kreditkrisen entgegengewirkt werden. Die zweite Stufe besteht aus der Schaffung eines regional begrenzten Währungssystems mit flexibel gekoppelten Währungen mit dem Ziel der Erhöhung makroökonomischer Stabilität. Die dritte Stufe ist erreicht, wenn es zu einer Harmonisierung der Geld- und

¹⁶ Für eine eher kritische Betrachtung monetärer Integration in Ostasien siehe: Skala (vgl. 2004: 195-199).

Finanzpolitik kommt und damit eine Wirtschafts- und Währungsunion mit gemeinsamer Währung und auf der Basis einer Zollunion geschaffen wird. Der Integrationsprozess gilt – ähnlich wie bei Balassa – mit der Schaffung einer politischen Union, die über supranationale Institutionen verfügt, als vollendet (vgl. Dieter/Higgott 2003: 434-442).

Zur Analyse der dargestellten integrationstheoretischen Überlegungen eignet sich die Unterscheidung zwischen handelsschaffenden („trade creation“) und handelsumlenkenden („trade diversion“) Effekten von FTAs. Viner (vgl. 1950) beschreibt am Beispiel der Zollunion die Möglichkeit, dass FTAs sowohl für die teilnehmenden Staaten als auch für das weltweite Handelssystem handelsumlenkende Effekte haben können. Darauf aufbauend betont Bhagwati (vgl. 2008: 49-52), dass damit widerlegt wurde, dass die Form der Handelsliberalisierung letzten Endes keine Rolle spielt und jede Art von Liberalisierung – sei es bilateral, regional oder multilateral – gleichermaßen zu begrüßen sei. Der Autor warnt vor dem Doppelcharakter von FTAs: *„So FTAs are two-faced: they free trade among members, but they increase protection against nonmembers. This means they are fundamentally different from free trade“* (Bhagwati 2008: 17). Inwieweit bei den im Rahmen der neuen japanischen Außenwirtschaftsstrategie abgeschlossenen EPAs handelserzeugende oder handelsumlenkende Effekte überwiegen, soll in Kapitel 5 untersucht werden.

2. Japans wirtschaftspolitische Beziehungen zur ASEAN

Einleitend werden Japans wirtschafts- und handelspolitische Beziehungen zu den Mitgliedstaaten der ASEAN dargelegt. Es soll aufgezeigt werden, warum die ASEAN-Region eine so wichtige Rolle in der japanischen Außenhandelspolitik spielt und wodurch die wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen Japan und den ASEAN-Staaten gekennzeichnet sind. Hierzu soll im ersten Schritt eine Verortung Japans und Südostasiens im Welthandel vollzogen werden (2.1). Anhand der zwei Parameter Handelsströme (2.1.1) und Geldströme (2.1.2) wird ein Überblick über die wirtschaftspolitischen Interdependenzen in der Region gegeben. Im zweiten Schritt werden dann die dahinter liegenden Interessen und Strategien der Japaner in Bezug auf Südostasien näher beleuchtet (2.2). Hierzu wird zunächst ein Blick auf die Nachkriegszeit geworfen (2.2.1), um dann die zentralen außenwirtschaftspolitischen Leitgedanken Japans zu thematisieren. Die 1977 formulierte Fukuda-Doktrin bestimmt vom damaligen Zeitpunkt an in besonderem Maße die Beziehungen zu Südostasien (2.2.2). Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung neuerer Entwicklungen und Tendenzen in den Beziehungen zwischen Japan und ASEAN. Hierbei steht die Frage im Vordergrund, ob die Beziehungen zwischen Japan und ASEAN auch nach dreißig Jahren noch von der Fukuda-Doktrin determiniert werden oder der Wandel in der japanischen Außenhandelspolitik nach der Asienkrise 1997 ebenfalls zu einer Neuordnung der Beziehungen zwischen Japan und ASEAN geführt hat.

2.1 Die Verortung Japans und Südostasiens im Welthandel

Japan ist seit den 1970er Jahren die zweitgrößte Wirtschaftsmacht und eine der technologisch fortschrittlichsten Gesellschaften der Welt. Japans Bürger genießen heute einen der weltweit höchsten Lebensstandards und waren Zeugen einer der erfolgreichsten Wirtschaftsentwicklungen eines Staates nach dem Zweiten Weltkrieg. Bei einer Einwohnerzahl von 127 Millionen hat Japan im Jahr 2007 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 4382 Milliarden US-Dollar und ein BIP je Einwohner von 34,296 US-\$ erwirtschaftet (vgl. gtai 2008). Japan ist außerdem

hinter den USA, Deutschland und China sowohl bei den Importen als auch bei den Exporten die weltweit viertgrößte Handelsnation (vgl. WTO 2008: 12).

Gestützt auf diese ökonomische Leistungsfähigkeit kommt Japan eine regionale Vormachtsstellung zu. Auch nach der so genannten „verlorenen Dekade“ (Funabashi 2000/2001: 76) der 1990er Jahre, die von wirtschaftlicher Stagnation und dem Platzen der Immobilienblase gekennzeichnet war, ist Japan weiterhin die führende Volkswirtschaft Ostasiens. Zwar sieht sich Japan durch den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg Chinas in dieser Position herausgefordert, aber aufgrund Chinas fehlender institutioneller Führungsfähigkeiten (vgl. Nabers 2007: 50f.) bleibt Japan auch weiterhin die regionale Vormacht. Katzenstein beschreibt die Konkurrenzsituation mit China folgendermaßen:

„In the shifting balance of prestige China clearly has bested Japan since the mid-1990s. But a very large economic, military, and technological gap continues to divide where Japan is today and where China would like to be tomorrow“ (Katzenstein 2006: 3).

Das japanische Wirtschaftsmodell übte zwar vor allem in den boomenden 1980er Jahren eine starke Anziehungskraft auf die Region aus, konnte aber seine Vorbildrolle für die Staaten Südasiens nie vollständig durchsetzen und das damit verbundene Entwicklungsmodell der ‚fliegenden Gänse‘¹⁷ mit Japan an der Spitze entsprach nicht der wirtschaftspolitischen Realität (vgl. Chunji Yun 2005: 20-50). So wurde Japan, trotz seiner vorherrschenden wirtschaftlichen Stellung in Ostasien, vor allem während der Asienkrise 1997 eher als Teil des Problems angesehen, das dementsprechend keinen Modellcharakter übernehmen konnte:

„Today, Japan is a wounded goose, mired in sustained economic stagnation, crushed by a ballooning debt burden, and with an aging population in a demographic trajectory toward significant population decline. [...] While Japan is still the most important player in the Southeast Asian economics, it is seen less as a model to be emulated than as part of the problem of economic recovery“ (Weatherbees 2005: 45f.).

Mit einer umfassenden Bankenreform Ende der 1990er Jahre und einer verstärkten Ausrichtung auf den finanz- und währungspolitischen Integrationsprozess in Ostasien gelang es Japan jedoch, wieder als Stabilitätsanker in der Region

¹⁷ Die von Kaname Akamatsu (vgl. 1961; 1962) entwickelte ‚flying geese theory‘ beschreibt wirtschaftliche Entwicklung als einen Aufholungsprozess und bildet die Grundlage für zahlreiche Erklärungsansätze des regionalen Integrationsprozesses in Ostasien und der wirtschaftlichen Entwicklung der ostasiatischen Schwellenländer.

wahrgenommen zu werden. Das Verhalten japanischer Banken in der globalen Banken- und Finanzkrise 2008 belegte dies eindrucksvoll. Während weltweit Kredithäuser und Banken Konkurs melden mussten bzw. teilverstaatlicht wurden, gingen die Banker Japans auf globale ‚Shoppingtour‘ und kauften zu Niedrigpreisen profitable Geschäftsteile ihrer amerikanischen und europäischen Konkurrenten (vgl. WirtschaftsBlatt 2008; Financial Times Deutschland 2008; The Economist 2008).

Die Staaten Südostasiens zeichnen sich durch eine sehr hohe politische, wirtschaftliche, ethnische und religiöse Heterogenität aus (vgl. Weatherbee 2005: 9-15). In der Region leben Anhänger des Buddhismus, des Islam und des Christentums. Die Mitgliedsländer der ASEAN befinden sich außerdem auf völlig unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstufen. So lag das Pro-Kopf-Einkommen in Singapur im Jahr 2007 bei 49900 US-Dollar und in Brunei bei 51000 US-Dollar und war damit etwa 25-mal höher als in Laos (2000 US-\$), Kambodscha (1900 US-\$) und Myanmar (1900 US-\$). Auch die demographischen Unterschiede könnten nicht größer sein. Die Philippinen mit über 96 Millionen und Vietnam mit etwa 86 Millionen Einwohnern sowie Indonesien mit knapp 237 Millionen Einwohnern gehören zu den 15 meistbevölkerten Staaten der Erde, wohingegen Brunei und Singapur als Stadtstaaten nur auf 380000 bzw. 4,6 Millionen Einwohner kommen (vgl. CIA 2008).

Südostasien galt bis zur Asienkrise als dynamischste Wirtschaftsregion der Welt. Die teilweise ungeheuer schnelle Entwicklung der Schwellenländer der Region ließ die Experten der Weltbank vom ‚*East Asian Miracle*‘ (World Bank: 1993) sprechen. Mittlerweile wird diese Rolle zwar in erster Linie China und Indien zugeschrieben (vgl. The Economist 2007), aber nichtsdestotrotz verfügen die Staaten Südostasiens über ein riesiges ökonomisches Potenzial, welches vor allem in der steigenden Anzahl von bilateralen FTAs deutlich wird. Bis Juni 2008 hatten die Mitgliedstaaten der ASEAN bereits 66 bilaterale FTAs abgeschlossen und standen bei 54 weiteren in Verhandlungen (vgl. Tab. 1).¹⁸

¹⁸ Zu den Auswirkungen dieses wachsenden Netzwerkes von FTAs in Südostasien bzw. Ostasien generell wird in Kapitel 5 noch einmal genauer Bezug genommen.

Tabelle 1: Anzahl der FTAs einzelner ASEAN-Staaten (Stand Juli 2008).

	in Verhandlung	Verhandlungen abgeschlossen bzw. FTA in Kraft	Gesamtanzahl
Brunei	3	6	9
Kambodscha	3	4	7
Indonesien	4	6	10
Laos	3	6	9
Malaysia	8	7	15
Myanmar	4	4	8
Philippinen	3	5	8
Singapur	12	15	27
Thailand	9	9	18
Vietnam	5	4	9
Gesamtanzahl	54	66	120

Quelle: eigene Darstellung nach ARIC (2008).

2.1.1 Handelsströme: Importe und Exporte

Die Handelsbeziehungen sind asymmetrisch; der Dominanz Japans steht die Dependenz von ASEAN gegenüber.

Kevenhörster 1993: 69

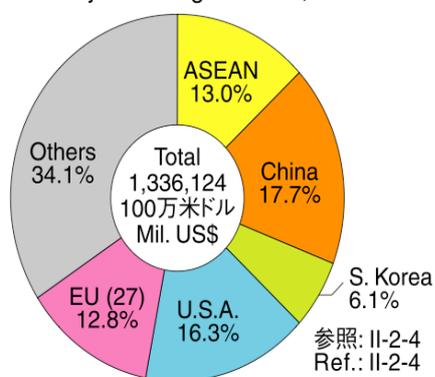
Grundlegendes Merkmal der Handelsbeziehungen zwischen Japan und ASEAN ist eine ungleiche Abhängigkeit voneinander. Zwar sind Japan und ASEAN jeweils wichtige Handelspartner füreinander, dennoch spielt Japan im Außenhandel der ASEAN eine gewichtigere Rolle als es ASEAN für Japan tut. Diese Asymmetrie wird durch die Abhängigkeit der ASEAN von japanischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfegeldern noch verstärkt (vgl. Kevenhörster 1993: 68f.). Bevor jedoch die Rolle von ausländischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe im nächsten Abschnitt behandelt wird, soll anhand der wichtigsten Handelspartner von ASEAN und Japan ein Überblick über deren Außenhandelsstruktur gegeben werden.

Die ASEAN-Staaten sind zusammen mit den USA, der EU, China und Südkorea die für Japan wichtigste Wirtschaftspartnerregion. 2007 belief sich der Handel mit ASEAN auf 13% des japanischen Gesamthandelsvolumens (vgl. Abb. 1). Damit ist die ASEAN nach China und den USA und noch vor der EU der drittwichtigste

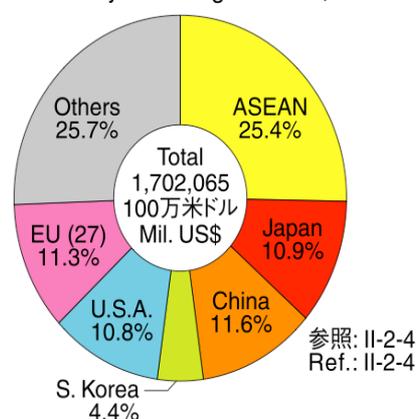
Handelspartner Japans. Bezeichnend für die Handelsbeziehungen zur ASEAN ist eine vergleichsweise hohe Kontinuität. So macht der Handel mit der ASEAN seit 1980 stets zwischen 12,1% und 14,9% aus, wobei im Gegenteil die EU und die USA im Laufe der Jahre signifikant an Handelsanteilen verloren haben. Umgekehrt sieht die Entwicklung beim Handel mit China aus. Lag hier der Handelsanteil 1990 noch bei 3,5%, hat sich China mittlerweile zum wichtigsten Handelspartner Japans entwickelt (vgl. Abb. 2). Trotz der zunehmenden Konkurrenz durch China ist also der Warenaustausch mit der ASEAN langfristig auf einem hohen Niveau geblieben.

Abb. 1: Japans und ASEANs wichtigste Handelspartner (Stand 2007).

日本の主要貿易相手国/地域 (2007年)
Japan's Major Trading Partners, 2007

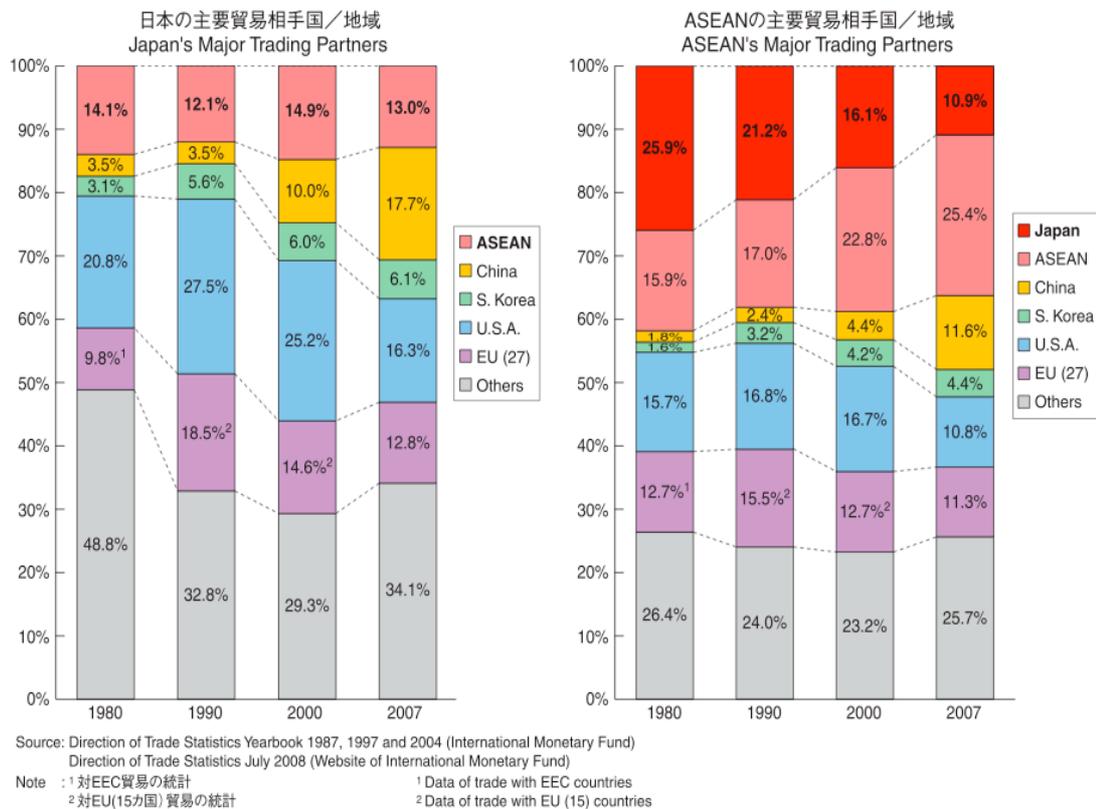


ASEANの主要貿易相手国/地域 (2007年)
ASEAN's Major Trading Partners, 2007



Quelle: ASEAN-Japan Centre (2008).

Abb. 2: Japans und ASEANs wichtigste Handelspartner im Trendvergleich (Stand 2007).



Quelle: ASEAN-Japan Centre (2008).

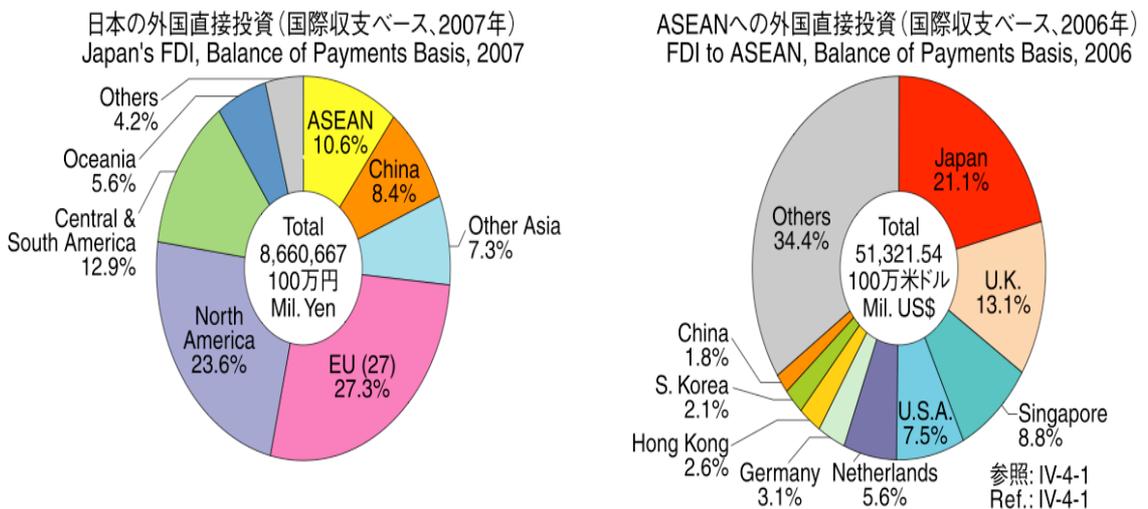
Auf Seiten der ASEAN zeigt sich ein etwas anderes Bild. Neben dem intraregionalen Handel innerhalb der ASEAN, der etwa ein Viertel des Handelsvolumens ausmacht, zeichnen Japan, China, die USA und die EU für jeweils 10 bis 12% des Gesamtwarenaustausches der ASEAN verantwortlich (vgl. Abb. 1). Der ASEAN ist es seit 1980 gelungen, den intraregionalen Handel weiter auszubauen und dabei gleichzeitig die Abhängigkeit gegenüber Japan zu reduzieren. Fielen 1980 noch 25,9% des Handelsvolumens auf den Warenaustausch mit Japan, reduzierte sich dieser Wert bis zum Jahr 2007 auf nur noch 10,9% (vgl. Abb. 2). Diese Entwicklung kann für die ASEAN sowohl positiv als auch negativ bewertet werden. Einerseits ist für die ASEAN eine Diversifizierung seiner Außenhandelspartner von Vorteil, um nicht einseitig von den Handelsbeziehungen zu einem Land abhängig zu sein. Andererseits sind enge und umfangreiche Handelsbeziehungen zur größten Wirtschaftsmacht in der Region – und das ist immer noch Japan – wichtig für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Region.

Eine besondere Rolle spielen die südostasiatischen Volkswirtschaften als Standorte eines sich ausbreitenden Produktions- und Distributionsnetzwerkes japanischer Großkonzerne, die durch eine möglichst umfassende Arbeitsteilung in der Region die Vorteile der einzelnen Länder auf profitabelste Art und Weise nutzen möchten.

2.1.2 Geldströme: Ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe

Beim Blick auf die ausländischen Direktinvestitionen (FDI¹⁹) wird die ungleiche Abhängigkeit zwischen Japan und der ASEAN noch deutlicher. 21,1% der Direktinvestitionen, die 2006 in der ASEAN getätigt wurden, kamen aus Japan. Damit ist Japan das wichtigste Ursprungsland von Direktinvestitionen in der ASEAN. Auch ist die ASEAN als Investitionsregion ein wichtiges Ziel für Japans Kapitalexporte. 2007 flossen 10,6% der japanischen FDI dorthin und machten damit die ASEAN zum viertgrößten Empfänger japanischer Direktinvestitionen (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Zielregionen japanischer FDI (Stand 2007) und Herkunftsländer von FDI in der ASEAN (Stand 2006).



Quelle: ASEAN-Japan Centre (2008).

Eine wichtige Rolle bei der Vermessung der wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen Japan und ASEAN spielen auch die im Rahmen der staatlichen

¹⁹ ‚FDI‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Foreign Direct Investment‘.

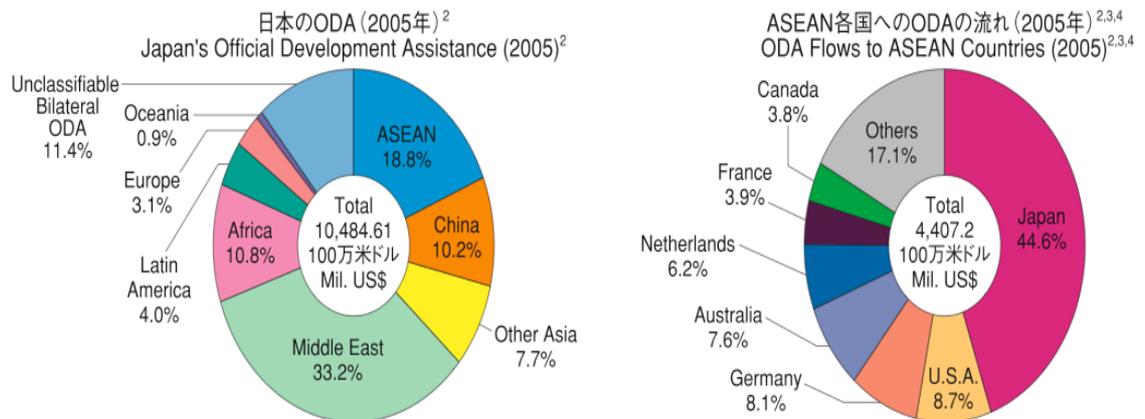
Entwicklungszusammenarbeit getätigten Zahlungen (ODA²⁰) Japans an die Staaten der ASEAN. Die ODA ist ein zentrales Element in der staatlichen Entwicklungspolitik Japans. Sie wird sowohl als außenpolitisches als auch als wirtschaftspolitisches Instrument verwendet (vgl. Kevenhörster 1993: 116-134; Kevenhörster/Nabers 2003: 79-141; Kawai/Takagi 2004: 255-280). Traditionell ist Asien die wichtigste Zielregion japanischer ODA:

„Another feature of Japanese ODA is that a high proportion of total ODA goes to Asia. Although Asia’s share has declined from the range of 90 per cent in the early 1970s, it remains high and has increased markedly in recent years following the East Asian currency crisis. [...] The five largest cumulative recipients of Japanese ODA are Indonesia, China, the Philippines, Thailand and India“ (Kawai/Tagaki 2004: 266).

Noch 2005 kamen 44,6% aller ODA-Zahlungen an den ASEAN-Raum aus Japan. 2006 jedoch scheint eine erneute Trendwende stattgefunden zu haben. Der Anteil japanischer ODA in ASEAN hat sich auf 22,8% fast halbiert. Demgegenüber haben die USA und Australien ihre Zahlungen ausgeweitet. Ähnlich sieht die Entwicklung bei den Zielländern japanischer ODA aus. 2005 konnte ASEAN noch 18,8% auf sich vereinigen und war damit hinter dem Nahen Osten (33,2%) zweitwichtigste Empfängerregion für Japans Entwicklungshilfe (vgl. Abb. 4). 2006 dagegen nimmt ASEAN mit 9,4% nur noch den dritten Platz hinter dem Nahen Osten (14%) und Afrika (34,2%) ein (vgl. Abb. 5).

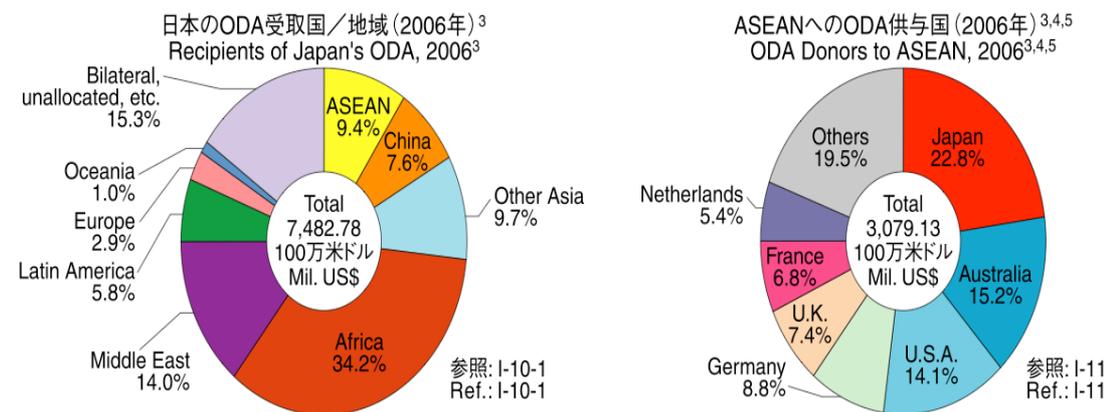
²⁰ ‚ODA‘ kürzt das englische ‚Official Development Assistance‘ ab. Zur maßgeblichen Definition von ODA siehe: Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) unter: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html [31.03.2009].

Abb. 4: Empfänger japanischer ODA und Herkunftsländer von ODA, die an die ASEAN-Staaten gezahlt wurden (Stand 2005).



Quelle: ASEAN-Japan Centre (2007).

Abb. 5: Empfänger japanischer ODA und Herkunftsländer von ODA, die an die ASEAN-Staaten gezahlt wurden (Stand 2006).



Quelle: ASEAN-Japan Centre (2008).

2.2 Interessen, Strategien und Ziele der japanischen Südostasienpolitik

In beiden dargestellten Bereichen sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Japan und der ASEAN äußerst eng verflochten und haben für beide Seiten eine enorme Bedeutung. Als billiger Produktionsstandort stehen die ASEAN-Staaten jedoch mittlerweile in direkter Konkurrenz zu China. Dennoch gelingt es der ASEAN immer wieder, sich als Mittler zwischen Japan und China zu positionieren und dadurch ihre regionale Bedeutung zu steigern. Im Zentrum der wirtschaftlichen, politischen und womöglich auch sicherheitspolitischen Integration in Ostasien hat

die ASEAN die Funktion einer „*driving force*“ (ASEAN 2005) und eines „*Impulsgebers*“ (Loewen 2006b) und wird von den mächtigen Nachbarländern auch in dieser Rolle anerkannt.

Welche Ziele und Interessen verfolgt Japan also in Südostasien? Um diese Frage zu beantworten, soll ein Blick auf die Genese der japanischen Südostasienpolitik geworfen werden. Anhand einer chronologischen Vorgehensweise soll deutlich gemacht werden, welche Leitgedanken zur Grundlage der japanischen Außenwirtschaftspolitik in der Region wurden.

Hierzu soll die Beziehung zwischen Japan und den Staaten Südostasiens in zwei Phasen unterteilt werden. Zunächst wird die Nachkriegszeit betrachtet, die durch Japans wirtschaftlichen Wiederaufbau gekennzeichnet war. Unter dem damaligen Ministerpräsident Yoshida Shigeru entwickelte sich Japan zu einem ‚trading state‘. Unter diesen Vorzeichen fanden auch eine Wiederannäherung und später eine erste ökonomische Durchdringung Südostasiens statt.

Mitte der Siebziger Jahre begann eine neue Ära: Der damalige Ministerpräsident Takeo Fukuda erweiterte 1977 in seiner Rede in Manila die bisher an ökonomischen Interessen orientierten Beziehungen um politische und kulturelle Aspekte. Dadurch wurde ein Fundament geschaffen, das bis heute großen Einfluss auf außenpolitische und außenwirtschaftspolitische Entscheidungen in Japan ausübt.

2.2.1 Die Nachkriegszeit: Japan als ‚Economic Animal‘

Japan's foreign policy toward ASEAN states reflects Japanese disrespect and indifference toward these nations.

Itoh 2000: 95

Nach der vollständigen Niederlage im Zweiten Weltkrieg und unter dem militärischen Schutzschirm der amerikanischen Besatzungsmacht konzentrierte sich Japan in den Jahren nach Kriegsende auf seinen wirtschaftlichen Wiederaufbau. Unter dem Primat einer so genannten „*traders' diplomacy (a diplomacy of the economy, by the economy and for the economy)*“ (Itoh 2000: 95) war eine friedliche

Wiedereingliederung in die internationale Staatengemeinschaft das Ziel. Vor allem seit der Regierungszeit Yoshida Shigerus folgte auch Japans Südostasienpolitik diesem Muster. Seit dem ersten Weißbuch der japanischen Nachkriegszeit von 1957 galt der Grundsatz der ‚Wirtschaftsdiplomatie‘ (vgl. Kevenhörster 1993: 84) als Leitgedanke japanischer Außenpolitik. Eine *„peaceful expansion of Japan’s economy in foreign markets necessary for the maintenance of the national economy“* (Sudo 1992: 3), wie die ‚Wirtschaftsdiplomatie‘ offiziell definiert wurde, war also auch das Ziel der japanischen Politik gegenüber den Staaten in Südostasien. Diese jedoch als aggressiv wahrgenommene Außenwirtschaftspolitik, die durch kühlen Pragmatismus und ökonomisches Eigeninteresse geleitet war, verschaffte Japan den Ruf eines ‚economic animal‘, das nur darauf bedacht war, seine eigenen wirtschaftlichen Interessen zu maximieren (vgl. Itoh 2000: 95; Tsunekawa 2005: 125). Hinzu kam, dass die Beziehungen auf politischer Ebene ebenfalls von gegenseitigem Misstrauen geprägt waren. Angesichts der japanischen Kriegsvergangenheit und des Versuchs des imperialistischen Kaiserreichs, in den 1930er Jahren durch die Kolonialisierung Koreas, Taiwans, Myanmars, Britisch-Malayas, Indochinas, Indonesiens, der Philippinen und von Teilen Chinas eine Groß-Ostasiatische Wohlstandssphäre zu errichten, verfolgten die jungen Staaten in Südostasien jeden Versuch Japans, ökonomische oder politische Dominanz in der Region auszuüben, kritisch (vgl. Pohl 2005: 75).

In den 1950er Jahren gelang es Japan jedoch allmählich, wirtschaftlich in der Region Fuß zu fassen. Über den beschwerlichen Weg der Verhandlungen über Reparationszahlungen und Kriegsentschädigungen schaffte Japan einen Zugang zu den südostasiatischen Märkten. Die bilateralen Abkommen von 1954 mit Myanmar, 1956 mit den Philippinen, 1958 mit Indonesien und 1959 mit Südvietnam legten den Grundstein für weitere finanzielle und wirtschaftliche Aufbau- und Entwicklungshilfe. Beim Abschluss dieser Verhandlungen spielten neben der Regierung Unternehmer und Vertreter privater Wirtschaftsinteressen eine wichtige Rolle. Beide Seiten sahen die wirtschaftlichen Beziehungen mit Südostasien als einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau der japanischen Volkswirtschaft nach dem Krieg (vgl. Mendl 1995: 97-99; Sudo 1992: 44-48). Hier zeigte sich erstmals ein wichtiges Merkmal japanischer Außenhandelspolitik, nämlich die große Einflussmöglichkeit privatwirtschaftlicher Lobbygruppen bei der Formulierung

außenpolitischer Zielsetzungen. Weitere Zahlungen gingen außerdem an Thailand, Korea, Singapur und Malaysia. Diese wurden als Quasi-Reparationszahlungen bezeichnet, da diese Empfängerländer auf offiziellem Weg keine Entschädigungen forderten (vgl. Kawai/Takagi 2004: 258).

Das wirtschaftliche Eigeninteresse Japans determinierte in der Nachkriegszeit die Beziehungen mit den Staaten Südostasiens. Japans Verhalten war vor allem davon geleitet, billigen Zugang zu den Rohstoffen der Region zu erhalten sowie Absatzmärkte für japanische Produkte zu schaffen. Formelhaft lässt sich Japans Politik so beschreiben: Je mehr Rohstoffe ein Land besitzt, desto besser waren die Beziehungen zu Japan. Es überrascht daher nicht, dass Indonesien als Öllieferant und aufgrund seiner geostrategisch wichtigen Seewege die engsten Beziehungen zu Japan unterhielt (vgl. Mendl 1995: 99-100).

Insgesamt lassen sich vier Kennzeichen in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zu den südostasiatischen Staaten festmachen: So spielen erstens alle Länder – mit Ausnahme von Singapur – eine wichtige Rolle in der Energieversorgung des rohstoffarmen Japans. Im Gegenzug besteht eine Abhängigkeit von den Industrieerzeugnissen und Produktionsgütern aus Japan. Hinzu kommt drittens die wichtige Funktion japanischer Entwicklungshilfe bei der wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung in Südostasien. Vor allem infrastrukturelle Projekte waren das Ziel japanischer Gelder. Verstärkt wurde die Rolle japanischer Zahlungen schließlich noch durch die Zunahme von ausländischen Direktinvestitionen zu Beginn der 1970er Jahre (vgl. Mendl 1995: 100-102).

Die Fokussierung auf die wirtschaftliche Ebene der Beziehungen änderte sich erst unter Ministerpräsident Takeo Fukuda. Die nach ihm benannte Doktrin stellte den Beginn einer neuen Ära in der Beziehung zwischen Japan und ASEAN dar und gab der Außenwirtschaftsstrategie Japans eine neue Richtung.

2.2.2 Die Fukuda-Doktrin: Das Fundament der Beziehungen

In seiner Rede vom 18. August 1977 in Manila legte der damalige Ministerpräsident Takeo Fukuda die Grundzüge der nach ihm benannten Südostasiendoktrin dar.²¹ Er formulierte drei Punkte, die von nun an die Beziehungen Japans mit ASEAN prägen und Japans Rolle in Südostasien definieren sollten (vgl. Loewen 2006a: 238):

- 1) Verzicht auf Wiedererlangung einer militärischen Machtposition und somit Ausübung einer dezidiert friedlichen Außenpolitik;
- 2) Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Erlangung des Vertrauens der südostasiatischen Nachbarländer unter dem Motto ‚von Herz zu Herz‘;
- 3) Einnahme einer stabilitätsfördernden Rolle als Vermittler zwischen ASEAN und den kommunistisch geprägten Ländern Indochinas.

Die Fukuda-Doktrin symbolisiert einen Wandel in den Beziehungen zwischen Japan und ASEAN. Erstmals wurden die Länder der Region von Japan als gleichberechtigte Partner angesehen. Neben die bereits ausgeprägten wirtschaftlichen Beziehungen sollten von nun an auch kulturelle und politische Aspekte treten. Die große Bedeutung der Region in der japanischen Außenwirtschaftsstrategie fand in der Doktrin ihren Niederschlag. Vor allem war Japan daran interessiert, seinem schlechten Ansehen in der Region entgegenzuwirken und sich als Teil Asiens zu definieren. Fukuda selbst umschreibt passend, warum eine neue Politik gegenüber den ASEAN-Staaten notwendig geworden war:

„Diplomacy towards Southeast Asia until now was contact through money and goods. It was not contact based on the policy of good friends acting for mutual benefit. Even when viewed from our country there was an impression of economic aggression and arrogant manners, and it was a situation which was symbolized by the expression ‘economic animal’“ (Mainichi Shinbun, 5.08.1977, in: Sudo 1992: 158).

Genau dieses Bild des ‚economic animal‘, das zwei Jahrzehnte Japans außenpolitisches Verhalten treffend beschrieb, sollte durch die Fukuda-Doktrin korrigiert werden. Mit dem Willen zur Übernahme auch politischer Verantwortung

²¹ Für den Originaltext der Rede siehe Fukuda (1977): <http://citrus.c.u-tokyo.ac.jp/projects/ASEAN/J-ASEAN/JAS19770807E%20Speech%20Fukuda.htm> [31.03.2009].

war es das Anliegen der Regierung, Südostasien zu zeigen, dass Japan gewillt war, eine aktivere Rolle zu spielen und so zumindest teilweise das politische Vakuum zu füllen, das durch den schrittweisen Abzug der USA entstanden war. Langfristig wurde jedoch ein großer Unterschied zwischen Anspruch und Wirklichkeit in der japanischen Politik deutlich. So spielte auch weiterhin die Wirtschaft die entscheidende Rolle in den Beziehungen. Sudo kritisiert vor allem die Diskrepanz zwischen der *„dramatic declaration of the Doctrine and its little substantive impact on international relations in Southeast Asia“* (Sudo 1992: 230f.).

Zwar sieht sich das offizielle Japan auch heute noch in der Tradition von Fukuda, aber insbesondere mit den politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen der Asienkrise wurden Rufe nach einer Neuformulierung der Fukuda-Doktrin lauter, die den veränderten Verhältnissen angemessener begegnen sollte. So betonte der damalige Premierminister Yasuo Fukuda am 22. Mai 2008 in seiner Rede auf einer internationalen Konferenz über die Zukunft Asiens zwar die weiterhin bestehende Gültigkeit der Fukuda-Doktrin: *„[...] I think, the Fukuda Doctrine is still very much alive“* (Fukuda 2008). Fast zeitgleich forderte der Generalsekretär der ASEAN, Surin Pitsuwan, jedoch eine Neufassung derselben: *„We have been waiting for the ‚Fukuda-two‘ doctrine“* (ASEAN Affairs 2008). Dieser Widerspruch in den Beziehungen zwischen Japan und ASEAN zeigt deutlich, dass auch im 21. Jahrhundert trotz zahlreicher Bekräftigungen eine gemeinsame Definition ihres Verhältnisses fehlt. Dem Wunsch nach Gleichberechtigung von Seiten der ASEAN steht noch immer ein vor allem ökonomisches Eigeninteresse Japans gegenüber.

Ein Lösungsvorschlag zur notwendigen Weiterentwicklung der Gedanken Fukudas könnte darin liegen, China und Südkorea stärker in die Regionalpolitik Japans einzubeziehen. Die Ausweitung der Fukuda-Doktrin auf diese beiden wichtigen Staaten in der Region könnte das regionale Mächtegleichgewicht positiv beeinflussen und so zur institutionellen Stabilität im Rahmen des ASEAN+3-Forums²² beitragen (vgl. Klein 2008: 54-74).

²² ‚ASEAN+3‘ umfasst neben den Staaten der ASEAN die nordostasiatischen Länder Japan, Südkorea und China.

Wie im nächsten Kapitel gezeigt werden soll, war die Asienkrise 1997/98 ein Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Japan und der ASEAN. Die durch die Krise angestoßenen Entwicklungen sorgten unter anderem dafür, dass eine Neuformulierung der langjährigen Prämisse japanischer Außenpolitik erforderlich wurde.

3. Die asiatische Währungs- und Finanzkrise von 1997 – Ein Wendepunkt

Die Asienkrise des Jahres 1997 stellt sowohl ein Schlüsselereignis für die Beziehungen Japans mit der südostasiatischen Subregion als auch für die Neuformulierung der japanischen Außenwirtschaftspolitik insgesamt dar. Das ostasiatische Wirtschaftswunder, welches für jahrzehntelanges Wachstum der sich rasch entwickelnden ostasiatischen Volkswirtschaften stand, fand durch das gleichzeitige Auftreten einer Schulden- und Währungskrise in den Sommermonaten 1997 ein abruptes Ende. Diese Kombination von Krisen (vgl. Dieter 1998: 4) hatte schwerwiegende ökonomische und politische Folgen für die gesamte Region und führte zu einer tief greifenden Reform der Finanzsysteme in Südostasien. Die damals ergriffenen Maßnahmen Japans, die eine erneute Krise verhindern sollten, stehen im Vordergrund dieses Kapitels. Durch sie veränderte sich auch das Machtverhältnis in der Region. In der direkten Nachfolgezeit der Baisse schien es, dass Japan – vor allem im Vergleich mit China, welches die Krise relativ unbeschadet bestehen konnte – an Einfluss auf die Staaten der Region verlieren würde. Dieter (1998: 35) sieht Japans damalige Rolle kritisch: *„Japan zeigt sich in der jetzigen Krise erneut unfähig, einen konstruktiven Beitrag zur Lösung zu leisten.“* Zehn Jahre nach deren Ende sieht die Bewertung anders aus. Zwar konnte sich China als Stabilitätsanker in der Region profilieren, aber auch Japan gelang es, durch seine Initiativen und Kooperationsbestrebungen wieder an Ansehen zu gewinnen: *„Die japanische Regierung trug [...] zu einer konstruktiven Bearbeitung der Asienkrise und einer Re-Regulierung des regionalen und perspektivisch auch des globalen Finanzsystems bei“* (Hummel 2006: 204).

Im folgenden Abschnitt geht es zunächst um die Ursachen und die Entwicklung der Asienkrise (3.1). Im weiteren Verlauf werden dann die Reaktionen Japans auf die Krise näher beleuchtet (3.2). Im Vordergrund stehen diejenigen Maßnahmen der japanischen Regierung, die zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit den Staaten der ASEAN in der Finanz- und Währungspolitik führten. Auch auf die aus der Krise entstandenen regionalen politischen Kooperationsformen soll eingegangen, der Fokus auf Japan jedoch nicht verloren werden. Anhand der Rolle Japans im

ASEAN+3-Prozess und bei der Formierung des Ostasiengipfels (EAS²³) soll vielmehr die neue außenwirtschaftspolitische Orientierung Japans deutlich gemacht werden. Das Kapitel schließt mit dem Versuch, erste Zwischenergebnisse vorzustellen (3.3).

3.1 Ursachen, Verlauf und Folgen der Asienkrise

Nach über einem Jahrzehnt steigender Investitionen aus dem Ausland und spektakulärer Wirtschaftswachstumswahlen in den boomenden Tigerstaaten Singapur, Hongkong, Südkorea und Taiwan und den so genannten Pantherstaaten Thailand, Malaysia, Indonesien und den Philippinen wurden diese aufstrebenden Volkswirtschaften durch die Instabilitäten des globalen Finanzsystems schwer in Mitleidenschaft gezogen. Die Folgen waren ein unvorhergesehener und plötzlicher Abzug des Fremdkapitals und ein Konjunkturabschwung, der sich letztlich zu einer Krise der gesamten Wirtschaftsregion Ostasien verstärkte. Besonders Thailand, Indonesien und Südkorea wurden schwer getroffen. In diesen Ländern kam es nach der Dollarkoppelung in den 1990er Jahren, die zur Stabilisierung ihrer heimischen Währung diente, nun zur Freigabe der Wechselkurse und damit verbundenen drastischen Währungsabwertungen (vgl. Dieter 1998: 5; Hummel 2006: 203).²⁴

Den Staaten Südostasiens, die durch vorausgegangene Liberalisierungen und Deregulierungen ihrer Finanzsysteme für eben jenen Investitionsboom und hohes Wirtschaftswachstum gesorgt hatten (vgl. Ito 1993: 403-413), wurde nun ihre gewachsene Abhängigkeit vom internationalen Finanz- und Wirtschaftssystem sowie der wirtschaftspolitischen Konditionalität²⁵ des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbankgruppe zum Verhängnis. Die wirtschaftliche Interdependenz zwischen den Ländern der Region sorgte außerdem für eine immer schnellere Ausbreitung der Krise. Da die schon bestehenden regionalen Organisationen der

²³ ‚EAS‘ steht für die englische Bezeichnung des Ostasiengipfels ‚East Asia Summit‘. Diesem seit 2005 jährlich stattfindenden Gipfeltreffen gehören neben der ASEAN+3 noch Indien, Australien und Neuseeland an. Siehe auch: Sakaeda (vgl. 2006).

²⁴ Für einen detaillierten chronologischen Ablauf der Krise siehe: Dieter (vgl. 1998: 38-53).

²⁵ Wirtschaftspolitische Konditionalität bezeichnet die vom IWF geforderten makroökonomischen Strukturanpassungen, z.B. Haushaltsdisziplin, Deregulierung und Privatisierung, bei der Kreditvergabe.

Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC²⁶) und ASEAN sich hilflos gegenüber der Krise zeigten, blieb den betroffenen Staaten nichts anderes übrig, als vom IWF konditionierte Gelder anzunehmen.

Daraufhin verstärkte sich das Streben, in der Region nach regionalen Kooperations- und Lösungsansätzen zu suchen, um zukünftig unabhängig von den westlich dominierten Geldgebern agieren zu können. Hierin ist die Katalysatorfunktion der Asienkrise zu sehen. Sie bedingte und beschleunigte den Prozess der tieferen wirtschaftspolitischen Vernetzung zwischen China, Japan, Südkorea und den Staaten der ASEAN und führte so zur Bildung des ASEAN+3-Forums und zu einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene. Die Regionalisierung²⁷ in Ostasien wurde dadurch auf eine neue Stufe gehoben (vgl. Klein 2008: 56).

Bei der Beantwortung der Frage, welche Gründe als ursächlich für den Ausbruch der Krise gelten können, kann man zwischen zwei Ansätzen unterscheiden. So betont Dieter (vgl. 1999: 17-33) exogene Faktoren wie die Zunahme von Instabilität und Volatilität durch die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen im Zuge der vorausgegangenen Liberalisierung der Kapitalmärkte und die Verantwortung institutioneller Investoren, Spekulanten und Rating-Agenturen mit ihrem prozyklischen Marktverhalten. Er hebt besonders die seiner Meinung nach falsche, die Krise noch verschärfende Politik des IWF hervor, die auf unangemessenen zins- und fiskalpolitischen Empfehlungen beruhe. Ebenso habe es an einer regionalen Macht gefehlt, die stabilitäts- und vertrauensbildend in die Krise hätte eingreifen können. Auch die vorhandenen regionalen Institutionen APEC und ASEAN hätten durch ihre Inaktivität nicht zur Lösung der Krise beigetragen.

²⁶ ‚APEC‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Asia-Pacific Economic Cooperation‘. Die APEC wurde 1989 auf Bestreben der USA, Japans und Australiens mit dem Ziel der Verbesserung der transnationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Anrainerstaaten des Pazifiks in Canberra gegründet und umfasst mittlerweile 21 Mitgliedsstaaten.

²⁷ Zur genaueren Definition des Begriffspaares Regionalisierung/Regionalismus siehe Hummel/Menzel (2000: 383-391). Der Begriff Regionalisierung (regionalization) steht für eine *„Verdichtung bzw. Konzentration internationaler Transaktionen zwischen nationalen Einheiten“*, der Begriff Regionalismus (regionalism) dagegen bezeichnet den *„institutionellen Zusammenschluss von Staaten zu supranationalen Einheiten“*. Der Integrationsprozess von ASEAN bzw. ASEAN+3 zeichnet sich bisher nicht durch die Übertragung von nationaler Souveränität auf die supranationale Ebene aus. Daher ist es treffender, in der Region Ostasien von Regionalisierung zu sprechen.

Für Stanley Fischer (vgl. 1998: 2) dagegen, der im Namen des IWFs die Asienkrise analysierte, stehen endogene Faktoren im Vordergrund. Aus seiner Sicht lagen die Ursachen der Asienkrise vor allem in falschen nationalen Wirtschaftspolitiken, der zu langen Bindung der Landeswährungen an den US-Dollar sowie schlechtem Krisenmanagement und sind demnach „*mostly homegrown*“ (Dieter 1998: 15f.).²⁸

Unabhängig vom jeweiligen Erklärungsansatz ist eine der Folgen der Asienkrise, dass der IWF mit seiner Intervention stark an Glaubwürdigkeit und Legitimität verloren hat und so das Bewusstsein und der Wille in Asien gestärkt wurde, in Zukunft regional auf eine erneute Krise reagieren zu können. Die Asienkrise führte damit zu einem Paradigmenwechsel in der regionalen Finanz- und Währungspolitik und setzte eine anhaltende Regionalisierung und Institutionalisierung in Ostasien in Gang:

„Die gemeinsame Erfahrung der Asienkrise sowie die mangelnde Effektivität regionaler Institutionen wie der ASEAN-Staatengemeinschaft bei der Krisenbewältigung als auch die dominante Rolle des Internationalen Währungsfonds haben in den Reihen der politischen und ökonomischen Eliten Ostasiens zu der Einsicht geführt, regionale Finanzkooperation zukünftig effizienter und vor allem unabhängiger von globalen Institutionen zu gestalten“ (Loewen / Minh 2005: 38).

Vor diesem Hintergrund soll nun Japans Außenwirtschaftsstrategie im Fokus stehen. Japans finanz- und währungspolitische Neuorientierung als Antwort auf die Asienkrise hatte erheblichen Anteil an der wirtschaftspolitischen Neuordnung der gesamten Region.

²⁸ Da für die vorliegende Arbeit vor allem die mittel- bis langfristigen Folgen der Asienkrise für den Integrationsprozess in Ostasien von Bedeutung sind, soll auf eine umfassende Analyse der politischen und wirtschaftlichen Krisenursachen verzichtet werden.

3.2 Japans finanz- und währungspolitische Kooperationsansätze als Reaktion auf die Asienkrise

Insbesondere Japan hat seit 1997 ein großes Interesse daran, Dreh- und Angelpunkt eines regionalen Finanzmechanismus noch vor China zu werden.

Loewen / Minh 2005: 38

Infolge der Asienkrise versuchte Japan seine vormals fast rein handelspolitisch motivierte Zusammenarbeit mit den Staaten der ASEAN um die finanz- und geldpolitische Ebene zu erweitern. Durch tiefere Integrationsbeziehungen wollte Japan seine politischen und wirtschaftlichen Interessen in der Region wahren und sich auch weiterhin als Führungsmacht positionieren.

Neben dem Vorschlag zur Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds (3.2.1) sollten vor allem die Miyazawa-Initiative (3.2.2) und die Chiang-Mai-Initiative (3.2.3) Japans Ansehen in der Region nachhaltig verbessern. Japans Ansatz einer kooperativen regionalen Finanz- und Währungspolitik fand auch in der Formulierung der Asian-Bond-Markets-Initiative (3.2.4) ihren Niederschlag. Schien es zuerst so, als ob Japan wegen eigener Probleme im Bankensektor nicht im geforderten Umfang unterstützend in die Krise eingreifen konnte, schaffte es die japanische Regierung gerade im Finanz- und Währungssektor, mit ihren Initiativen und Vorschlägen den Institutionalisierungsprozess entscheidend mitzugestalten (vgl. Yeo 2006: 267f.).

Mit dem ersten informellen Zusammenkommen des ASEAN+3-Forums noch während der Krise im Dezember 1997 und dem ersten Treffen der Finanzminister der ASEAN+3 im April 1999 in Manila wurde in Ostasien der Grundstein für eine stärkere regionale Kooperation in der Währungs- und Finanzpolitik gelegt. Fünf Initiativen trugen den ökonomischen Interdependenzen in der Region Rechnung und sollten zukünftige Finanzkrisen durch eine intensivere Zusammenarbeit verhindern. Die erste und wichtigste Maßnahme war die Einrichtung der Chiang-Mai-Initiative (CMI). Daneben wurde der ‚Economic Review and Policy Dialogue‘ (ERPD) eingerichtet und die ‚Asian-Bond-Markets-Initiative‘ (ABMI) gestartet. Des Weiteren wurde eine Forschungsgruppe gegründet, die durch Zusammenarbeit im akademischen und universitären Bereich einen Beitrag zur finanziellen Stabilität leisten sollte. Schließlich wurde von den Finanzministern der ASEAN+3 vereinbart,

die Überwachung von kurzfristigem Kapitalverkehr auf bilateraler Ebene zwischen den ASEAN+3-Staaten durch Daten- und Informationsaustausch zu verbessern. Japan ist bei all diesen Initiativen zentral eingebunden bzw. hat bei ihrer Entstehung und Weiterentwicklung mitgewirkt (vgl. MOF 2009).

Neben den beiden konkreten Maßnahmen in Form der CMI und der ABMI, die als Schlüsselinstrumente gelten können, sollte die neue finanzielle, regionale Zusammenarbeit unter dem Dach der ASEAN+3 vor allem auf einer Verbesserung des Informationsaustausches beruhen. Durch eine bessere Beobachtung der Finanzmärkte, eine verstärkte Überwachung kurzfristiger Kapitalströme und einen konstanten Datenaustausch zwischen den beteiligten Ländern sollte mehr Transparenz in der ostasiatischen Finanzpolitik geschaffen und das Hauptziel wirtschaftlicher Stabilität verwirklicht werden.

3.2.1 Die Idee eines Asiatischen Währungsfonds

Schon im September 1997 schlug Japan die Einrichtung eines Asiatischen Währungsfonds (AWF) vor, um so unabhängig von den Konditionen des IWF Südostasien mit Krediten zu versorgen und einen unmittelbaren Beitrag zur Lösung der Asienkrise zu leisten. Der AWF sollte mit 100 Mrd. US-Dollar ausgestattet werden. Die oppositionelle Haltung der USA, des IWF, aber auch der Europäischen Union und Chinas gegenüber diesem Vorstoß führte jedoch dazu, dass Japan schon im November desselben Jahres seinen Vorschlag zurückzog (vgl. Hummel 2006: 204). IWF und USA kritisierten, dass die vorgetragene Idee zur Gründung eines AWF mit weicheren Kreditkonditionen das Sanierungsprogramm des IWF untergraben würde. Besonders die USA fühlten sich von ihrem engen Verbündeten Japan übergangen und befürchteten, an Einfluss in der Region zu verlieren (vgl. Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 183). Der Rückzug der japanischen Regierung wurde umgehend als diplomatische Schwäche und ferner als ein Scheitern des japanischen Führungsanspruchs in Ostasien ausgelegt. Vor allem die fehlende Emanzipation vom Bündnispartner USA wurde bemängelt. Mittlerweile sieht jedoch auch in diesem Fall die Bewertung anders aus:

„Japan, contrary to most expectations, actually strengthened its position of leadership in the East Asia region during and in the

aftermath of the financial crisis. Indeed, [...] the most successful instance of Japan's control over policy outcomes has been its promotion of frameworks for regional monetary cooperation“ (Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 178).

Die Autoren betonen, dass auf dem Höhepunkt der Asienkrise eine gewisse Erwartungshaltung der südostasiatischen Länder gegenüber Japan bestand. Japan als vermeintliche regionale Wirtschaftsmacht kam damit die Aufgabe zu, einen Ausweg aus der Krise aufzuzeigen. Geling dies zunächst nicht, fanden sich die Grundgedanken eines regionalen Währungsfonds in den späteren, von Erfolg gekrönten Initiativen Japans wieder. Bemerkenswert ist dabei die diplomatische Flexibilität der japanischen Verhandlungsführer. Nachdem der erste Vorstoß eines multilateralen AWF scheiterte, gelang es Japan über bilaterale Ansätze in der Miyazawa- und Chiang-Mai-Initiative letztendlich doch, ein Rahmenwerk multilateraler Finanz- und Währungspolitik in der Region zu etablieren (vgl. Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 193). Die Vielfalt der Kanäle und Wege, auf denen Japan versucht, seine wirtschaftspolitischen Interessen zu verfolgen, zeigen deutlich den Einfluss der neuen ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik.

3.2.2 Die Miyazawa-Initiative

Im Rahmen der ‚*New Initiative to Overcome the Asian Currency Crisis*‘, die in Anlehnung an den damaligen Finanzminister Kiichi Miyazawa unter dem Namen Miyazawa-Initiative bekannt ist, stellte Japan im Oktober 1998 30 Mrd. US-Dollar in Form von bilateraler Finanzhilfe zur Verfügung. Durch ihre solidarischen und nachhaltigen Hilfszusagen konnte die japanische Regierung unter Premierminister Obuchi Keizo das Verhältnis zur ASEAN verbessern, welches in der unmittelbaren Krisenzeit 1997 durch ihr zögerliches Verhalten gelitten hatte. Die Initiative war vor allem deshalb populär, weil sie erstmals die Möglichkeit aufzeigte, erfolgreich abseits der gängigen Funktionsweise des IWF-Regimes zu handeln. Japan unterstrich damit seinen Willen, unkompliziert Hilfe zu leisten. Die Miyazawa-Initiative umfasste zum einen 15 Mrd. US-Dollar, die mittel- bis langfristig zur wirtschaftlichen Erholung den asiatischen Nachbarstaaten bereitgestellt wurden. Zum anderen waren weitere 15 Mrd. US-Dollar dazu vorgesehen, kurzfristigen Kapitalbedarf der Nehmerländer im Verlauf der anstehenden wirtschaftlichen

Reformen zu decken (vgl. MOF 1998). Neben Südkorea (6 Mrd. US-\$) waren es vor allem die ASEAN-Staaten Thailand (1,9 Mrd. US-\$), Malaysia (2,2 Mrd. US-\$), Indonesien (2,4 Mrd. US-\$) und die Philippinen (1,6 Mrd. US-\$), die die Gelder der Miyazawa-Initiative in Anspruch nahmen (vgl. Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 185).

Mit der Miyazawa-Initiative verließ Japan also seine kritische Position gegenüber einer weitgehenden Beteiligung an einem genuin ostasiatischen Regionalisierungsprozess: „*Despite the original reservations about participation in East Asian regionalism, the crisis 'compelled' Japan to become more involved in East Asia, and particularly with ASEAN*“ (Yeo 2006: 268). Gerade nach der offenen Ablehnung des japanischen Vorschlags zur Gründung eines AWF durch die USA hatte die Zuwendung Japans im Zuge der Miyazawa-Initiative Signalwirkung. Der Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der japanischen Nachbarstaaten wurde oberste Priorität eingeräumt, wobei man erstmals in Kauf nahm, dadurch seinen wichtigsten Verbündeten, die USA, zu verstimmen.

3.2.3 Die Chiang-Mai-Initiative

Chiang Mai is significant because even though it is still primarily bilateral in nature – forming a network of bilateral currency swap arrangements, or multiple bilateralism – it does represent a further step towards real multilateral and regional financial cooperation.

Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 186

Ausgehend vom zweiten Treffen der ASEAN+3-Finanzminister im thailändischen Chiang Mai wurde im Mai 2000 ein Netzwerk zwischen den 13 ostasiatischen Zentralbanken eingerichtet. Dieses Netzwerk umfasste im Februar 2009 16 bilaterale Beistandsverpflichtungen zwischen den Staaten China, Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, Singapur, Thailand und den Philippinen mit einem Gesamtwert von 83 Mrd. US-Dollar sowie dem zusätzlichen ASEAN-Swap-Abkommen zwischen den Mitgliedern der ASEAN im Wert von 2 Mrd. US-Dollar. Die einzelnen Abkommen haben jeweils einen Wert zwischen einer und zehn Milliarden US-Dollar. Diese sogenannten Devisen-Swap-Abkommen funktionieren als finanzielle

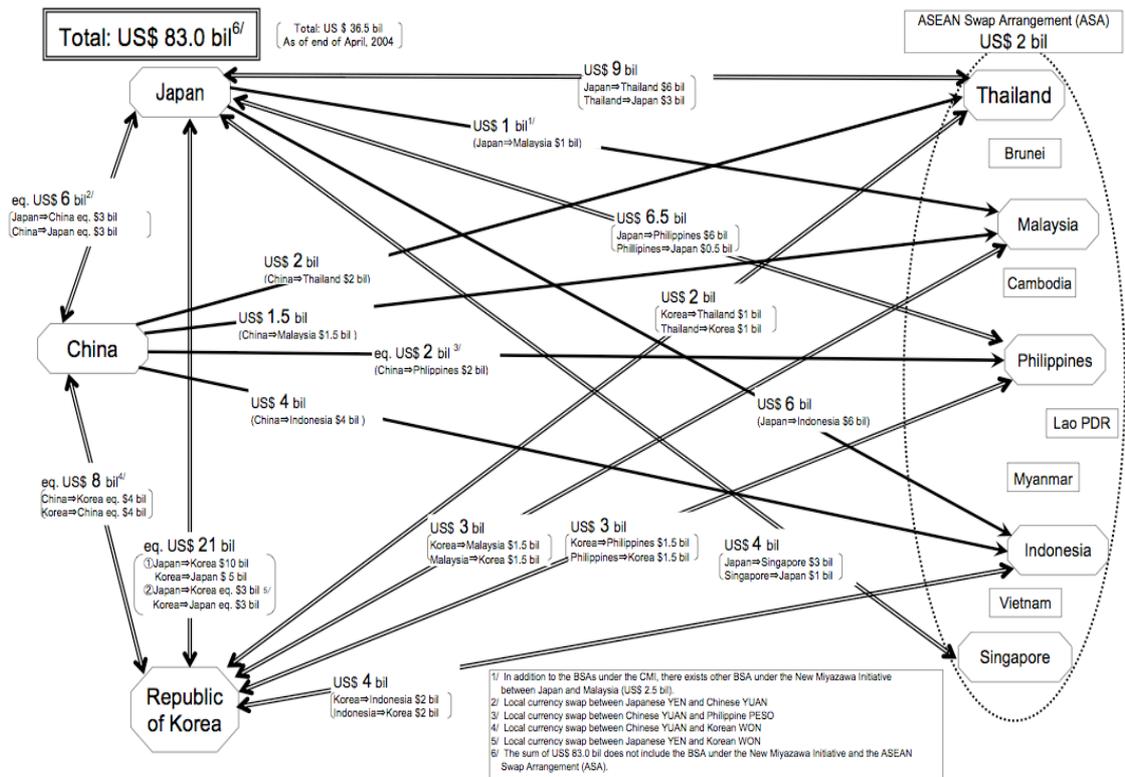
Reservemechanismen. Um Währungsspekulationen abzuwenden, besteht für die teilnehmenden Staaten die Möglichkeit, eine vorher festgesetzte Summe in US-Dollar zu leihen, um damit die eigene Währung durch Stützungskäufe zu stabilisieren. Eine weitere Funktion liegt darin, im Notfall kurzfristig Liquidität bereitzustellen um den entstehenden regionalen Finanzraum vor einer erneuten Währungskrise zu schützen (vgl. Hummel 2006: 204f). In der gemeinsamen Gipfelerklärung von 2000 wurden die Ziele und Maßnahmen der CMI wie folgt festgelegt:

„In order to strengthen our self-help and support mechanisms in East Asia through the ASEAN+3 framework, we recognized a need to establish a regional financing arrangement to supplement the existing international facilities. As a start, we agreed to strengthen the existing cooperative frameworks among our monetary authorities through the ‚Chiang Mai Initiative‘“ (MOF 2000).

In der folgenden Abbildung kann man das Netzwerk von gegenseitigen Swap-Abkommen in Ostasien im Überblick sehen. Es wird deutlich, dass Japan sowohl durch die Anzahl der Abkommen – es ist das einzige Land mit sieben Verträgen - als auch durch die Höhe der Geldsumme die zentrale Rolle bei der finanziellen Neuordnung in der Region einnimmt. So beläuft sich das Volumen der japanischen bilateralen Swap-Verträge auf 51,5 Mrd. US-Dollar (vgl. Abb. 6).

Abb. 6: Netzwerk von bilateralen Swap-Abkommen im Rahmen der Chiang-Mai-Initiative (Stand 2004).

Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI) (after inurement of the 3rd BSA between Japan and Thailand)



Quelle: MOF 2004.

Für die beteiligten Staaten war es besonders wichtig, zwar einerseits ein Instrumentarium zu kreieren, welches einen regionalen Selbsthilfemechanismus schaffte und dadurch Unabhängigkeit signalisierte, welches aber andererseits auch ergänzend zu den schon bestehenden internationalen Finanzorganisationen wirkt. Hieran knüpft jedoch auch die Kritik an die CMI an. Die Kreditvergabe ist auch weiterhin an die Konditionalitäten des IWF gebunden. Dadurch konnten nur 10% der Gelder unabhängig von den Bedingungen des IWF in Anspruch genommen werden. Zwar wurden mittlerweile die unbedingten Geldmittel auf 20% erhöht, aber „die Tatsache, dass immer noch 80% der liquiden Mittel über IWF-Mechanismen vergeben werden, unterstreicht das Bemühen der ASEAN+3-Finanzminister, das globale Finanzmanagement nicht zu unterwandern“ (Loewen/Minh 2005: 37).

Besonders Japan setzte sich dafür ein, die Inanspruchnahme der Swap-Kredite auch weiterhin an IWF-Auflagen zu knüpfen, um so der Befürchtung eines entstehenden

Yen-Blocks entgegenzuwirken. Auch die reicheren Nationen in der Region, China, Singapur und Brunei, unterstützen die japanische Position aus der Befürchtung heraus, ansonsten einseitig von den restlichen Staaten in Anspruch genommen zu werden (vgl. Hummel 2006: 205). Die institutionelle Ausrichtung der CMI folgt also dem Interesse Japans:

„In the case of the CMI, which can be effective only if states commit massive sums of money, the likely creditor states (especially Japan and China), clearly have the upper hand in institutional design, and indeed the CMI is effectively structured to protect their interests“ (Grimes 2006: 358).

Loewen und Minh bewerten die CMI insgesamt als ein wichtiges Element der regionalen Finanzkoordinierung in Ostasien, benennen aber auch einige Schwachpunkte. So leide die CMI an einer zu geringen Liquidität. Die Summe von 83 Milliarden US-Dollar erscheine gering im Vergleich zu den rund 2500 Milliarden US-Dollar, die als Währungsreserven bei den ostasiatischen Zentralbanken angelegt sind und über 60% der weltweiten Reserven ausmachen (vgl. Dieter 2007c: 129). Dabei liegt die faktische Krisenliquidität sogar noch niedriger, da der bilaterale Charakter der CMI nur die Freigabe geringer Summen ermöglicht. So könnte z.B. Malaysia im Rahmen der CMI insgesamt nur auf sechs Milliarden US-Dollar zugreifen, die vertraglich in den bilateralen Swap-Abkommen mit Japan (1 Mrd.), China (1,5 Mrd.), Südkorea (1,5 Mrd.) und der ASEAN (2 Mrd.) festgelegt sind (vgl. Abb. 6). Es stellt sich also die Frage, wie wirksam die CMI im Falle einer erneuten Währungskrise sein könnte.

Grimes hält dem entgegen, dass die Summen, die den Staaten im Krisenfall durch die CMI zur Verfügung stehen, schon jetzt größer sind als ihre IWF-Quoten²⁹. Thailand z.B. hat mittels der CMI Zugang zu 9 Mrd. US-\$, wobei es gegenüber dem IWF nur Anspruch auf 1,5 Mrd. US-\$ hat. Besonders vorteilhaft an der CMI ist außerdem die schnelle Bearbeitung einer Anfrage. So können CMI-Gelder innerhalb weniger Tage ausgegeben werden – im Gegensatz zur üblichen Bearbeitungszeit von IWF-Krediten von etwa einem Monat (vgl. Grimes 2006: 359).

Als Fazit kann festgehalten werden, *„dass die regionale Finanzkooperation im Bereich der Swap-Arrangements funktioniert, dynamisch ist und mittelfristige*

²⁹ Zur Funktionsweise der IWF-Quoten siehe: IMF (2008), <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> [31.03.2009].

Optionen der Institutionalisierung erkennen lässt“ (Loewen/Minh 2005: 38). Der Möglichkeit einer Weiterentwicklung der CMI zu einem Asiatischen Währungsfond stehen Loewen und Minh dennoch kritisch gegenüber. Es bestehe die Gefahr, dass es zu „*Überlappungen und Redundanzen*“ (Loewen/Minh 2005: 38) bei der Funktions- und Wirkungsweise eines regionalen Währungsfonds und den schon bestehenden globalen Institutionen kommt. Außerdem würde ein Asiatischer Fond keine strenge Politik gegenüber seinen Mitgliedern verfolgen und damit kein effektives Instrument im regionalen Finanzmanagement darstellen.

2005 und 2006 wurde auf weiteren Treffen der ASEAN+3-Finanzminister ein Ausbau der CMI festgelegt. Die Schaffung eines kollektiven Entscheidungsfindungsprozesses („*collective decision-making mechanism*“) stellt einen für asiatische Kooperationsstandards sehr weit reichenden Ansatz dar (vgl. Loewen/Minh 2005: 25). Auch wurde auf dem neunten Treffen 2006 in Hyderabad eine Arbeitsgruppe geschaffen, die die Möglichkeit zur Multilateralisierung der bislang bilateralen Abkommen überprüfen soll. Über die Vergabe von Geldern und Krediten im Falle einer Währungsspekulation soll zukünftig die gesamte Staatengruppe der ASEAN+3 entscheiden und nicht mehr, wie anfangs vorgesehen, einzelne Länder (vgl. Loewen/Minh 2005: 37).

Auf dem Treffen in Madrid im Mai 2008 wurden die Kerngedanken der CMI noch einmal bestätigt. Neben der Art und Weise, wie die CMI multilateralisiert werden kann, nämlich „*that a self-managed reserved pooling arrangement governed by a single contractual agreement is an appropriate form of multilateralisation*“, wurden auch die zwei Hauptziele der Initiative, erstens „*to address short-term liquidity difficulties in the region*“ und zweitens „*to supplement the existing international financial arrangements*“ (MOF 2008) erneut betont.

3.2.4 Die Asian-Bond-Markets-Initiative

Auf dem sechsten Gipfeltreffen der ASEAN+3-Finanzminister 2003 in Manila wurde die Asian-Bond-Markets-Initiative³⁰ beschlossen. Ebenso wie die CMI wird die ABMI größtenteils durch die japanische Regierung finanziert. Die ABMI hat das Ziel, Währungs- und Laufzeitinkongruenzen („*currency and maturity mismatches*“) im regionalen Kreditwesen zu reduzieren und dadurch die unterentwickelten Finanzmärkte in Asien vor der Volatilität kurzfristiger Kapitalbewegungen zu schützen. Durch den Aufbau eines asiatischen Bondmarktes³¹ soll eine bessere Nutzbarkeit asiatischer Sparanlagen für asiatische Investoren geschaffen werden. In einem Interview des damaligen thailändischen Ministerpräsidenten Thaksin Shinawatra wird diese Funktion deutlich: Er erhoffte sich, dass „*überschüssiges Kapital in einem asiatischen Land den Wohlstand in einem anderen Land schaffen*“ würde (in: Loewen/Minh 2005: 33). Die ABMI ist vor allem darauf gerichtet, infrastrukturell die Voraussetzungen für zunächst lokale und mittelfristig regionale Anleihenmärkte aufzubauen. Zwei Bereiche stehen dabei im Vordergrund: „(1) *facilitating access to the market through a wider variety of issuers and types of bonds*“; „(2) *enhancing market infrastructure to foster bond markets in Asia*“ (MOF 2003).

Auf dem Gipfeltreffen 2008 in Madrid wurde eine neue ABMI-„Roadmap“ beschlossen. Dieser neue Fahrplan benennt vier Aufgaben der ABMI: Zum einen soll die Angebots- und Nachfrageseite der lokalen Bondmärkte gestärkt werden, zum anderen die rechtlichen Rahmenbedingungen verbessert und ausgebaut werden.

„First, the new ABMI Roadmap focuses on the four key areas: (1) promoting issuance of local currency-denominated bonds, (2) facilitating the demand of local currency-denominated bonds, (3) improving regulatory framework, and (4) improving related infrastructure for the bond markets. The Steering Group will be established to monitor and coordinate the activities of the four Task Forces in charge of those areas“ (ASEAN 2008).

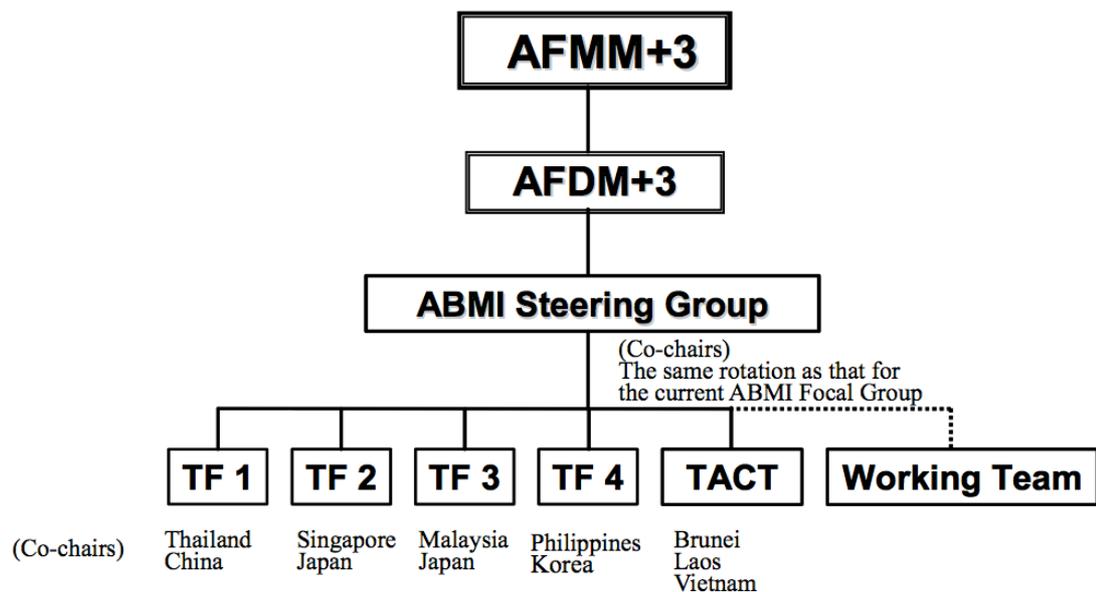
³⁰ Die von der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) betriebene Homepage ‚AsianBondsOnline‘ gibt einen sehr guten Überblick über den aktuellen Stand der regionalen Bondentwicklung in Ostasien, <http://asianbondsonline.adb.org/regional/regional.php> [31.03.2009].

³¹ Bondmärkte sind Finanzmärkte, auf denen festverzinsliche Wertpapiere und Anleihen gehandelt werden. Es handelt sich dabei um Schuldverschreibungen, die sich durch eine feste Verzinsung, eine vorgegebene Laufzeit und eine bestimmte Tilgungsform auszeichnen (vgl. bpb 2004: 421, 432).

Außerdem wurde die Struktur und Arbeitsweise der ABMI weiter institutionalisiert. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die zukünftige Funktionsweise der ABMI (vgl. Abb. 7). Vier Arbeitsgruppen arbeiten zu den oben genannten Themenbereichen. Dem Lenkungsausschuss kommt die zentrale Funktion innerhalb der ABMI zu. Er koordiniert zwischen den Arbeitsgruppen und leitet die erzielten Ergebnisse und Erkenntnisse an das Treffen der ASEAN+3-Finanzdelegierten (AFDM+3) weiter. Diese wiederum berichten den ASEAN+3-Finanzministern (AFMM+3). Zudem wurde ein dreistufiger Zeitplan entwickelt, der die Bearbeitung der unterschiedlichen Themen nach Dringlichkeit ordnet.

Abb. 7: Die neue Arbeitsstruktur der ABMI.

New Working Structure of the ABMI



Quelle: AsianBondsOnline 2008.

Mit dieser neuen institutionellen Ausrichtung spielt die ABMI eine wichtige Rolle bei der technischen Hilfestellung zur Einrichtung von Anleihe- und Bondmärkten in den finanzpolitisch unerfahrenen Ländern in der Region (vgl. Loewen/Minh 2005: 34). Das technische Assistenz- und Koordinationsteam (TACT³²) übernimmt diese Aufgabe und trägt so zur Verringerung der vorhandenen Unterschiede in der Entwicklung asiatischer Bondmärkte bei.

³² ,TACT' kürzt ,Technical Assistance Coordination Team' ab.

Insgesamt kann man hinter der ABMI das Anliegen der ostasiatischen Staaten erkennen, sowohl den Informations- als auch den Kapitalfluss zwischen den beteiligten Volkswirtschaften zu erhöhen und damit eine erneute Finanzkrise zu verhindern:

„Hinter der dynamischen Entwicklung der ABMI steckt vordergründig sicher das Interesse an stabilen Finanzierungsquellen. Man findet eine nach innen gerichtete, aktive und auf Sicherheit bedachte Marktliberalisierung vor, deren Antriebsmotor das geteilte und gemeinsam zutage geförderte Wissen um die Vorteile des Finanzmarktes ist“ (Loewen/Minh 2005: 36).

Japan hat bei der Einrichtung der ABMI eine führende Rolle inne. Einerseits besitzt es das technische Know-how für die Installierung von komplexen lokalen Bondmärkten. Andererseits prägt Japan auch durch seine Finanzierung verschiedener Forschungsgruppen innerhalb der ASEAN+3 bzw. der ABMI diesen Prozess auf besondere Weise. Seine ambitionierte Stellung kann man auch daran erkennen, dass es als einziges Land in mehreren Arbeitsgruppen der neuen ABMI-Roadmap vertreten ist (vgl. Abb. 7).

3.3 Zwischenergebnis

Vor dem Hintergrund des in der Einleitung vorgestellten Modells der monetären Integration nach Dieter und Higgott (vgl. 2003) soll nun eine Zwischenbilanz der regionalen Geld- und Finanzpolitik in Ostasien gezogen werden. Vorab lässt sich festhalten, dass Japan die zentrale Rolle im Prozess der monetären Integration Ostasiens spielt. Vor allem nach der Asienkrise übernahm die japanische Regierung Verantwortung und zeigte durch konkrete Maßnahmen wie die Chiang-Mai-Initiative, die Miyazawa-Initiative, aber auch den Vorstoß zur Gründung eines asiatischen Bondmarktes Handlungsbereitschaft.

Der erste Schritt im Konzept der monetären Integration besteht in der Schaffung eines regionalen Liquiditätsfonds. Japans direkter Vorschlag, einen Asiatischen Währungsfond zu gründen, konnte sich zwar nicht durchsetzen, aber das durch die CMI geschaffene Netzwerk von gegenseitigen Beistandsverpflichtungen übernimmt de facto dieselbe Rolle. In diesem Sinne kann die erste Stufe als erfüllt angesehen werden. Die errichteten Kontroll- und Überwachungsinstanzen sorgen für zusätzliche

Transparenz und Vertrauen, wodurch dieses noch junge System monetärer Zusammenarbeit an Stabilität gewinnt.

Beim nächsten Integrationsschritt dagegen – der Schaffung eines regionalen Währungssystems mit flexibel gekoppelten Währungen – sind noch keine Fortschritte erkennbar. Zu Recht hinterfragt Hayo (vgl. 2006: 77-97), anknüpfend an die Theorie optimaler Währungsräume von Mundell (vgl. 1961), ob in Ostasien die strukturellen Voraussetzungen zur Schaffung einer Gemeinschaftswährung gegeben sind. Sein Ergebnis lautet:

„Die ASEAN-Länder haben es zwar geschafft, den politischen und ökonomischen Dialog weiter zu vertiefen. Trotzdem erscheinen sie als Gruppe zurzeit noch recht heterogen und es fehlt ein Integrationskatalysator [...]. Trotz eines erstaunlichen Grades an Symmetrie im Verlauf von Konjunktur, Inflation und nominalen Zinsen sind daher die Voraussetzungen für die Einführung einer gemeinsamen Währung auf absehbare Zeit nicht erfüllt“ (Hayo 2006: 95).

Dennoch sieht der Autor die bisher gemeinsam unternommenen Integrationsbestrebungen als einen Ausgangspunkt für weitergehende Integrationsschritte in „klassischer funktionalistischer Weise“ (Hayo 2006: 96).

„Der neoliberale Institutionalismus sowie die ihm zeitlich und konzeptionell vorausgehenden funktionalistischen Ansätze besitzen ohne Zweifel das größte Erklärungspotenzial für das Phänomen finanzieller Kooperation in Ostasien“ (Loewen/Minh 2005: 39).

Das Konzept der monetären Integration bildet somit einen guten Erklärungsansatz für den regionalen Integrationsprozess in Ostasien. Man muss jedoch feststellen, dass aktuell in der Region mehrere Integrationsprozesse parallel zueinander verlaufen. Hierbei sind zwei Entwicklungen voneinander zu unterscheiden.³³ Zum einen der Trend zur multilateralen Kooperation in der Geld- und Währungspolitik und zum anderen der Trend der zunehmend bilateral geprägten Zusammenarbeit in der Handelspolitik (vgl. Dieter/Higgot 2003). Japans Rolle in der regionalen Handelspolitik und der Einfluss der neuen Außenwirtschaftsstrategie auf das regionale Handelssystem sind Thema des folgenden Kapitels.

³³ Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in der Region in Form des ASEAN Regional Forums (ARF) wird, um den Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zu sprengen, nicht in die Fragestellung einbezogen.

4. Japans Paradigmenwechsel in seiner Außenwirtschaftsstrategie

Perhaps the most interesting development has been the shift in the position of the Japanese government. Officially committed to a global approach until the late 1990s, Japan has now enthusiastically endorsed the rhetoric of bilateral and regional free trade areas.

Lincoln 2004: 11

Seit Beginn des neuen Jahrtausends lässt sich ein Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftsstrategie beobachten. Die neue Richtung der außenwirtschaftspolitischen Orientierung Japans manifestiert sich in der neuen sogenannten ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik. Insbesondere die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten mit ihren dynamischen Märkten und ihrer Schlüsselposition zwischen Japan, China und Indien spielen darin eine wichtige Rolle. Die rasante Zunahme von bilateralen Freihandels- und Partnerschaftsabkommen zwischen Japan und einzelnen ASEAN-Staaten in den letzten Jahren zeigt deutlich eine Verschiebung der japanischen Außenwirtschaftsstrategie. Wie schon in der einleitenden These dargelegt, galt Japan jahrzehntelang als Anhänger eines multilateralen, von GATT und WTO geprägten, Handelssystems. In den vergangenen Jahren lässt sich jedoch beobachten, wie Japan über neue Wege, vor allem bilaterale und präferentielle Abkommen, seine Wirtschafts- und Handelsbeziehungen gestaltet.

Nachdem im zweiten Kapitel die besondere Qualität der japanisch-südostasiatischen Beziehungen Gegenstand war und im vorangegangenen Kapitel auf die Rolle der Asienkrise bei der Neuformulierung der Außenwirtschaftspolitik eingegangen wurde, sollen im Verlauf dieses Kapitels weitere Erklärungen für den Paradigmenwechsel in der japanischen Politik geliefert werden (4.1). In einem zweiten Schritt wird außerdem ein Blick auf die Akteursebene geworfen. Es soll herausgearbeitet werden, welche staatlichen und nichtstaatlichen Akteure hinter dem Politikwechsel in Japan stehen und mit welchen Interessen diese Akteure die japanische Außenwirtschaftspolitik beeinflussen (4.2). Anschließend sollen die drei Ebenen der ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik in den Mittelpunkt der Analyse gerückt werden (4.3). Eine besondere Betonung liegt dabei auf der bilateralen Ebene, die als

Kern der neuen außenwirtschaftspolitischen Doktrin bezeichnet werden kann und die wichtigste Neuerung darstellt.

4.1 Ursachen und Gründe für die japanische Neuorientierung

Für den Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftsstrategie lässt sich eine Vielzahl von Ursachen finden, die sich teilweise gegenseitig bedingen, teilweise jedoch auch unabhängig voneinander wirken. Die folgenden Punkte sollen in dieser Arbeit im Vordergrund stehen: Durch das Anwachsen eines weltweiten Netzwerkes von regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen sowie dem Stillstand in der aktuellen multilateralen Doha-Welthandelsrunde hat sich das globale Handelsregime nachhaltig verändert (4.1.1). Wurden die weltweiten Handelsbeziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg durch multilaterale Liberalisierungsrunden unter dem institutionellen Dach des GATT und später der WTO geprägt, setzen vor allem die USA und die EU seit Beginn der 1990er Jahre auch verstärkt auf regionale und bilaterale Wirtschaftsintegration. Der EU-Binnenmarkt in Europa sowie die NAFTA in Nordamerika sorgten als dynamische und wettbewerbsfähige Wirtschaftsblöcke dafür, dass in Japan die Befürchtung laut wurde, international mehr und mehr isoliert zu werden, baue man auch weiterhin nur auf Multilateralismus (4.1.2). Chinas wirtschaftlicher und politischer Aufstieg verstärkte dieses Gefühl bei den japanischen Entscheidungsträgern. Vor allem der Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen China und ASEAN führte Japan deutlich vor Augen, dass es im Begriff ist, seine ökonomische Dominanz in Ostasien in Zukunft zumindest mit China teilen zu müssen (4.1.3). Neben diesen außenwirtschaftspolitischen Gründen spielen auch innenpolitische Überlegungen eine wichtige Rolle. Durch den Abschluss von EPAs soll innenpolitischer Druck erzeugt werden, um Strukturreformen in sensiblen Bereichen der Binnenwirtschaft zu erwirken. Vor allem der stark abgeschottete und wenig profitable japanische Agrarmarkt steht hier im Mittelpunkt des Interesses (4.1.4). Auch soll noch einmal gesondert auf das identitätsstiftende Moment der Asienkrise eingegangen werden (4.1.5). Die von allen ostasiatischen Staaten geteilte Krisenerfahrung führte zu einem verstärkten Interesse an innerasiatischer Zusammenarbeit (vgl. Burgschweiger 2006: 20-22; Ravenhill 2008: 80-85).

4.1.1 Der weltweite Boom bilateraler Freihandelsabkommen und das Scheitern des Multilateralismus in Doha

The last two decades have witnessed a proliferation of formal regional trade arrangements (RTAs) mostly in the form of free trade areas (FTAs). The interest in forging bilateral trade agreements (BTAs) has further increased the number of FTAs over recent years [...]. There is strong demand to form or to join all kinds of RTAs on political grounds. As Bhagwati (1997) puts it, „No politician is happy unless he has put his signature on at least one of them.“

Menon 2007: 254

In den 1990er Jahren setzte ein globaler Wettlauf bei der Unterzeichnung von bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen ein. Von 1948 bis 1994 verzeichnete das GATT 124 Bekanntmachungen solcher Abkommen. Seit Gründung der WTO 1995 sind fast 300 neue FTAs hinzugekommen und bis Ende 2008 sind 230 dieser Handelsabkommen in Kraft getreten. Die WTO geht davon aus, dass bis 2010 etwa 400 regionale FTAs implementiert sein werden. Die überwiegende Mehrheit – etwa 90% der Abkommen – sind reine FTAs, die restlichen 10% etablieren dagegen weitergehende Zollunionen (vgl. WTO 2009a).³⁴

Hinzu kommt, dass ein immer größerer Anteil des Welthandels innerhalb regionaler Freihandelszonen stattfindet. Lag der Anteil im Jahr 2000 noch bei 43,2%, wurde 2005 schon über die Hälfte des Welthandels in regionalen FTAs abgewickelt (vgl. Nabers 2005: 26).

„In 2005, for the first time ever, more trade was carried out in preferential agreements than under the most-favoured-nation clause. Article 1 of the General Agreement on Tariffs and Trade, the most-favoured-nation clause, has degenerated into the least-favoured-nation clause, [...]“ (Dieter 2007a: 81).

Waren die USA und die EU anfangs die antreibenden Akteure hinter diesem Prozess, verfolgen seit der Jahrtausendwende immer mehr Länder eine zunehmend bilaterale bzw. regionale Handelspolitik. Neben den OECD-Staaten Australien, Neuseeland und Kanada nutzen vor allem aufstrebende Schwellenländer bilaterale Abkommen,

³⁴ Im Januar 2009 hat die WTO (2009b) eine neue Datenbank online gestellt, die einen umfassenden Überblick über bei der WTO gemeldete FTAs bietet. Siehe dazu: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [28.03.2009].

um ihre Handelspolitik nach dem Scheitern der aktuellen Doha-Runde weiter zu liberalisieren. Insbesondere Singapur, Mexiko, Südafrika und Chile können als jeweilige regionale Vorreiter dieser Entwicklung gelten (vgl. Ravenhill 2008: 82). Viele der von diesen Ländern abgeschlossenen FTAs gehen über herkömmliche Zollsenkungen und Liberalisierungen im Bereich des Güter- und Dienstleistungshandels hinaus und werden als ‚WTO-Plus‘-Abkommen bezeichnet. Im Sinne einer tiefgehenden wirtschaftlichen Integration („*deeper integration*“) regeln sie z.B. auch die Harmonisierung von Investitionsregeln, gleichen nationale Wettbewerbspolitiken an und setzen Standards im Bereich öffentlicher Beschäftigung.³⁵

Ostasien dagegen, mit Ausnahme Singapurs, folgte diesem Trend zunächst nicht. Dies führte soweit, dass China, Japan, Korea und Taiwan zu den wenigen wichtigen Wirtschaftsmächten gehörten, die keine bilaterale Handelspolitik verfolgten. Nach der Jahrhundertwende kam es jedoch auch in Ostasien zu einer Interessenverschiebung und einer Abkehr von früheren außenwirtschaftspolitischen Prioritäten (vgl. Ravenhill 2008: 79). Innerhalb weniger Jahre wurde Ostasien zum globalen Zentrum bilateraler Freihandelsabkommen:

„Subsequently, East Asian countries have been rapidly making up for lost time: more than 60 PTAs involving them are currently being implemented or negotiated, and a couple of dozen more are the subject of semiofficial study groups. East Asia is now the world’s most active region for the negotiation of PTAs“ (Ravenhill 2008: 79).

Im Zentrum dieser Entwicklung steht die ASEAN, wobei vor allem Singapur und Thailand auf eine offensive FTA-Strategie setzen und sich als Drehscheibe des Freihandels in Ostasien positionieren möchten. So hatte Singapur im Juni 2008 15 Abkommen abgeschlossen und stand bei über 12 weiteren in Verhandlung. Thailands Bilanz belief sich zum gleichen Zeitpunkt auf jeweils neun abgeschlossene und neun in Verhandlung befindliche Verträge (vgl. Tab. 1).

Auch die Japanische Außenhandelsorganisation (JETRO³⁶) schreibt der ASEAN eine herausgehobene Stellung zu und fasst in ihrem Weißbuch 2007 zusammen:

³⁵ Da diese Themen erstmals auf dem WTO-Gipfel 1997 in Singapur diskutiert wurden, werden sie auch als ‚Singapur-Themen‘ bezeichnet.

³⁶ ‚JETRO‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Japanese External Trade Organization‘. Der japanische Name lautet ‚Nihon Bōeki Shinkō Kai‘ (日本貿易振興会).

„The center of the FTA network that covers the Asia-Pacific region is ASEAN. In Addition to promoting the liberalization of trade and investment within itself, ASEAN has actively sought to conclude FTAs with other countries in the Asia-Pacific region outside its area with the aim of becoming the hub for this region“ (JETRO 2007: 109).

Ungeachtet dieser Entwicklung verfolgen auch die drei nordostasiatischen Staaten China, Südkorea und Japan mittlerweile ihre eigene FTA-Strategie. Diese stehen zwar in Konkurrenz zueinander, teilweise begrüßen Autoren jedoch auch die durch dieses Konkurrenzverhältnis angestoßene Institutionalisierungsdynamik in Ostasien (vgl. Yoshimatsu 2005). So prognostiziert Ziltener (vgl. 2005a: 296) als mittelfristiges Entwicklungsszenario das parallele Bestehen von drei Freihandelszonen in der Region. Die ASEAN-China-, ASEAN-Korea- und ASEAN-Japan-Abkommen könnten demnach das handelspolitische Grundmuster für die institutionelle Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen bilden.

Da also mittlerweile die *„wirtschaftlich stärkeren ASEAN-Länder eine mehr oder weniger aktive bilaterale FTA-Politik“* (Ziltener 2005a: 281) betreiben, gibt es in Ostasien eine Vielzahl miteinander konkurrierender FTA-Strategien. Japan hat aufgrund seiner großen administrativen Kapazitäten in den letzten Jahren ebenfalls eine fundierte, vielschichtige Strategie entwickelt. Inwiefern die Außenwirtschaftsstrategien der EU und der USA Japan bei der Formulierung als Vorbild dienen, soll Gegenstand des folgenden Abschnitts sein.

4.1.2 Orientierung an EU und NAFTA als Modellen erfolgreicher regionaler Wirtschaftsintegration

The aggregate shifts over time – from bilateral to multilateral to regional/preferential – suggest that there is an evolutionary progression that has brought the substance of Japanese trade diplomacy closer in line to that of the other advanced industrial actors, such as the United States and the European Union (EU).

Pekkanen 2005: 78

Der Wandel der außenhandelspolitischen Ansätze der EU und der USA sorgte für Reformdruck auf die Konzeption japanischer Außenhandelspolitik. Wie Pekkanen im Zitat oben andeutet, passte Japan seine Handelspolitik allmählich an die der

beiden wichtigsten Wirtschaftszentren an. Deren Strategiewechsel markierte am deutlichsten die Gründung der NAFTA 1994. Spätestens seit Antritt der Bush-Administration im Jahr 2001 verfolgt die USA offen eine bilaterale Wirtschafts- und Handelspolitik (vgl. Bhagwati 2008: 37-40).

Für die Japaner wurde die NAFTA insofern zum Wegbereiter und Vorläufer ihrer eigenen Wirtschaftspartnerschaften, da sie eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen einem bereits hoch entwickelten und einem noch in der Entwicklung befindlichen Land symbolisierte. Für die FTA-Strategen bei der JETRO repräsentiert die NAFTA also genau die Art von Wirtschaftsbeziehung, die aus japanischer Sicht wünschenswert für den asiatisch-pazifischen Raum ist. Als ebenfalls vorbildhaft wird die Integration Mexikos in das US-amerikanische Produktionsnetzwerk gesehen. Die JETRO äußert die Hoffnung, dass NAFTA-ähnliche FTAs in Ostasien japanischen Firmen den weiteren Auf- und Ausbau ihres Produktionsnetzwerkes in Südostasien und China ermöglichen (vgl. JETRO 2007: 111f.).

Als langfristiges Vorbild für regionale Wirtschaftsintegration gilt Japan jedoch weithin die EU. Insbesondere im Zusammenhang mit den Diskussionen über eine zukünftige Ostasiatische Gemeinschaft beobachtet Japan den europäischen Integrationsprozess in weitergehenden Bereichen wie der Personenfreizügigkeit und der Währungsunion. Hierzu steht im Weißbuch der JETRO: *„There is a likelihood that movements aimed at achieving a high degree of integration, as found in the EU, in the Asia-Pacific region will take concrete form in the long term“* (JETRO 2007: 114). Besonders beeindruckt zeigen sich die FTA-Planer der JETRO (2008: 111) auch von der ‚Global Strategy‘ der EU:

„In October 2006, the European Commission established a new axis within its trade policies. Named ‚Global Europe‘, this new strategy is aimed at concluding FTAs with the emerging-market countries with high market potential but sticking to tariff and non-tariff trade barriers in many aspects.“

Die europäische ‚Global Strategy‘ deckt sich mit dem Interesse Japans, seine Wirtschaftsbeziehungen zu wichtigen Schwellenländern zu intensivieren und zu diesem Zweck weitere EPAs abzuschließen.

Insgesamt orientiert sich Japan stark an der Außenwirtschaftsstrategie der USA und der EU. Als Zentrum des dritten Weltwirtschaftsblockes liegt es auch in Japans Interesse, seine unmittelbare Nachbarregion Ostasien gemäß seinen wirtschaftspolitischen Interessen zu gestalten. Um dabei nicht gegenüber der EU und der USA ins Hintertreffen zu geraten, empfiehlt JETRO (2008: 184): *„It is required that Japan continues to promote high-level and comprehensive FTAs so as to avoid being placed at a disadvantage compared to Europe and the U.S. in the battle over FTAs.“*

Weiterhin teilt Japan gemeinsam mit der EU und den USA seinen Wunsch nach ‚WTO-Plus‘-Abkommen. Diese Art von Handelsabkommen gibt den teilnehmenden Staaten die Möglichkeit, auch in einem kleineren Rahmen, d.h. regional oder bilateral, Handelsliberalisierungen zu beschließen und außerhalb der stockenden WTO-Verhandlungen aktiv Handelspolitik zu betreiben. Außerdem garantieren ‚WTO-Plus‘-Abkommen im Gegensatz zu den langwierigen Verhandlungen in den multilateralen WTO-Runden oft schnelle Vertragsabschlüsse und sind dadurch umso attraktiver für die Vertragspartner. *„The world-class FTAs such as NAFTA and the EU are comprehensive, and Japan’s EPAs also cover not only tariffs and investment, but also other areas including bilateral cooperation“* (JETRO 2007: 108).

Neben den beiden traditionellen Wirtschaftsmächten EU und USA kommt dem Nachbarn China eine wachsende Bedeutung bei der Gestaltung der japanischen Außenwirtschaftsstrategie zu. Chinas Rolle soll daher im nächsten Abschnitt thematisiert werden.

4.1.3 Herausforderung durch Chinas wirtschaftlichen und politischen Aufstieg

Die global bedeutsamste Entwicklung im Asien-Pazifik-Raum stellt gegenwärtig der Aufstieg Chinas dar: Spätestens ab der Jahrtausendwende begannen sich die Machtverhältnisse in der Region zugunsten der Volksrepublik China zu verschieben.

Gu 2007: 359

Durch die spektakulären wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Erfolge in den letzten 20 Jahren erwächst China mehr und mehr zum natürlichen Konkurrenten

Japans um die regionale Vorherrschaft in Ostasien (vgl. u.a. Gu 2007; Machetzki 2004). Diese veränderte Machtkonfiguration sorgt dafür, dass Japan bei der Formulierung seiner internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik die chinesische Position und Strategie verstärkt berücksichtigen muss. Insbesondere die Befürchtung Japans, bei der zukünftigen Gestaltung des Wirtschaftsraumes Ostasien ‚ausgelassen‘ zu werden, spielte eine wichtige Rolle beim Politikwechsel. Seitdem auch China offen auf eine bilaterale Handelsstrategie setzt (vgl. Nabers 2007: 51), finden in Japan die Befürworter von Bilateralismus und Regionalismus mehr Gehör. Der zügige Abschluss von EPAs wird von beiden Seiten als Instrument gesehen, die regionalen Wirtschaftsbeziehungen den eigenen Vorstellungen nach zu ordnen.

Der japanische Versuch, auf bilateraler Ebene Freihandelsabkommen abzuschließen, kann demnach als Reaktion auf den wachsenden Einfluss Chinas in Südostasien interpretiert werden. Vor allem Chinas Initiative zur Gründung einer gemeinsamen Handelszone mit den ASEAN-Staaten im Jahr 2000 beschleunigte Japans handelspolitische Neuorientierung. Soeya (2003: 56) argumentiert: *„These China-ASEAN initiatives prompted the Koizumi government to develop its own regional strategy build upon the ongoing process of FTA negotiations.“* Auch Bünthe (2006: 214) macht die verstärkte Konkurrenzsituation zu China verantwortlich für Japans Politikwechsel:

„Die chinesische Konkurrenz hat Japan dazu veranlasst, stärker mit der Region zu kooperieren. Premierminister Koizumi, der im Januar 2002 fünf ASEAN-Staaten besuchte, stellte die Region sogar in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik. Dies manifestiert sich unter anderem durch den Abschluss zahlreicher bilateraler Freihandelsabkommen, andererseits aber auch durch eine verstärkte Kooperation in der Währungs- und Finanzpolitik.“

Als unmittelbare Folge dieses Wettstreits mit China kann Koizumis Vorschlag zur Schaffung einer umfassenden Wirtschaftspartnerschaft mit ASEAN interpretiert werden. Im Rahmen der oben genannten Reise formulierte er in Singapur die Eckpfeiler der zukünftigen Zusammenarbeit. Neben der Freihandelszone zwischen Japan und ASEAN spielte der Gedanke, eine Ostasiatische Gemeinschaft zu formieren, die zentrale Rolle in seiner Rede:

„Our goal should be the creation of a ‚community that acts together and advances together‘. And we should achieve this through expanding East Asia cooperation founded upon the Japan-ASEAN relationship. [...] I expect that the countries of ASEAN, Japan, China,

the Republic of Korea, Australia and New Zealand will be core members of such a community“ (Koizumi 2002).

Einige Autoren sehen daher einen positiven Effekt in dem Wettlauf Japans und Chinas um möglichst viele FTAs in Asien. Eine Institutionalisierung und Verstärkung nicht nur der Wirtschaftsbeziehungen sei die Folge: *„Sino-Japanese antagonism and aspirations for leadership on both sides have, in consequence, been a major source for structural change in the region“* (Nabers 2007: 50). Die durch die Konkurrenz in der sino-japanischen Beziehung angestoßene Dynamik wirke sich positiv auf die Wirtschaftsintegration in Ostasien aus, weswegen die oft kritisierte ‚FTA-Spirale‘³⁷ auch begrüßenswerte Folgen habe. So könnten die beiden ASEAN+1-FTAs zur wirtschaftspolitischen Basis der Ostasiatischen Gemeinschaft werden.

Burgschweiger (2006: 32) dagegen plädiert für eine skeptischere Sicht und kritisiert das exklusive Verhalten Japans und Chinas bei der Gestaltung ihrer regionalen Handelspolitik:

„Die meisten asiatischen Nachbarstaaten kritisieren das Machtgerangel der beiden größten Volkswirtschaften in der Region und sprechen sich dagegen für einen Ausbau der gegenseitigen Kooperation Chinas und Japans aus. Besonders das auffällige Rivalisieren Japans und Chinas um Freihandels- und Partnerschaftsabkommen in der Region gibt den südostasiatischen Staaten Anlass zur Sorge um eine eventuelle Bildung von Ausschlussmechanismen und Interessenkonflikten, da beide Länder ihre jeweils eigenen „ASEAN+1“-Gruppierungen zu bilden scheinen.“

Nimmt man das Kriterium der regionalen Stabilität zum Maßstab, ist eine weitere institutionelle Einbindung Chinas sicherlich begrüßenswert und im Interesse aller beteiligten Staaten in der Region. Der zukünftigen Ausgestaltung der sino-japanischen Beziehungen wird daher eine Schlüsselfunktion bei weiteren regionalen Integrationsbestrebungen zukommen. China nimmt dahingehend nicht nur bei der Politikformulierung Japans, sondern bezüglich der gesamten Region eine immer größere Rolle ein. Ob der Antagonismus zwischen Japan und China jedoch

³⁷ Der Begriff ‚FTA-Spirale‘ soll verdeutlichen, dass es sich bei dem Trend bilateraler FTAs um einen Prozess handelt, der sich mit dem Abschluss jedes weiteren FTAs selbst verstärkt und an Geschwindigkeit gewinnt. Die JETRO (2007: 106) formuliert dieses Phänomen so: *„In other words, each new FTA spurs the creation of yet more FTAs.“* Bhagwati (2008: 42) etwas ironischer: *„There is the ‚monkey see, monkey do‘ factor. If many others are doing PTAs, you do them too; so many cannot be doing something wrong.“*

vorwiegend positive Konsequenzen für die Region oder eher negative Wirkungen haben wird, kann noch nicht abschließend beurteilt werden und zeigt den Bedarf tiefergehender Untersuchungen in diesem Themengebiet.

4.1.4 Hoffnung auf innenpolitischen Reformdruck

[...] the conclusion of EPAs is intended to promote domestic structural reform while making the economy more efficient and vigorous.

JETRO 2007: 111

Ein wichtiges und oft nicht unmittelbar ersichtliches Argument für den Abschluss von EPAs ist der Wunsch nach innenpolitischen Reformen. Im Falle Japans verbinden viele Befürworter einer bilateralen Außenhandelspolitik EPAs mit der Hoffnung auf erhöhten Reformdruck auf so genannte sensible Bereiche der Innenpolitik. Die Agrarwirtschaft, repräsentiert durch ihre gut organisierte und einflussreiche Lobby, steht Liberalisierungen des stark protektionistischen japanischen Agrarmarktes traditionell ablehnend gegenüber. Durch den Abschluss von EPAs sollen also innenpolitische Reformprozesse beschleunigt werden, um die japanische Wirtschaft insgesamt wettbewerbsfähiger zu machen. Der einflussreiche ‚Council on Economic and Fiscal Policy‘ (CEFP³⁸) hat im Mai 2007 erstmals einen Bericht über den Zusammenhang von EPAs und Reformprozessen im Agrarsektor veröffentlicht. Darin heißt es zum umfangreichen Nutzen von EPAs:

„To that end, opening market and domestic structural reform play crucial roles. Specifically, this means strategic expansion of FTAs and EPAs so that domestic production by Japanese firms can expand their exports and so prevent the hollowing out of industry. This will be of aid in vitalizing local economies. [...] Meanwhile, opening domestic markets will make it possible to raise production efficiency in domestic firms and increase benefits to consumers. The future supply-demand situation is expected to be severe with respect to food, natural resources, and energy [...]. Securing stable supplies of these essentials is another benefit of FTAs and EPAs that must not be overlooked“ (CEFP 2007: 20).

³⁸ Der ‚CEFP‘ ist ein Beratungsausschuss innerhalb des Kabinetts. Ihm gehören neben dem Premierminister und weiteren Ministern auch Vertreter aus dem privatwirtschaftlichen und universitären Sektor an. Zu seinen wirtschafts- und finanzpolitischen Aufgaben und Kompetenzen siehe: <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/about/index.html> [29.01.2009].

EPAs werden aber auch als Instrument gesehen, Strukturreformen in den Partnerländern in Gang zu setzen bzw. ‚festzuschreiben‘. Zu der Hebelwirkung von EPAs bei der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Umstrukturierungen schreibt Aoki (2004: 24):

„The Japanese Government intended to improve domestic institutional problems of ASEAN countries by utilizing EPAs as leverage for domestic reforms. By doing this, Japan planned to optimize the division of labor system among Japan and the ASEAN region, and to deepen economic interdependence among them.“

Zu dieser fast allheilmittelartigen Verwendung bilateraler EPAs bemerkt Ziltener kritisch: *„Der ‚neue Bilateralismus‘ trägt in Japan auch modische Züge: Kaum ein Problembereich, zu dessen Lösung bilaterale Abkommen nicht irgendwie beitragen sollen“* (Ziltener 2005b: 16). Auch Ravenhill steht der Funktion von EPAs als Reformmotor kritisch gegenüber. Seinem Urteil nach wurden zahlreiche bilaterale Freihandelsabkommen so verfasst, dass sie eher als ‚WTO-Minus‘-Abkommen zu bezeichnen wären (vgl. Ravenhill 2008: 87). Schuld daran trägt vor allem die Herausnahme sensibler Industriezweige: *„[...] in several instances governments appeared to choose their partners for PTAs not on the basis of maximizing potential gains but of ‚minimizing potential losses‘, particularly to sensitive domestic sectors“* (Ravenhill 2008: 90). Besonders deutlich wird dieses Problem im EPA zwischen Japan und Thailand (JTEPA³⁹), das seit November 2007 in Kraft ist. Das JTEPA habe kaum noch etwas mit der grundlegenden Idee von Freihandel zu tun, da Reis, Rindfleisch, Milchprodukte sowie Fisch gänzlich vom Vertrag ausgenommen sind und auch in der Stahl- und Automobilindustrie weiterhin hohe Zölle bestehen bleiben. Dies lässt Dieter (2007a: 95f.) zu folgendem Urteil kommen:

„This deal is another example of the lack of free trade in the bilateral agreements in Asia. Rather than liberalizing comprehensively, even if it is limited to bilateral trade, Japan and Thailand agreed not to hurt each other too badly. [...] Bilateral free trade agreements with such characteristics do not have much to do with the concept of free trade. Rather than increasing competition specifically in those areas where producers in one country are less competitive than in the other, those sectors are excluded.“

Ob Japan also mit seinen bisherigen EPAs entscheidend zu der gewünschten Öffnung seines Agrarmarktes beitragen konnte, bleibt nach den Erkenntnissen

³⁹ Den Vertragstext des JTEPA ist einzusehen unter: METI (2007), <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/thailand/epa0704/agreement.pdf> [28.03.2009]. Eine aktuelle Analyse des Abkommens bietet: Aoki-Okabe (vgl. 2008).

Dieters fraglich. Es scheint der Fall zu sein, dass Japan in den asymmetrisch verlaufenden EPA-Verhandlungen seine größere Verhandlungsmacht nutzt, um auch weiterhin die protektionistischen Interessen seiner Agrarlobby zu bedienen. Kritik an den ungleichen Verhandlungsbedingungen kommt auch von der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB 2008: 120):

„In a negotiation between a developed and a developing country, the latter is faced with negotiating constraints. For instance, while the Republic of Korea or Japan may assign a team of around 50 persons to each FTA negotiation, the developing country negotiating team is often less than half the number.“

Die ADB betont dennoch – trotz der strukturellen Nachteile bei der Verhandlungsführung – das hohe Interesse von Entwicklungs- und Schwellenländern an FTAs mit wichtigen Wirtschaftsmächten. Neben wirtschaftlichen Motiven, spielt dabei auch die Absicht, begonnene Reformprozesse durch Vertragsabschluss abzusichern und so ein bestimmtes Bild nach außen zu vermitteln, eine wichtige Rolle:

„The formation of cross-regional agreements is driven by several factors including energy security, access to minerals and other natural resources, and efforts by countries to „lock in“ reforms by making them part of a formal trade treaty with a major developed country or region“ (ADB 2008: 4).

Strategische und politische Interessen können ebenfalls für den Abschluss von bilateralen Abkommen ausschlaggebend sein. Am Beispiel des Handelsabkommens zwischen Taiwan und Panama lässt sich dies belegen. Taiwans Exporte nach Panama sind nur für 0,2% seiner Gesamtexporte verantwortlich, wirtschaftliche Interessen können daher schwerlich als Hauptgrund für das Interesse Taiwans am Abschluss gelten. Vielmehr liegt in diesem Fall die Begründung darin, ein Partnerland zu finden, das durch den Vertragsabschluss den autonomen Status Taiwans anerkennt (vgl. Ravenhill 2008: 80f).

Inwieweit der vermehrte Abschluss von EPAs also die gewünschten Effekte für die Binnenwirtschaft bzw. insbesondere für den Agrarbereich bringen wird, kann noch nicht abschließend bewertet werden. Hierzu fehlt bislang eine Evaluation der schon abgeschlossenen EPAs. Aber gerade die umfassenden Erwartungen des CEFP an bilaterale Handelsabkommen zeugen eher von Wunschdenken als einer realistischen Einschätzung ihres Potenzials.

4.1.5 Die Asienkrise als Katalysator für den Paradigmenwechsel

The crisis has demonstrated clearly the interdependencies in the region and led to an enhanced understanding of the region's vulnerability to external forces.

Yeo 2006: 267

Wie schon ausführlicher in Kapitel 3 gezeigt wurde, hatte die Asienkrise eine wichtige Funktion bei der Neuformulierung der japanischen Außenwirtschaftspolitik. Lag der Schwerpunkt der Analyse bisher auf der finanz- und währungspolitischen Kooperationsstrategie Japans in der Folgezeit der Krise, sollen im folgenden Abschnitt die Auswirkungen auf die Handelsstrategie eine größere Rolle spielen. Im Gegensatz zum verstärkten Multilateralismus im Bereich der Finanz- und Währungspolitik in Ostasien seit 1997 zeichnen sich die Handelsstrategien der ostasiatischen Länder seitdem durch eine bilaterale Orientierung aus. Auch Japan macht hier mittlerweile keine Ausnahme mehr.

Die Erfahrungen der Asienkrise führten zum gemeinsamen Standpunkt der betroffenen Länder, dass FTAs als Vorstufe auf dem Weg zu einer ostasiatischen Gemeinschaft dienen könnten (vgl. Burgschweiger 2006: 22). Mit der Intention einer späteren Multilateralisierung zunächst bilateraler Abkommen versuchte das neuformierte ASEAN+3-Forum auf die Krise zu reagieren. Auch spricht Burgschweiger von einem „*wachsenden regionalen Verantwortungsbewusstsein*“ (2006: 28) in Ostasien, das sowohl in Japan als auch in Südkorea eine Hinwendung zum Bilateralismus ermöglichte. In diesem Sinn spielte die Asienkrise vor allem auf der Ebene der Identitätspolitik eine wichtige Rolle. Das Gefühl, vom ‚Westen‘ in der Krise alleingelassen worden bzw. durch die vom Westen geforderten Strukturreformen überhaupt erst in die Krise hineingeraten zu sein, gab der Diskussion um eine ‚Asian Identity‘ neuen Auftrieb.⁴⁰ Die gemeinsame Krisenerfahrung der späten 1990er Jahre bestärkte die betroffenen Länder darin, eigene Lösungswege aus der Krise zu finden. Innerhalb weniger Jahre setzte sich dann in

⁴⁰ Anfang der 1990er Jahre hatte der damalige malayische Premierminister Mahathir Mohamed die Idee des ‚Think-Asian‘ erstmals lautstark gefordert und den Identitätsfindungsprozess in der Region durch seinen Vorschlag zur Gründung eines rein asiatischen ‚East Asian Economic Caucus‘ angekurbelt.

zahlreichen ostasiatischen Staaten eine bilaterale FTA-orientierte Außenhandelsstrategie durch.

Die Asienkrise führte darüber hinaus auch zu tiefgreifenden Veränderungen der politischen Landschaft in einigen Staaten. Die politischen Gruppierungen in Thailand und Indonesien, die vormals für eine multilaterale Außenwirtschaftsstrategie gesorgt hatten, verloren an Einfluss und ermöglichten so erst die Ausbreitung bilateraler Handelsabkommen (vgl. Ziltener 2005a: 280). Singapurs frühe und entschiedene Abwendung von einer multilateral ausgerichteten Politik Ende der 1990er Jahre erhöhte zudem den Druck auf seine Nachbarländer. Insbesondere unter Ministerpräsident Thaksin Shinawatra folgte Thailand ab 2001 diesem außenwirtschaftspolitischen Richtungswechsel und beschleunigte damit umso mehr die FTA-Spirale in Ostasien. Auch Malaysia erweiterte in den letzten Jahren seinen außenwirtschaftspolitischen Spielraum und verfolgt nun eine zweispurige Strategie, vertraut also sowohl auf bilaterale wie auch auf regionale Elemente in seiner Politik (vgl. Pangestu 2005: 208f.).

4.2 Akteure und Interessen hinter dem Politikwechsel

Nachdem im vorherigen Abschnitt der Paradigmenwechsel der japanischen Außenwirtschaftsstrategie weg vom Multilateralismus und hin zum Bilateralismus an zahlreichen Ursachen und Gründen festgemacht werden konnte, werden im folgenden Teil der Arbeit die Akteure und Interessengruppen beleuchtet, die zu diesem Paradigmenwechsel beigetragen haben. Bei dem Blick auf die Akteursebene soll unterschieden werden zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Die erste Gruppe bilden die Ministerien MOFA und METI (4.2.1), die zweite ist die Unternehmerlobby Keidanren (4.2.2). Ziel dieses Abschnitts soll es sein, herauszustellen, welche Interessen mit dem Politikwechsel verfolgt werden und was sich die jeweiligen Gruppen vom Abschluss der zahlreichen EPAs versprechen.

4.2.1 Die staatlichen Akteure: Die Rolle von METI, MOFA und JETRO

Bevor die aktuellen außenwirtschaftspolitischen Vorstellungen des japanischen Außenministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie erläutert werden, soll kurz rekapituliert werden, welchen Grundideen die japanische Außenwirtschaftspolitik vor dem Paradigmenwechsel folgte. Der drastische Wandel wird dadurch besonders deutlich. So lehnte Japan noch 1994 eine regional bzw. bilateral zentrierte Handelspolitik ab. Im jährlich vom MOFA herausgegebenen Bericht über die japanische Außenpolitik, dem ‚Diplomatic Bluebook‘, heißt es dazu:

„The process of regional integration and cooperation could tend to lack transparency to extra-regional countries. Institutional regional integrations, such as customs unions and free trade zones, in particular, would inevitably create discriminatory treatments against countries outside the region [...] Japan has been asserting that regional integration and cooperation must proceed in a manner consistent with the GATT, and without creating discriminatory effects against extra-regional countries, and thereby contribute to world prosperity“ (MOFA 1994, in: Terada 2006: 8).

Man kann hier deutlich den damaligen Leitgedanken der japanischen Handelspolitik erkennen. Die Unterstützung eines freien, global und multilateral geführten Handelsregimes hatte oberste Priorität. Gerade als Profiteur des multilateralen Systems hatte Japan bis zum Ende der 1990er Jahre kein Interesse an bilateralen und regionalen Abkommen und betonte vor allem die negativen Folgen einer bilateralen Handelspolitik, die sie als diskriminierend gegenüber Nicht-Mitgliedern bewertete (vgl. Burgschweiger 2005: 20).

Nach der Jahrtausendwende jedoch verbreitete sich in Japan mehr und mehr die Ansicht, dass man einen handelspolitischen Ansatz verfolgen sollte, der sowohl auf bilaterale und regionale Wirtschaftsintegration setzt als auch weiterhin im Einklang mit dem GATT/WTO-Regime steht. Die japanischen Entscheidungsträger gelangten zu der Erkenntnis, dass mit dem Ende des Kalten Krieges auch eine veränderte Welthandelsordnung entstanden war. Japan, damaliger Nachzügler beim Abschluss von FTAs, erkannte letztendlich, dass eine ausschließlich multilateral orientierte Handelspolitik den aktuellen Entwicklungen nicht gerecht werden würde (vgl. Burgschweiger 2005: 5).

Hauptinitiatoren hinter dem Paradigmenwechsel in der japanischen Außenpolitik sind auf staatlicher Seite das METI und die JETRO (vgl. Ziltener 2005b: 15). Schon in der zweiten Hälfte der 1990er führte das damals noch unter dem Namen MITI⁴¹ bekannte Ministerium erste Studien über Vor- und Nachteile eventueller regionaler und bilateraler Handelsabkommen als Instrumente japanischer Handelspolitik durch. In dem ‚*White Paper on International Trade*‘ aus dem Jahre 1999 fand eine Hinwendung zu regionalen Freihandelsabkommen dann erstmals positive Erwähnung:

„However, regional integration has also revealed the following positive aspects, making it increasingly vital that Japan responds flexibly and constructively to such integration in recognition of the potential contribution to strengthening the multilateral trading system“ (METI 1999: Kapitel 7).

Besonders betont wurden damals drei positive Aspekte einer vertieften regionalen Integration: Erstens die Erhöhung von intraregionalem Handel, zweitens die Harmonisierung wirtschaftlicher, sozialer und politischer Standards der teilnehmenden Länder und drittens der positive Effekt wirtschaftlicher Integration auf die Stabilität des regionalen Wirtschaftsraumes (vgl. METI 1999).

Nur ein Jahr später, im August 2000, wurde dann mit dem METI-Report ‚*The Economic Foundations of Japanese Trade Policy: Promoting a Multi-Layered Trade Policy*‘ das theoretische Grundgerüst für den Richtungswechsel gelegt. Dass regionale und damit präferenzielle Abkommen nicht nur positive Effekte für die teilnehmenden Staaten, sondern auch für das gesamte Welthandelssystem haben würden, war das wichtigste Argument für Japan und machte die Hinzunahme regionaler Elemente als Ergänzung zu einer auch weiterhin multilateral ausgerichteten Handelsstrategie möglich (vgl. Ravenhill 2008: 82):

„While the baseline of Japan’s policy is the strengthening of the multilateral trade system, [...] on top of this we need to develop an appropriate combination of multilateral efforts such as trade and investment liberalization and the creation of international rules; regionalism, in the form of bodies such as the Asia-Pacific Economic Cooperation Forum; and bilateral relations with the United States and countries in Europe, East Asia and elsewhere, creating an

⁴¹ ‚MITI‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Ministry of International Trade and Industry‘. Der japanische Name lautet ‚Tsūshō Sangyō Shō‘ (通商産業省). 2001 wurde das MITI im Rahmen einer Regierungsreform mit einigen Wirtschaftsabteilungen anderer Ministerien zusammengelegt und in ‚METI‘ umbenannt. Zu seiner herausragenden Rolle in der japanischen Wirtschafts- und Industriepolitik siehe: Chalmers Johnson (1982).

international economic system geared to the speed of change and the sheer diversity of the global economy“ (METI 2000, Kapitel 1).

Das aktuelle Konzept wurde dann 2002 unter dem Namen der ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik entwickelt. In der Theorie fußt die neue Strategie auf drei gleich gewichteten Säulen. Jede dieser Säulen beschreibt drei Handlungsebenen. Neben den früher dominanten multilateralen Ansatz treten nun auch ein regionaler und bilateraler Ansatz:

„The specific framework in promoting this external economic policy is a multilayered one, centered around multilateral efforts in the WTO but also utilizing FTAs, EPAs and other regional and bilateral efforts as supplements“ (METI 2002: 191f.).

Japan soll also in Zukunft versuchen, auf allen drei Ebenen Handels- und Wirtschaftspolitik zu betreiben und dabei bilaterale Instrumente in Form von EPAs als Ergänzung zum Multilateralismus zu nutzen. Die eigentlich dahinter liegenden Interessen werden von Ziltener (2005b: 16) benannt, der außerdem die Vorgehensweise der METI-Bürokraten deutlich werden lässt:

„Stattdessen werden am METI die ‚Kosten der Nichtverwirklichung von FTAs‘ und die Wachstumseffekte in Promillen kalkuliert. Den METI-Strategen ist derweil ein anderes Anliegen zentral: Ostasien muss so gestaltet werden, dass japanische Firmen optimale Bedingungen für die Perfektionierung transnationaler Produktions- und Distributionsnetzwerke vorfinden.“

Zwei Hauptziele können also als Kern der Mehrebenen-Strategie bezeichnet werden. Bezeichnend ist hierbei, wie zwei eher konträre Ansätze miteinander verbunden werden: Zum einen wird die EPA-Politik aus einer defensiven Position heraus verfolgt. Wie schon in den Textabschnitten zur Beziehung zu China bzw. der EU und der USA erläutert wurde, spielt die Angst Japans, bei der zukünftigen Gestaltung der regionalen bzw. globalen Wirtschaftsbeziehungen ‚ausgelassen‘ zu werden, eine große Rolle. Die Japaner sehen sich einem Wettbewerb mit den anderen führenden Wirtschaftsnationen ausgesetzt, in dem es darum geht möglichst viele und möglichst umfassende EPAs abzuschließen. Vor allem die Befürchtung negativer ökonomischer Folgen bei Nichtabschluss von EPAs mit Ländern, die schon FTAs oder EPAs mit direkten Konkurrenten wie China, Südkorea, der EU oder der USA haben, trägt zur weiteren Ausbreitung der EPA-fokussierten Außenwirtschaftspolitik bei.

Zum anderen beinhaltet die neue Strategie auch ein aktives oder sogar aggressives Element. Dem von Unternehmerinteressen geforderten Um- und Ausbau Ostasiens zu einem Produktionsstandort für japanische Großkonzerne wird hohe Priorität eingeräumt. Diese unternehmerfreundliche Politik wird vor allem vom Keidanren artikuliert, ist aber traditionell Bestandteil japanischer Industriepolitik. Auch die JETRO (2007: 110) formuliert zwei Hauptziele der neuen japanischen Handelsstrategie, die daran anknüpfen. Neben der Sicherung von „*overseas markets for Japanese companies*“ ist dies die Kostenreduzierung durch „*concluding EPAs primarily with the East Asia region [...] which is a manufacturing center for Japanese companies, and particularly with the ASEAN countries*“. Die JETRO (2007: 110) bestätigt außerdem das oben genannte defensive Argument:

„Japan is promoting EPAs to resolve the disadvantages of not having FTAs in place. [...] Following its strategy for improving disadvantageous competitive conditions like these, Japan has concluded an EPA with Mexico and signed an EPA with Chile. Japanese companies are planning to utilize the opportunities opened up by EPAs with these countries to recover lost ground.“

Auch das Außenministerium folgt dem beschriebenen Politikwechsel. Die Gründung eines speziellen Hauptbüros zur Förderung von FTAs und EPAs im November 2002 sowie die Einrichtung einer FTA-/EPA-Abteilung innerhalb der Wirtschaftsabteilung des MOFA belegt die neue Bedeutung bilateraler Handelspolitik. Ziel der EPA-Abteilung ist es, eine umfassende EPA-Strategie zu entwickeln und die EPA-Verhandlungen zu koordinieren und zu unterstützen (vgl. MOFA 2002a).

In dem ebenfalls 2002 veröffentlichten FTA-Strategiepapier des MOFA wurden dann auch erstmals grundlegende Kriterien genannt, die die strategische Auswahl zukünftiger EPA-Partner begründen sollen: „*These include (a) economic criteria, (b) geographic criteria, (c) political and diplomatic criteria, (d) feasibility criteria, and (e) time-related criteria*“ (MOFA 2002b). Zum ersten Mal wurden außerdem mögliche Vertragspartner aufgelistet und der Vertragsabschluss in eine zeitliche Dimension gesetzt. Neben kurzfristigen Zielen – EPAs mit Südkorea und ASEAN – sowie einer Festlegung auf Ostasien als aussichtsreichste Region für den Ausbau von EPAs wurden auch langfristige Ziele wie die mögliche Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland, Indien und einigen afrikanischen Staaten erwähnt (vgl. MOFA 2002b). Ausgehend vom EPA mit Singapur (JSEPA) solle in Zukunft möglichst flexibel bei der Gestaltung von EPA-Verträgen vorgegangen werden:

„At present one option would be to base future agreements on our economic partnership agreement with Singapore, but we should maintain flexibility and explore the possibility of taking a ‚Singapore-plus‘ or ‚Singapore-minus‘ approach“ (MOFA 2002b).

Das JSEPA war das erste FTA Japans und besaß dadurch großen Modellcharakter. Als Testlauf für die folgenden Verhandlungen mit Mexiko und Thailand wurde der Vertragstext zur Blaupause für alle weiteren Abkommen.⁴² Mit seinem Abschluss war der erste Schritt zur neuen Mehrebenen-Strategie getan. Das Tabu bilateraler Handelsabkommen ist durch die Existenz des ersten EPAs mit japanischer Beteiligung gebrochen worden. Das JSEPA erfüllte somit eine doppelte Funktion: Zum einen sammelte Japan durch die Verhandlungen wichtige praktische Erfahrungen auf dem diplomatischen Parkett, zum anderen wurde die FTA-skeptische japanische Politik und Öffentlichkeit mit dem Erfolg des Abkommens an kommende EPAs gewöhnt (vgl. Ziltener 2005a: 286).

Neben den beiden Ministerien METI und MOFA spielt vor allem die Japanische Außenhandelsorganisation eine wichtige Rolle als Initiator der neuen Außenwirtschaftspolitik. In den beiden ‚White Papers‘ aus den Jahren 2007 und 2008 findet man eine umfangreiche Einschätzung der JETRO zur aktuellen Entwicklung weltweiter FTAs sowie eine Einschätzung der FTA-Strategie Japans (vgl. JETRO 2007: 106-165; JETRO 2008: 106-187).

Die beiden wichtigsten neuen Entwicklungen sind zum einen der vermehrte Abschluss von ‚cross-regional‘-FTAs, sowie zum anderen die steigende Anzahl von FTAs zwischen hochentwickelten Industrienationen und Entwicklungs- bzw. Schwellenländern. Diese beiden Trends führen zu einer rasanten Ausbreitung des globalen FTA-Netzwerkes. So argumentiert die JETRO, dass FTAs früher vor allem auf der Grundlage von geografischer Nähe gebildet wurden. Mittlerweile jedoch spielt dieses Kriterium eine immer geringere Rolle und regionen-übergreifende FTAs breiten sich mehr und mehr aus. Gab es Ende der 1990er Jahre nur fünf solcher ‚cross-regional‘-FTAs, zählte die JETRO im Jahr 2008 schon 24 derartiger

⁴² Das JSEPA ist nicht nur gekennzeichnet durch seinen umfangreichen Liberalisierungsansatz, sondern auch durch die Ausklammerung des sensiblen Agrarsektors. Dies machte zügige Verhandlungen möglich und prädestinierte Singapur als quasi Nicht-Agrarland in den Augen der Japaner als perfekten Vertragspartner. So betont Terada (vgl. 2006) aufgrund der marginalen realwirtschaftlichen Folgen vor allem die symbolische Bedeutung des JSEPA als Auslöser für den Paradigmenwechsel in der japanischen Außenwirtschaftspolitik.

Handelsabkommen (vgl. JETRO 2008: 107).⁴³ Noch markanter ist der Anstieg an Abkommen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Entwicklungsniveaus:

„The recent trend shows, however, that an increasing number of FTAs have been formed between the advanced and developing countries. Such FTAs, which had a share of only about 30% of the entire FTAs prior to 2004, have claimed the majority of the total FTAs worldwide since 2005. It can be considered from this fact that advanced countries, including Japan, the US and Europe, are actively seeking to enhance economic relationships with emerging market economies by expanding their FTA networks“ (JETRO 2008: 107).

JETRO sieht für beide Vertragspartner positive Effekte in dieser neuen Entwicklung: Die Industriestaaten hoffen durch umfassende Liberalisierungen in den Bereichen Handel und Investment am Wirtschaftswachstum der aufstrebenden Schwellenländer teilzunehmen, wobei diese auf einen besseren Zugang zu den riesigen Märkten in den OECD-Ländern hoffen (vgl. JETRO 2007: 107f.). Ein Großteil der japanischen EPA-Projekte lässt sich dieser Kategorie zuordnen, wie die einzelnen Abkommen mit den ASEAN-Staaten belegen.

4.2.2 Privatwirtschaftliche Interessen: Keidanren

Mit einer Reihe von ‚Policy Statements‘, Strategiepapieren und Berichten hat der Keidanren den Wandel der japanischen Außenwirtschaftspolitik in den letzten Jahren aktiv mitgestaltet. Die Lobbyisten des Wirtschaftsverbandes können daher – neben den Bürokraten des MOFA und des METI – als stärkste Befürworter einer EPA-zentrierten Politik betrachtet werden. Ebenso wie in den Studien von METI und MOFA prägen Forderungen nach einer Hinzunahme bilateraler Handelsabkommen zur Außenwirtschaftspolitik Japans auch die Veröffentlichungen des Keidanren. Schon die Titel einiger Berichte lassen Rückschlüsse auf die Dringlichkeit eines Politikwechsels aus Sicht des Keidanren zu (vgl. Terada 2006: 16).⁴⁴ Adressiert an die Regierung sowie führende Vertreter der Liberaldemokratischen Partei (LDP) fordert der Verband neben der Nutzung von EPAs als außenwirtschaftliches

⁴³ Als Beispiele für ‚cross-regional‘-FTAs sind die Freihandelsabkommen zwischen der USA und Australien oder zwischen Japan und Mexiko zu nennen.

⁴⁴ Siehe u.a. ‚Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreements – Toward a New Dimension in Trade Policy‘ (Keidanren 2000) oder ‚Urgent Proposals for Strengthening Economic Partnerships – Concrete Measures for the Strategic Promotion of Economic Partnership Agreements‘ (Keidanren 2004).

Instrument die Formulierung einer umfangreichen, politikfelder- und ministerienübergreifenden Strategie im Bereich der Handels- und Wirtschaftspolitik. Besondere Aufmerksamkeit lenkt der Keidanren auf die Interessen japanischer Unternehmen und fordert optimale Wettbewerbsbedingungen für diese zu schaffen. Auch bewertet der Keidanren EPAs als ein geeignetes Mittel, Reformprozesse innerhalb Japans anzustoßen und auf diesem Wege die Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Wirtschaft zu erhöhen. Dennoch kritisiert der Keidanren die bisher zögerliche Politik Japans im Bereich der Außenwirtschaft und fordert ein aktiveres Vorgehen:

„The Japanese government must abandon its current passive, reactive stance for external economic policy, and instead take leadership and strategic initiative. It should adopt a comprehensive perspective for domestic policies related to foreign matters including not only trade and investment but also the protection of intellectual property rights, the stable supply of natural resources and energy, the parallel pursuit of anti-global warming efforts and business opportunities, and the international standardization of specifications and rules. The Japanese government needs strategies targeting a comprehensive resolution of these issues“ (Keidanren 2007).

Die konkreten Vorschläge des Wirtschaftsverbandes zur Umsetzung einer umfassenden Außenwirtschaftsstrategie beinhalten die Schaffung eines ‚*External Economic Strategy Promotion Headquarters*‘ und eines ‚*External Economic Strategy Council*‘, um zukünftige EPA-Verhandlungen, also klassische Außenpolitik, mit Strukturreformen innerhalb Japans, also Innenpolitik, zu kombinieren und effektiver zu gestalten (vgl. Keidanren 2007). Der Vorsitzende dieser neuen Behörde soll in etwa die Funktion eines *„ministers of state for external economic strategy“* (Keidanren 2007) übernehmen, um auf der Basis einer umfassenden, mittel- bis langfristigen Strategie die japanische Außenwirtschaftspolitik in koordinierter und gebündelter Art und Weise zu formulieren.

Aus Sicht des Keidanren ist es notwendig, zwischen zwei Arten von EPAs zu unterscheiden. So gebe es einerseits ‚substanzielle‘ Abkommen, die vor allem im Interesse der Wirtschaft liegen und daher auch vom Keidanren gefordert werden – die Abkommen mit Chile und Mexiko könnten als solche gelten.⁴⁵ Andererseits gebe

⁴⁵ Ravenhill (2008: 89) wendet dagegen ein, dass viele EPAs in Ostasien *„were undertaken with countries that were relatively insignificant trading partners. [...] An example is [...] Japan’s agreement with Mexico, where each party accounts for less than 1 percent of its partner’s exports.“*

es noch ‚symbolische‘ Abkommen, die politischen Ursprung haben. Der Wunsch nach einem Abkommen mit Korea, das ursprünglich vom Außenministerium gefordert wurde, dient als Beispiel (vgl. Ziltener 2005b: 16). Eine brauchbare Systematisierung lässt sich jedoch aus diesem Ansatz nicht schließen, da andere Studien gerade für ein Abkommen zwischen Japan und Südkorea, aufgrund der Nicht-Komplementarität und dadurch hohen Konkurrenz in den Wirtschaftsbeziehungen beider Länder, handelsschaffende Effekte durch einen EPA-Abschluss erwarten (vgl. Dent 2003: 10). Auch verdeckt der Versuch der Trennung nach politischen und wirtschaftlichen Gründen die Multidimensionalität der Motive, die zum Abschluss eines FTAs führen können. Geopolitische oder strategische Beweggründe werden von den beiden Kategorien des Keidanren nicht erfasst und verringern die Nützlichkeit der versuchten Unterscheidung.

Auf der Basis der veröffentlichten Strategiepapiere und Berichte lässt sich also festhalten, dass sich die grundsätzlichen Positionen von staatlicher und privatwirtschaftlicher Seite zu großen Teilen überschneiden und eine hohe Ähnlichkeit aufweisen. Beide Seiten fordern eine stärkere Fokussierung auf bilaterale Elemente in der japanischen Außenwirtschaftspolitik. Der Paradigmenwechsel wird also vor allem von diesen beiden Akteursgruppen getragen. Es fällt auf, dass zivilgesellschaftliche Gruppen eigentlich keine Rolle in diesem Politikfeld spielen. So scheint es kaum japanische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu geben, die sich explizit mit der Thematik der Außenwirtschaftspolitik beschäftigen und versuchen, auf den Politikformulierungsprozess Einfluss zu nehmen.⁴⁶

Es lässt sich folglich konstatieren, dass in Japan sowie auch in einigen anderen ostasiatischen Ländern vor allem Technokraten im Bereich der EPAs und FTAs tätig sind:

So „können ‚Technokraten‘ als Initiatoren von FTA-Verhandlungen identifiziert werden. Im vorliegenden Fall handelt es sich um Netzwerke in den Handels-, Wirtschafts- und Außenministerien der FTA-orientierten Staaten, vor allem Japan, Singapur und Thailand.

⁴⁶ Dem gegenüber betont Dent (2003: 17f.) die Rolle der Zivilgesellschaft in Australien, Neuseeland und den USA: „As two mature democracies, and in the context of the recently emerged ‚anti-globalization‘ protest movement, Australia and New Zealand’s bilateral FTA policies have had to confront various sources of civil society resistance. [...] Accommodating civil societal concerns are also a key issue in US trade diplomacy [...].“

[...] im Falle Japans schließt das Netzwerk hochrangige Vertreter privater Wirtschaftsorganisationen ein“ (Ziltener 2005a: 297).

Der Einfluss der japanischen Wirtschaftsvertreter geht so weit, dass teilweise direkter Einfluss auf EPA-Verhandlungen mit ASEAN-Staaten genommen wurde und eigene Interessenvertreter in die jeweiligen Zielländer gesandt wurden, um dort mittels Kontaktaufnahme zu wichtigen staatlichen und privatwirtschaftlichen Vertretern den Abschluss der Verhandlungen zu beschleunigen (vgl. Ziltener 2005a: 297).

4.3 Japans neue ‚Mehrebenen‘-Außenwirtschaftspolitik

Japans neuer Mehrebenenansatz in der Außenwirtschaftspolitik lässt sich also wie folgt zusammenfassen: In Zukunft will Japan seine internationale Wirtschafts- und Handelspolitik gleichmäßig auf der globalen, regionalen und bilateralen Ebene verfolgen. Im folgenden Abschnitt sollen daher die drei Ebenen und die jeweiligen Politikziele gemäß dem METI ‚White Paper‘ aus dem Jahr 2002 in den Blick genommen werden (vgl. METI 2002: 190-198; Burgschweiger 2006: 25):

„Japan needed to employ a so-called multi-layered trade policy. This meant the pursuit of bilateral and regional trading arrangements, including FTAs, in an attempt to complement multilateralism based on the GATT/WTO to reinvigorate efforts to achieve global trade liberalisation, culminating in overturning its negative appraisals of FTAs“ (Terada 2006: 9).

4.3.1 Die globale Ebene: Abkehr vom WTO-System?

Die Grundlage der japanischen Außenwirtschaftsstrategie soll auch weiterhin die globale Ebene bleiben. Die WTO ist und bleibt Prämisse für ein funktionierendes Welthandelssystem, d.h. Japan bleibt seiner außenwirtschaftspolitischen Tradition treu und schwört auf Multilateralismus und damit Kontinuität in der Handelspolitik: *„Japan has traditionally pursued external economic policy centered around rule-making in the WTO, and [...] Japan considers the WTO as continuing to play a key role even in the new century“ (METI 2002: 193).* Besonderes Interesse haben die Japaner an einer tiefergehenden Verrechtlichung der internationalen

Handelsbeziehungen: „*Under the WTO regime, Japan has (1) trade rules based on consistent principles and broadly applied to member countries and (2) a neutral dispute settlement mechanism, and these will remain important functions*“ (METI 2002: 192). Als wichtiges Instrument hierzu wird das Streitschlichtungssystem der WTO hervorgehoben. Eine aktive Rolle Japans in der Doha-Runde sollte dieses Bestreben zum Ausdruck bringen. Die Realität sieht jedoch anders aus. Japans Auftritt auf multilateraler Ebene wird allgemein als blockierend wahrgenommen: „*During the first five years of negotiations in the Doha Round, Japan did its utmost to protect the agricultural sector by rejecting tariff caps and pushing to maximize the number of exceptions for sensitive goods such as rice*“ (Corning 2007: 54). Daher kann davon ausgegangen werden, dass die handels- und wirtschaftspolitische Kontinuität der japanischen Politik nur auf dem Papier besteht. In der Realität überwiegen die bilateralen und regionalen Elemente der neuen Außenwirtschaftsstrategie.

4.3.2 Die regionale Ebene: Ostasiens ‚Neuer Regionalismus‘

Eingebunden zwischen Japans Position im Welthandelssystem und seinen bilateralen Wirtschaftsbeziehungen spielt die Region Ostasien eine immer wichtigere Rolle für die japanische Außenwirtschaftspolitik. Einige Autoren sehen „*the 1997 Asian financial crisis as the turning point in Japan’s engagement of ASEAN and participation in East Asian regionalism*“ (Yeo 2006: 267). Insbesondere in den Jahren vor der Asienkrise erhöhte sich der Warenaustausch zwischen Japan und den Staaten in der Region sukzessive. Katada spricht daher von einer „*Asianisierung der japanischen Handelsbeziehungen*“ (Katada 2001: 39). Ziel der japanischen Regionalisierungsstrategie ist dabei „*eine Neustrukturierung der Beziehungen zwischen den Ländern Südasiens, die die Entwicklung einer ‚rationalen internationalen Arbeitsteilung‘ unter Führung japanischer Unternehmen ermöglichen sollte*“ (Ziltener 2005a: 283). Dabei soll im Rahmen der japanischen EPAs die wirtschaftliche Kooperation mit den Partnerländern über den WTO-Rahmen hinausgehen. Die regionale Zusammenarbeit erschöpft sich jedoch nicht in einer kooperativen Wirtschaftspolitik. In weiteren regionalen Kooperationsformen

wie der APEC, dem ARF und dem Asien-Europa-Treffen (ASEM⁴⁷) spielen auch sicherheits- und militärpolitische Themen sowie verstärkte kulturelle und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit eine wichtige Rolle (vgl. Ziltener 2005b: 15).⁴⁸

Im Vordergrund des regionalen Ansatzes innerhalb der japanischen Außenwirtschaftsstrategie steht jedoch die wirtschaftliche Integration innerhalb der ‚Ostasiatischen Gemeinschaft‘:

„The increasingly close-knit nature of the East Asian economy has heightened the need for Japan too to strengthen its economic ties with East Asia as a means of gaining access to East Asian growth factors and stimulating the Japanese economy“ (METI 2002: 177).

4.3.3 Die bilaterale Ebene: Japans EPA-Strategie

*Es sind in diesem Jahr genau 150 Jahre verflossen,
seit die Amerikaner durch Townsend Harris
den ersten bilateralen Vertrag mit dem Schogun unterzeichnen ließen,
der erstmals einer fremden Macht Zugang zu sechs japanischen Häfen gewährte.*

Neue Zürcher Zeitung, 8. Oktober 2008

150 Jahre nach der Öffnung der japanischen Wirtschaft durch ausländische Mächte spielen bilaterale Verträge erneut eine außerordentlich wichtige Rolle in der japanischen Außenwirtschaftspolitik. Wie schon dargelegt wurde, war Japan einer der letzten führenden Industriestaaten, der sich dem Trend bilateraler Handelsabkommen anschloss. Seit 2002 hat die japanische Regierung jedoch schon 11 EPAs abgeschlossen. Die bilaterale Ebene der neuen Außenwirtschaftsstrategie scheint zur wichtigsten Säule zu werden. Neben Abkommen mit einzelnen ASEAN-Staaten und der ASEAN selbst hat Japan bisher EPAs mit den lateinamerikanischen Staaten Mexiko und Chile sowie der Schweiz abgeschlossen. Die Verhandlungen mit Indien, Australien und dem Golf-Kooperationsrat stehen kurz vor dem Abschluss (vgl. Tab. 2; Tab. 3). Auch Gespräche mit Südkorea, die seit November 2004 nicht weitergeführt wurden, stehen wieder auf der Agenda. Im Juli 2008 fand ein Treffen statt, auf dem über eine Wiederaufnahme der Verhandlungen beraten wurde. Im

⁴⁷ ‚ASEM‘ steht für ‚Asia-Europe Meeting‘. Das ASEM besteht aus 27 europäischen und 16 asiatischen Staaten.

⁴⁸ Um den Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht zu sprengen, soll auf eine tiefere Beschäftigung mit den Integrationsprozessen innerhalb APEC, ARF und ASEM verzichtet werden. Siehe hierzu den Sammelband von Maull/Nabers (2001).

Februar 2009 wurde ebenfalls bekannt, dass zudem EPA-Verhandlungen mit Peru begonnen werden sollen (vgl. Pozzo 2009). Der peruanische Staatspräsident Alan García zeigte sich im gleichen Monat auf seiner Reise nach Japan sehr zuversichtlich, dass die Verhandlungen innerhalb eines Jahres zum Abschluss gebracht werden können (vgl. AméricaEconomía.com 2009).

Tabelle 2: Japans EPAs (Stand März 2009).

Partnerland	unterzeichnet am:	in Kraft seit:
Schweiz	19.02.2009	-
Vietnam	25.12.2008	-
ASEAN	14.04.2008	01.12.2008
Indonesien	20.08.2007	01.07.2008
Brunei	18.06.2007	31.07.2008
Thailand	03.04.2007	01.11.2007
Chile	27.03.2007	03.09.2007
Philippinen	09.09.2006	11.12.2008
Malaysia	13.12.2005	13.07.2006
Mexiko	17.09.2004	01.04.2005
Singapur	13.01.2002	30.11.2006

Quelle: eigene Darstellung nach METI (2009).

Tabelle 3: Japans EPA-Verhandlungen (Stand März 2009).

Partnerland	Verhandlungsbeginn:	Aktueller Status:
Golf-Kooperationsrat (GCC ⁴⁹)	September 2006	2. Verhandlungsrunde, Januar 2007
Südkorea	Dezember 2003	Beratungen über Wiederaufnahme der Verhandlungen, Juni 2008
Indien	Februar 2007	10. Verhandlungsrunde, Oktober 2008
Australien	April 2007	8. Verhandlungsrunde, März 2009
Peru	Februar/März 2009	

Quelle: eigene Darstellung nach MOFA (2009).

⁴⁹ ‚GCC‘ steht für die englische Bezeichnung ‚Gulf Cooperation Council‘. Der Golf-Kooperationsrat wurde 1981 von Kuwait, Bahrain, Saudi-Arabien, Katar, Oman und den Vereinigten Arabischen Emiraten gegründet. Jemen hat einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt.

Neben diesen fünf EPA-Projekten hat Japan in den letzten Jahren Interesse an weiteren Freihandelsabkommen mit z.B. Kanada und Neuseeland gezeigt. Aufgrund unterschiedlicher Interessen in der Agrarpolitik sind dort jedoch bisher noch keine Fortschritte abzusehen (vgl. Maurer 2008). Langfristig soll außerdem ein Abkommen mit den USA abgeschlossen werden. Der neue Präsident der amerikanischen Handelskammer in Japan, Thomas Whitson, bekräftigte im Februar 2009 das Interesse der USA an einem FTA mit Japan (vgl. Fukuda 2009). Auch Abkommen mit Taiwan, Brasilien und der EU finden Erwähnung in METI-Papieren (vgl. METI 2002: 197).

Ein Kennzeichen der neuen japanischen Wirtschafts- und Handelsstrategie ist das äußerst vorsichtige und passive Verhalten der japanischen Regierung. So wurde auf offiziellem Wege noch kein EPA von japanischer Seite vorgeschlagen. Es wird Wert darauf gelegt, nicht den Eindruck zu vermitteln, dass die Initiative von japanischer Seite ausgeht (vgl. Ziltener 2005b: 16). Japan bedient sich bei der Formulierung seiner außenwirtschaftspolitischen Interessen oft informeller Kanäle und indirekter Einflussnahme. Diese als ‚quiet diplomacy‘ bezeichnete Vorgehensweise spielt in den Beziehungen zu Ostasien eine besondere Rolle. Risikoarmes, unauffälliges und zurückhaltendes Verhalten gegenüber den Verhandlungspartnern soll eine gemeinsame Vertrauensbasis schaffen, um langfristige Politikziele über den Weg informeller Treffen auf der Agenda zu positionieren und so den Grundstein für formelle Verhandlungen zu legen (vgl. Hook, Gilson, Hughes & Dobson 2002: 180).

Im deutschsprachigen Raum kritisieren neben Dieter (vgl. 2007b) vor allem Ziltener (vgl. 2005b) und Burgschweiger (vgl. 2008) die bilaterale Ausrichtung der neuen japanischen Außenwirtschaftspolitik. So sieht Ziltener nicht nur eine „*Unterspülung multilateraler Institutionen*“, sondern er wirft auch die Frage auf, „*ob Japan mit seinen bilateralen Abkommen nicht doch mehr zur globalen ‚Spaghettischüssel‘ sich überkreuzender und überlappender FTAs beiträgt*“ (Ziltener 2005b: 17). Burgschweiger kritisiert, dass Japans neue Außenwirtschaftsstrategie nicht auf einer ausgewogenen Mischung beruhe. Ihrer Ansicht nach legt Japan stärkeres Gewicht auf seinen bilateralen Ansatz (vgl. Burgschweiger 2008: 38). Gerade Japans schwache Performance auf multilateraler Ebene unterlaufe sein Konzept einer Mehrebenen-Politik. Japans Blockade der Doha-Runde belege diese These:

„Blickt man jedoch auf die praktische Umsetzung der neuen Strategien der wirtschaftlichen Integration, fällt auf, dass der multilaterale Ansatz aufgrund des verstärkten bilateralen Engagements zusehends ins Hintertreffen geraten ist“ (Burgschweiger 2008: 41).

Welche Konsequenzen sich aus dem Paradigmenwechsel der japanischen Außenwirtschaftspolitik ergeben, wird nun abschließend zur Diskussion gestellt. Den drei Ebenen der Strategie folgend, sollen die Auswirkungen auf die multilaterale, regionale und bilaterale Ebene miteinbezogen werden. Zusammenfassend kann man also fragen, wie sich Japan auf den verschiedenen Politikebenen im weltweiten Trend zum Bilateralismus positioniert.

5. Ausblick und Diskussion

Nachdem im bisherigen Fortgang der Arbeit der Paradigmenwechsel der japanischen Außenwirtschaftspolitik und seine Ursachen eingehend analysiert wurden und somit die Funktion der unabhängigen Variable für diese Arbeit einnimmt, soll nun der Fokus auf mögliche Folgen und Konsequenzen gelegt werden. Diese haben folglich als abhängige Variable zu gelten. Der Politikwechsel Japans ist somit Erklärungsgrundlage der folgenden Entwicklungsmöglichkeiten und Prognosen.

Als Argumentationsgrundlage werden die in der Einleitung genannten Ansätze der ‚Bau- vs. Stolperstein‘-Theorie und des ‚Noodle Bowl‘-Syndroms aufgegriffen und auf den vorliegenden Fall angewendet. So soll zum einen überprüft werden, ob Japans neue Außenwirtschaftsstrategie eher als Baustein oder als Stolperstein für eine weltweite, multilaterale Handelsliberalisierung zu gelten hat (5.1). Zum anderen soll diskutiert werden, ob die These einer ‚FTA-Nudelschüssel‘ in Ostasien zutreffend ist und welche Rolle Japans EPAs darin spielen (5.2). Es gilt zu hinterfragen, ob Japan mit seiner neuen Außenwirtschaftspolitik das ostasiatische Netzwerk von FTAs unübersichtlicher werden lässt oder zu einer Vereinheitlichung und Systematisierung verhilft. Abschließend werden die Ergebnisse der Arbeit in einem Fazit zusammengefasst (5.3).

Zunächst soll das in den 1990er Jahren von dem Ökonomen Bhagwati (vgl. 1992) entwickelte ‚Bau- vs. Stolperstein‘-Modell näher vorgestellt werden.⁵⁰ Dieser repräsentiert eine skeptische Sicht auf bilaterale bzw. regionale FTAs. Als Verfechter eines multilateralen Welthandelssystems betont und kritisiert er den diskriminierenden und präferenziellen Charakter solcher FTAs. Er warnt vor der Annahme, dass bilaterale bzw. regionale Handelsliberalisierung zwingend auch Liberalisierung auf multilateraler Ebene nach sich zieht und unterstreicht vielmehr die Tendenz, dass wichtige Staaten ihre Handelspolitik mehr und mehr auf regionaler und bilateraler Ebene organisieren und damit die multilaterale Ebene aus den Augen verlieren. Der Stärkung und dem Ausbau des WTO-Systems räumt Bhagwati dagegen oberste Priorität ein. So warnt er zusammen mit Panagariya in einem Artikel der Financial Times, dass FTAs *„are undermining the most favoured nation rule*

⁵⁰ Einen guten Überblick über die ‚Bau- vs. Stolperstein‘-Debatte findet man u.a. bei Baldwin (vgl. 2004a) und Lendle (vgl. 2007: 2-7).

ensuring equal treatment in the WTO. Bilateral deals have become a vehicle for introducing extraneous issues into the WTO for the benefit of narrow US domestic interests. They are thereby distorting the role of the WTO“ (Bhagwati/Panagariya 2003). In diesem Sinne stellen bilaterale FTAs und regionale Handelsblöcke ‚Stolpersteine‘ für das reibungslose Funktionieren eines multilateralen Handelssystems dar und sind daher abzulehnen oder zu multilateralisieren.

Bhagwati stützt sich in seiner Argumentation auf zwei wirtschaftswissenschaftliche Ansätze. Zum einen gelten FTAs unter ökonomischen Gesichtspunkten nur als zweitbeste Lösung, deren bilaterale Variante genau genommen sogar nur als drittbeste:

„The bottom line is that bilateralism represents the third-best solution to a decisive problem of international economic relations. The multilateral regime – for all its failures and shortcomings – continues to be the first-best answer to the necessity of trade regulation. Regional approaches have some important benefits which make them a partially justifiable second-best approach. Bilateralism is [...] the least desirable position for the regulation of international trade“ (Dieter 2007a: 95).

Zum anderen knüpft er an das vinersche Argument der handelsumlenkenden Effekte von FTAs an. Zur Handelsumlenkung und damit negativen Wohlfahrtseffekten kommt es, wenn ein eigentlich effizienteres Land als Handelspartner durch ein weniger effizienteres Land ersetzt wird, welches nur dank des FTAs einen nichttarifären Preisvorteil innehat (vgl. Dent 2003: 10).

Hinzu kommt bei Bhagwati noch die Kritik, dass insbesondere die USA FTAs als ein Instrument ihrer Außenpolitik missbrauchen und dadurch vor allem nicht-ökonomische Inhalte in die Verhandlungen einfließen lassen.⁵¹

Dem gegenüber steht die Auffassung, dass FTAs sehr wohl als ‚Bausteine‘ für ein multilateral organisiertes Handelssystem funktionieren können. So argumentiert Desker, dass eine rein ökonomische Sicht zu kurz greife, um FTAs als ‚second-best-Lösung‘ abzuhandeln. Er unterstreicht den politischen Faktor von FTAs. Diese werden nach Desker von Regierungen abgeschlossen, die ihr Handeln vorrangig dem Primat des politisch Möglichen unterwerfen. Wegen der Blockade in der laufenden WTO-Runde sei es daher verständlich, dass Staaten auf die Alternative bilateraler

⁵¹ Insbesondere seit den Anschlägen vom 11. September 2001 spielen sicherheitsstrategische Aspekte unter dem Stichwort ‚Koalitionsbildung gegen den Terror‘ eine wichtige Rolle in den US-amerikanischen FTA-Projekten (vgl. Dent 2003: 19).

und regionaler FTAs zurückgreifen, da diese eine reelle Möglichkeit zu einem schnellen und erfolgreichen Abschluss bieten (vgl. Desker 2004: 3). Desker knüpft damit an den Ökonomen und Vorsitzenden des Nationalen Wirtschaftsrates unter US-Präsident Barack Obama, Lawrence Summers, an, der argumentiert, dass Liberalisierung in jeder Form zu begrüßen sei und langfristig zu einer Wohlfahrtssteigerung aller führt: *„I like all the ,isms’, unilateralism, regionalism and multilateralism“* (Summers 1992, in: Baldwin 2004a: 1). Diese Denkrichtung bewertet den momentanen FTA-Trend als ein zeitlich begrenztes Phänomen, der keine vollständige Abkehr vom multilateralen Handelssystem bedeutet. Vielmehr seien FTAs eine Art Rückversicherung für freihandelsbasierte Staaten, die damit trotz des Stillstands in der aktuellen WTO-Runde ihre Handelspolitik weiterhin liberalisieren wollen. FTAs stellen also eine Art Kompensation für die gescheiterten WTO-Gespräche dar. So wird argumentiert, dass in der WTO durch den Mitgliederzuwachs und die verstärkte Interessenartikulation von Entwicklungsländern eine konsensorientierte Politik schnelle Ergebnisse immer unwahrscheinlicher werden lässt. Aus Sicht der Befürworter von bilateralen und regionalen FTAs stellt der vollzogene Politikwechsel in der Außenwirtschaftspolitik der ostasiatischen Staaten daher auch keinen Paradigmenwechsel, sondern eher eine Verschiebung ihres Ansatzes dar: *„Like Singapore, Hong Kong’s decision to seek such FTA arrangements highlights the shift from purist to pragmatic perspectives in East Asia“* (Desker 2004: 14). Die Folge dieses pragmatischen Ansatzes ist ein ‚two-track’-Ansatz in der Außenwirtschaftsstrategie:

„East Asian governments will adopt pragmatic, even suboptimal approaches, if they are the only realizable solutions available in the short term, while continuing to participate in global trade negotiations within a longer time frame. [...] The likely outcome in East Asia will be parallel track economic diplomacy, with continued progress on bilateral and regional FTAs as well as support for WTO negotiations“ (Desker 2004: 23).

Diese zweigleisige Außenwirtschaftspolitik macht also eine Unterscheidung nach dem ‚Bau- vs. Stolperstein’-Modell überflüssig und ersetzt dieses durch eine praxisorientierte Politik des Möglichen, die versucht, Vor- und Nachteile bi- und multilateraler Politik auszubalancieren.

Auch aus Sicht führender Politiker in der Region stellen FTAs und EPAs eher einen Baustein für den Ausbau des Welthandelssystems dar. So betont der ehemalige

Premierminister Singapurs, Goh Chok Tong, seine Hoffnung auf die Weiterentwicklung der bilateralen Handelsabkommen Singapurs zu einem gesamtregionalen Freihandelsabkommen:

„Our FTAs are not exclusive agreements. They play a pathfinder role. Our FTA with the US, for instance, will help strengthen ASEAN’s links with the world’s largest economy. We hope that it will evolve into an ASEAN-wide FTA“ (Goh 2002).

Auch Dent (2003: 17) unterstellt Singapur zumindest die Absicht zu einer späteren Multilateralisierung seiner momentan bilateralen Politik:

„Like other strong global free trade advocates such as Singapore, the policy rhetoric of the Australian and New Zealand governments has particularly stressed the compatibility of their bilateral FTA projects with ,higher’ multilateral objectives.“

Für die Befürworter von Bilateralismus stellt also die gleichzeitige Verfolgung bilateraler sowie multilateraler handelspolitischer Ziele keinen Widerspruch dar. Kritiker werfen dagegen ein, dass viele Staaten – gemeint sind hier vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer – nicht über die nötigen administrativen Kapazitäten verfügen, um auf beiden Ebenen aktive und konstruktive Rollen einzunehmen. Aus ihrer Sicht habe erst der allmähliche Umschwung wichtiger Wirtschaftsmächte zu einer bilateralen Außenwirtschaftsstrategie zum Scheitern der aktuellen WTO-Runde geführt. Im Gegensatz dazu argumentieren FTA-Anhänger, dass der Trend zu FTAs sich nach dem Stillstand in der laufenden multilateralen Liberalisierungsrunde in Gang setzte und deshalb nicht als Ursache kritisiert, sondern als Folge einer gescheiterten WTO-Politik gesehen werden sollte.

Als vorläufiges Fazit lässt sich festhalten, dass der Versuch einer eindeutigen Schuldzuweisung der komplexen Wirklichkeit der in Ostasien stattgefundenen außenwirtschaftspolitischen Neuorientierung nicht gerecht wird. Bilateralismus und Multilateralismus können nicht als sich gegenseitig ausschließende Alternativen betrachtet werden, sondern insbesondere die Region Ostasien ist seit der Jahrtausendwende von einer Gleichzeitigkeit beider Prozesse betroffen. Die neue ‚Mehrebenen’-Außenwirtschaftsstrategie Japans, mit ihrem gleichzeitigen Fokus auf bilaterale wie multilaterale Politikelemente, ist Ausdruck dieser Entwicklung. Auch das Stocken in den WTO-Verhandlungen und das globale Ausbreiten von bilateralen FTAs sind unterschiedliche Formen eines sich im Wandel befindenden Welthandelssystems. Erkenntnisgewinnend ist hierbei die Bemerkung Cornings, dass

weniger die Form – also Bilateralismus oder Multilateralismus – entscheidend sei, sondern die tatsächlichen Politikinhalte. So stellt er treffend fest, dass z.B. für Japans Außenwirtschaftspolitik die Vermeidung von Liberalisierungen im Agrarsektor das wichtigste Merkmal sei, und Japan dieses Politikziel gleichermaßen bi- wie multilateral verfolgt:

„Japan’s approach to preferential liberalization in FTAs is broadly consistent with its approach to multilateral liberalization in the Doha Round. Japan is doing all possible at both the bilateral and multilateral levels to limit the domestic adjustment costs of opening its agricultural sector. The real obstacle to progress in the Doha Round has not been a diversion of time and resources created by FTA negotiations or an eroding belief in the value of multilateralism but the unwillingness of Japan and other industrialized countries to commit to genuine liberalization of agricultural trade at either the bilateral or multilateral level“ (Corning 2007: 51).

Japans Paradigmenwechsel in seiner Außenwirtschaftsstrategie ist daher nicht als singuläres Phänomen zu betrachten, sondern als Teilprozess der sich wandelnden außenwirtschaftspolitischen Orientierung in ganz Ostasien. Japan übernimmt als größte und wichtigste Volkswirtschaft eine besondere Rolle in diesem Wandlungsprozess. Ob diese Rolle eher als Baustein oder als Hindernis für das erfolgreiche Funktionieren des Welthandelssystems bzw. des regionalen Handelsregimes zu gelten hat, wird im folgenden Abschnitt hinterfragt.

5.1 Japans EPAs: Bau- oder Stolpersteine einer weltweiten Handelsliberalisierung?

Wie kann man also Japans EPA-Projekte der Debatte zuordnen? Überwiegen die handelsschaffenden Effekte oder kommen eher handelsumlenkende Wirkungen zum Tragen? Wird Japan seinem eigenen Anspruch gerecht, auf allen drei Ebenen Handelspolitik zu betreiben oder haben sich die FTA-Befürworter innerhalb der Regierung durchgesetzt und damit auch eine bilateral dominierte Außenhandelsstrategie verwirklicht?

Um an die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Argumente anzuknüpfen, lässt sich auch für Japan eine zweigleisige Strategie festhalten. So betont die Asiatische Entwicklungsbank das Bemühen der Japaner, ihre EPAs WTO-konform zu gestalten:

„Japan views free trade agreements (FTAs) as a means of broadening the scope of its economic relationships with other countries while

maintaining its commitment to the World Trade Organization (WTO). It considers economic, political, and diplomatic factors when promoting FTAs, and is guided by the principle of conformity with WTO agreements“ (ADB 2008: 116).

Auch Ziltener unterstreicht die Absicht der Japaner zur späteren Multilateralisierung ihrer Abkommen:

„Die entstehende bilaterale FTA-Struktur [...] soll anschließend im ASEAN-Rahmen multilateralisiert werden, womit ein bedeutender Teil des Konzepts eines ostasiatischen Wirtschaftsraumes in japanischem Interesse organisiert wäre“ (Ziltener 2005a: 289).

So lässt sich festhalten, dass auch Japan ein Interesse daran hat, seine EPAs mittel- bis langfristig in eine multilaterale Form zu überführen. Inwieweit Japan seiner Absicht Taten folgen lässt, ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht absehbar. So fehlen zum einen konkrete Politikvorstellungen zu diesem Schritt von Seiten Japans, zum anderen genießt der Ausbau des EPA-Netzwerkes weiterhin höchste Priorität in der japanischen Außenwirtschaftspolitik.

Einen wichtigen Beitrag zur Debatte liefert Dieter (vgl. 2007b) mit seinem Bezug auf Fred Hirschs Gedanken zur Theorie positioneller Güter. Ein positionelles Gut verliert mit steigender Anzahl an Nutzern an Wert. Es zieht seinen Nutzwert also aus seiner Exklusivität (vgl. Hirsch 1980).⁵² Betrachtet man bilaterale FTAs als positionelle Güter, so verlieren auch diese an Wert, je mehr bilaterale Abkommen parallel zueinander existieren. Der positionelle Charakter von FTAs äußert sich entweder in ökonomischem oder politisch-diplomatischem Nutzen, d.h., dass FTAs einerseits privilegierten Marktzugang garantieren oder andererseits einen gewissen Statusgewinn durch einen FTA-Abschluss belegen (vgl. Ravenhill 2008: 87f.). Staaten, die früh auf FTAs gesetzt haben, verlieren so allmählich ihre Vorteile, die sie als ‚Frühstarter‘ genossen haben und je dichter das Netzwerk von FTAs wird, desto geringer sind die Möglichkeiten, durch ein präferenzielles Abkommen Handelsvorteile gegenüber Staaten zu nutzen, die noch kein FTA abgeschlossen haben. Die durch FTAs erworbenen Vorteile heben sich also mit der Zeit gegenseitig auf. So kann ein frühzeitig abgeschlossenes FTA einem Land zwar kurzfristig Handelsvorteile bringen, sorgt aber auch dafür, dass andere Staaten so schnell wie

⁵² Dieter (2007b: 30) nennt hier das Beispiel Auto: *„Ein Auto hat beispielsweise einen höheren Nutzen, wenn nur wenige andere sich seiner bedienen. Sobald sehr viele Menschen ein Auto gebrauchen, nimmt der Nutzen des Autofahrens rapide ab, weil auf den Straßen Staus entstehen.“*

möglich die für sie negativen Folgen durch einen eigenen FTA-Abschluss aufheben möchten: „*The ‚positional good‘ character of PTAs is increasingly being negotiated away*“ (Ravenhill 2008: 88). Hierzu ein konkretes Beispiel zur Veranschaulichung dieses Gedankengangs: Würde Japan als einziges Land über ein EPA mit Südkorea verfügen, welches über die üblichen WTO-Regeln hinausgeht, könnte Japan daraus gegenüber allen Nicht-EPA-Mitgliedern Handelsvorteile mit Südkorea generieren. Schließen aber weitere Staaten in der Folgezeit ein ähnliches Abkommen mit Südkorea, neutralisiert sich der Nutzen und übrig bleiben nur die Nachteile bilateraler Abkommen, nämlich die Koexistenz unübersichtlicher und teurer Ursprungsregeln und Ursprungszertifikate (vgl. Dieter 2007b: 30). Insbesondere die Strategie einzelner Staaten, sich als ‚FTA-Hubs‘⁵³ zu positionieren, sorgt dafür, dass die Dichte an FTAs in Ostasien in den letzten Jahren rasant zugenommen hat und weitere FTAs dadurch an Attraktivität verlieren bzw. nur noch nachteilige Situationen ausgleichen können, aber kaum noch effektive Vorteile bieten.

Welchen Erklärungswert hat der Bezug auf Hirschs Gedanken für die neue bilaterale Handelspolitik Japans? Der oben dargestellten Argumentation folgend können EPAs Japan nur temporär von Nutzen sein. Wie in Kapitel 4.3.3 gezeigt wurde, bleiben nur noch wenige Länder innerhalb Ostasien übrig, mit denen Japan noch kein EPA abgeschlossen hat bzw. noch nicht in Verhandlung darüber steht (vgl. Tab. 2). Betrachtet man zusätzlich die FTA-Bestrebungen anderer Länder in der Region, so wird deutlich, dass es für Japan kaum mehr möglich sein wird, eine Pionierstellung einzunehmen um dadurch in besonderem Maße von EPAs zu profitieren (vgl. Tab. 1).

Japans Außenwirtschaftspolitik ist darauf ausgerichtet, insbesondere gegenüber den beiden anderen wirtschaftlichen Schwergewichten Ostasiens, China und Südkorea, temporäre Handelsvorteile durch EPAs zu schaffen. Chinas Erfolg eines FTA-Abschlusses mit ASEAN im Jahr 2001 gilt als Paradebeispiel und als einer der Auslöser des FTA-Wettlaufs in Ostasien. Der Vertragsabschluss hatte, wie in Kapitel

⁵³ Der Begriff ‚FTA-Hub‘ beschreibt die Außenwirtschaftsstrategie eines Staates, der versucht, sich als Zentrum einer möglichst großen Anzahl von bilateralen FTAs zu positionieren. Vom ‚hub‘ als Dreh- und Angelpunkt gehen zahlreiche ‚spokes‘, also Speichen, ab. Singapurs Außenwirtschaftspolitik kann als typische ‚Hub-Strategie‘ charakterisiert werden. Baldwin sieht für Ostasien die Gefahr, dass kleinere Volkswirtschaften in eine ‚spoke trap‘ zwischen Japan und China gelangen: „*It tends to marginalize the spoke economies both economically and politically while at the same time granting leverage to the hub economy*“ (Baldwin 2004b: 10).

4.1.3 zeigt, eine besonders große Wirkung auf Japan und die Konzeption seiner außenwirtschaftspolitischen Ausrichtung (vgl. Baldwin 2006a: 13). Baldwin bewertet ein mögliches Abkommen zwischen Japan und Südkorea als dasjenige Abkommen, welches die größten realwirtschaftlichen Folgen für die Region und insbesondere für China hätte. Bei diesem Abkommen wären signifikante wirtschaftliche Effekte erwartbar, wodurch es sich von den meisten Abkommen in der Region abheben würde. Ausgehend von einem Abkommen zwischen Japan und Südkorea wäre ein erneuter Dominoeffekt⁵⁴ bei der weiteren Entwicklung von Freihandelsabkommen in der Region möglich (vgl. Baldwin 2006a: 14). Abgesehen davon kann mittelfristig aber eher davon ausgegangen werden, dass es zu einer Konsolidierung der FTA-Entwicklung in Ostasien kommt. Hierfür spricht vor allem das Argument des positionellen Gutes, d.h., dass es sich sprichwörtlich nicht mehr lohnt, weitere FTAs abzuschließen, da die Dichte des bestehenden FTA-Netzwerkes dem Großteil der Verträge ihrer möglichen ‚positionellen‘ Vorteile beraubt. Wenn es zu einer Sättigung an bilateralen Abkommen kommt, ist der entscheidende Punkt für das regionale Handelssystem erreicht. Ob es dann zu einer erfolgreichen regionalen Multilateralisierung der einzelnen bilateralen Abkommen kommt, hängt vor allem von dem politischen Willen der regionalen Wirtschaftsmächte ab, ihrer anfänglichen Intention, nämlich parallel zum Abschluss bilateraler FTAs auch die multilaterale Ebene nicht zu vernachlässigen, nachzukommen.

Insbesondere Japan wird dann in der Pflicht stehen, seinen Worten auch Taten folgen zu lassen. Es lässt sich jedoch festhalten, dass zurzeit mehr Wert darauf gelegt wird beim Wettlauf um FTAs in den oberen Rängen mitzuspielen als eine Stärkung des multilateralen Welthandelssystems zu verfolgen. Dennoch kann Japan zumindest zu Gute gehalten werden, dass die Konzeption der bisherigen EPAs eine spätere Multilateralisierung ermöglicht:

„Immer vom Abkommen mit Singapur (JSEPA) ausgehend, bemüht sich Japan um möglichst konsistente FTA mit anderen ASEAN-Ländern, weshalb die zu erwartenden Abkommen mit anderen südostasiatischen Ländern ähnlich lauten dürften“ (Ziltener 2005a: 292).

⁵⁴ Baldwin legte schon 1993 den Grundstein für seine Dominotheorie des Regionalismus. Der Kerngedanke seines damals auf die EU-Integration bezogenen Modells lautet: „[...] an idiosyncratic shock, such as deeper integration of an existing regional bloc, can trigger membership requests from countries that were previously happy to be nonmembers“ (Baldwin 1993: 33). Aus Sicht der Dominotheorie können regionale Handelsblöcke daher als Bausteine für globalen Freihandel wirken.

Im Gegensatz zu den meisten FTAs in Ostasien folgen Japans Abkommen einem bestimmten Muster und weisen daher – trotz bestehender Unterschiede in der Produktanwendungsbreite und der Höhe der Tarifsenkungen – eine innere Stimmigkeit auf:

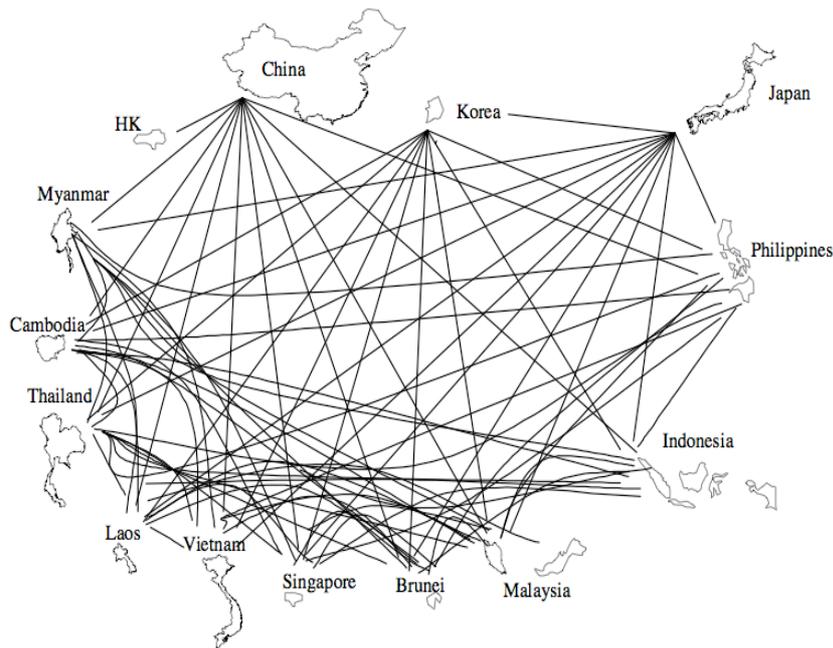
„Sometimes the text of the agreement is based on previously signed agreements (e.g. agreements entered into by the US, Japan, and ASEAN) to which one of the countries is a party. This process, called ‚docking‘, saves time, as negotiators no longer need to renegotiate areas that do not present any material issue to either side. Docking may even result in more consistent or harmonized FTA agreements (especially in the matter of rules), lessening the so-called ‚spaghetti bowl effect‘ of FTA proliferation“ (ADB 2008: 112).

Diese Politik des ‚Andockens‘ lässt darauf hoffen, dass Japans EPAs erfolgreich zu einer ganz Ostasien umfassenden Freihandelszone ausgebaut werden können. In diesem Sinne kann man Japans EPA-Politik als potenziellen Baustein einer zumindest regionalen Multilateralisierung bewerten.

5.2 Japans Rolle in der ostasiatischen ‚Noodle Bowl‘

Bhagwati prägte Ende der 1990er Jahre den Begriff der ‚Spaghetti Bowl‘, um die Probleme sich gegenseitig überlappender und überkreuzender bilateraler Freihandelsabkommen deutlich werden zu lassen. Baldwin adaptierte dieses Konzept und beschreibt die Situation in Ostasien als eine ‚Noodle Bowl‘ (vgl. Baldwin 2006a: 3). Abbildung 8 zeigt deutlich, was man sich unter dieser Bezeichnung vorstellen kann: Ein unübersichtliches Gewirr von einzelnen Abkommen und Verträgen, das sich jeder Systematik entzieht. *„When it comes to East Asian regionalism, the state of play is easily summarised – it is a mess“ (Baldwin 2006a: 3).*

Abb. 8: Das ostasiatische ‚Noodle Bowl‘-Syndrom (Stand 2006).



Note: The map shows FTAs signed or under negotiation in January 2006. East Asia is defined here as the 10 ASEANs, China, Japan and Korea.

Quelle: Baldwin (2006a: 3).

Anknüpfend an die ‚Bau- vs. Stolperstein‘-Debatte lassen sich auch in der Diskussion um den ‚Noodle Bowl‘-Effekt zwei Denkrichtungen festmachen. Vereinfacht gegenübergestellt argumentiert eine Seite, dass die Verbreitung von FTAs zu einem undurchsichtigen Durcheinander von verschiedenen Verträgen führt, das sowohl für Staaten als auch Unternehmen negative Folgen hat.⁵⁵ Dent hingegen beschreibt – im Gegensatz zum eher pejorativ konnotierten Begriff der ‚Noodle Bowl‘, der Unübersichtlichkeit und Mehrkosten suggeriert – ein Konzept, das eine positive Entwicklung aus der Überlappung und Kreuzung von FTAs zu Grunde legt. Er sieht durch das entstehende Netzwerk von intra- und interregionalen FTAs in Ostasien eine neue Art von Regionalismus entstehen. Er prägte dafür den Begriff des ‚Gitterregionalismus‘ (‚*lattice regionalism*‘) (vgl. Dent 2003). Dent definiert sein

⁵⁵ Dieter (2007b: 57) betont vor allem die negativen Folgen von FTAs für Unternehmen: „Bilaterale Handelsabkommen können die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen in der Region negativ beeinflussen. Unternehmen müssen Ressourcen für die Ursprungsdokumentation bereitstellen, was mangels diagonaler Ursprungskumulierung in der gesamten asiatisch-pazifischen Region potenziell wohlfahrtsmindernd wirkt. Die bürokratische Bürde von Ursprungsnachweisen erzeugt höhere Kosten für Hersteller. Insgesamt hindert die Betonung dieser Präferenzabkommen Hersteller daran, regionale Produktionsnetzwerke auszubauen und auf den Weltmärkten konkurrenzfähig zu bleiben.“ Zu der Thematik von Ursprungsregeln siehe auch: Dieter (vgl. 2004).

Modell des gitterartigen Regionalismus in Ostasien als Gegenentwurf zum herkömmlichen Modell der regionalen Wirtschaftsintegration der EU. So besitzt sein Konzept eben keinen institutionellen Ausgangspunkt, sondern zeichnet sich gerade durch die Abwesenheit eines Zentrums aus. An die Stelle eines ‚Nervenzentrums‘ treten gemeinsame Normen und Praktiken in der Handelsstrategie. Dent sieht dadurch eine regionale Wirtschaftskultur entstehen, die sich durch den Willen zu bilateralen FTAs auszeichnet. Wenn eine bestimmte Dichte an Freihandelsabkommen innerhalb der Region erreicht ist, prognostiziert er die automatische Aufwertung der bestehenden FTAs zu größeren Flächenabkommen zwischen mehreren Staaten:

„the path of lattice regionalism begins with a gradual expansion of bilateral FTAs within a specified region until a dense overlapping or interlocking pattern necessitates their rationalization into larger plurilateral or subregional arrangements“ (Dent 2003: 23).

Dent spricht damit der momentanen Entwicklung in Ostasien ein positives kreatives Potenzial zu. Seiner Argumentation folgend muss die ‚Noodle Bowl‘ nicht zwingend zu chaotischen Handelsbeziehungen in Ostasien führen, sondern kann durchaus als Baustein für einen erfolgreichen regionalen Integrationsprozess wirken. Welche Rolle sich Japan selbst in diesem Prozess zuschreibt, darüber gibt das ‚White Paper‘ der JETRO aus dem Jahr 2007 Auskunft. Die JETRO unterscheidet zwischen drei Entwicklungsszenarien. Die von Japan vorgeschlagene und bevorzugte Variante ist die ‚Comprehensive Economic Partnership in East Asia‘ (CEPEA), die auch als ASEAN+3+3 umschrieben werden kann:

„The CEPEA framework was formulated as part of the global economic strategy announced by Japan’s Ministry of Economy, Trade and Industry in April 2006. The CEPEA is a comprehensive FTA framework that includes a wide range of fields, such as goods, investment, services, and intellectual property rights“ (JETRO 2007: 109).

Die CEPEA könnte den wirtschaftlichen Pfeiler einer entstehenden Ostasiatischen Gemeinschaft bilden. Die Mitgliedsstaaten sind die Teilnehmer des Ostasiengipfels. Neben den Staaten der ASEAN+3, die bisher schon den Kern der wirtschaftlichen Integration in Ostasien ausmachen, sollen Australien, Neuseeland und Indien eine zentrale Rolle in der zukünftigen regionalen Wirtschaftskooperation Ostasiens spielen.

Dieser Strategie Japans folgend können die einzelnen EPAs durchaus als Bausteine verstanden werden, die mittelfristig in ein regionales Wirtschaftsregime integriert werden. Sollte sich Japan mit seinen Vorstellungen durchsetzen, könnte dies der Vereinheitlichung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der Region dienen. Zeitgleich wäre aber mit einer weiteren Fragmentierung der Weltwirtschaft in drei dominierende Blöcke, Nordamerika, Europa und Ostasien, zu rechnen.

Diesem Szenario widerspricht Baldwin (vgl. 2006b: 1495ff.). Er charakterisiert die bestehenden Wirtschaftsblöcke als ‚undicht‘, d.h., dass insbesondere durch den Trend zu ‚cross-regional‘-FTAs und der Hub-Strategie einzelner Staaten immer mehr FTAs die einzelnen Handelsblöcke untereinander verbinden und eine scharfe Grenzziehung unmöglich machen:

„Although there will be three regional trade blocs in 2010, membership in the areas is overlapping and intersecting. The world will be a fuzzy, leaky trade bloc. In this way, the configuration of world trade arrangements can be thought of as being marked by fractals – the fuzzy, leaky nature of the world system is echoed in each of the Big-3 blocs, and their sub-blocs“ (Baldwin 2006b: 1497).

Demnach kann die bisherige ‚Nudelschüssel‘ der japanischen EPA-Politik in Zukunft eine Baustein-Funktion einnehmen. Japan hat einerseits durch seine Fokussierung auf Handelsverträge mit ASEAN-Staaten die wirtschaftliche Integration dieses Sub-Blockes gestärkt, vernetzt aber andererseits auch die Region Ostasien dank seiner EPAs mit Mexiko und Chile mit Lateinamerika bzw. mittels des EPAs mit der Schweiz auch mit Europa. Die zukünftigen Pläne Japans, nämlich weitere EPAs mit Schwellenländern wie Südafrika und Peru und langfristig FTAs mit der EU und den USA abzuschließen, deuten in dieselbe Richtung.

5.3. Fazit

Es lässt sich festhalten, dass von Seiten der Regierungen und FTA-Befürworter in Ostasien enorme Erwartungen in Bezug auf die positiven Effekte und Wirkungen einer bilateralen Handelspolitik bestehen. Jedoch lassen sich deutliche Unterschiede zwischen Anspruch und Realität markieren, insbesondere auf dem Gebiet innenpolitischer Strukturreformen macht sich dies bemerkbar: *„However, it is important to distinguish here between the policy rhetoric and the actual reality, as the ability of bilateral FTA projects to catalyse domestic economic reform has yet to*

be substantively proved“ (Dent 2003: 5). Auch und insbesondere die japanische Regierung verfolgt das Ziel, mit Hilfe von EPAs Strukturreformen einzuleiten, wie in Kapitel 4.1.5 gezeigt wurde. So sind zwar vorsichtige Marktöffnungsprozesse eingeleitet worden, aber ein genereller Richtungswechsel in der protektionistischen Wirtschaftspolitik konnte auch durch EPAs noch nicht erreicht werden: *„FTAs can help chip away at Japanese protectionism. [...] In the meantime, Japan’s basic approach to protectionism remains consistent in both FTA and WTO negotiations“* (Corning 2007: 67).

Ein weiteres Ergebnis stellt die erneute Annäherung Japans an die ASEAN seit Ende der Asienkrise dar. Dies schlägt sich zum einen in der finanz- und währungspolitischen Zusammenarbeit nieder, wie sie in Kapitel 3 aufgezeigt wurde, zum anderen in einer engeren handelspolitischen Kooperation auf der Basis eines Netzwerkes bilateraler EPAs. Fragwürdig bleibt zum jetzigen Zeitpunkt, ob die bisherigen Abkommen nicht einseitig Japans Interessen bedienen. Die Vorgehensweise der ASEAN-Staaten, zunächst einzelne FTAs mit anderen Staaten abzuschließen, hat deren Verhandlungsmacht deutlich eingeschränkt und bestehende Asymmetrien eher bekräftigt (vg. Dent 2007: 46ff.). Japan hat es hier versäumt, die Entwicklungskapazitäten der Vertragspartner nachhaltig zu fördern. Insbesondere das Abkommen mit den Philippinen wird dahingehend kritisiert: Zum einen wird das *„Ungleichgewicht im Handel zwischen den beiden Ländern und damit die einseitige Abhängigkeit der Philippinen verstärkt“* (Klein 2008: 68f.), zum anderen wurde die Öffnung philippinischer Gewässer für Japans Fischindustrie und die Möglichkeit des Giftmüllhandels beschlossen (vgl. Klein 2008: 69). Wie Dieter richtig anmerkt, erhöhen bilaterale Abkommen eher den Macht- und Einflussbereich mächtiger Staaten:

„Es ist offenkundig, dass ein bilaterales Verfahren dem mächtigeren Partner viele Möglichkeiten bietet, seine Interessen durchzusetzen. Hierarchie und Macht – Faktoren, die im internationalen Handel nie ganz fehlen – spielen in bilateralen Handelsabkommen eine größere Rolle als in der multilateralen Regulierung“ (Dieter 2007b: 32).

In diesem Sinne bleibt die Forderung nach einer Erneuerung der Fukuda-Doktrin weiter bestehen. Die schon vor drei Jahrzehnten formulierten Zielvorstellungen, vor allem in Bezug auf eine Zusammenarbeit als gleichberechtigte Partner, sind nicht realisiert worden. Wie im Laufe der Arbeit deutlich gemacht wurde, bleibt das

ökonomische Eigeninteresse Japans Leitmotiv insbesondere ihrer Außenwirtschaftspolitik. Und eben dieses Eigeninteresse wird nun – nach dem Paradigmenwechsel Anfang der 2000er Jahre – sowohl bilateral, als auch regional und global verfolgt.

Dennoch lässt sich festhalten, dass die gesamte Region wirtschaftspolitisch und handelspolitisch an Stabilität gewonnen hat. Vor allem die ASEAN, die während der Asienkrise stark in der Kritik stand, konnte ihr Ansehen und ihre Stellung in der Region positiv aufwerten. Insbesondere als Vermittler zwischen Japan und China konnte sie an Profil gewinnen:

„But who will lead the movement? No single government, it seems. A paradox of the Asian integration movement is that a handful of Southeast Asian governments, acting in the name of ASEAN, have managed to turn their collective weakness into a diplomatic advantage. They remain in the driver's seat partly because their giant neighbors do not fear them, and partly because none of the larger countries wants to cede leadership to any of the others“ (Frost 2008: 127).

Dennoch besteht auch weiterhin die Gefahr, nur als Spielball der Mächtigen wahrgenommen zu werden. Um dies zu verhindern, muss die ASEAN interne Probleme beseitigen und verstärkt mit einer Stimme sprechen. Das ASEAN+3-Forum hat sich als wirkungsmächtigste regionale Organisation bestätigt. Weitere Regionalisierungsschritte werden daher auch in Zukunft von der ASEAN+3 ausgehen. Mit der erfolgreichen Einbindung Japans und Chinas in ein gemeinsames regionales Projekt gewinnt die Region Ostasien an Profil und Identität. Der eingeschlagene Weg einer kooperativen Geld- und Währungspolitik wurde auf dem 14. ASEAN-Gipfel, der vom 27.2. bis zum 1.3.2009 in Thailand stattgefunden hat, mit dem weiteren Ausbau der Chiang-Mai-Initiative erneut bestätigt. So wurde der gemeinsame Notfallwährungsfonds auf 120 Mrd. US-Dollar erhöht (vgl. International Herald Tribune 2009). Auch die Einbindung Australiens und Neuseelands in die Region wurde mit dem FTA-Abschluss zwischen ASEAN und den beiden Ländern weiter zementiert (vgl. ASEAN 2009).

Mittel- bis langfristig könnte sich Japan mit seiner neuen außenwirtschaftspolitischen Orientierung dennoch mehr schaden als nutzen. Durch die Demontage des multilateralen Welthandelssystems entstehen Mehrkosten und Unsicherheit. Insbesondere die Exportnation Japan, als Profiteur von Multilateralismus und

globalem Freihandel, untergräbt damit seine eigene Grundlage. Japan einseitig für diesen Wandlungsprozess verantwortlich zu machen, verfehlt jedoch die berechtigte Kritik an der neuen Konfiguration der japanischen Außenwirtschaftspolitik. So stellt Japans Paradigmenwechsel zu großen Teilen eine Antwort auf das sich wandelnde Welthandelssystem dar und ist – wie in Kapitel 4.1 gezeigt wurde – im Verhältnis zur außenwirtschaftspolitischen Ausrichtung Chinas, der EU und der USA zu sehen.

Der Wandel des Welthandelsregimes verläuft global wie auch regional in Ostasien ergebnisoffen. Einige Varianten wurden im Diskussionsteil der Arbeit vorgestellt. So bietet Dents Modell eines ‚Gitterregionalismus‘ (vgl. 2003) für Ostasien einen hohen Erklärungswert. Auch Baldwin (vgl. 2006b) prognostiziert eine Multilateralisierung regionaler Handelsblöcke. Inwieweit diese Ansätze auch noch nach den Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Kreditkrise 2008 Gültigkeit besitzen, ist Aufgabe zukünftiger Untersuchungen.

Auch lässt sich konstatieren, dass die bisherige Debatte, ob bilaterale und regionale FTAs als Bau- oder Stolpersteine für multilaterale Liberalisierung wirken, sich zumeist auf theoretische Ausführungen beschränkt. Dies zeigt den Bedarf an empirischen Untersuchungen auf diesem Gebiet. Lendle (vgl. 2007) versucht diese Lücke mit einer Studie über Bau- oder Stolpersteineffekte der ASEAN-Freihandelszone zu schließen. Limão (vgl. 2006) sowie Limão und Karacaovali (vgl. 2008) haben sich in ihren Arbeiten mit den Effekten präferentieller Liberalisierungspolitik der USA und der EU auf multilaterale Handelsliberalisierung beschäftigt. Estevadeordal, Freund und Ornelas (vgl. 2008) haben eine vergleichbare Studie zur Situation in Lateinamerika vorgelegt. Diese Arbeiten präsentieren jedoch eine rein wirtschaftswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik, die die im Verlauf der Arbeit dargestellten politischen Motive und Ursachen, die Regierungen dazu veranlassen, eine bilaterale Handelspolitik zu verfolgen, keine Beachtung schenkt. In der Zusammenschau von ökonomischen und politikwissenschaftlichen Gründen liegt daher der Anspruch einer tiefergehenden Beschäftigung mit dieser Debatte von Seiten der Politikwissenschaft. Insbesondere die Entwicklung von politikwissenschaftlichen Indikatoren, die eine Messung bzw. Bewertung von bilateralen und regionalen FTA-Effekten auf das multilaterale Handelssystem möglich machen, ist daher notwendig.

Die vorgelegte Erkenntnisstudie bietet hierzu die theoretische Vorarbeit in Bezug auf den Wandel in der japanischen Außenwirtschaftsstrategie. Zu den Effekten der japanischen EPA-Politik liegt ebenfalls noch keine empirische Studie vor. Da die meisten EPAs erst in den letzten Jahren abgeschlossen wurden, können aus den bisherigen Daten noch keine aufschlussreichen Ergebnisse abgeleitet werden.

Literaturverzeichnis

Akamatsu, Kaname (1961): A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy, *Weltwirtschaftliche Archive*, 86.

Akamatsu, Kaname (1962): A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Economies, *The Developing Economies*, preliminary Issues, No. 1.

AméricaEconomía.com (2009): Perú tendría TLC con Japón en un año, 24.02.2009, http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14491 [17.03.2009].

Aoki, Maki (2004): New Issues in FTAs: The Case of Economic Partnership Agreements between Japan and ASEAN Countries, APEC Study Center, Institute of Developing Economies, JETRO, Working Paper Series 03/04, No. 8, März 2004.

Aoki-Okabe, Maki (2008): Looking Toward the ‚New Era‘ Features and Background of the Japan-Thailand Economic Partnership Agreement, APEC Study Center, Institute of Developing Economies, JETRO, Discussion Paper No. 132, <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/pdf/132.pdf> [28.01.2009].

Asian Regional Integration Center (ARIC) (2008): FTA Trends. FTA Status by Country, 2008, <http://aric.adb.org/10.php> [15.01.2009].

ASEAN (2005): Chairman’s Statement of the First East Asian Summit, Kuala Lumpur, 14.12.2005, <http://www.asean.org/18104.htm> [13.01.2009].

ASEAN (2008): Joint Ministerial Statement of the 11th ASEAN Plus Three ASEAN Ministers Meeting, Madrid, 4.05.2008, <http://www.aseansec.org/21502.htm> [20.01.2009].

ASEAN (2009): Agreement Establishing the ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area, Thailand, 14th ASEAN Summit, 27.02. – 1.03.2009, http://www.14thaseansummit.org/pdf/Outcome_Document/ASEAN%20Aus%20NZ%20FTA.pdf [21.03.2009].

ASEAN Affairs (2008): Surin calls for second Fukuda Doctrine, 6.03.2008, http://www.aseanaffairs.com/asean_japan_ties_surin_calls_for_second_fukuda_doctrine [19.01.2009].

ASEAN-Japan Centre (2007): ASEAN-Japan Statistical Pocketbook 2007, [http://www.asean.or.jp/eng/general/statistics/index\(07\).html](http://www.asean.or.jp/eng/general/statistics/index(07).html) [18.01.2009].

ASEAN-Japan Centre (2008): ASEAN-Japan Statistical Pocketbook 2008, <http://www.asean.or.jp/general/statistics/statistics08/index08.html> [15.01.2009].

AsianBondsOnline (2008): ASEAN+3 New ABMI Roadmap, http://www.asianbondsonline.adb.org/documents/080731_ABMI_Roadmap_Publication_Final.pdf [20.01.2009].

Asian Development Bank (ADB) (Hg.) (2008): How to Design, Negotiate, and Implement a Free Trade Agreement in Asia, April 2008, <http://www.adb.org/Documents/Manuals/FTA/FTA.pdf> [28.01.2009].

Asian Development Bank (ADB): AsianBondsOnline. An ASEAN+3 Initiative, <http://asianbondsonline.adb.org/regional/regional.php> [19.01.2009].

Balassa, Béla (1962): The Theory of Economic Integration, London.

Baldwin, Richard E. (1993): A Domino Theory of Regionalism, Centre for Economic Policy Research Working Paper No. 857, S. 1-38, http://www.hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/dom_old.pdf [3.03.2009].

Baldwin, Richard E. (2004a): Stepping stones or building blocs? Regional and multilateral integration, Paper prepared for the G-20 Workshop on 'Regional economic integration in a global framework', organised by the European Central Bank and the People's Bank of China in Beijing, 22-23 September 2004, <http://hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/SteppingStonesOrBuildingBlocks.pdf> [19.02.2009].

Baldwin, Richard E. (2004b): The Spoke Trap: Hub-and-Spoke Bilateralism in East Asia, Korea Institute for International Economic Policy, CNAEC Research Series 04-02, December 2004, <http://hei.unige.ch/~baldwin/PapersBooks/SpokeTrapPaper%20CNAEC%20Series%2004-02.pdf> [12.03.2009].

Baldwin, Richard E. (2006a): Managing the Noodle Bowl: The fragility of East Asian Regionalism, Centre for Economic Policy Research Working Paper No. 5561, S. 1-25, http://www.sussex.ac.uk/Units/caris/CARIS/T.Carpenter-R.Baldwin-Sussex%20RTA%20Conference-Manage_CEPR_DP.pdf [3.03.2009].

Baldwin, Richard E. (2006b): Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade, in: The World Economy, Vol. 29, 11, Nov. 2006, S. 1451-1518.

Bhagwati, Jagdish (1992): Regionalism versus Multilateralism, in: The World Economy, Vol. 15, Issue 5, September 1992, S. 535-555.

Bhagwati, Jagdish (2008): Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade, New York.

Bhagwati, Jagdish / Panagariya, Arvind (2003): Bilateral Trade Treaties Are a Sham, in: Financial Times, 13.07.2003.

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hg.) (2004): Das Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A bis Z, Bonn.

Bünte, Marco (2006): Japans Rolle in Südostasien, in: Blechinger-Talcott, Verena / Frantz, Christiane / Thompson, Mark (Hg.): Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main, 2006, S. 209-224.

Burgschweiger, Nadine (2006): Japans neue Strategien der wirtschaftlichen Integration: Von multilateraler zu bilateraler Kooperation? In: Japan aktuell, 4/2006, S. 3-51.

Corning, Gregory P. (2007): Japan's Bilateral FTAs: No Obstacle to Progress in the Doha Round, in: East Asia: An International Quarterly, Vol. 24, No. 1, 2007, S. 45-67.

Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP) (2007): Acceleration of Economic Partnership Agreements and Strengthening Agricultural Reform. The First Report of the Working Group on Economic Partnership Agreements and Agriculture. Expert Committee on Reforms Addressing Globalization, 8.05.2007, <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/publication/pdf/070703economic.pdf> [29.01.2009].

Council on Economic and Fiscal Policy (CEFP): What's the CEFP, <http://www.keizai-shimon.go.jp/english/about/index.html> [29.01.2009].

Central Intelligence Agency (CIA) (2008): The 2008 World Factbook, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> [15.01.2009].

Dent, Christopher M. (2003): Networking the region? The emergence and impact of Asia-Pacific bilateral free trade agreement projects, in: The Pacific Review, Vol. 16, No. 1, 2003, S. 1-28.

Desker, Barry (2004): In defence of FTAs: from purity to pragmatism in East Asia, in: The Pacific Review, Vol. 17, No. 1, März 2004, S. 3-26.

Dieter, Heribert (1998): Die Asienkrise und der IWF: Ist die Politik des Internationalen Währungsfonds gescheitert? INEF-Report 29/1998, Duisburg.

Dieter, Heribert (1999): Die globalen Währungs- und Finanzkrisen nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse. INEF-Report 41/1999, Duisburg.

Dieter, Heribert (2004): Präferenzielle Ursprungsregeln in Freihandelszonen: Hemmnisse für den internationalen Handel? In: Aussenwirtschaft, 59. Jahrgange, Heft III, September 2004, S. 273-303.

Dieter, Heribert (2007a): Bilateral trade agreements in Asia. Wise or short-sighted policies? In: Dieter, Heribert (Hg.): The Evolution of Regionalism in Asia. Economic and Security Issues, London, 2007, S. 79-98.

Dieter, Heribert (2007b): Bilaterale Freihandelsabkommen im asiatisch-pazifischen Raum: Konzeptionelle Schwächen und Folgen für regionale Produktionsnetzwerke, in: Aussenwirtschaft, 62. Jahrgang, Heft I, März 2007, S. 25-61.

Dieter, Heribert (2007c): The future of monetary regionalism in Asia: A joint currency or limited cooperation? In: Dieter, Heribert (Hg.): The Evolution of Regionalism in Asia. Economic and Security Issues, London, 2007, S. 123-142.

Estevadeordal, Antoni / **Freund**, Caroline / **Ornelas**, Emanuel (2008): Does Regionalism Affect Trade Liberalization Towards Non-Members? CEP Discussion Paper No. 868, May 2008, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0868.pdf> [23.03.2009].

Fischer, Stanley (1998): The Asian Crisis. A View from the IMF, 22.01.1998, Washington D.C., <http://www.imf.org/external/np/speeches/1998/012298.htm> [15.01.2008].

Financial Times Deutschland (FTD) (2008): Hilfesuche in Fernost: Japaner stützen Morgan Stanley, 29.09.2008.

Frost, Ellen L. (2008): Asia's New Regionalism, Boulder, London.

Fukuda, Takahiro (2009): Japan-U.S. FTA vital: ACCJ chief. Business lobby's new president promoting long-term multilevel exchanges to establish trade pact, in: The Japan Times, 5.02.2009, <http://search.japantimes.co.jp/print/nb20090205a3.html> [20.03.2009].

Fukuda, Takeo (1977): Speech by Prime Minister Takeo Fukuda, Manila, 18.08.1977, <http://citrus.c.u-tokyo.ac.jp/projects/ASEAN/J-ASEAN/JAS19770807E%20Speech%20Fukuda.htm> [18.01.2009].

Fukuda, Yasuo (2008): When the Pacific Ocean Becomes an 'Island Sea': Five Pledges to a Future Asia that 'Acts Together', 14th International Conference on The Future of Asia, 22.05.2008, http://www.kantei.go.jp/foreign/hukudaspeech/2008/05/22speech_e.html [19.01.2009].

Funabashi, Yoichi (2000/2001): Japan's Moment of Truth, in: Survival, Vol. 42, No. 2, 2000/2001, S. 73-84.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) (1947): The General Agreement on Tariffs and Trade 1947, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV [22.03.2009].

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) (1994): Uruguay Round Agreement. Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24_e.htm [22.03.2009].

Germany Trade & Invest (gtai) (2008): Wirtschaftsdaten kompakt – Japan, Nov. 2008, http://www.gtai.de/ext/anlagen/PubAnlage_5585.pdf?show=true [15.01.2009].

Goh, Chok Tong (2002): Deepening Regional Integration and Co-operation, Keynote address by Singapore Prime Minister Goh Chok Tong at the WEF East Asia Economic Summit, 8.10.2002, Kuala Lumpur, Malaysia, <http://www.aseansec.org/12321.htm> [15.02.2009].

Grimes, William W. (2006): East Asian Financial Regionalism in Support of the Global Financial Architecture? The Political Economy of Regional Nesting, in: *Journal of East Asian Studies*, 6/2006, S. 353-380.

Gu, Xuewu (2007): China und der asiatisch-pazifische Raum, in: Fischer, Doris / Lackner, Michael (Hg.): *Länderbericht China. Geschichte-Politik-Wirtschaft-Gesellschaft*, Bonn, 2007, S. 359-378.

Hayo, Bernd (2006): Perspektiven einer asiatischen Währungsunion, in: Berg, Christine / Schucher, Günter (Hg.): *Regionale politische und wirtschaftliche Kooperation in Asien. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde*, Nr. 397, Hamburg, 2006, S. 77-97.

Hirsch, Fred (1980): *Die sozialen Grenzen des Wachstums*, Reinbek.

Hook, Glenn D. / **Gilson**, Julie / **Hughes**, Christopher W. / **Dobson**, Hugo (2002): Japan and the East Asian Financial Crisis: Patterns, Motivations and Instrumentalisation of Japanese Regional Economic Diplomacy, in: *European Journal of East Asian Studies*, Vol. 1, No. 2, 2002, S. 177-197.

Hummel, Hartwig / **Menzel**, Ulrich (2000): Regionalisierung/Regionalismus, in: Woyke, Wichard (Hg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn, 2000, S. 383-391.

Hummel, Hartwig (2006): Japan und die Weltwirtschaft, in: Blechinger-Talcott, Verena / Frantz, Christiane / Thompson, Mark (Hg.): *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main, 2006, S. 193-208.

International Herald Tribune (2009): ASEAN to sign trade pact with Australia, NZ, 26.02.2009, <http://www.iht.com/articles/ap/2009/02/26/business/AS-ASEAN-Economy.php> [21.03.2009].

International Monetary Fund (IMF) (2008): A Factsheet: IMF Quotas, September 2008, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> [20.01.2009].

Ito, Takatoshi (1993): U.S. Political Pressure and Economic Liberalization in East Asia, in: Frankel, Jeffrey A. / Kahler, Miles A. (Hg.): *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*, Washington DC, 1993, S. 403-413.

Itoh, Mayumi (2000): *Globalization of Japan. Japanese Sakoku Mentality and U.S. Efforts to Open Japan*, London.

Japanese External Trade Organization (JETRO) (2007): *JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment. Increasing Utilization of Asian FTAs and Growth Strategy for Japanese Companies*, http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/2007.pdf [22.01.2009].

Japanese External Trade Organization (JETRO) (2008): JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment. Japanese Economy Headed for Further Globalization both Domestically and Abroad, http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/2008.pdf [23.01.2009].

Johnson, Chalmers A. (1982): MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford.

Katada, Saori N. (2001): Banking on Stability – Japan and the Cross-Pacific Dynamics of International Financial Crisis Management, Michigan.

Katzenstein, Peter J. (2006): East Asia – Beyond Japan, in: Katzenstein, Peter J. / Shiraishi, Takashi (Hg.): Beyond Japan. The Dynamics of East Asian Regionalism, Ithaca, 2006, S. 1-33.

Kawai, Masahiro / **Takagi**, Shinji (2004): Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions, in: Journal of International Development, 16, 2004, S. 255-280.

Keidanren (2000): Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreements – Toward a New Dimension in Trade Policy, 18.07.2000, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2000/033/proposal.html> [4.02.2009].

Keidanren (2004): Urgent Proposals for Strengthening Economic Partnerships – Concrete Measures for the Strategic Promotion of Economic Partnership Agreements, 16.03.2004, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/020.html> [4.02.2009].

Keidanren (2007): A Call for the Development and Promotion of Proactive External Economic Strategies – Toward a Nation Built on Trade and Investment, Pursuing Progress with Asia, 16.10.2007, <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2007/081.html> [10.02.2009].

Kevenhörster, Paul (1993): Japan. Außenpolitik im Aufbruch, Opladen.

Kevenhörster, Paul / **Nabers**, Dirk (2003): Japans umfassende Sicherheit. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 364, Hamburg.

Klein, Aurélie (2008): Japans Rolle in der ostasiatischen Integration: Auf dem Weg zu einer neuen Fukuda-Doktrin? In: Japan aktuell, 2/2008, S. 54-74.

Koizumi, Junichiro (2002): Japan and ASEAN in East Asia: A Sincere and Open Partnership, 14.01.2002, Singapur, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0201/speech.pdf> [19.01.2009].

Krugman, Paul (1991): The Move towards Free Trade Zones, in: Federal Reserve Bank of Kansas Economic Review, Vol. 70, Nov./Dez., S. 5-25.

Lendle, Andreas (2007): The ASEAN Free Trade Agreement: Building Block or Stumbling Block for Multilateral Trade Liberalization? NCCR Trade Working Paper, No. 33/2007, S. 1-38, http://www.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP3/NCCR2-IP3-wp33_2007-Andreas%20Lendle.pdf [12.03.2009].

Limão, Nuno (2006): Preferential Trade Agreements as Stumbling Blocks for Multilateral Trade Liberalization: Evidence for the U.S., in: *American Economic Review*, 96 (3), June 2006, S. 896-914.

Limão, Nuno / **Karacaovali**, Baybars (2008): The Clash of Liberalizations: Preferential vs. Multilateral Trade Liberalization in the European Union, in: *Journal of International Economics*, 74 (2), March 2008, S. 299-327.

Lincoln, Edward J. (2004): *East Asian Economic Regionalism*, Washington DC.

Loewen, Howard (2006a): Japans „offener“ Bilateralismus am Beispiel der Beziehungen zur Europäischen Union und zur ASEAN, in: Blechinger-Talcott, Verena / Frantz, Christiane / Thompson, Mark (Hg.): *Politik in Japan. System, Reformprozesse und Außenpolitik im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main, 2006, S. 225-247.

Loewen, Howard (2006b): Die ASEAN als Impulsgeber ostasiatischer Integration, in: *GIGA Focus Asien*, 2/2006, S. 1-6.

Loewen, Howard / **Minh**, Vu Anh (2005): Finanzielle Kooperation in Ostasien am Beispiel der Swap-Agreements und der Asian-Bond-Markets-Initiative, in: *Südostasien aktuell*, 6/2005, S. 25-41.

Machetzki, Rüdiger (2004): Ostasien in den Strömen des Wandels: Eine Weltregion vor dem ‚Stabwechsel‘ zwischen Japan und China? In: *China aktuell*, 8/2004, S. 859-885.

Mauß, Hanns W. (1990/91): Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, 1990/91, S. 91-106.

Mauß, Hanns W. / **Nabers**, Dirk (Hg.) (2001): *Multilateralismus in Ostasien-Pazifik. Probleme und Perspektiven im neuen Jahrhundert*. Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nummer 340, Hamburg.

Maurer, Jürgen (2008): Japan erreicht 2008 beim Freihandel wichtige Fortschritte, in: *Germany Trade & Invest*, 9.07.2008, http://www.gtai.de/ext/Export-Einzelsicht/DE/Content/___SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument,templateId=renderPrint/MKT200807088004.pdf [20.03.2009].

Mendl, Wolf (1995): *Japan's Asia Policy. Regional security and global interests*, New York.

Menon, Jayant (2007): Building Blocks or Stumbling Blocks? The GMS and AFTA in Asia, in: *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 24, No. 2, August 2007, S. 254-266.

METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (1999): White Paper on International Trade, 1999, <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gWP1999e.html> [27.01.2009].

METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2000): The Economic Foundations of Japanese Trade Policy-Promoting a Multi-Layered Trade Policy, August 2000, <http://www.meti.go.jp/english/report/data/g00Wconte.html> [29.01.2009].

METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2002): White Paper on International Trade, 2002, <http://www.meti.go.jp/english/report/data/gIT02maine.html> [6.03.2009].

METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2007): Agreement between Japan and the Kingdom of Thailand for an Economic Partnership, 3.04.2007, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/thailand/epa0704/agreement.pdf> [28.01.2009].

METI (Ministry of Economy, Trade and Industry) (2009): FTA/EPA/BIT, http://www.meti.go.jp/english/policy/external_economy/trade/FTA_EPA/index.html [17.03.2009].

MOF (Ministry of Finance) (1998): A New Initiative to Overcome the Asian Currency Crisis (New Miyazawa Initiative), 3.10.1998, <http://www.mof.go.jp/english/if/e1e042.htm> [17.01.2009].

MOF (Ministry of Finance) (2000): The Joint Statement of the ASEAN+3 Finance Ministers Meeting, 6.05.2000, Chiang Mai, Thailand, http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/as3_000506e.htm [17.01.2009].

MOF (Ministry of Finance) (2003): Chairman's Press Release on the Asian Bond Markets Initiative, August 2003, Manila, http://www.mof.go.jp/english/if/as3_030807e_02.htm [19.01.2009].

MOF (Ministry of Finance) (2004): Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI), April 2004, http://www.mof.go.jp/english/if/CMI_0707.pdf [17.01.2009].

MOF (Ministry of Finance) (2008): The Joint Ministerial Statement of the 11th ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting, 4.05.2008, Madrid, http://www.mof.go.jp/english/if/as3_080504.pdf [17.01.2009].

MOF (Ministry of Finance) (2009): Regional Financial Cooperation among ASEAN+3, http://www.mof.go.jp/english/if/regional_financial_cooperation.htm [23.01.2009].

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2002a): Launching of the Headquarters for the Promotion of Free Trade Agreements (FTAs) and Economic Partnership Agreements (EPAs) and Establishment of the Division for FTAs and EPAs, 12.11.2002, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/launch0211.html> [2.02.2009].

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2002b): Japan's FTA Strategy (Summary), Oktober 2002, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/strategy0210.html> [2.02.2009].

MOFA (Ministry of Foreign Affairs) (2009): Free Trade Agreement (FTA) and Economic Partnership Agreement (EPA), <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html> [17.03.2009].

Mundell, Robert (1961): A Theory of Optimal Currency Areas, in: American Economic Review 51, S. 657-665.

Nabers, Dirk (2005): Freihandelsabkommen in Ostasien und die Zukunft des Welthandelssystem, in: Südostasien aktuell, 5/2005, S. 25-37.

Nabers, Dirk (2007): Sino-Japanese Antagonism as a Source for Institutional Change in East Asia, in: Japan aktuell, 4/2007, S. 50-64.

Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2008): Wie asiatisch ist Japan wirklich? Starke nationalstaatliche Identität – Neuorientierung in einem instabilen Umfeld, 8.10.2008.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development): DAC's Glossary: Official Development Assistance (ODA), http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html [18.01.2009].

Pangestu, Mari (2005): Southeast Asian Regional and International Economic Cooperation, in: Weatherbee, Donald E. (Hg.): International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy, Oxford, 2005, S. 187-217.

Pekkanen, Saadia M. (2005): Bilateralism, Multilateralism, or Regionalism? Japan's Trade Forum Choices, in: Journal of East Asian Studies, 5/2005, S. 77-103.

Pohl, Manfred (2005): Geschichte Japans, München.

Pozzo, Horacio (2009): Perú y Japón iniciarán negociaciones por el TLC, in: Latinforme.org, 6.02.2009, http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14330 [17.03.2009].

Ravenhill, John (2008): The New Trade Bilateralism in East Asia, in: Calder, Kent E. / Fukuyama, Francis (Hg.): East Asian Multilateralism. Prospects for Regional Stability, Baltimore, 2008, S. 78-105.

Sakaeda, Ryoma (2006): Viele Interessen, ein Akronym: Der erste East Asia Summit als Auftakt zu einer Ostasiatischen Gemeinschaft? In: Japan aktuell, 1/2006, S. 59-70.

Skala, Martin (2004): Südostasien im Globalisierungsprozess. Entwicklung und Perspektiven der regionalen Integration der ASEAN-Länder, Wiesbaden.

Soeya, Yoshihide (2003): Japan as a Regional Actor, in: Japan Center for International Exchange (Hg.): ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community, Tokyo, 2003, S. 47-59.

Sudo, Sueo (1992): The Fukuda Doctrine and ASEAN. New Dimensions in Japanese Foreign Policy, Singapur.

Terada, Takashi (2006): The Making of Asia's First Bilateral FTA: Origins and Regional Implications of the Japan-Singapore Economic Partnership Agreement, in: Pacific Economic Paper, No. 354, 2006, <http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-354.pdf> [29.01.2009].

The Economist (2007): Past it at 40? South-East Asia's regional block disappoints again, 2.08.2007.

The Economist (2008): The big boys are back. Japan's big banks put their megabucks to work in the West, 25.09.2008.

Tsunekawa, Keiichi (2005): Why So Many Maps There? Japan and Regional Cooperation, in: Pempel, T.J. (Hg.): Remapping East Asia. The Construction of a Region, Ithaca, 2005, S. 101-148.

Urata, Shujiro (2002): Globalization and the Growth in Free Trade Agreements, in: Asia-Pacific Review, Vol. 9, No.1, 2002, S. 20-32.

Weatherbee, Donald E. (2005): International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy, Oxford.

WirtschaftsBlatt (2008): Nomura übernimmt Lehman Brothers Europa – für zwei Dollar, 26.09.2008.

World Trade Organization (WTO) (2008): International Trade Statistics 2008, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf [13.01.2009].

World Trade Organization (WTO) (2009a): Regional Trade Agreements, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm [22.01.2009].

World Trade Organization (WTO) (2009b): RTA Database, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [22.01.2009].

World Bank (Hg.) (1993): The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford.

Viner, Jacob (1950): The Customs Union Issue, London.

Yeo, Lay Hwee (2006): Japan, ASEAN, and the Construction of an East Asian Community, in: Contemporary Southeast Asia, Vol. 28, No. 2, 2006, S. 259-275.

Yoshimatsu, Hidetaka (2005): Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: The Evolution of ASEAN Plus Three, in: European Journal of East Asian Studies, Vol. 4, No. 2, 2005, S. 205-232.

Yun, Chunji (2005): Japan and East Asian Integration. Myth of Flying Geese, Production Networks, and Regionalism, Münster.

Ziltener, Patrick (2005a): Die Verhandlungen über bilaterale Wirtschaftsabkommen zwischen Japan und ASEAN-Ländern, 2000-2005, in: Aussenwirtschaft, 60. Jahrgang, Heft III, September 2005, S. 279-304.

Ziltener, Patrick (2005b): Japans Strategie bilateraler Wirtschaftsabkommen, in: Japan aktuell, 1/2005, S. 15-17.