

Wolfram Wallraf

Does Theory Matter?

Zur Leistungsfähigkeit integrationstheoretischer Ansätze bei der Untersuchung asiatisch-pazifischer Realität

Seit Mitte der 60er Jahre liegt der dynamischste Raum der Weltwirtschaft im pazifischen Becken. Die mittleren jährlichen Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts lagen in dem für die regionale Dynamik bestimmenden Wachstumskomplex Japan-NICs-ASEAN in den 70er und 80er Jahren bei jeweils knapp 6 Prozent - fast doppelt so hoch, wie in den westlichen Industriestaaten.¹ Diese Tendenz setzte sich in den 90er Jahren fort und wird nach verschiedenen Prognosen bis in das neue Jahrtausend hinein anhalten.² Es wird also zu einer weiteren weltwirtschaftlichen Gewichtsverlagerung in Richtung Ostasien-Pazifik kommen.

Der Pazifik als Wirtschaftsraum

Im Gefolge der exportorientierten Industrialisierung ist die wirtschaftliche Transaktionsdichte im pazifischen Becken beträchtlich gewachsen.³ Die Länder des pazifischen Raumes wickeln im Durchschnitt 68 Prozent ihrer Exporte und 65 Prozent ihrer Importe im gegenseitigen Warenaustausch ab. Für Ostasien beträgt die Abhängigkeit von intraregionalen Handel exportseitig 48 und importseitig 46 Prozent (1992).⁴ Der intra-pazifische Handel expandierte bis in die zweite Hälfte der

* Prof. Dr. Wolfram Wallraf, Universität Potsdam

¹ Berechnet nach: OECD, Main Economic Indicators, lfd.; Far Eastern Economic Review, lfd.

² Angaben nach: S. Kumon: Call for Change, Look Japan, Tokyo 5/1991, S. 4.

³ Zwischen 1970 und 1992 konnten die Länder Ost- und Südasiens ihren Anteil an den Weltexporten von 10 auf 23 steigern, ihre Exportquote stieg von 12 auf 44 Prozent, der Fertigwarenanteil der Ausfuhren erreichte 90 (NICs), 70 (China) und 50 (ASEAN) Prozent, das Verhältnis zwischen Bruttoinlandsprodukt und Importen - 54 (NICs) und 39 (ASEAN) Prozent.

Angaben nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.; A. Borrmann, B. Jungnickel: Auslandsinvestitionen im pazifischen Integrationsprozeß, Hamburg, HWWA-Report Nr. 102, 1992, S. 6/7; Ch. Sakutani: Sekaiboeki to Toajia no dainamizumu (Der Welthandel und die ostasiatische Dynamik), JETRO-Sensa, 11/1993, S. 63.

⁴ Berechnet nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

80er Jahre hinein nahezu parallel zum Handel dieser Länder mit dem Rest der Welt, hat seitdem jedoch deutlich größere Dynamik erfahren. Gleichzeitig vollzog sich eine Schwerpunktverlagerung des intra-pazifischen Handels wie auch der Direktinvestitionen hin zur ostasiatischen Region.⁵

Als Wirtschaftsraum ist das pazifische Becken in Form einander überlappender konzentrischer Kreise strukturiert, die sich um subregionale Gravitationszentren bilden. Bei den Gravitationszentren handelt es sich zunächst einmal um Japan und die USA, die 40% des Weltbruttosozialprodukts und 45% des pazifischen Handels auf sich vereinigen.⁶

Die USA kamen noch 1992 für 32 Prozent der Importe und 24 Prozent der Exporte im intra-pazifischen Handel auf. Außerdem bleiben die Vereinigten Staaten größtes Anlagegebiet für Kapital im Pazifik. Jedoch hat sich nach der bereits andauernden Erosion der Exportkraft auch die Absorbtionsfähigkeit des amerikanischen Marktes seit Ende der 80er vermindert. Noch im Jahre 1987 hatten die USA nahezu 40 Prozent der ostasiatischen Exporte aufgenommen und waren damit der bei weitem stärkste exogene Wachstumsfaktor für diese Region. Auch als Quelle von Direktinvestitionen (DI) verlor die nordamerikanische Wirtschaft an Bedeutung.⁷ Zudem muß berücksichtigt werden, daß es im Falle der USA schwer ist, die pazifische von der inneramerikanischen Dimension wirtschaftlicher Verflechtung und Gravitationskraft sauber zu trennen. Ein Drittel der Importe und die Hälfte der Exporte im Warenverkehr zwischen den USA und den „pazifischen“ Partnern beziehen sich auf Kanada und Mexiko.⁸

Japan ist zunächst der zentrale Wirtschaftsakteur im Pazifik geblieben. Im pazifischen Handel kommt Japan für 21 Prozent der Exporte und 13 Prozent der Importe auf (1992).⁹ In der Diskrepanz zwischen der angebotsseitigen Stimulanz und der nachfrageseitigen Behinderung manifestiert sich die widersprüchliche Rolle, die Japan als Handelsmacht für das pazifische Wirtschaftswachstum spielt.¹⁰ Hohe Exportüberschüsse und einheimische Kapitalerträge hatten Japan in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zum größten pazifischen Investor werden lassen.¹¹ Seit Beginn der 90er Jahre ist eine Schwer-

⁵ Ausführlich siehe: W. Wallraf: Der Pazifik als dynamische Wirtschaftsregion, In: K. Becher (Hrsg.): Jahrbuch der internationalen Politik 1991/92, Bonn 1994.

⁶ Berechnet nach: OECD, Main Economic Indicators, lfd.; IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

⁷ Die jährlichen amerikanischen Direktinvestitionen in Ostasien sanken zwischen 1989 und 1992 von 3,9 auf 2,7 Md. US-Dollar.

⁸ Berechnet nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

⁹ Berechnet nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

¹⁰ In den Jahren des „Reagan-Booms“ hatte der amerikanische Markt für die japanischen Exporte noch einmal an Bedeutung gewonnen (1986 - 38%), seitdem stiegen die Exporte nach Ost- und Südostasien wesentlich schneller. Hauptziele waren die ostasiatischen NICs mit 18, die ASEAN mit 12 und China mit 7 Prozent (1992).

Angaben nach Gaikoku Boeki Gaikyo, 5/1993, S. 15-58.

punktverlagerung japanischer DI von Nordamerika nach Ostasien zu verzeichnen.¹²

In den 80er Jahren begann sich ein weiteres, in seinen Konturen noch unscharfes, in seinem Wirken jedoch wahrnehmbares Gravitationszentrum herauszubilden. Sein Kern bestand zunächst aus den neuen ostasiatischen Industriestaaten (NICs) Südkorea, Singapur, Hongkong und Taiwan. Mit der rapiden industriellen Entwicklung Chinas und der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Volksrepublik, Taiwan und Hongkong zu einem „*Greater China*“¹³ hat eine Umformierung und Sinisierung dieses Gravitationskerns eingesetzt. Immerhin hat das Greater China im intra-pazifischen Handel inzwischen einen Anteil von importseitig 19 und exportseitig 20 Prozent (1992).¹⁴ Im Unterschied zu den USA und auch Japan steigerten die NICs auch ihre Direktinvestitionen im pazifischen Raum beträchtlich. 1992 investierten Taiwan, Singapur und Südkorea insgesamt 4 Md. US-\$, zum größten Teil aber mit (abnehmender Tendenz) in den USA, zunehmend aber auch Ostasien selbst.¹⁵

Die überlappenden konzentrischen Kreise, die sich asymmetrisch um die soeben kurz beschriebenen Gravitationszentren legen, werden in wachsenden Abstand von den Kernen mit hoher wirtschaftlicher Transaktionsdichte durch die Länder der ASEAN (Assoziation Südostasiatischer Staaten: Singapur, Thailand, Malaysia, Indonesien, die Philippinen, Brunei), die OECD-Mitglieder Kanada, Australien und Neuseeland, die Staaten Indochinas, Rußland, die Pazifikanrainer Lateinamerikas und die kleinen Inselstaaten im Südpazifik besetzt.

Intermediäre Formen wirtschaftlichen Zusammenwirkens

Parallel zur Wirtschaftsdynamik, Außenhandelsverflechtung und Kapitalvernetzung bilden sich Formen des Zusammenwirkens heraus, die allerdings in den einzelnen Regionen des pazifischen Großraumes angesichts der sozioökonomischen Differenziertheit, der politischen Diversität und der kulturellen Vielfalt unterschiedlich weit vorangeschritten sind. Der pazifische Wirtschaftsraum hat eine Vielfalt von Organisationsformen hervorgebracht, die sich in der Art der Akteure, den Zielen und Tätigkeitsfeldern, den Mechanismen und der geographischen Ausdehnung voneinander unterscheiden. Neben den Staaten spielen wirtschaftliche und kommunale Akteure eine gewichtige Rolle

¹¹ Im Jahr 1993 entfielen von den akkumulierten japanischen Direktinvestitionen (387 Md. US-\$) etwa 170 Md. US-\$ auf die USA und 60 Md. US-\$ auf Ostasien.

Angaben nach: Japan 1994. An International Comparison, Tokyo 1994, S. 54.

¹² Vgl. T. Tanaka: Nihon no kaigaichokusekisetosho (Die japanischen ausländischen Direktinvestitionen), In: Sekai keizai hyoron, Tokyo 2/1993, S. 54.

¹³ Vgl. C. Herrmann-Pillath: Wirtschaftsintegration in China, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994, S. 141-151.

¹⁴ Berechnet nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

¹⁵ Siehe: E.Kanehara: Kawaru Ajia no toshi chitsu (Die veränderte Landkarte der asiatischen Investitionen), In: JETRO-sensa, 11/1993, S. 11/12.

und haben eigenständige Organisationsformen entwickelt.

Hervorstechend sind hier zunächst die *grenzüberschreitenden Netzwerke*, die sich durch das Wirken transnationaler Akteure ergeben. Die trans- und multinationalen Unternehmen waren zu Beginn der 90er Jahre in den verarbeitenden Industrien Ost- und Südasiens mit 22% an der Beschäftigtenzahl, 34% an den Umsätzen und 39% der Exporte beteiligt.¹⁶ Viele Großunternehmen haben regionale Strukturen aufgebaut und die verschiedenen Produktionsschritte, Marketing und Management unter Ausnutzung der komparativen Kostenvorteile auf verschiedene Länder des pazifischen Raumes übertragen. Dieser Vorgang wurde zunächst am Beispiel der Regionalisierung der japanischen Keiretsu¹⁷ untersucht, die ihre Zulieferketten in das ostasiatische Umfeld verlagerten.¹⁸ Eine ähnliche Verfahrensweise läßt sich auch bei den koreanischen Konzernen (Chaebol) feststellen. Etwas anders strukturiert ist das „Overseas Chinese Network“. Kern dieses Netzwerkes sind die wirtschaftlichen Transaktionen und sozialen Beziehungsgeflechte im Wirtschaftsraum des „Greater China“. Es erfaßt jedoch ganz Ost- und Südasiens, wo die einheimischen Volkswirtschaften in erheblichem Maße von Chinesen dominiert werden, die untereinander durch familiäre und geschäftliche Beziehungen eng verbunden und als Interessengruppen gut organisiert sind.¹⁹ Integrationstheoretisch interessant sind diese verschiedenen Netzwerke aus verschiedenen Gründen. Zum ersten, weil durch ihr Wirken transnationale Wirtschaftsräume von hoher Interaktionsdichte geschaffen werden, ohne daß die beteiligten bzw. betroffenen Nationalstaaten einen adäquaten Grad an gegenseitiger Marktöffnung und makroökonomischer Harmonisierung ausgehandelt und implementiert haben. Zum zweiten, weil diese Unternehmensnetzwerke nicht nur als rein wirtschaftliche Akteure auftreten, sondern in der Regel auch ihre sozialen Sicherungssysteme implantieren sowie Regionalplanung, Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftspolitik in ihrem territorialen Umfeld beeinflussen.

Eine nächste Dimension wirtschaftlichen Zusammenwirkens im asiatisch-pazifischen

¹⁶ Angaben nach: M. Fouquin: Euro-Japanese Competition in the Asia-Pacific Region, In: F. Gipouloux (Hrsg.): Regional Economic Strategies in East Asia, Tokyo 1994, S. 164-165.

¹⁷ Der Begriff „Keiretsu“ ist in der wissenschaftlichen Debatte mit verschiedenen Bedeutungen unterlegt worden. Hier meine ich nicht die Struktur großer Finanzgruppen, sondern das System konzernartiger Produktionsvernetzungen zwischen einem Kernunternehmen und seinen juristisch selbständigen Zulieferern.

¹⁸ Ausführlich Siehe: T. Watanabe: A New Era Dawns in the Western Pacific, In: Japan Review of International Affairs, 2/1989, S. 169/170.

¹⁹ Nach Röpke liegen in den ASEAN-Ländern 50-70 Prozent des einheimischen Kapitals in den Händen von Auslandschinesen.

J. Röpke: Hongkong, In: W. Draguhn (Hrsg.): Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion, Hamburg 1991, S. 88.

Siehe auch: H. Oyabe: Toajia de ryudo suru hanjinshihon (Das in Ostasien zirkulierende chinesische Kapital), In: Gaiko forumu, 7/1993, S. 41-48.

Raum sind die *subregionalen grenzüberschreitenden Wachstumsgebiete*²⁰ und *Wirtschaftssonderzonen*.²¹ Diese subregionalen Gebilde sind zumeist um urbane Ballungsräume oder wichtige Verkehrsadern herum entstanden. Ihre rechtlich-administrativen Grundlagen resultieren aus unilateralen Akten oder Abkommen zwischen den beteiligten Staaten sowie den Verordnungen und Abmachungen unter den einbezogenen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften. In Bereichen wie Infrastruktur, Industriepolitik, Außenhandel, Kapitalverkehr und Soziales dominieren projekt- und sachbezogene Regelungen, an denen staatliche Stellen, kommunale Verwaltungen und Unternehmensvertretungen gleichermaßen beteiligt sind. Häufig gewinnen diese substaatlichen transnationalen Gebilde einen beträchtlichen Grad an Autonomie gegenüber den Zentralregierungen.²²

Institutionalisierung regionaler Zusammenarbeit

Eine dritte Dimension pazifischer Interaktion ergibt sich durch den wachsenden Grad an Institutionalisierung wirtschaftlicher, politischer und kultureller Zusammenarbeit. Inzwischen existiert eine Vielzahl von nicht-, semi- und intergouvernementalen Organisationen, die sich im pan-pazifischen oder regionalen Rahmen angesiedelt haben.²³ Auch auf der Ebene zwischenstaatlicher Zusammenarbeit haben sich unterschiedliche Organisationsformen herausgebildet. Seit den späten 80er Jahren hat der Prozeß der Institutionalisierung regionaler Wirtschaftskooperation im pazifischen Raum eine beachtliche Dynamik erfahren.

Bei der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) handelt es sich um einen klassischen intergouvernementalen Kooperationsansatz, der sich mit der ASEAN Free Trade Area (AFTA) eine integrationspolitische Komponente zugelegt hat.²⁴ Die ASEAN war zunächst eine vorrangig politische Kooperation, um nationale Sicherheit und regionale Stabilität angesichts des auf Südostasien ausgreifenden Kalten Krieges sowie beträchtlicher gegenseitiger Konfliktpotentiale zu stärken. Auf diesem Gebiet hat sie auch

²⁰ Die bekanntesten dieser „Wachstumsgebiete“ sind das Wachstumsdreieck Johor, das Mekong-Projekt, die Nordostasiatische Wirtschaftszone.

²¹ Die größten sind die South China Economic Zone, die Taiwan Straits Economic Zone, die Yellow Sea Economic Zone und das Gebiet Pudong in Shanghai. Daneben existieren noch einige Dutzend von der Zentralregierung anerkannte und einige Hundert von den Kommunen errichtete, aber von Peking als illegal bezeichnete Sonderzonen. Ausführlich siehe: T. Watanabe, *Asia's Structural Transformation Chain*, In: F. Gipouloux (Hrsg.): *Regional...a.a.O.*, S. 71-80

²² Siehe: F. Gipouloux, *Globalization and Regionalization in East Asia: Stakes and Strategies*, In: F. Gipouloux (Hrsg.): *Regional...a.a.O.*, S. 33-35.

²³ Ausführlich dazu siehe: M. Haas, *Die sieben Wellen pazifischer Zusammenarbeit*, In: *WeltTrends* 2/1995

²⁴ Die AFTA war im Januar 1992 auf dem ASEAN-Gipfel in Kuala-Lumpur beschlossen worden. Das Abkommen sah vor, die Zölle im intra-ASEAN-Handel von Industriewa-

ihre größten Erfolge erzielt und mit der ASEAN Post-Ministerial Conference sowie dem daraus hervorgegangenen ASEAN Regional Forum die institutionellen Grundlagen für multilaterale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum geschaffen.²⁵

Demgegenüber erscheint das Konzept einer *East Asian Economic Group* (EAEG) zwar ebenfalls ein regionaler Ansatz, ist aber vorrangig auf wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgerichtet und trägt den Keim eines exklusiven Integrationsgebildes der dynamischen ostasiatischen Volkswirtschaften in sich. Die EAEG war seit 1990 von Malaysia propagiert worden, ist seit 1993 offizieller Vorschlag der ASEAN und wird von Südkorea und China unterstützt, währenddessen sich die USA streng gegen diesen Nordamerika und Ozeanien ausschließenden Vorschlag wenden und Japan in einer Vermittlerrolle zwischen beiden Polen gefangen ist.²⁶

Das 1994 in Kraft getretene *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) stellt sich aus pazifischem Blickwinkel zunächst als eher periphere Erscheinung dar. Dieser Eindruck sollte aus zumindestens drei Gründen relativiert werden. Zum ersten sind die USA als dominierende Kraft der NAFTA zugleich ein zentraler Akteur in den pazifischen Verklammerungsprozessen. Zum zweiten sind im NAFTA-Projekt wesentliche Interessenlagen und strategische Leitlinien eingeflossen, die auch das Handeln der USA bei der Etablierung multilateraler pazifischer Zusammenarbeit bestimmen. Zum dritten enthält die NAFTA ein Problem, mit dem auch jegliche pan-pazifische Kooperationsstruktur konfrontiert ist: Angesichts der unterschiedlichen sozioökonomischen Ausgangspositionen der Teilnehmerländer muß ein Ausgleich zwischen Freihandelsinteressen und Entwicklungsansprüchen gesichert werden.²⁷

Im Unterschied zur ASEAN/AFTA, NAFTA, dem EAEC-Konzept und auch dem bilateralen Freihandelsabkommen zwischen Australien und Neuseeland stellt die 1989 gegründete *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) ein pan-pazifisches Konsultations- und Kooperationsgremium dar.²⁸ Die APEC setzt auf intergouvernementaler Ebene fort, was seit den 60er Jahren auf privater und semistaatlicher Ebene begonnen worden war. Hier wäre zunächst die seit 1965 funktionierende *Pacific Trade and Development Conference* (PAFTAD) zu nennen, in der Kooperationskonzepte, Frei-

ren, Investitionsgütern und Nahrungsmitteln bis zum Jahr 2008 auf maximal 5 Prozent zu reduzieren. Das Abkommen sollte 1993 in Kraft treten, wurde dann auf 1994 verschoben. Ausführlich siehe: M. Vatikiotis: *Action at Last*, In: *Far Eastern Economic Revue*, 6.2.1992.

²⁵ Ausführlich siehe J. Dosch: *Die Relevanz ...*, in *WeltTrends* 7 (1995), S. 66 ff.

²⁶ Vgl.: ASEAN Moves Nearer Free Trade, In: *The Japan Times*, 11.10.1993.

²⁷ Siehe auch: R. Roett: *Why Integration Now? U.S. Interests and Purposes*, In: P.H. Smith (Hrsg.): *The Challenge of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick/London 1993, S. 93.114.

²⁸ APEC-Mitglieder sind gegenwärtig die USA, Kanada, Mexiko, Chile, Australien, Neuseeland, Japan, die ASEAN-Staaten, Südkorea, China, Chinese Taipei (Taiwan), Hongkong.

handel und Entwicklung mit Unterstützung durch öffentliche Mittel in wissenschaftlichen Projekten bearbeitet wird. Der 1967 gegründete *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) soll die regionalen privatwirtschaftlichen Interessen formulieren, in die Kooperationskonzepte einbringen und gegenüber den nationalen Regierungen vertreten. Die *Pacific Economic Cooperation Conference* (PECC) besteht seit 1982 als Kooperationsstruktur und Koordinierungsgremium von Politikern, Ministerialbürokraten, Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern. Die PECC realisiert eigenständige Kooperationsprojekte (Infrastruktur, Energie, Kommunikation, Bildung, Meeresressourcen) und dient als Forum konzeptioneller Debatte und Interessenwahrnehmung unterhalb der Regierungsebenen der beteiligten Nationalstaaten.²⁹

Gründungskonsens der APEC war, offene Kooperation und keinen Handelsblock anzustreben. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangspositionen und integrationspolitischen Auffassungen der Teilnehmerländer sollten beachtet, Kooperationsfortschritte im Konsens beschlossen werden. Es bestand Übereinstimmung, keinen formalen Verhandlungsprozeß und keine supranationalen Institutionen zu installieren. APEC sollte keine konkurrierende, sondern komplementäre Rolle im Verhältnis zu existierenden Regionalorganisationen wie ASEAN und PECC spielen.³⁰ Die APEC verfügt seit 1992 über ein eigenes Budget und ein ständiges Sekretariat.

Politikkoordination und Kooperationsprojekte der APEC sind auf die Schwerpunkte Liberalisierung von Handel und Investitionen, wirtschaftspolitische Zusammenarbeit und Entwicklungsförderung ausgerichtet. Durch Information und Kommunikation über nationale Wirtschaftsdaten, Investitionsregime, Handelsregularien und technische Standards soll zudem auch ein Einstieg in makroökonomische Harmonisierung geöffnet werden, und zwar zunächst nicht über zwischenstaatliche Aushandlung, sondern eher über markt-konforme Anpassungsprozesse. Eine weitere Gruppe von Projekten dient der Entwicklung von Rahmenbedingungen engerer wirtschaftlicher Vernetzung: Infrastruktur, Bildungsförderung, Energiekooperation, Bewahrung natürlicher Ressourcen.³¹ Seit 1990 gibt es in der APEC Konsultationen zu Welthandelsfragen. Auf dem Gipfel von Seattle (1993) wurde eine „Wirtschaftsvision der APEC“ verabschiedet, die eine Gemeinschaft asiatisch-pazifischer Volkswirtschaften anstrebt, die zu einem offenen internationalen Handelssystem beiträgt und Hemmnisse für den freien Fluß von Waren, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Mitgliedsländern abbaut.³² Der APEC-Gipfel von Bogor

²⁹ Siehe: L.T. Woods: Non-governmental Organizations and Pacific Cooperation, In: *The Pacific Review*, Oxford 4/1991. S. 313-315; B. Oberweis: Pazifische Kooperationsversuche vor Gründung der APEC, In: J. Gardill (Hrsg.): *Kooperation im pazifischen Raum*, Johannes Gutenberg Universität Mainz, Institut für Politikwissenschaft, Dokumente und Materialien Nr. 20, Januar 1994, S. 7-16.

³⁰ Siehe: A. Elek: *The Challenge of Asian-Pacific Cooperation*, In: *The Pacific Review*, Oxford 4/1991, S. 325.

³¹ Vgl. A. Borrmann, B. Jungnickel: *Auslandsinvestitionen...a.a.O.*, S. 244.

(1994) verfaßte eine Absichtserklärung zur Errichtung einer Freihandelszone für Waren und Kapital bis zum Jahr 2020, ohne allerdings einen entsprechenden Verhandlungsmechanismus einzusetzen.³³

Soweit in drei kurzen Abschnitten der komprimierte empirische Befund. Wer genauer nachlesen will, sollte sich auch die anderen Beiträge im Themenschwerpunkt dieses Heftes vornehmen. Uns beschäftigt von nun an die Frage, was integrationstheoretische Ansätze mit diesem Befund anfangen können.

Westliche Integrationstheorie und asiatisch-pazifische Realität?

Wer jemals Wissenschaftler, Manager oder Politik in Ostasien zur regionalen Kooperation oder Integration befragt hat, wird schnell auf die dominierende Auffassung zu diesem Thema gestoßen sein: Asien ist anders als Europa. Die Integrationsprozesse im Pazifischen Becken unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht grundsätzlich von den Entwicklungen, die zu OEEC, Montanunion, EWG, EG und EU führten. Demnach ist die auf beiden Seiten des Atlantiks produzierte Integrationsliteratur, die sich empirisch auf das europäische Beispiel stützt, für Analyse, Beschreibung und Modellierung der pazifischen Realitäten wenig hilfreich.³⁴

Hier erhebt sich die Frage, ob Andersartigkeit zugleich auch Unvergleichbarkeit bedeutet. Wenn dem so wäre, könnten wir die am europäischen Beispiel abgeleiteten Ansätze getrost vergessen. Bevor wir das tun, sollten wir jedoch ein letztes (?) Mal die überkommenen Theorieansätze nach ihrem analytisch-methodischen Potential durchforsten. Wenn sie schon keine fertigen Antworten liefern, stellen sie vielleicht richtige Fragen? Gibt es Ansatzpunkte, die geeignet sind, um Hypothesen, Verfahren und Modelle zu entwickeln, mit denen die asiatisch-pazifische Realität theoretisch bewältigt werden kann?

Wenden wir uns zunächst den klassischen Ansätzen zu: Institutionalismus und Funktionalismus. Die *Institutionalisten* sehen zunächst auf den Staat, der als rationaler Akteur in einem anarchischen internationalen System agieren. Staaten bilden Zusammenschlüsse, um eine Hobbessche Situation im internationalen Kontext zu vermeiden, wenn die damit verbundenen Vorteile die zu erwartenden Nachteile übersteigen. Angesichts dieser Entscheidung kommt den nationalen Eliten große Bedeutung zu.³⁵ Das Verhältnis zwischen den Machtressourcen der beteiligten Akteure ist ausschlaggebend für Struktur und Funktionsweise der zu schaffenden Institution, an die die Beteiligten

³² Vgl.: Wirtschaftsvision des APEC, In: Amerika Dienst 47, 24.11.1993, S. 1/2.

³³ Siehe: Süddeutsche Zeitung, 17.11.1994, S. 24.

³⁴ Vgl. I. Yamazawa: Ökonomische Integration im asiatisch-pazifischen Raum: Gegenwart und Zukunft, In: WeltTrends 2/1995, S.

³⁵ Vgl. M. Mols, The Integration Agenda: A Framework for Comparison, In: P.H. Smith (Hrsg.): The Challenge...a.a.O., S. 62/63.

einen Teil ihrer Souveränität abgeben. Institution ist ein Gebilde, das die rechtlichen und verfahrensmäßigen Grundlagen für das Zusammenwirken von Staaten schafft: Normen, Regeln, Verhaltensmaßstäbe. „Function follows form“: Die inhaltliche Ausfüllung der Institutionen ergibt sich aus der „Regulierung des Notwendigen“.³⁶

Im asiatisch-pazifischen Raum bilden institutionalistische Ansätze eher eine Randerscheinung.³⁷ In einen Integrationsprozeß, der von wirtschaftlichen Vernetzungen, nationalstaatlich transzendenten Organisationsformen und verschiedenartigen Akteuren gekennzeichnet ist, läßt sich über die Vorstellung von einer zentralen Rolle der Nationalstaaten und über das Bild von zwischenstaatlich ausgehandelten gemeinschaftlichen Institutionen mit supranationalen Kompetenzen wenig erklären. Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß die ASEAN von ihren politischen Existenzgründen und ihrer funktionalen Ausgestaltung her durchaus an institutionalistische Muster erinnert. Wenn zudem Politik in Ostasien stark personalisiert ist, müßte auch die Frage nach den Eliten als neuralgische Faktoren im Integrationsprozeß operationalisierbar sein. Die Politikprozesse, die zu den Entscheidungen über die AFTA oder die APEC-Freihandelszone führten, bieten sich als Anwendungsgebiete durchaus an. Zwar waren die Nationalstaaten nicht die Auslöser des pazifischen Integrationsprozesses. In dem Maße jedoch, in dem staatliche Leistungsfähigkeit für makroökonomische Politikkoordinierung abgefragt wird und intergouvernementale Strukturen entstehen, könnte der institutionalistische Ansatz produktiv gemacht werden.

Für die *Funktionalisten* beruht die innere Dynamik des Integrationsprozesses nicht primär auf einer normativen Orientierung an einer institutionellen supranationalen Einheit, sondern in dem Zwang, unter den Bedingungen gewachsener Interdependenz und Verflechtung und damit verbundener zunehmender Dysfunktionalität unilateraler Zielverfolgung funktionale Äquivalente in Form von transnationalen Strukturen zu schaffen. Im Anfang steht das funktionale Ziel, daraus wird die institutionelle Form abgeleitet: „Form follows function“.³⁸

In der Tat handelt es sich im asiatisch-pazifischen Raum um einen bottom-up-Prozeß, in dem wirtschaftliche Entwicklungen zu politischen Reaktionen zwingen. Am Anfang war *nicht* die Institution! Der intergouvernementale Ansatz der AFTA widerlegt diese Behauptung nicht, sondern bestätigt sie: Solange sich die Wirtschaftsstrukturen in den ASEAN-Staaten auf einem Entwicklungsniveau befinden, das auf

³⁶ Siehe auch: W. Bühl: *Transnationale Politik*, Stuttgart 1978, S. 204-206.

³⁷ Siehe: S.-C. Yang: *An Integration Modell for Japan and the Asian NICs in the Pacific Era*, In: H. Ijiri (Hrsg.): *East Asia in the 21. Century and the Role of Japan*, Tokyo 1988, S. 23-40.

³⁸ Siehe auch: J. Bellers/E. Häckel: *Theorien internationaler Integration und internationaler Organisation*, In: V. Rittberger (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen*, PVS Sonderheft 21/90, S. 286-310.

vertikal-komplementären Austausch mit den Industriegesellschaften ausgerichtet und für horizontale Arbeitsteilung untereinander kaum einen Markt schafft, wird auch der politische Wille der nationalen Regierungen keine enge Handels- und Kapitalverflechtung herbeizubringen.³⁹

Der funktionalistische Ansatz hat mit seinem flexiblen Akteursbegriff und seiner Konzentration auf die Felder, Formen und Wechselwirkungen wirtschaftlicher Kooperation einen Großteil der Literatur zu den asiatisch-pazifischen Vorgängen beeinflusst.⁴⁰ Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand könnten folgende „funktionalistische“ Fragen gestellt werden: Wird die institutionelle Entwicklung dynamisch genug sein, um angesichts wachsender (allerdings nicht gleichmäßiger) Transaktionsdichte funktionale Lösungen zu bieten, auch wenn wirtschaftliche Ebenbürtigkeit der beteiligten Länder, transnationale Elitensozialisation, kulturell-ideologische Identitätsbildung und wahrgenommene Gleichheit der Nutzenallokationen nur/erst in geringem Maße ausgeprägt sind?⁴¹

Angesichts der tendenziellen Vernachlässigung des Staates bei vielen bisherigen Untersuchungen zur asiatisch-pazifischen Integration wäre auch zu fragen, wie weit sich funktionale Zwänge unabhängig von der Art der vermittelnden Akteure ihre strukturellen Lösungen suchen, oder von welchem Stadium ab nur durch nationalstaatliches Agieren ein entsprechender Rahmen geschaffen werden kann.

Regionalismus, Gänseflug, Netzwerk und Regime

Der *Regionalismusansatz* geht von einem kritischen Maß an Interaktionsdichte in einem geographisch abgrenzbaren Raum aus, das den intraregionalen gegenüber den extraregionalen Beziehungen eine besondere Qualität verleiht und das im Bewußtsein der Akteure als spezifisches Bedingungsgefüge verankert ist.⁴² In diesem Falle kann von einem Subsystem internationaler Beziehungen gesprochen werden, welches durch eine besondere regionale Ausformung der Interaktionsmuster identifi-

³⁹ Der Anteil des Intra-ASEAN-Handels am Gesamtaußenhandel der ASEAN-Länder sank zwischen 1970 und 1992 von 22 auf 18 Prozent. Berechnet nach: IMF, Direction of Trade Statistics, lfd.

⁴⁰ Nur selten wird, wie bei Lee, direkt Bezug auf den funktionalistischen bzw. neofunktionalistischen Ansatz genommen. Seine Kategorien tauchen jedoch in vielen Aufsätzen zum „Offenen Regionalismus“ auf. Vgl.: H.-P. Lee, Open Regionalism: Is it Viable in Northeast Asia?, Taipei 1993.

⁴¹ Vgl. J.S. Nye: Mechanismen und Voraussetzungen regionaler Wirtschaftsintegration, In: D. Frei (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, München 1977, S. 214-227.

⁴² Vgl. D.C. Hellmann: Japan and East Asia, New York 1972, S. 8-12; R. Scalapino/M. Kosaka: Ajia de seiji kyoryoku wa kano ka (Ist politische Zusammenarbeit in Asien möglich?), Tokyo 1986, S. 27-30.

⁴³ Vgl. S. Okita, The Outlook for Pacific Cooperation and the Role of Japan, In: Japan

zierbar ist. Der Regionalismusansatz ist nicht auf staatliche Akteure begrenzt und damit für die Einbeziehung von Prozessen im Makro- und Mikrobereich offen.⁴³ Ebenso offen ist dieser Ansatz für institutionalistische wie funktionalistische Herangehensweisen, wie von Yano in seinem Drei-Ebenen-Modell (Machtspiel, Interdependenzspiel, Nord-Süd-Spiel) demonstriert.⁴⁴ Der Regionalismusansatz umgeht somit erst einmal das Problem, die verschiedenen Kooperationsformen im pazifischen Becken integrationstheoretisch zu klassifizieren. Damit ermöglicht er breitangelegte empirische Forschung, bleibt deswegen aber in zentralen Fragestellungen unscharf. Das zeigt sich unter anderem beim Konzept eines „Offenen Regionalismus“ (Awanohara), das die Korrelation zwischen nach innen gerichteten Integrationsschritten und deren Außenwirkungen, die Rollenverteilung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Verklammerungsprozeß und die funktionale Abfolge von Integrationsschritten vernachlässigte.⁴⁵ Regionalismus bleibt also eher ein pragmatisch subsummierender Oberbegriff für eine beschreib- aber nicht systematisierbare Komplexität.

Das *Fluggänse-Modell* liegt an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik. Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist, daß die ökonomischen Prozesse den Kern der regionalen Integration im pazifischen Raum ausmachen. Die wirtschaftliche Verflechtung unter den Bedingungen großer sozioökonomischer und technologische Entwicklungsunterschiede bei gleichzeitig hohen Zuwachsraten aller beteiligten Volkswirtschaften bewirkt, daß sich die komparativen Kostenvorteile und damit die Kapitalflüsse in den einzelnen Industrie- und Wirtschaftszweigen von Land zu Land weiterverlagern.⁴⁶ Dadurch entsteht ein integrierter Wachstumsverbund, innerhalb dessen sich eine „Aufholejagd“ vollzieht und sich die Entwicklungsniveaus langsam annähern.⁴⁷

Das Fluggänsemodell hebt auf die Integrationskraft verflochtener industrialisierter Märkte ab und stellte die Mikroebene in den Mittelpunkt des Integrationsprozesses. Die Rolle des Staates wird auf die klassischen liberalen Funktionen begrenzt: Regionale Sicherheit, innenpolitische Stabilität, wirtschaftspolitische Anpassungsfähigkeit, infrastrukturelle Vorleistungen. Ob dies jedoch ausreicht, wenn die „Aufholejagd“ zumindestens ansatzweise gelingt, der industrielle Entwicklungsstand den Übergang zu einer Arbeitsteilung auf der Grundlage horizontaler Austausch-

Review of International Affairs, 1/1987, S. 11-16.

⁴⁴ Vgl. T. Yano *Ajia-Taiheiyō jidai he* (Auf dem Weg zur asiatisch-pazifischen Ära), In: 1990 *nendai ihon no kadai* (Die Aufgaben Japans in den 90er Jahren), Tokyo 1989.

⁴⁵ Siehe: S. Awanohara: Japan und Ostasien. Auf dem Weg zu einer pazifischen Arbeitsteilung. In: *Europa-Archiv* 22/1988, S. 639-648.

⁴⁶ Siehe: P. Korhonen: The Theory of the Flying Geese Pattern of Development and its Interpretations, In: *Journal of Peace Research*, 1/1994, S. 104-106.

⁴⁷ Siehe: T. Watanabe: A New Era...a.a.O. 2/1989, S. 163-68; S. Okita, *The Outlook ...a.a.O.*, S.3-5.

⁴⁸ Der Autor hat in Zusammenarbeit mit R. Janke 1994 eine Untersuchung angestellt, die

muster auf die Tagesordnung setzt und die Wirtschaftsdynamik nur durch eine konsequente gegenseitige Öffnung und Harmonisierung der Märkte aufrechterhalten werden kann, bleibt fraglich. Bislang haben es die Marktkräfte in Ostasien jedenfalls nicht vermocht, Effekte einer makroökonomischen Harmonisierung zu produzieren.⁴⁸ Die Stärke des Fluggänsemodells ist, daß es das dynamisierende Potential von nachholender Industrialisierung und regionaler Wirtschaftsverflechtung erklärt. Seine Schwäche besteht darin, daß es die Gestaltung und die gestaltenden Akteure des Integrationsprozesses vernachlässigt. Institutionen, politische Triebkräfte und soziokulturelle Voraussetzungen bleiben weitgehend außerhalb dieser Optik.

Im Zusammenhang mit der Untersuchung der subregionalen transnationalen Wirtschaftszonen und der Zusammenhänge zwischen Transformation und Integration in China wird seit einiger Zeit verstärkt auf den *Netzwerkansatz* zurückgegriffen.⁴⁹ Unter Netzwerk wird in diesem Falle eine komplementär-symbiotische Beziehungsstruktur zwischen sozialen Akteuren verstanden, die juristisch nicht kodifiziert ist und von den Beteiligten mit einem hohen Grad an Selbstbindung eingegangen wird. Die Unterordnung in ein Geflecht komplexer gegenseitiger Abhängigkeiten macht die individuelle Nutzenmaximierung eines Akteurs in hohem Maße von Stabilität und Effizienz des Netzwerkes selbst abhängig. Folglich werden die Transaktionen im Netzwerk einer Kosten-Nutzen-Kalkulation unterzogen, die von längerfristigen und akkumulativen Reziprozitätserwartungen im materiellen wie immateriellen Sinne bestimmt wird.⁵⁰ Netzwerke transzendieren die Institutionen staatlicher Herrschaft wie auch die Rechtsordnungen. Der Netzwerkansatz kann erklären, wie transnationale und zugleich substaatliche Gebilde von hoher ökonomischer, sozialer und politischer Interaktionsdichte, Selbstorganisationsfähigkeit und Abgrenzungseffekten nach außen entstehen, ohne daß die beteiligten bzw. betroffenen Staaten intergouvernementale Institutionen zur Liberalisierung und Förderungen von Transaktionen sowie zur Politikkoordinierung geschaffen haben, die eine Integration ihrer Volkswirtschaften im Ganzen ermöglicht hätten.⁵¹ Der Integrationsprozeß im Pazifik erscheint unter diesem Blickwinkel als Herausbildung und Interaktion kleiner integrierter Räume. Triebkräfte und Hauptakteure sind vernetzte Wirtschaftseinheiten, soziale Strukturen und substaatliche politische Gebilde, ins-

über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg volkswirtschaftlichen Daten der heutigen APEC-Staaten verglich (BIP pro Kopf, Wachstum BIP, Zusammenfassung BIP, Verhältnis Exporte/BIP, Investitionsraten sowie Steuersysteme, Diskontsätze, Beschäftigungszahlen, Handelsbilanzen, Wechselkurse). Es zeigte sich zwar eine Annäherung der wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, nicht jedoch eine Tendenz zur makroökonomischen Harmonisierung.

⁴⁹ Siehe: C. Herrmann-Pillath: *Wirtschaftsbeziehungen durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China*, Baden-Baden 1994, S. 15-23.

⁵⁰ Vgl. OECD, *Technology and the Economy The Key Relationships*, Paris 1992, S. 67-88.

⁵¹ Siehe: K. Ohmae: *The Rise of the Region State*, In: *Foreign Affairs*, Spring 1993, S. 78-

besondere urbane Ballungszentren.⁵²

In jüngster Zeit ist mehrfach versucht worden, *regimetheoretische* Bezüge zur asiatisch-pazifischen Situation herzustellen. Regime können als norm- und regelgeleitete Formen der internationalen Kooperation zur politischen Bearbeitung von Konflikten angesehen werden, wobei die Akteure bereit sind, momentane Eigeninteressen den Normen und Regeln unterzuordnen.⁵³ Krasner sieht Zusammenhänge von impliziten und expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen der Akteure ausrichten.⁵⁴ Es entsteht „institutionalisiertes Kollektivverhalten“ oder „Patterned Behavior“.

Für das Auftauchen von Regimeansätzen im Pazifik lassen sich gute Gründe finden. Zum ersten haben die Staaten begonnen, in kooperativer Weise öffentliche Leistungen und Güter (Handelsliberalisierung, Handelsförderung, Entwicklung, Kommunikation, Harmonisierung) für den auf der Mikroebene vorangeschrittenen Integrationsprozeß zur Verfügung zu stellen, ohne jedoch den „europäischen“ Weg umfassender juristischer Kodifikation und supranationaler Politik zu gehen. Zum zweiten hat sich über die bestehenden Netzwerkstrukturen ein regelhaftes Verhalten von Akteuren sehr unterschiedlicher Qualität herausgebildet. Gerade die Verschiedenheit der Akteure, die Differenziertheit soziokultureller Normen und das Fehlen wesentlicher von den Funktionalisten genannter Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration (s.o.) erzwingen einen flexiblen Verhaltensrahmen, der Regelhaftigkeit und Raum für den Sonderfall schafft, der in den einzelnen Bereichen von Kooperation und Koordinierung variable Beteiligungs- und Verpflichtungsgeometrien ermöglicht. Crone weist darauf hin, daß die Regimebildung im Pazifik zusammenfällt mit dem Übergang von hegemonialer Stabilität (Pax Americana) zu einer multilateralen Ordnung (Pax Consortis). Gerade für eine solche Ordnung ist der Umfang von gemeinsamen Normen und Werten, die Verhalten kanalisieren und kooperationsfähig machen, von besonderer Bedeutung. Dieses Spektrum an Gemeinsamkeiten ist im asiatisch-pazifischem Raum jedoch noch immer begrenzt.⁵⁵

Gibt es ein pazifisches Integrationsmodell?

87.

⁵² Vgl. O. Dollfus, *Networks and Territories: Integration Processes in Europe and East Asia*, In: F. Gipouloux (Hrsg.): *Regional...a.a.O.*, S. 145-47.

⁵³ Vgl. B. Kohler-Koch: *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989, S. 18/19.

⁵⁴ Vgl. S.D. Krasner: *International Regimes*, London 1983, S. 3.

⁵⁵ Siehe: D. Crone: *Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy*, In: *World Politics*, 4/1993, S. 505-507; S. 523-525.

⁵⁶ Vgl. B. Balassa: *The Theory of Economic Integration*, London 1973, S. 1-3.

Zunächst einmal die Frage: was ist überhaupt Integration? Wenn der Begriff sinnvoll angewandt werden soll, muß er von gegenseitiger Abhängigkeit (eine der Rahmenbedingungen) und Verflechtung (eine der Erscheinungsformen) unterscheidbar sein. Häufig wird Integration als verdichtete Kooperation beschrieben, die nur unter beträchtlichem Schaden für die beteiligten Akteure wieder aufgelöst werden kann und insofern als irreversibel anzusehen ist.

Diese Beschreibung hat aus meiner Sicht drei Defizite: Erstens, der Begriff „verdichtet“ ist zu schwammig, um handhabbar zu sein. Zweitens, unter den Bedingungen von Interdependenz ist jegliche Unfähigkeit, Ziele kooperativ zu erreichen, mit Verlusten für die Akteure verbunden. Drittens, nichts im Leben ist irreversibel. Das gilt, wie die Schicksale des RGW im großen und des EWS im kleinen zeigen, auch für die Integration.

Nach Bella Ballassa ist Integration als *Zustand* wie auch als *Prozeß* definierbar.⁵⁶ *Zustand* wäre demnach ein System, das die Existenzbedingungen, Bewegungen und Interaktionen seiner Elemente bestimmt. Der Gesamtzusammenhang dominiert über die Akteure. (Demgegenüber bleiben im Falle der Kooperation die Akteure in ihren jeweiligen Handlungsrahmen verhaftet. Sie dominieren den Gesamtzusammenhang.) Im Sinne eines gemeinsamen Marktes für Waren, Leistungen, Kapital und Arbeit, verbunden mit einer wirtschafts- und finanzpolitischen Harmonisierung, Rechtsangleichung, Anpassung der Sozialsysteme und einer gemeinsamen Außenwirtschaftspolitik⁵⁷ kann von Integration als Zustand im asiatisch-pazifischem Raum keine Rede sein. Integration als *Prozeß* wäre eine zielgerichtete Zusammenarbeit verflochtener Akteure, um funktionale und institutionelle Ziele zu erreichen - zunächst erst einmal unabhängig davon, ob die Akteure sich mit dem Integrationsbegriff als allgemeine und übergeordnete Zielstellung identifizieren. So ist bei Karl Deutsch die Integration eine Antwort auf Transaktionsdichte, die über gemeinsame Kommunikationsmuster und komplementäre Verhaltensgewohnheiten beherrschbar gemacht werden muß, wenn Dysfunktionalität verhindert und Nutzen für die beteiligten Akteure maximiert werden soll.⁵⁸ Es werden also - bezogen auf unser Thema - funktionale Verfahren eingesetzt und institutionelle Regelungen getroffen, um marktgeleitete wirtschaftliche Verflechtung auf der Mikroebene (Handel, Kapitalverkehr, Firmenkooperation, transnationale Netzwerke) durch Steuerung auf der Makroebene zu bewältigen.

Aus Deutsch's Ansatz folgt zweierlei: Erstens - Verflechtung (Interaktion) ist nicht gleich Integration. Verflechtung kann über Integration regulierbar gemacht werden. Wenn diese Anstrengung jedoch mißlingt, kann Konflikt zu

⁵⁷ Vgl. M.N. Jovanovic: International Economic Integration, London 1992, S. 9/10.

⁵⁸ Vgl. D.J. Puchala: International Theory and the Study of International Relations, In: R. Merritt et al. (Hrsg.): From National Development to Global Community. Essays in Honor of Karl W. Deutsch, London 1981, S. 145-161.

⁵⁹ Vgl. J. Tinbergen: International Economic Integration, Amsterdam 1954, S. 122.

dysfunktionalen Wirkungen, zu Negativsummenspielen der verflochtenen und interdependenten Akteure führen. Die japanisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen können diese Situation illustrieren.

Zweitens - Integration als Prozeß hat einen offenen Ausgang. Vernetzung und Vergemeinschaftung müssen nicht notwendigerweise einen irreversiblen Verlauf nehmen. Der berühmte „Spillover“ der Funktionalisten hat letztlich zwei Seiten: Entweder ein Integrationsschritt (Freihandel) wird durch die nächsten (Makroökonomische Harmonisierung, Entwicklungsangleichung) gefestigt und somit der Prozeß vorangetrieben. Oder, der Folgeschritt scheitert, wodurch auch die Wirkung der ersten Abmachung schrittweise aufgehoben wird. Beispielsweise, wenn fiskalische, wettbewerbs- oder industriepolitische Instrumente eingesetzt werden, um protektionistische Wirkungen zu erzielen.

Im Falle der ASEAN ist die „negative“ Variante charakterisch gewesen, im Falle der APEC bislang eher die „positive“.

Kommen wir zu den Dimensionen von Integration. Tinbergen unterscheidet zwischen *negativer* und *positiver* Integration.⁵⁹ Negative Integration (A) bedeutet Liquidierung von restriktiven und diskriminierenden Akten und Verhaltensweisen, die wirtschaftliche Transaktion behindern. Unter positiver Integration (B) ist die Entwicklung oder Harmonisierung von Politiken und Institutionen zu verstehen, die den Prozeß des Zusammenwachsens unterstützen oder beschleunigen. Tinbergs Ansatz korreliert mit der Unterscheidung zwischen *Integration nach innen* und *Integration nach außen*. Integration nach innen (C) umfaßt alle positiven wie negativen Verfahren, die das Verhältnis der sich integrierenden Akteure untereinander berühren. Integration nach außen (D) betrifft die Angleichung der Verhaltens der sich integrierenden Akteure gegenüber der Außenwelt. A, B, C und D müssen nicht gleichzeitig und gleichgewichtig sein. Ist $C > D$, wird ein zur Weltwirtschaft hin offener und nichtprotektionistischer Integrationsprozeß wahrscheinlich. Ähnliches gilt für $A > B$, da gemeinsame Politiken und Verfahrensweisen immer auch Abschlußtendenzen hervorrufen. Bei $B > A$ und gleichzeitig $D > C$ sind die Bedingungen für einen Wirtschaftsblock gegeben.

Die APEC wäre demnach ein eher offener Integrationsansatz. Yamazawa nennt das Open Economic Association (OEA).⁶⁰ Abbau interner Transaktionshemmnisse und integrationsfördernde Projekte stehen im Vordergrund, eine makroökonomische Harmonisierung wird längerfristig angestrebt.⁶¹ Es gibt Bestrebungen zur Koordinierung in Welthandelsfragen, eine gemeinsame Außenhandelspolitik wird jedoch nicht versucht, eine Zollunion steht nicht zur Debatte. Demgegenüber könnte sich eine EAEC wegen ihrer begrenzten Mitgliedschaft, der größeren Gemeinsam-

⁶⁰ Vgl. I. Yamazawa: Wirtschaftliche Integration...a.a.O., S. 35/36

⁶¹ Siehe: A. Elek: The Challenge...a.a.O., S. 324-332.

⁶² Siehe auch: T.P. Rohlen: A „Mediterranean“ Model for Asian Regionalism. Cosmopolitan

keiten hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und politischer Kultur, der stärkeren Interessenparallelitäten in der Weltwirtschaft und nicht zuletzt wegen der Abgrenzung zu EU und NAFTA eher zu einem Wirtschaftsblock mit einem beträchtlichen Potential zur Integration nach innen und außen entwickeln.

Ein Spezifikum der ostasiatischen Integrationsprozesse ist, daß bei staatlich geförderter exportorientierter Industrialisierung die Elemente positiver Integration (Unternehmensnetzwerke, staatlich geförderte Kooperationsprojekte, Anpassung einzelner technischer und administrativer Normen) stärker ausgeprägt sind, als die Schritte zur negativen Integration (Abbau von nationalem Protektionismus). Es entstehen also hochintegrierte Strukturen in insgesamt noch weniger integrierten Volkswirtschaften. Anders gesagt: Die Integration sucht sich ihre Märkte stärker außerhalb als innerhalb des Integrationsraumes. Hierin liegt eine der Ursachen für die besondere Expansivität und Konfliktträchtigkeit des ostasiatischen Wirtschaftsraumes in der Weltwirtschaft.

Sehen wir uns die Akteure der pazifischen Integration an. Offensichtlich spielen in diesem bottom-up Prozeß wirtschaftlicher Verflechtung die Staaten eine wichtige, keinesfalls jedoch die dominierende Rolle. Es lassen sich vier Kategorien von Akteuren identifizieren: Wirtschaftliche Akteure (Transnationale Unternehmen, Kapitalnetzwerke, Unternehmensverbände), Kommunale und sub- bzw. transstaatliche Akteure (Urbane Ballungszentren, nationale und grenzüberschreitende Wirtschaftszonen), Staaten (Zentralregierungen, nationale Bürokratien) und Institutionen regionaler Zusammenarbeit (APEC, PECC, ASEAN, SPF, PAFTA). Aus der Qualität der Akteure lassen sich wiederum Schlüsse die vorherrschenden Interaktionsmuster und Verfahrensweisen ziehen. Hier existiert ein prinzipieller Unterschied zur EWG/EG/EU mit ihrem hohen Grad juristischer Kodifikation der einzelnen Integrationsschritte, mit ihren völkerrechtlich begründeten intergouvernementalen Verfahren, gemeinschaftlichen Rechtsakten und deren Umsetzung in nationales Recht. Im Pazifik ist kein einheitliches, juristisch durch zwischenstaatliche Verträge und korrelierende nationale Gesetzgebungen ausgestaltetes Integrationsgefüge in Sicht. Es dominieren projektbezogene Abkommen, Vereinbarungen und Absprachen mit unterschiedlichem Verrechtlichungsgrad, an denen staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.⁶² Die Staaten stellen für den Integrationsprozeß öffentliche Güter (Infrastruktur, Bildung, Forschung, Organisation), wirtschafts- und finanzpolitische Kooperation, Verminderung von handelspolitischen, rechtlichen und administrativen Transaktionshemmnissen sowie Kommunikationsleistungen zu Verfügung. Kommunale und wirtschaftliche Akteure verfügen im Zusammenspiel über beträchtliche materielle und organisatorische Potentiale, was ihnen einen hohen Grad an Autonomie verschafft. Dadurch sind sie in der

Cities and Nation States in Asia, Stanford 1993.

⁶³ K.W. Deutsch: Macht und Kommunikation in der internationalen Gesellschaft, In: W.

Lage, Regionalentwicklung, Industriepolitik, Infrastrukturentwicklung und Sozialsysteme weitgehend unabhängig von den Zentralregierungen zu gestalten. Integrationstheoretisch stellt sich hier die positive Kovarianz zwischen sozialen Systemen nicht im Rahmen einer integrierten zwischen- und innerstaatlichen Rechtsordnung her, sondern in einem Geflecht uni-, bi- und multilateraler Akte, Übereinkünfte und Verhaltensweisen, deren Verbindlichkeit neben bzw. anstelle der juristischen Form durch soziokulturelle Normen und rationale Belohnungserwartungen gewährleistet wird.⁶³ Die einzelnen Akteure „machen ihre Politik mit einem wachen Auge auf die Politiken ihrer Nachbarn in der Region“.⁶⁴ Es entsteht „Patterned Behaviour“.⁶⁵ Insofern spricht in der Tat manches dafür, daß die Regimetheorie einen sinnvollen Beitrag zur Erklärung der Integrationsvorgänge im asiatisch-pazifischen Raum bieten kann.

Um die obengestellte Frage zu beantworten: Ein Modell der pazifischen Integration steht noch aus. Vielleicht ist eine Annäherung über das Bild eines mehrdimensionalen Netzwerkes möglich, in dem qualitativ verschiedenartige Akteure in variierenden Zusammensetzungen auf den einzelnen Ebenen mit unterschiedlicher Intensität kooperativ verflochten sind. Die institutionelle Vielfalt ergibt sich aus den abgestuften räumlichen Ausdehnungen, den Unterschieden hinsichtlich Quantität, Qualität und Interessenlagen der beteiligten Akteure sowie der daraus resultierenden Differenziertheit in Bezug auf Strukturen, Form der Übereinkünfte und inhaltliche Schwerpunkte. Durch die unterschiedlichen Interaktionsdichten sind in diesem pan-pazifischen Netzwerk Gravitationskerne (USA/Kanada, Japan, Greater China) entstanden, die selbst Zentren regionaler Integrationsnetzwerke sind. Aber auch auf regionaler Ebene sind Räume besonderer Integrationsdichte (Sonderwirtschaftszonen, urbane Ballungsräume) entstanden. Diese Strukturen schaffen Raum für flexible Beteiligungen der jeweils interessierten Akteure an einzelnen Programmen und Projekten, was den Integrationsprozeß insgesamt beschleunigt und dafür unterschiedliche Integrationsgeschwindigkeiten und Disparitäten in Kauf nimmt.

Zapf (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Stuttgart 1972, S. 473-475.

⁶⁴ The Group on Asia-Pacific Integration Towards 21st Century: Economic Integration in the Asia-Pacific Region and the Options for Japan, Tokyo 1993, S. 33.

⁶⁵ A. Watanabe: Asia-Pacific Regionalism and Japanese Diplomacy, Reference Reading Series Nr. 25, Tokyo 1993, S. 46.