

Asiens künftige Rolle als Ordnungsmacht

Die bevölkerungsreichste und wirtschaftlich dynamischste Region der Welt wird die Fortentwicklung der Weltordnung maßgeblich prägen



Henrik Schmiegelow | Während Europäer und Amerikaner sich Sorgen über den Niedergang der – westlich dominierten – internationalen Ordnung machen, schickt Asien sich an, mit strategischem Pragmatismus zum neuen globalen Gestalter zu werden. Unbeachtet vom Westen schreiten die Prozesse funktionaler Integration und regionaler Gemeinschaftsbildung voran.

HENRIK SCHMIEGELOW, geb. 1941, ist Geschäftsführer der Schmiegelow Partner GbR für internationale Politikberatung. Von 1991–1996 war er Leiter des Planungsstabs, von 1996–2001 Leiter der Abteilung Außenpolitik des Bundespräsidialamts. Von 2001–2006 war er deutscher Botschafter in Japan.

Wenn die westliche Wertegemeinschaft heute über den Niedergang der internationalen Ordnung klagt, hat sie zwei gedankliche Probleme, eines mit sich selbst und eines mit dem Erdteil, von dem sie mit gemischten Gefühlen ahnt, er werde das 21. Jahrhundert wirtschaftlich prägen, nämlich Asien. Das Problem des Westens ist eine Krise des klassischen amerikanischen Idealismus. Dieser hatte die internationale Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg inspiriert: die Vereinten Nationen, das Finanzsystem von Bretton Woods, die funktionale Integration Europas, die Überwindung des Kolonialismus, demonstriert in der Absage der USA an die Intervention Großbritanniens und Frankreichs in der Suez-Krise.

Natürlich gab sich der politische Realismus als Gegendoktrin in den Eliten Amerikas und Europas nie ganz geschlagen. Unter Nixon bestimmte er sogar erstmals die amerikanische Außenpolitik.¹ Aber Henry Kissingers Auspielen der „China-Karte“ im damaligen bipolaren Kräftespiel der Mächte blieb mit aktiver internationaler Ordnungspolitik, insbesondere Rüstungskontrollpolitik mit der Sowjetunion, verbunden. Ähnliches gilt trotz mannigfaltiger sonstiger Unterschiede für die Reagan- und George Bush-Administrationen.

Der Bruch kam in der Regierung von George W. Bush mit ihrer Mischung von Balance-of-Power-Politik und dem kriegerischen Idealismus der Neokonservativen. 2003 entlud sich diese Mischung im Irak-Krieg. Robert Kagan interpretiert das idealistische Amerika als „Dangerous Nation“. Europäern, die bis

¹ Henrik Schmiegelow: „Idealismus und Realismus in der amerikanischen Außenpolitik“, *Außenpolitik*, 1/1989, S. 16–31.

dahin Kants Paradigma des demokratischen Friedens in Europa verwirklicht hatten, erscheint Realismus plötzlich als Mittel gegen gefährlichen Idealismus indiziert. Die westliche Wertegemeinschaft findet selbst in der von ihr geschaffenen internationalen Ordnung nicht mehr stets grundsätzlich zusammen und spricht deswegen von ihrem Niedergang.

Indessen zeigt Asien der Welt, dass über Niedergang oder Fortentwicklung der internationalen Ordnung nicht der Westen allein entscheidet. Auf multilateraler Ebene weiß der Westen bereits, dass er auf asiatisches Engagement, insbesondere Chinas, Indiens und Japans, angewiesen ist oder sogar von ihm bedrängt wird (I). Die größte gedankliche Herausforderung des Westens ist jedoch der Prozess funktionaler Integration (II) und regionaler Gemeinschaftsbildung (III) in Asien, der für die Hälfte der Erdbevölkerung und den dynamischsten Teil der Weltwirtschaft ein immer attraktiveres Ordnungsmuster wird. Soweit westliche Eliten diesen Prozess überhaupt wahrnehmen, glauben sie überwiegend nicht, dass daraus etwas werden kann. Politische Realisten halten funktionale Integration als solche für unrealistisch, in Europa wie in Asien. Europäische Idealisten trauen dem scheinbar durch Balance-of-Power-Politik (IV), kulturelle Diversität (V) und Nationalismen (VI) geprägten Asien die Anwendung des europäischen Musters nicht zu. Realisten wie Idealisten des Westens müssen sich jedoch darauf einstellen, dass sie durch Asiens strategischen Pragmatismus und transkulturelle Werte widerlegt werden (VII).

Über Niedergang oder Fortentwicklung der Weltordnung entscheidet nicht allein der Westen.

I. Asiens multilaterales Gewicht

Je unilateraler die Bush-Regierung handelte, desto mehr wurde China zum Champion des Multilateralismus. Kaum war Kagans „Dangerous Nation“ erschienen, ersetzte China seine bisherige Devise des Peaceful Rise durch die des Peaceful Development.² Nachdem Regime Change als Strategie gegen die Achse des Bösen im Irak zur Überbeanspruchung der USA führte, überließ Washington das Management der Nordkorea-Krise nur allzu gerne Peking. China übernahm nicht nur die Regie der Sechserverhandlungen, trat nicht nur für das Ordnungsprinzip der Nonproliferation ein, übte nicht nur diskreten bilateralen Druck auf Kim Jong Il aus, sondern stimmte im November 2006 zum ersten Mal im UN-Sicherheitsrat für Sanktionen – und dies gegen ein kommunistisches Land, als dessen „Schutzmacht“ es seit dem Korea-Krieg galt.

Chinas massives Hineinstoßen in das Vakuum westlicher Vernachlässigung Afrikas schien zunächst nur eine Strategie der Rohstoffsicherung zu sein. Inzwischen stellte Peking jedoch ein Truppenkontingent für die UN-Mission zur Sicherung der Wahlen im Kongo, ging in Simbabwe auf Distanz zu Mugabe und ernannte einen Sonderbotschafter für Afrika, der Khartum bewegen sollte, UN-Friedenstruppen für Darfur zu akzeptieren. Während Amerikaner und Europäer in der Weltbank um den Rücktritt von Wolfowitz rangen, richtete China die Jahrestagung 2007 der African Development Bank in Schanghai aus und

² <http://www.china.org.cn/english/features/book/152684.htm>

bot 20 Milliarden Dollar für Handelskredite und Infrastrukturprojekte in Afrika an. „China hat etwas, was wir brauchen“, resümierte Nigerias Präsident Obasanjo³ – und meinte damit die Wahlmöglichkeit Afrikas zwischen Asien und dem Westen, wenn es um Kreditkonditionen und Partner bei der Rohstofferschließung geht.

Indien versteht seine internationale Rolle gelassen als die der größten Demokratie der Welt, Japan die seine als die der zweitgrößten Volkswirtschaft nach den USA, des G-8-Mitglieds und des zweitgrößten UN-Beitragszahlers, mit wachsender Bereitschaft zu internationalem sicherheitspolitischen Engagement. Beide Länder treten gemeinsam mit Deutschland als natürliche Kandidaten für ständige Sitze im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nachdrücklich für deren Reform ein. Kurz vor dem G-8-Gipfel in Heiligendamm trugen Erklärungen Japans und Chinas dazu bei, dass Präsident Bush dort schließlich dem Grundsatz einer Klimapolitik im UN-Rahmen zustimmte.

II. Funktionale Integration

Wenn die theoretischen Gründerväter der europäischen Integration⁴ sehen könnten, welchen Stand wirtschaftlicher Verflechtung Asien heute erreicht hat, würden sie ihn als fortgeschrittenes Stadium eines Prozesses funktionaler Integration einordnen, d.h. der Förderung von Frieden und Wohlstand zwischen früher feindlichen Nationalstaaten durch gegenseitig vorteilhaften Austausch von Gütern, Informationen, Dienstleistungen und Kapital. Schon 1997 erreichte der Anteil des intraregionalen Handels am gesamten Außenhandel aller Staaten in Asien 51 Prozent; er überholte damit die 45-Prozent-Marke der NAFTA und kam in Reichweite der 62 Prozent der EU.

Japan wurde zum Leitbild einer „Zugvogel-Formation“ der industriellen Entwicklung.

Japan wurde zum Leitbild einer „Zugvogel-Formation“ der industriellen Entwicklung. Es wurde größter Handelspartner, wichtigste Quelle von Direktinvestitionen und wertvollster Bereitsteller von Technologietransfer für alle Volkswirtschaften der Region. In den letzten sechs Jahren kam China als zweite Triebkraft intraregionaler Verflechtung hinzu. In den ASEAN-Staaten überholten die Stromdaten von Handel und Investitionen aus China diejenigen aus Japan, wenn auch die Bestandsdaten der kumulativen Direktinvestitionen aus Japan seit den fünfziger Jahren unübertroffen bleiben. 2007 überholte China erstmalig die USA als Japans größter Handelspartner.

In einem an Europas Erfahrungen erinnernden Spill-Over einer Krise in eine höhere Integrationsform führte die Asien-Krise von 1997 auf japanischen Vorschlag im Jahr 2000 zur „Chiang-Mai Initiative“ der ASEAN + 3, durch die die Teilnehmerstaaten sich in einem Netzwerk bilateraler Swap Agreements zur Vermeidung zukünftiger Liquiditätskrisen verpflichteten.

Asiatisch-pazifische Zentralbanken und ASEAN + 3-Finanzminister arbeiten an der Umorientierung des bisherigen massiven Stroms asiatischer Sparanlagen

³ Interview mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 18.5.2007.

⁴ Die Amerikaner David Mitrany, Karl Deutsch und Ernst B. Haas.

in US Treasury Bills auf Anlageinstrumente in Asien selbst. Die Zentralbanken legten 2003 den ersten und 2004 den zweiten Asian Bond Fund auf. Die Finanzminister ergriffen die Asian-Bond-Market-Initiative zur Förderung eines grenzüberschreitenden Anleihenmarkts durch Einrichtung von Mechanismen für Clearing und Saldenausgleich. Einflussreiche Unterstützung erhielten diese Bemühungen 2006 bei einer gemeinsamen Sitzung von Asian Development Bank (ADB) und ASEAN + 3 in Hyderabad durch Indiens Premierminister Manmohan Singh, der als professioneller Ökonom dazu aufrief, für „in Asien erwirtschaftete Ersparnisse und Überschüsse Investitionskanäle innerhalb unserer Region“ zu finden. Amerikanische Geopolitiker sahen dies als „stunning harbinger of the end of American hegemony“. Dabei war es nichts anderes als ein Aufruf zu einer alten amerikanischen Idee, nämlich der funktionalen Integration.

Japanische Ökonomen denken seit Jahren über Währungsintegration in Asien nach. ADB-Präsident Kuroda beauftragte ein Referat der Bank mit der Ausarbeitung konzeptioneller Grundlagen eines solchen Prozesses. Erstes Ergebnis war 2006 der Vorschlag einer Asian Currency Unit (ACU) als Rechnungseinheit nach dem Muster des ECU aus der Vorphase der europäischen Währungsunion. Robert Mundell, der einflussreichste amerikanische Ökonom auf diesem Gebiet und seinerzeit Befürworter des Euro, ist überzeugt, dass Asien eine gemeinsame Währung braucht, und dass ein solches Projekt auch realisierbar ist. Die Frage ist nur noch, welche Währung als „Anker“ der gemeinsamen asiatischen Währung in Betracht kommt, Chinas Yuan, Japans Yen oder ein Korb aus diesen oder anderen führenden Währungen.

Japanische Ökonomen denken seit Jahren über Währungsintegration in Asien nach.

Im April 2007 hob Chinas Premierminister Wen Jiabao im japanischen Parlament die Interdependenz der chinesischen und japanischen Wirtschaft hervor.⁵ Beide Seiten versuchen, brisante Rivalitäten wie die chinesisch-japanische Konkurrenz um Öl- und Gasvorkommen durch funktionale Lösungen zu überwinden. Der Generalsekretär der japanischen Regierungspartei LDP warb vor der Akademie der Kommunistischen Partei Chinas für die Befolgung des Musters der EGKS mit „asiatischer Weisheit“.

III. Regionale Gemeinschaftsbildung

Dass Asien sich ebensowenig wie Europa auf Wirtschaftsintegration beschränken will, wurde auf dem Ostasien-Gipfel in Kuala Lumpur im Dezember 2005 deutlich. Als „Stifter“ einer die Rivalitäten Chinas und Japans überwindenden East Asian Community (EAC) hat ASEAN eine von den Rivalen akzeptierte Rolle übernommen. Das ist nur auf den ersten Blick überraschend. Man denke an die politische Dynamik der EG, die es den Benelux-Staaten immer wieder erlaubte, Dissens zwischen Deutschland und Frankreich in Integrationsgewinne umzuwandeln. Zur Zeit des Kuala-Lumpur-Gipfels waren die politischen Beziehungen zwischen China und Japan so kühl, dass Präsident Hu Jintao jedes bilaterale Gespräch mit Ministerpräsident Koizumi ablehnte. Die ASEAN-

⁵ Die Rede ist unter www.internationalepolitik.de in der Juni-Dokumentation zu finden.

Regierungschefs bereiteten den Gipfel also durch getrennte Vorgipfel mit jedem der beiden und durch eine gemeinsame Sitzung in ASEAN + 3-Formation vor. Als entscheidenden politischen Trumpf spielten sie jedoch die Einladung der dritten asiatischen Großmacht, Indiens, sowie Australiens und Neuseelands aus. Diese dramatische West- und Süderweiterung des Konzepts der EAC hatte den doppelten Vorteil, ASEAN in das geographische Zentrum der EAC zu rücken und die Wirkung chinesisch-japanischer Rivalität zu relativieren.

IV. Balance of Power

Großmachtrivalitäten und Balance-of-Power-Strategien sind vertraute Muster der Geschichte Asiens ebenso wie Europas. Weder hier noch dort sind diese historischen Politikmuster jedoch Grund für die Annahme der Aussichtslosigkeit funktionaler Integration und regionaler Gemeinschaftsbildung. Im Gegenteil, die Attraktivität der Integration ergibt sich aus den verheerenden Erfahrungen der Geschichte mit so genannter „Realpolitik“. Europäer sollten sich davor hüten, Asiaten dieses Lernen aus Erfahrung nicht zuzutrauen.

Das bedeutet nicht, dass man die Augen vor der Realität verschließen sollte. Zweifellos wehte ein Hauch von Balance of Power durch die Gipfelrunde von Kuala Lumpur: Indien war Japan als Gegengewicht zu China willkommen.

Europäer sollten auch Asiaten zutrauen, aus historischer Erfahrung zu lernen.

Andererseits muss ASEAN sich klar sein, dass Japan und Indien auf globaler Ebene von Washington als Gegengewichte zu China berufen sind. China selbst sieht sich zunehmend in der schon beschriebenen globalen Rolle. Die drei „Großen“ Asiens werden also nicht stets als „gute Asiaten“

im Sinne der EAC handeln können. Auch das unterscheidet die EAC jedoch nicht grundsätzlich von der EU. Frankreich und Großbritannien halten ebenfalls an Resten früherer globaler Ambition fest, die sie nicht immer der EU zur Zustimmung unterbreiten.

V. Kulturelle Diversität

Manche Europäer glauben, Asien könne dem Beispiel Europas nicht folgen, weil ihm eine gemeinsame Kultur wie die judeo-christliche fehle. Samuel Huntington sieht Asien im Kreuzfeuer multipler Clashes of Civilization zwischen Buddhismus, Christentum, Konfuzianismus, Hinduismus und Islam. Man übersieht dabei mehr als anderthalb Jahrtausende transnationaler Diffusion großer Religionen, Philosophien und Literaturen in Asien: die antike Verbreitung des Buddhismus von Indien bis Ost- und Südostasien, die gleichzeitige Rezeption der chinesischen Schrift und des Konfuzianismus in Korea, Japan und Vietnam, die mittelalterliche Ausdehnung des Islam von Arabien nach Süd- und Südostasien und schließlich die neuzeitliche christliche Mission in den Philippinen, Indonesien und Korea. Führende asiatische Staatsmänner teilen mit europäischen die Erkenntnis, dass die großen Religionen der Welt einen transkulturellen ethischen Kern haben, der gemeinsame Friedenspolitik orientieren kann.⁶

⁶ Zitate in Henrik Schmiegelow: How ‚Asian‘ will Asia be in the 21st Century ?, *Asien*, Juli 2006, Sonderausgabe „Reflections on Asia in the 21th Century“, S. 59.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Die offensichtliche Diversität der Kulturen der Mitgliedstaaten macht die EAC nur ebenso wie die EU unweigerlich zu einem säkularen Projekt.

VI. Nationalismen

Von 2001 bis 2006 fiel Skeptikern asiatischer Integration die Prognose leicht, sie werde am Antagonismus japanischer und chinesischer Nationalismen scheitern. Fünf Jahre lang reagierte China auf Premierminister Koizumis Besuche des Yasukuni-Schreins durch Verweigerung der Gipfeldiplomatie. Dass Koizumi persönlich keineswegs Nationalist ist, sondern in einer viel beachteten Rede in Singapur im Januar 2002 für die funktionale Integration Asiens einschließlich Chinas warb, wurde übersehen.

Inzwischen hat Peking die Skeptiker entwaffnet. Schon bevor Shinzo Abe, Enkel Nobusuke Kishis und damit Erbe einer dem japanischen Nationalismus zugerechneten politischen Familie,⁷ im September 2006 zum Premierminister gewählt wurde, erhielt er diskrete chinesische Signale der Bereitschaft zur Enteisung des politischen Teils der wirtschaftlich so heißen Beziehung. Sein erster Antrittsbesuch galt nicht Präsident Bush, sondern Präsident Hu Jintao. Dieser Besuch, so Peking, „brach das Eis“, der im April 2007 folgende Besuch Premierminister Wen Jiabaos in Japan „schmolz“ es. Auf beiden Seiten hat man die Kosten nationalistischer Antagonismen mit den Gewinnen funktionaler Integration verglichen.

⁷ Yoshibumi Wakamiya: *The Postwar Conservative View of Asia*, Tokio 1998, S. 40 ff.

VII. Asiens strategischer Pragmatismus

Während die westliche Wertegemeinschaft noch zwischen Idealismus und Realismus schwankt und um „ihre“ internationale Ordnung bangt, baut Asien mit strategischem Pragmatismus⁸ an tragenden Pfeilern künftiger internationaler Ordnung. Dieser Pragmatismus sollte nicht mit Prinzipienlosigkeit verwechselt werden. Seine ethische Bindung ergibt sich aus transkulturellen Regeln, die Asien und dem Westen gemeinsam sind. Der Wettbewerb der Ideen findet auch in Asien statt. Indien und Japan verstehen sich als Verfechter der Demokratie, China sieht sich in der Transformation von Planwirtschaft zu Marktwirtschaft vor gewaltigen sozialen Aufgaben, ASEAN nutzt seine jahrzehntelange Erfahrung funktionaler Integration und regionaler Gemeinschaftsbildung zur Bändigung innerasiatischer Großmachtrivalitäten. Dass Asiens Diskurs über wirtschaftspolitische Rezepte, entwicklungspolitische Strategien, rechtspolitische Transformation und demokratische Öffnung⁹ die Formen asiatischer Höflichkeit wahrt, unterscheidet ihn vom Stil des Westens. Seine Substanz enthält jedoch Stoff zur Gestaltung internationaler Ordnung. Der Westen sollte sich darauf einstellen.

⁸ Hierzu Henrik Schmiegelow und Michèle Schmiegelow: *Strategic Pragmatism: Japanese Lessons in the Use of Economic Theory*, New York 1989.

⁹ Henrik Schmiegelow: Why Legal Transformation Assistance from Germany and Japan to former East Bloc Countries ?, *Zeitschrift für Japanisches Recht*, Nr. 22, 2006, S. 1.