

## Die Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)

### Perspektiven des transpazifischen Multilateralismus

**Vom 16. bis 23. November 2008 findet in Lima, der Hauptstadt Perus, das jährliche Gipfeltreffen der Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) statt. Einmal mehr dürfte der Gipfel von einer Vielzahl kritischer Stimmen begleitet werden. Denn bereits seit geraumer Zeit steht die APEC von verschiedenen Seiten unter Beschuss. Globalisierungsgegner sehen in ihr lediglich den willenslosen Vollstrecker marktliberaler Ideen. Andere betrachten die APEC hingegen als einen verlängerten Arm der US-Außenpolitik. Analysten bemängeln in erster Linie das Fehlen konkreter Ergebnisse und mithin die Wirkungslosigkeit des Forums. Doch welche Bedeutung hat die APEC, deren Mitgliedsstaaten immerhin 41% der Weltbevölkerung umfassen und rund 50% der Weltwirtschaftsleistung erbringen, tatsächlich?**

Sicher ist, dass der Raum Asien-Pazifik gegenwärtig die wohl dynamischste Region der Welt ist. Über Jahrhunderte stellte der Atlantische Ozean das Zentrum der globalen Wirtschaft dar. Doch der wirtschaftliche Aufstieg Ostasiens - nach Japan zunächst die Tigerstaaten, dann zunehmend die Volksrepublik China - läutete hier eine Wende ein. In den 1990er Jahren erlebte zudem auch die US-Wirtschaft eine neue Blüte. Der ökonomische Erfolg der Vereinigten Staaten und Asiens bedingten und befruchteten sich dabei gegenseitig. Australien und Neuseeland gelang es ebenfalls, von der neuen Dynamik im pazifischen Raum zu profitieren. Und auch für die ressourcenreichen Staaten Lateinamerikas wird Ostasien zu einem immer wichtigeren Absatzmarkt. Die Folge: der pazifische O-

zean ist gegenwärtig dabei, zu einem neuen Zentrum des globalen Handels zu avancieren.

#### Dynamischer Start

Ideen für eine institutionalisierte transpazifische Kooperation gehen zurück bis in die 1960er Jahre. Japan, zu diesem Zeitpunkt die einzige industrialisierte Wirtschaft in Ostasien und nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch eng an die USA gebunden, hatte ein großes Interesse daran, die eigene Brückenfunktion in einen breiteren, multilateralen Rahmen einzubetten. Leitvorstellung war dabei zunächst die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), später dann auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).<sup>1</sup> Die übrigen Anrainerstaaten des Pazifik zeigten anfangs jedoch - auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges - an transpazifischen Kooperationsmechanismen nur geringes Interesse.

Letztlich war es eine australische Initiative, die - im Epochenjahr 1989 - zur Gründung der APEC führte. Angesichts der fortschreitenden Integration Europas (EU) und Nordamerikas (NAFTA) sowie der daraus resultierende Furcht vor einer möglichen Ausgrenzung begab sich Australien auf die Suche nach neuen Partnerschaften. Aber auch in anderen Ländern der Region war mittlerweile das Interesse an multilateraler Kooperation gewachsen. Zu den Gründungsmitgliedern der APEC gehörten Australien, Brunei, Kanada, Indonesien, Japan,

<sup>1</sup> Patrick Ziltener: Ostasiatische oder pazifische Handelsdynamik? Eine Analyse von UNCTAD-Handelsdaten, 1970-2000, in: MPIfG Working Paper 02/9, Juli 2002.

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Südkorea, Malaysia, Neuseeland, die Philippinen, Singapur, Thailand sowie die Vereinigten Staaten. Zögerlich zeigten sich dabei zunächst die ASEAN-Länder. Ursprünglich bevorzugten diese eine rein asiatische Kooperation. Insbesondere Japan, aber auch die USA warnten allerdings vor einer regional begrenzten Lösung.

Von Beginn an wurde der nicht exklusive Charakter des Forums betont. Die APEC sollte eine Form des offenen Regionalismus darstellen; Beitritte weitere Länder folgten schnell. Bereits 1991 traten, unabhängig voneinander, die Volksrepublik China, Taiwan (unter dem Namen "chinesisches Taipeh") sowie Hongkong bei. Im Jahr 1993 wurden Mexiko und Papua Neuguinea, ein Jahr später Chile in die APEC aufgenommen.

Ziel der Organisation war es, durch eine verstärkte Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene Wachstum und Entwicklung in der Region zu fördern. Die Liberalisierungspolitik im Rahmen von GATT (Uruguay-Runde) lieferte hierfür den programmatischen Hintergrund. Im Jahr 1993 wurde dann die APEC, die zunächst lediglich aus einem Ministertreffen bestand, auf Initiative der USA zu einem Gipfel der Regierungschefs aufgewertet. Im Folgejahr konkretisierten die Mitgliedsstaaten in Bogor (Indonesien) ihre hinsichtlich der Handelsliberalisierung angestrebten Ziele. Diese so genannten "Bogor-Goals" sehen die vollständige Liberalisierung von Handel und Investitionen zwischen den industrialisierten Mitgliedsstaaten bis 2010 und zwischen den Entwicklungsländern bis 2020 vor. Gemäß dem Selbstverständnis der APEC liegt jedoch die Umsetzung der Bogor-Ziele allein im Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Organisation soll lediglich einen losen Koordinierungs- und Dialog-Rahmen darstellen. Vereinbarungen können nur im Konsens getroffen werden. Feste vertragliche Verpflichtungen bestehen bis heute nicht.

#### **Die Asienkrise und ihre Folgen**

Nachdem die APEC mit der Formulierung der Bogor-Ziele recht dynamisch gestartet war, erlitt die wirtschaftliche Kooperation bereits im Jahr 1995 einen ersten Rück-

schlag. Japan, von einer Rezession gebeutelt, empfand die ambitionierte Fristsetzung der Bogor Goals als einen nicht hinnehmbaren Liberalisierungsdruck seitens der USA und startete eine Initiative zur Etablierung individueller Umsetzungspläne. Diesen zufolge kann nun jeder Staat einen eigenen Zeitplan zur Erfüllung der Ziele aufstellen. Der ursprüngliche Zeitrahmen 2010 bzw. 2020 wurde auf diese Weise bereits zu einem frühen Zeitpunkt untergraben. Später setzte die Asienkrise 1997 den Bemühungen der APEC um eine beschleunigte Handelsliberalisierung vorerst ein Ende. Nicht nur erwies sich die APEC in der Krise als weitgehend handlungsunfähig; die Krisenerfahrung führte in der Region auch zu einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber jeglicher Form der Wirtschaftsliberalisierung. Viele ostasiatische Länder suspendierten in der Folge bis auf weiteres ihre Freihandelsagenden. Der wirtschaftliche Integrationsprozess kam auf diese Weise für das Erste zum Stehen. Um die Handlungsfähigkeit der APEC auch weiterhin zu gewährleisten, wurde im Jahr 1998 - nach einer vorerst letzten Erweiterung des Forums um die Staaten Russland, Peru und Vietnam - ein zehnjähriger Aufnahmestopp für neue Mitglieder verhängt.<sup>2</sup>

In den Folgejahren ließ allerdings das Interesse an der APEC selbst in den auch weiterhin am Freihandel interessierten Ländern stark nach. Stattdessen entstanden zunehmend kleinere, regional begrenzte Handelsabkommen sowie eine kaum noch zu überschauende Zahl von bilateralen Vereinbarungen. Die Folge davon: Die Bogor-Ziele wurden vollends ausgehöhlt, ihr Scheitern immer offensichtlicher. Auch gelang es der APEC nicht, eine neue Agenda zu formulieren und damit Akzente zu setzen. Stattdessen begnügte man sich im Wesentlichen mit Verweisen auf die weltweite Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO, hier insbesondere der Doha-Runde. Je mehr allerdings auch diese in Misskredit geriet, desto mehr verlor auch die APEC an ihrer – ohnehin bereits von vielen Seiten angezweifelten - Legitimität.

---

<sup>2</sup> Das Moratorium wurde im Jahr 2007 noch einmal bis 2010 verlängert.

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

### Flucht nach vorn: die FTAAP

Nach Jahren der Lähmung brachte 2006 das Gipfeltreffen in Hanoi (Vietnam) eine handfeste Überraschung: In einer gemeinsamen Erklärung einigten sich die Mitgliedsstaaten darauf, die Möglichkeit einer Freihandelszone im Raum Asien-Pazifik (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) „ernsthaft zu prüfen“. Und auch auf dem darauf folgenden Gipfel in Sydney (2007) wurde noch einmal bekräftigt, dass man die „Möglichkeiten und Aussichten (einer Freihandelszone) untersuchen“ wolle. Dieser Schritt kam für viele Beobachter unerwartet.

Allerdings war von Seiten des APEC Business Advisory Council (ABAC) bereits seit 2004 die Idee einer transpazifischen Freihandelszone vorangetrieben worden. In der FTAAP sah man die einzige Möglichkeit, die Bogor-Ziele doch noch erreichen zu können. Insbesondere die USA bewarben daraufhin nach Kräften das Projekt. Angesichts der Dynamik innerasiatischer Integration (ASEAN+3) scheint Washington gegenwärtig eine wirtschaftliche Desintegration im pazifischen Raum zu befürchten. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit den immer konkreter werdenden Plänen für eine Freihandelszone in Ostasien (East Asian Free Trade Area, EAFTA). Darüber hinaus ließ aber auch der Misserfolg der Doha-Runde grundsätzliche Zweifel aufkommen, ob weltweite Handelsliberalisierungen überhaupt noch durchsetzbar seien. In der amerikanischen Sichtweise sind es gerade jene Länder außerhalb des APEC-Raumes, die hier zuletzt den größten Widerstand gezeigt hatten (die EU, Brasilien, Indien und einige afrikanische Staaten).<sup>3</sup>

Ob es allerdings tatsächlich zu ernsthaften Verhandlungen über eine transpazifische Freihandelszone kommen wird, ist aufgrund des unverbindlichen Rahmens der APEC mehr als ungewiss. Dies gilt umso mehr angesichts des geltenden Konsens-Prinzips. Gegenwärtig dürfte daher die FTAAP lediglich als Modellprojekt verschie-

dener APEC-Mitgliedsländer eine realistische Chance haben. Tatsächlich scheinen die USA gewillt zu sein, mit einer Gruppe kooperationswilliger Staaten vorzupreschen - in der Hoffnung, auf diese Weise eine katalysierende Wirkung erzielen zu können: Am 4. Februar 2008 wurde bekannt, dass Washington mit der Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (P4), eine multilaterale Freihandelszone zwischen Chile, Brunei, Neuseeland und Singapur, in Verhandlungen über die Liberalisierung von Investitionen und Finanzdienstleistungen eintreten wolle.

Die bevorstehenden US-Präsidentenwahlen sowie insbesondere die aktuelle Finanzkrise werfen allerdings die grundsätzliche Frage auf, inwieweit die liberale Handelspolitik der Regierung Bush auch unter der nächsten US-Administration fortgeführt wird. Ein Rückgriff auf protektionistische Maßnahmen erscheint nicht unwahrscheinlich. Dies könnte das vorzeitige Scheitern der FTAAP bedeuten. Jenseits der USA ist kein anderer Akteur in Sicht, der das Projekt einer transpazifischen Freihandelszone ähnlich engagiert vorantreiben würde. In Ostasien scheint man ohnehin ein rein asiatisches Abkommen vorzuziehen.

### Breite gesellschaftliche Basis

Zu Beginn stellte die APEC lediglich ein loses Forum dar, bestehend aus einer Ministerkonferenz. Seit 1993 fanden dann jedoch, rotierend zwischen den Mitgliedern, jährliche Gipfeltreffen der Regierungschefs (*APEC Economic Leaders Meetings*) statt. In der Folgezeit wurde die Zahl der Gremien beträchtlich erweitert. Als ein Forum der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gegründet, entfaltete die APEC auf diesem Gebiet die umfassendsten Aktivitäten. Neben regelmäßigen Ministertreffen verschiedener Fachressorts entstanden u. a. auch beratende Arbeitsgruppen auf der Ebene der Unternehmen (APEC Business Forum) sowie Initiativen zur Handels- und Investitionsliberalisierung (Trade and Investment Liberalization). Ferner wurden Einrichtungen zur Organisation von ökonomischer Hilfe und Technologietransfer (Economic and Technical Assistance, ECO-TECH) gegründet.

---

<sup>3</sup> C. Fred Bergsten: Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific, In: Policy Briefs in International Relations 2/2007, S. 2.

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Mittlerweile beschränken sich die Treffen jedoch längst nicht mehr nur auf außenwirtschaftliche Aspekte, sondern umfassen eine Vielzahl an Themen. So finden bspw. jährlich auch eine Konferenz des Forschungszentrums, eine Frauenkonferenz sowie eine Jugendkonferenz statt.

Die APEC hat sich auf diese Weise zu einem thematisch sehr breiten Kommunikationsforum entwickelt. Aufgrund ausgeprägter zivilgesellschaftlicher Vernetzungen zwischen den Mitgliedsstaaten konnte sie dabei auf einer Vielzahl bereits bestehender Kontakte aufbauen.<sup>4</sup> In den internationalen Medien wird zumeist nur das Economic Leaders Meeting, das Treffen der Regierungschefs wahrgenommen. Doch auch in diesem Jahr ist der Gipfel in Lima einmal mehr lediglich der Höhepunkt eines umfangreichen Programms, in dessen Rahmen über das Jahr verteilt mehr als 10.000 Delegierte an insgesamt 127 APEC-Treffen in 10 peruanischen Städten teilnehmen werden.

<sup>5</sup>

Diese Vielfalt an gesellschaftlichen Kontakten auf den untergeordneten Ebenen bildet das Rückgrat der APEC. Es würde deshalb zu kurz greifen, die Organisation lediglich als einen rein intergouvernementalen Mechanismus aufzufassen. Mit ihrem Sekretariat in Singapur verfügt die APEC zudem über eine, wenn auch nur sehr geringe, strukturelle Eigenständigkeit. Mit einem Jahresbudget von ca. 4 Millionen Dollar und ca. 50 Angestellten kann es dem Koordinationsbedarf der APEC kaum gerecht werden, stellt aber eine permanente Institution dar, die im Rahmen der transpazifischen Kooperation einzigartig ist.

#### **Terrorismus und Klimaschutz**

Offiziell blieb die APEC ein Forum der wirtschaftspolitischen Kooperation. Dennoch wurde in den vergangenen Jahren nicht nur in den Gremien auf der untergeordneten Ebene, sondern auch auf den Gipfeltreffen der Regierungschefs verstärkt über darüber

hinaus reichende Themen diskutiert. Seit den Anschlägen des 11. September 2001 sowie weiteren Attentaten in APEC-Mitgliedsstaaten, darunter mehrere Anschläge in Indonesien (Bali 2002, Jakarta 2003) sowie in Russland (Geiselnahme in Beslan, 2004), steht die Terrorismusbekämpfung regelmäßig auf der Agenda der APEC. Auf dem Gipfeltreffen in Bangkok (2003) wurde in diesem Punkt ein gemeinsamer Aktionsplan beschlossen. Allerdings blieb es auch hier lediglich bei Willensbekundungen. Die USA haben wiederholt an die übrigen Mitgliedsstaaten appelliert, ihre in Bangkok gegebenen Versprechen einzuhalten – bislang überwiegend erfolglos.

Grundsätzliche Forderungen Washingtons nach einer stärkeren sicherheitspolitischen Orientierung des Bündnisses haben gemischte Reaktionen hervorgerufen. Einige industrialisierte Länder, darunter Japan, Kanada und Australien, treten grundsätzlich für eine verstärkte Zusammenarbeit auf diesem Gebiet ein. Verschiedene Entwicklungsländer wie Indonesien, Malaysia und Mexiko vertreten dagegen die Ansicht, dass die APEC sich auch weiterhin auf den Bereich wirtschaftliche Kooperation konzentrieren soll.<sup>6</sup>

Auf dem APEC-Gipfel in Sydney (2007) stand erstmals auch der Klimaschutz weit oben auf der Agenda. Die Mitgliedsstaaten einigten sich hier auf eine Erklärung, der zufolge die Emission von Treibhausgasen „verlangsamt, gestoppt und schließlich umgekehrt“ müsse.<sup>7</sup> Zudem will man sich für ein internationales Klimaschutzprogramm nach Ablauf des Kyoto-Protokolls im Jahr 2012 einsetzen. In der gemeinsamen Erklärung werden explizit auch die Entwicklungsländer zu einem Beitrag aufgerufen, allerdings zugleich die „unterschiedliche Verantwortung“ betont. Konkretes Ziel soll es sein, die Energieintensität

---

<sup>6</sup> Ein Kompromiss wurde insofern gefunden als dass sämtliche Staaten sich darauf geeinigt haben, dass aus Sicht der Handelssicherheit eine Kooperation bei der Bekämpfung von Terrorismus notwendig ist. Lu Jianren: Aussichten für das APEC-Gipfeltreffen von 2004, in: Beijing Review 45 (2004).

<sup>7</sup> Damit bekannten sich erstmals auch die USA und China formell zu dem Ziel, die Treibhausgas-Emissionen zu senken.

---

<sup>4</sup> Jörn Richert: ASEM und APEC - Transregionale Kooperation im Lichte der Theorien Internationaler Politik, in: [www.weltpolitik.net](http://www.weltpolitik.net) (09/2007).

<sup>5</sup> [www.apec2008.org.pe](http://www.apec2008.org.pe)

tät bis zum Jahr 2030 um 25 Prozent zu reduzieren. Zudem will man die Region bis 2020 um mindestens 20 Millionen Hektar aufforsten. Die Beschlüsse sind jedoch auch in diesem Fall nicht verbindlich. Die Einhaltung obliegt der Verantwortung der Mitgliedsstaaten, was von Umweltschützern umgehend kritisiert wurde.

#### China und die APEC

Für einen Beitritt zur APEC hatte die Volksrepublik gute Gründe:

Erstens war und ist die chinesische Wirtschaft aufgrund der nach wie vor nur schwach ausgeprägten Binnennachfrage weitgehend vom Export abhängig. Der Anteil des Handels am Bruttoninlandsprodukt beträgt gegenwärtig 60 Prozent, doppelt so viel wie etwa in den USA oder Japan.<sup>8</sup> China ist damit eines der am meisten am Export orientierten Entwicklungsländer der Welt. Das mit Abstand wichtigste Gebiet für Chinas Außenhandel ist dabei der asiatisch-pazifische Raum. Über zwei Drittel des chinesischen Außenhandelsvolumens wird durch den Handel mit APEC-Ländern erwirtschaftet. Die jährlichen Zuwachsraten liegen bei 30 Prozent.<sup>9</sup> Zugleich kommen die APEC-Mitgliedsländer für ca. 60 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in China auf.<sup>10</sup> Mit Recht erwartet Peking daher von weiteren Handelsliberalisierungen in der Region einen großen Nutzen für die eigene Wirtschaft.

Zweitens war die APEC für China von Beginn an auch eine wichtige Möglichkeit, sich international Gehör zu verschaffen. Nach der gewaltsamen Niederschlagung von Demonstrationen auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking im Juni 1989 war die Volksrepublik außenpolitisch zunächst weitgehend isoliert. Die Aufnahme in die APEC bot hier eine wertvolle

---

<sup>8</sup> C. Fred Bergsten: Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific, In: Policy Briefs in International Relations 2/2007, S. 2.

<sup>9</sup> Das gesamte Handelsvolumen betrug in 2007 1.467 Mrd. US-Dollar.

<sup>10</sup> Die Gesamtinvestitionen aus den elf wichtigsten APEC-Mitgliedsländern betragen in 2007 insgesamt 43,8 Mrd. US-Dollar. "Zwei Drittel des Außenhandelsvolumens in China kommen aus APEC-Ländern", Pressemitteilung des chinesischen Handelsministeriums (6.5.2008).

Möglichkeit für die Rückkehr zurück auf die internationale Bühne.<sup>11</sup> In der Organisation sind mit den USA und Japan die wirtschaftlich stärksten Länder der Welt vertreten, mit Russland der bedeutendste Nachbar Chinas, mit Korea und den ASEAN-Staaten die wichtigsten wirtschaftlichen Kooperationspartner. Durch das Engagement in der APEC kann sich China zudem als ein Verfechter des Multilateralismus präsentieren und das friedliche, kooperative Wesen des eigenen Aufstiegs betonen. Gleichzeitig trug der Beitritt zur APEC auch dazu bei, in Ostasien aufgrund einer befürchteten Dominanz Washingtons bestehende Vorbehalte gegenüber der Organisation abzubauen.

Aufgrund der Beteiligung von Staaten wie Mexiko, Peru und Chile bietet die APEC für China zudem ein geeignetes Forum, um die Beziehungen zu Lateinamerika weiter zu vertiefen. Insbesondere im Falle von Chile hat sich die Mitgliedschaft beider Länder in der APEC bislang als sehr fruchtbar erwiesen und die bilateralen Verhandlungen wesentlich beschleunigt.<sup>12</sup> Mittlerweile besteht seit 2005 ein Freihandelsabkommen, das bislang einzige dieser Art zwischen der Volksrepublik und einem lateinamerikanischen Land.

Bis zum Jahr 2001 war die APEC die einzige internationale Wirtschaftsorganisation, in der China vertreten war. Mit dem Beitritt zur WTO hat jedoch die Bedeutung der APEC für Peking stark nachgelassen.<sup>13</sup> Ebenso wie andere Mitgliedsstaaten ging auch die Volksrepublik vermehrt dazu über, bilaterale oder regional begrenzte Handelsab-

---

<sup>11</sup> Neben der unbestreitbaren Wirtschaftskraft Taiwans ist dies auch eine Erklärung dafür, warum die APEC die einzige internationale Organisation ist, in der sowohl Taiwan als auch die Volksrepublik China vertreten sind. Möglich wurde dies, weil formaljuristisch betrachtet nicht Staaten, sondern Volkswirtschaften Mitglieder der APEC sind. Zu den jährlichen Gipfeltreffen darf das taiwanische Staatsoberhaupt allerdings nicht erscheinen. Dies scheiterte bislang am Widerstand Pekings "In Taiwan sieht Peking eine abtrünnige Provinz", in: FAZ.NET (20.5.2008).

<sup>12</sup> Jochen Kleining: China und Lateinamerika – eine neue transpazifische Partnerschaft?, in: KAS-Auslandsinformationen 9/2007, S. 6-23.

<sup>13</sup> Sheng Bin: The Political Economy of an Asia Pacific Free Trade Area: A China Perspective, in: China & World Economy, Vol. 15, No. 5, S. 38ff.

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

kommen zu schließen. Die chinesische Haltung zur FTAAP ist bislang ebenfalls zurückhaltend. Die geplante Freihandelszone, so die offizielle Argumentation, untergrabe die Bemühungen für Handelsliberalisierungen im Rahmen der Doha-Runde und stelle zudem die Bogor-Ziele aus dem Jahr 1993 in Frage.

Allerdings hat China in der Vergangenheit nur wenig Interesse an der Doha-Runde gezeigt, und auch das Scheitern der Bogor-Ziele kann als sicher gelten. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass China regionale Abkommen (die hinter Freihandelszonen nach US-Standards weit zurückfallen) bevorzugt. Die in der Vergangenheit aufgetretenen Spannungen im sino-amerikanischen Verhältnis machen ein transpazifisches Freihandelsabkommen eher unwahrscheinlich. Stattdessen scheint in Peking eine ostasiatische Freihandelszone (EAFTA) gegenüber der FTAAP favorisiert zu werden.

Sollten die USA jedoch mit ihrer Strategie Erfolg haben und mit einer ausreichend großen Kerngruppe vorzupreschen, könnte – so die Einschätzung auch chinesischer Experten – die Volksrepublik unter einen gewissen Handlungsdruck geraten und der Freihandelszone möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt beitreten.<sup>14</sup>

#### Fazit

Im Grundsatz beruht die APEC auf dem Prinzip des „Asian Way“, der multilateralen Kooperation in Form von unterinstitutionalisierten, intergouvernementalen Bündnissen. Aufgrund der losen Strukturen und heterogenen Interessen der Mitglieder hat sich die Organisation zwar zu einem thematisch breiten Kommunikationsforum auf höchster Ebene entwickelt, weniger jedoch zu dem von den USA und anderen beabsichtigten pazifischen Gipfel, der verbindliche Beschlüsse für gemeinsame Maßnahmen fasst. Konkrete Ergebnisse kann die APEC daher bislang kaum vorweisen. Diese ernüchternde Bilanz hat in akademischen Kreisen mitunter für Frustration gesorgt.

Eine einseitige Fokussierung auf die Gipfeltreffen verdeckt jedoch die tatsächliche Bedeutung der APEC. Denn sie ist wesentlich mehr als bloß "Plauderstunden ... mit nichtssagenden und folgenlosen Kommunikationen".<sup>15</sup>

*Erstens* ist sie derzeit die einzige Form transpazifischer Zusammenarbeit, die über bilaterale Beziehungen hinausgeht und einen gewissen Grad an Institutionalisierung aufweist. Allein dies verleiht ihr ein nicht unerhebliches Maß an Relevanz.

*Zweitens* stellen die vielfältigen Dialogforen eine wichtige Institutionalisierung der breiten gesellschaftlichen Kontakte im pazifischen Raum dar. Der bisherige Erfolg der APEC ist vor allem hier zu suchen.

*Drittens* hat die Geschichte der EU gezeigt, dass die Einbindung in überregionale Bündnisse (in diesem Falle die NATO) dazu beitragen kann, ein regionales Integrationsprojekt nicht ausgrenzend erscheinen zu lassen. Eine ähnliche Brückenfunktion könnte auch die APEC einnehmen und so die auf beiden Seiten des Pazifiks existierenden, regionalen Integrationsbestrebungen (NAFTA, EAFTA) ergänzen.

Für die Zukunft wird allerdings von ganz wesentlicher Bedeutung sein, die APEC inhaltlich weiter zu vertiefen. Auf den untergeordneten Ebenen ist dies bereits teilweise Realität geworden. Jetzt gilt es, diesen Schritt auch offiziell zu vollziehen. Ähnlich dem Wandel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zur Europäischen Gemeinschaft (EG), muss auch die APEC nach außen hin einen thematisch umfassenderen Anspruch geltend machen. Nur wenn sie nicht länger als bloßer Advokat des Freihandels wahrgenommen wird, kann sie auch in Zeiten, in denen Handelsliberalisierungen nicht gefragt sind, ihre Berechtigung und Relevanz als ein multilaterales Forum beibehalten. Ein wichtiges Signal in diese Richtung wäre die Einigung auf die bevorstehenden Gipfel auf gemeinsame

---

<sup>14</sup> Sheng Bin: The Political Economy of an Asia Pacific Free Trade Area: A China Perspective, in: China & World Economy, Vol. 15, No. 5, S. 38ff.

---

<sup>15</sup> Albrecht Rothhacher: Des Kaisers neue Kleider? Zur aktuellen Situation regionaler Kooperation in Asien, in: Internationales Asienforum, International Quarterly for Asian Studies, Freiburg 2004, S. 154.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO CHINA

JOCHEN KLEINING

4. November 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Überwindung der Finanzkrise sowie Vorschläge zu einer Neuordnung der globalen Finanzarchitektur.

Eine Erweiterung des Gremiums ist dagegen nur begrenzt sinnvoll. Ein ganze Reihe von Ländern strebt derzeit eine Aufnahme an, unter ihnen Indien, Pakistan, Bangladesch, die Mongolei, Laos, Kolumbien und Ecuador. Insbesondere eine Aufnahme der Staaten auf dem indischen Subkontinent würde die APEC überfordern und den regionalen Charakter eines Forums von Pazifik-Anrainerstaaten zerstören. Sinnvoll erscheint dagegen schon eine Erweiterung im lateinamerikanischen Raum. Diese könnte dazu beitragen, das gegenwärtig bestehende asiatische Übergewicht in der Organisation auszugleichen und der lateinamerikanischen Region mehr Einfluss zu sichern. Die asiatisch-lateinamerikanischen Beziehungen entwickeln sich derzeit besonders schnell. Nicht nur bietet die APEC hier einen geeigneten institutionellen Rahmen für eine vertiefte Kooperation; sie könnte auch selbst von der asiatisch-lateinamerikanischen Dynamik profitieren und auf diese Weise neuen Schwung gewinnen.

Seit Gründung der APEC krankt das Forum an der Zögerlichkeit insbesondere der ASEAN-Staaten. Anders als zu Beginn der 1990er Jahre, stellt die APEC mittlerweile keine Konkurrenz mehr zu innerasiatischen Integrationsmodellen dar; diese sind inzwischen weit fortgeschritten (ASEAN+3, EAS, EAFTA). Die APEC kann sie lediglich ergänzen, hier jedoch auch weiterhin einen wertvollen Beitrag zur Vertiefung leisten. Notwendig wäre jetzt ein klares Bekenntnis der asiatischen Staaten, dass – über die innerasiatischen Integrationsbestrebungen hinaus – ein deutliches Interesse an einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten des Pazifiks besteht. Der Einfluss der USA in der APEC dürfte – auch angesichts einer nach der Finanzkrise nun drohenden Rezession – abnehmen. Neue Triebkräfte der Integration sind daher dringend nötig. Nur so kann der Prozess die notwendige Dynamik entfalten, um letztlich das Potenzial auszuschöpfen, das einer transpazifischen Kooperation zweifelsohne innewohnt.