



November 2005

APEC: "lahmer Riese" oder erfolgreiches Integrationsmodell? - Zum Gipfeltreffen in Busan/Südkorea am 18. und 19. November 2005

Peter Gey, FES-Seoul

Gründungsmitglieder der Asien-Pazifik-Wirtschaftszusammenarbeit APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) im Jahre 1989 waren: Australien, Brunei, Indonesien, Japan, Kanada, Malaysia, Neuseeland, Philippinen, Singapur, Südkorea, Thailand, USA. Hinzu kamen: China, Hongkong, Taiwan (alle 1991), Mexiko, Papua Neuguinea (beide 1993), Chile (1994), Peru, Russland, Vietnam (alle 1998).

- Ziel der 1989 begonnenen Asien-Pazifik-Wirtschaftskooperation APEC ist die Liberalisierung von Handel und Investitionen im asiatischen-pazifischen Raum. Mit den Jahren entwickelte sich APEC zu einem wichtigen Forum und Netzwerk in der Region.
- Im Unterschied zur Europäischen Union, die supranationale Organe und eine hohe Regelungs-dichte herausbildete, trifft APEC seine Entscheidungen auf jährlichen Gipfeltreffen seiner 21 Mitgliedsländer. Die Vereinbarungen erfolgen im Konsens und sind für die Mitglieder nicht bindend („offener“ Regionalismus).
- APEC ist eine der wenigen internationalen Organisationen, der sowohl China als auch Taiwan angehören. Ein ausgeprägter Pragmatismus der Mitgliedsländer im Umgang miteinander ist für APEC kennzeichnend.
- Die Proteste gegen das APEC-Treffen in Busan am 18./19. November waren unvergleichlich schwächer als jene gegen den Wirtschaftsgipfel in Argentinien von Anfang November und hatten nur geringen Widerhall in der Bevölkerung. Aufgrund seiner hohen Außenhandelsabhängigkeit gibt Korea seine traditionell protektionistische Haltung zunehmend auf.
- Unabhängig vom Ausgang der WTO-Verhandlungen über das künftige Welthandelssystem Mitte Dezember werden die APEC-Länder daran festhalten, die Transaktionskosten im Handel untereinander zu senken, und verstärkt bilaterale Freihandelsabkommen anstreben.

Drei Wochen vor Beginn der nächsten sogenannten Doha-Entwicklungsrunde in Hongkong (13. – 18. Dezember 2005), mit der die Mitgliedsorganisationen der Welthandelsorganisation WTO ihre Verhandlungen um eine weitere Liberalisierung des Welthandels fortsetzen werden, trafen sich am 18. und 19. November 2005 in der südkoreanischen Hafenstadt Busan Chinas Staats- und Parteichef Hu Jintao, Russlands Präsident Wladimir Putin, US-Präsident George W. Bush und 18 weitere Staatsoberhäupter von Pazifik-Anrainerstaaten

zum 13. Gipfeltreffen des Asien-Pazifik-Forums (APEC). Obwohl es sich um die Vertreter einer künftigen, einer ehemaligen und der einzig verbliebenen Weltmacht sowie die Staatsoberhäupter zahlreicher dynamischer Länder handelte, war in Deutschland das Medieninteresse an diesem Ereignis eher mäßig. Dabei ist APEC unter den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften der Welt mit Abstand die größte. Auf die APEC-Mitglieder (in Klammern: Angaben für die Europäische Union) entfallen 56,3 % (31,0 %) des weltweit erzeugten

Bruttoinlandsproduktes, 46,1 % (39,4 %) des Welthandels und 45,9 % (6,0 %) der Weltbevölkerung.

Trotz des Gewichtes seiner Mitglieder in der Weltwirtschaft wird APEC in der Zeit zwischen seinen Gipfelkonferenzen kaum wahrgenommen. Aus europäischer Sicht ist dies auch nicht verwunderlich: Während die Europäische Union einen jährlichen Haushalt von gut 100 Mrd. Euro verwaltet und in der Finanzvorschau 2007 bis 2013 satte 870 Mrd. Euro fordert, unterhält APEC nur ein Sekretariat mit Sitz in Singapur. Dessen Haushalt beträgt seit 1999 jährlich 3,38 Millionen US-Dollar. Und wo keine Bürokratie ist, gibt es auch keine Gesetze und Richtlinien: Während in der Europäischen Union reichlich 80.000 Seiten an Gesetzestexten und Verordnungen in Kraft sind, verzichtet APEC darauf, seine Mitglieder auf bindende Bestimmungen festzulegen.

Ist APEC also nur ein „lahmer Riese“, wie einmal mehr eine deutsche Tageszeitung anlässlich des Gipfeltreffens in Busan schrieb? Dann wäre allerdings zu fragen, weshalb Staatsoberhäupter aus 21 Ländern sich die Zeit nehmen, den jährlichen Einladungen zu einer APEC-Konferenz zu folgen, wo sie vor Tausenden von Demonstranten, die der Zusammenkunft offenbar ebenfalls Bedeutung beimessen, geschützt werden müssen. Woraus also zieht APEC seine Anziehungskraft?

„Institutionalisierter“ oder „offener“ Regionalismus?

Ausschlaggebend für den Aufstieg zunächst Japans zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht und die Entwicklung der „Tigerstaaten“ Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan in den siebziger und achtziger Jahren war die entschiedene Ausrichtung dieser Länder auf die Außenwirtschaft. China folgte diesem Weg seit Mitte der achtziger Jahre und sollte bis zu Beginn dieses Jahrtausends einer der wichtigsten Handelspartner der Pazifik-Anrainerstaaten werden. Die exportgetriebene Industrialisierung, die auch von den meisten anderen Staaten Asiens zunehmend als Vorbild angesehen wurde, vertiefte die gegenseitigen Abhängigkeiten im asiatisch-pazifischen Raum. Damit stellte sich die Frage, wie Handel und Investitionen künftig zu regeln seien, um daraus für alle Beteiligten weiterhin Vorteile zu erzielen.

Im Vergleich zur westeuropäischen Integration, die bereits 1951 mit der Gründung der Montanunion begonnen hatte, setzte die asiatisch-pazifische Integration verhältnismäßig spät und unter völlig anderen Umständen ein. Erst im Jahre 1989 wurde APEC in Canberra/Australien auf Initiative von Australien, Japan und den USA mit dem Ziel, Wachstum und Wohlstand in der Region zu fördern, gegründet. Schon kurz darauf wurden die Volksrepublik China, Taiwan und Hongkong sowie mit Mexiko 1993 und Chile 1994 die ersten beiden lateinamerikanischen Länder aufgenommen.

Auf ihrem Forum in Bogor/Indonesien 1994 einigte man sich darauf, in der Asien-Pazifik-Region durch fortschreitende Liberalisierung von Handel und Investitionen eine Freihandelszone zu schaffen. Die sogenannten Bogor-Ziele sehen zum einen vor, dass die beteiligten Industrieländer bis zum Jahre 2010 und die beteiligten Entwicklungsländer bis 2020 alle Hindernisse für Handel und Investitionen abbauen. Zum anderen soll die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit unter den Mitgliedsländern (economic and technical cooperation/Ecotech) vertieft werden.

Nach Bevölkerungszahl und wirtschaftlichem Entwicklungsstand unterschieden sich die Gründungsmitgliedsländer erheblich, und anders als in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, deren Mitglieder ausnahmslos demokratisch waren, gehörten APEC mehrere autokratisch regierte Staaten an. Auch waren die Wunden der Vergangenheit noch offen. Hatte Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg seine Nachbarn um Vergebung für die unter dem Nazi-Regime begangenen Verbrechen gebeten und Versöhnung gesucht, weigerte sich Japan, sich für seine Gräueltaten, unter denen insbesondere China und Korea gelitten hatten, zu entschuldigen und Wiedergutmachung zu leisten. Das Misstrauen der ostasiatischen Länder gegenüber der ehemaligen Kolonialmacht war daher groß.

Unter diesen Bedingungen war an einen „institutionalisierten“ Regionalismus in Gestalt supranationaler Institutionen oder gar politischer Organe wie z. B. dem Europäischen Rat nicht zu denken.

Die APEC-Mitglieder schlugen einen anderen Weg ein: Alle Entscheidungen sollten einstimmig getroffen und die Übereinkünfte als nicht-bindend behandelt werden. Um die Gefahr einer Bürokratisierung auszuschließen, wurde zudem die Zuständigkeit für Vorbereitung und Durchführung der jährlichen Treffen der Staatsoberhäupter nicht dem APEC-Sekretariat, sondern dem jeweiligen Gastgeberland übertragen.

Freihandelsprotagonist und Netzwerk

In der gemeinsamen Abschlusserklärung bekräftigten die in Busan versammelten Staats- und Regierungschefs erneut ihre Entschlossenheit, als Forum der wichtigsten Handelsnationen der Welt weiterhin für ein liberalisiertes multinationales Handelssystem einzutreten. Nachdrücklich riefen sie die aus ihrer Sicht „protektionistischen Wirtschaften“ zu einer Übereinkunft auf, alle Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse bis zum Jahr 2010 abzubauen, um die anstehenden WTO-Verhandlungen in Hongkong erfolgreich abzuschließen. Wenngleich die Europäische Union in den offiziellen Verlautbarungen aus diplomatischen Gründen nicht genannt wurde, war klar, wer hier gemeint war. EU-Handelskommissar Peter Mandelson vernahm die Botschaft und warf seinerseits den USA, Kanada und Australien vor, die Europäische Union in eine Ecke drängen zu wollen.

Aufgrund seines vorrangigen Ziels, Handel und Investitionen zu liberalisieren, wird oft übersehen, dass APEC mittlerweile mehr ist als ein Protagonist für Freihandel. Als oberster Autorität der Gemeinschaft steht es dem jährlichen APEC-Gipfel frei zu entscheiden, welche Themen es behandelt. Das Gipfeltreffen am 18./19. November bot den 21 anwesenden Staatsoberhäuptern erneut Gelegenheit, nicht nur Maßnahmen zur Verbesserung der Handels- und Investitionsbedingungen in der Region zu erörtern, sondern darüber hinaus die Aufmerksamkeit von APEC auch auf andere Probleme zu richten. Bereits 2001 hatte es nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 den Kampf gegen den internationalen Terrorismus auf seine Agenda gesetzt. 2005 wandte sich das Forum zudem der Bedrohung durch die Vogelgrippe zu und beschloss eine Reihe von Vorkehrungen, es verabschiedete eine Erklärung gegen Korruption und sprach sich für das Anti-Korruptions-

Abkommen der Vereinten Nationen aus, und es rief die Teilnehmer an den sogenannten Sechser-Gesprächen auf, die Verhandlungen über Nordkoreas Atomwaffenprogramm mit dem Ergebnis einer atomwaffenfreien koreanischen Halbinsel abzuschließen.

Das Gipfeltreffen war Höhepunkt in einer ganzen Reihe von APEC-Veranstaltungen, die in diesem Jahr in Südkorea stattfanden. So fand im August in Taegu das zehntägige APEC-Ministertreffen „Klein- und Mittelindustrie“ statt, an dem 1.800 Unternehmer und Regierungsvertreter teilnahmen, um Innovationen im KMU-Bereich und die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und KMU zu erörtern. Im gleichen Monat veranstaltete das „Women Leader's Network“ von APEC sein zehntes Treffen, auf dem u. a. die Einrichtung eines Netzwerk-Sekretariates auf den Philippinen beschlossen wurde. Am 8. September kamen auf der Insel Jeju die Finanzminister der APEC-Länder zusammen, um die Auswirkungen der Alterung auf die Finanzmärkte und Fragen der Energieversorgung zu behandeln. Darüber hinaus veranstalteten elf ständige Arbeitsgruppen, in denen Fachleute aus allen Mitgliedsländern mitarbeiten, zahlreiche Workshops, Symposien und Konferenzen zu den auf den Asien-Pazifik-Foren vereinbarten Themen.

In den nur eineinhalb Jahrzehnten seines Bestehens ist APEC zu einem vielmaschigen Netzwerk geworden, das es seinen Mitgliedern überlässt, ob und in welchem Umfang sie sich in den verschiedenen Bereichen beteiligen.

Sonderfall Taiwan

APEC gehört zu den wenigen internationalen Organisationen, in denen sowohl die Volksrepublik China als auch Taiwan Mitglied sind. Der für die Vereinigung typische Pragmatismus ermöglichte die gleichzeitige Aufnahme beider Länder (und Hongkongs) im Jahre 1991, indem man APEC als Zusammenschluss von Volkswirtschaften und nicht von Staaten definierte. Entsprechend ist in APEC-Erklärungen auch nicht von Staatspräsidenten und Regierungschefs die Rede. Man spricht von „Wirtschaftsführern“ und von „Mitgliedswirtschaften“. Dies wurde in der Busan-Erklärung, die mit den Worten beginnt „We, Economic Leaders of the member economies

of the Asia Pacific Cooperation (APEC), gathered in Busan, Korea, for the 13th APEC Economic Leader's Meeting", noch einmal bekräftigt.

Dadurch war es China möglich, dem Beitritt Taiwans zuzustimmen. Im Gegenzug musste Taiwan hinnehmen, dass Staatlichkeit in APEC doch eine Rolle spielt. Es wird nämlich unterstellt, dass hinter der Volkswirtschaft von „Chinese Taipei“ kein souveräner Staat steht. In der Folge lehnte Korea auf Druck Chinas eine Teilnahme des taiwanesischen Präsidenten Chen Shui-bian in Busan ab, so dass dieser nur seinen Vertrauten Lin Hsin-i schicken konnte. Außerdem durfte der taiwanesische Vertreter offiziell keine bilateralen Treffen mit anderen Staatsoberhäuptern durchführen, und gerade dies trägt ja ganz besonders zur Anziehungskraft von APEC-Gipfeltreffen bei.

Aber gegen Taiwans „stille“ Diplomatie konnte oder wollte letztlich auch China nichts ausrichten. Wie berichtet wurde, traf sich Lin unter anderem mit dem Präsidenten Vietnams, um diesen dafür zu gewinnen, sich für die Teilnahme des taiwanesischen Präsidenten am APEC-Gipfel 2006, der in Vietnam stattfinden wird, auszusprechen. Taiwan ist der größte ausländische Investor in Vietnam und unterstützt seinerseits dessen Aufnahme in die WTO. Zufällig wohnte Lin auch im gleichen Hotel wie Japans Premierminister Koizumi, mit dem er über politisch so brisante Themen wie eine Aufhebung der Visumpflicht und die Aufnahme von Direktflügen zwischen beiden Ländern sprach.

Anti-APEC-Proteste: Schein und Sein

Das zweitägige Gipfeltreffen war begleitet von Protesten, zu denen die koreanischen Bauern- und Gewerkschaftsverbände sowie rund dreißig Aktivistengruppen aufgerufen hatten. Diese hatten bereits angekündigt, dass an beiden Tagen mindestens 100.000 Menschen unter der Losung „No APEC! No Bush!“ in Busan demonstrieren würden. Insbesondere am ersten Tag des Gipfeltreffens waren heftige Zusammenstöße zwischen Demonstranten und Polizei zu sehen, bei denen auf beiden Seiten mehrere Dutzend Personen verletzt wurden. Die „Financial Times Deutschland“ titelte hierzu „Unruhen bei Asien-Pazifik-Gipfel in Südkorea“.

Davon konnte nicht im entferntesten die Rede sein. Statt der erwarteten 100.000 ließen sich selbst am ersten Tag nur etwa acht- bis zehntausend Demonstranten mobilisieren. Diese allerdings, wie auch ihre Gegenüber, beherrschten die koreanische „art of protest“, deren Rabiathheit ausländische Beobachter zwar oft staunen lässt, in Korea bei Demonstrationen der verschiedensten Bevölkerungs- und Interessengruppen aber immer noch verbreitet ist. Trotzdem waren die Proteste gegen Freihandel (und Bush) unvergleichlich schwächer als etwa jene bei dem Wirtschaftsgipfel der amerikanischen Länder Anfang November im argentinischen Mar del Plata, und sie waren vor allem ohne nennenswerten Widerhall in der Bevölkerung.

In Korea stimmen die großen politischen Parteien und die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung darin überein, dass es ohne umfangreiche Ausfuhren das „Wunder vom Han-Fluss“, wie der rasche wirtschaftliche Aufstieg des Landes seit den sechziger Jahren genannt wird, nicht gegeben hätte. Ohne nennenswerte Rohstoffe und ohne Voraussetzungen für einen Tourismus großen Stils ist die koreanische Wirtschaft auf Exporte und Auslandsinvestitionen angewiesen. Sicher würde die koreanische Regierung gerne davon absehen, ihre Wählerschaft im ländlichen Raum durch eine Aufhebung der Handelsbarrieren für ausländische Agrarprodukte zu verärgern. Aber der Zutritt zu den nordamerikanischen und globalen Märkten für IT-Erzeugnisse, Autos und Stahl der koreanischen Global Players wie Samsung, Hyundai oder Posco ist ungleich wichtiger, als einen Wirtschaftszweig, der weniger als drei Prozent zum Wert des Bruttoinlandsproduktes beiträgt, dauerhaft zu schützen.

Daher beginnt die koreanische Regierung, ihre traditionell protektionistische Haltung aufzugeben. Um den bäuerlichen Familien mit etwa 3,5 Mio. Mitgliedern, die insgesamt rund 1,3 Mio. Betriebe mit einer Durchschnittsfläche von 1,46 Hektar (sic!) eine dauerhafte Einkommensgrundlage zu schaffen, hat die Regierung angekündigt, in den nächsten zehn Jahren umgerechnet rund 90 Milliarden Euro für Umstrukturierungsmaßnahmen bereitzustellen. In diesem Zeitraum spüren die Landwirte vom Wind des Freihandels noch wenig. Die nach über fünfzig Verhandlungs-

runden mit neun reiseexportierenden Ländern getroffenen Vereinbarungen sehen vor, die Einfuhrquote für ausländischen Reis in den kommenden zehn Jahren von heute 4,0 % auf gerade einmal 7,96 % zu erhöhen.

Die Bauern tröstete das alles nicht. Sie nutzten den APEC-Gipfel in Busan, um darauf aufmerksam zu machen, dass es in der Asiatisch-Pazifischen-Wirtschaftskooperation auch Verlierer gibt.

Ausblick

Die APEC-Staaten teilen die Überzeugung, dass sie mit dem Integrationsmodell des „offenen Regionalismus“ auf dem richtigen Weg sind: Das Handelsvolumen innerhalb des asiatisch-pazifischen Raumes hat sich seit 1994 mehr als verdoppelt, und es ist gelungen, trotz aller Unterschiede, die die Mitgliedsländer kennzeichnen, ein gemeinsames Forum und Netzwerk für Gespräche und Verhandlungen zu schaffen. Wie geht es jedoch mit APEC weiter?

Angesichts des Mega-Ereignisses in Busan, zu dem neben 4.000 koreanischen Teilnehmern

rund 6.000 Regierungs- und Wirtschaftsvertreter aus den APEC-Ländern angereist waren, schwärmte der koreanische Präsident Roh Moo-Hyun bereits von der Bildung eines regionalen Wirtschaftsblockes „ähnlich wie die Europäische Union“. Doch mit dieser Vision stand Roh Moo-Hyun alleine.

Es ist absehbar, dass die APEC-Länder, auch im Falle eines Scheiterns der Doha-Runde in Hongkong, an ihren Zielen festhalten und die Barrieren in ihren Handelsbeziehungen weiter abbauen werden. Dies wird voraussichtlich auf zwei Wegen erfolgen: durch eine Verringerung der Transaktionskosten im Intra-APEC-Handel einerseits und weitere bilaterale Freihandelsabkommen andererseits. Der chilenische Präsident Ricardo Lagos gab bereits auf dem Gipfeltreffen bekannt, dass Chile als erstes lateinamerikanisches Land ein Freihandelsabkommen mit China unterzeichnet und mit Japan offiziell Gespräche über ein weiteres Abkommen aufgenommen habe. Ähnliche Erklärungen waren auch von vielen anderen Staats- und Regierungschefs zu vernehmen.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575

Die Kurzberichte sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter: www.fes.de/asien.