

Finanzielle Kooperation in Ostasien am Beispiel der Swap-Agreements und der Asian-Bond-Markets-Initiative

Loewen, Howard; Vu Anh Minh

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H., & Vu Anh Minh (2005). Finanzielle Kooperation in Ostasien am Beispiel der Swap-Agreements und der Asian-Bond-Markets- Initiative. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 24(6), 25-41. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338664>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Finanzielle Kooperation in Ostasien am Beispiel der Swap-Agreements und der Asian-Bond-Markets-Initiative

Howard Loewen und Vu Anh Minh*

1 Einleitung

Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 1997 wurde das mangelnde Problemlösungspotenzial regionaler Institutionen Ostasiens wie der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) sowie der transregionalen Foren Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) und dem Asia-Europe Meeting (ASEM) deutlich. Während diese keinen nennenswerten Beitrag zur Bewältigung der Krise geleistet hatten, fiel die Hauptlast des Managements auf die Staaten selbst und auf global agierende Institutionen wie den Internationalen Währungsfond (IWF) und die Weltbank zurück (Dieter 1998: 77f.). Gleichwohl führte die kollektive Krisenerfahrung und die als ungeeignet empfundenen geld- und fiskalpolitischen Auflagen des IWF zu einem Konsens unter den betroffenen Ländern Ostasiens, regionaler Finanzkooperation neue Dynamik und Effektivität zu verleihen. Implizites Ziel dieses seit 1998 andauernden Kooperationsschubes ist das Management von ökonomischen Interdependenzen zwischen den Volkswirtschaften sowie die Förderung ökonomischer und finanzieller Stabilität in der Region (Montiel 2004).

Institutionelle Manifestationen des neuen ostasiatischen finanzpolitischen Regionalismus¹ ist der ASEAN+3-Prozess, der im November 1999 von den ASEAN-Staaten sowie China, Japan und Südkorea initiiert worden war (Stubbs 2002: 448ff.; Nabers 2005). Auf dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Chiang Mai im Mai 2000 wurde die gleichnamige Initiative zur Schaffung von bilateralen Währungsswapregelungen zwischen den Mitgliedern ins Leben gerufen, die bis dato zu insgesamt 16 bilateralen Swap-Agreements zwischen den ASEAN+3-Mitgliedsländern geführt hat (ADB 2005). Im Mai 2004 beschlossen die ASEAN+3-Finanzminister weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Effektivität der Chiang-Mai-Initiative. Auf dem ASEAN+3-Finanzministertreffen in Mai 2005 in Istanbul ist ein weiterer Schritt in eine vertiefte Kooperation zwischen den Staa-

ten Ostasiens zu verzeichnen: Neben der Integration einer Wirtschaftsaufsicht in die Chiang-Mai-Initiative wurde u.a. ein für asiatische Kooperationsstandards sehr weit reichender kollektiver Entscheidungsfindungsprozess geschaffen („collective decision-making mechanism“). Insgesamt lassen sich im institutionellen Rahmen des ASEAN+3-Prozesses folgende Initiativen und Institutionen verorten (ADB 2005):

- Chiang-Mai-Initiative (CMI);
- Monitoring of Short-Term Capital Flow;
- Economic Review and Policy Dialogue (ERPD);
- Asian-Bond-Markets-Initiative (ABMI);
- ASEAN+3 Research Group.

Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung von Finanzinstitutionen in Ostasien stellt sich die Frage, wie man diese Entwicklung erklären kann. Das Hauptargument der Studie lautet, dass neben der Asienkrise als auslösendes Moment insbesondere das materielle Interesse an einer funktionalen Bearbeitung finanzpolitischer Problemlagen der dominante Faktor regionaler Zusammenarbeit in Ostasien darstellt. Andere Erklärungsfaktoren wie Macht und die handlungsanleitenden Effekte einer neuen ostasiatischen Identität besitzen in den Bereichen der Swap-Arrangements und der Asian-Bond-Markets-Initiative eher geringeren Stellenwert. Die Finanzkooperation im Allgemeinen und Swap-Arrangements sowie Anleihenmarkt Kooperation im Besonderen verstetigen sich zunehmend und lassen ferner eine Formalisierung des ASEAN+3-Prozesses erkennen.

In einem ersten Schritt wird auf die Empirie regionaler Kooperation eingegangen und Kooperationstheorien der Internationalen Beziehungen auf ihre erklärungsrelevanten Variablen überprüft. Auf dieser Grundlage geht es zweitens um die Darstellung der Ursachen der Asienkrise und ihre Auswirkungen auf die regionale Finanzkooperation in Ostasien. In einem dritten Schritt soll

¹Unter Regionalismus soll im Folgenden ein politisches Gestaltungsmittel zur aktiven Steuerung und Intensivierung von Interdependenzbeziehungen zwischen Staaten einer Region verstanden werden. Regionalisierung wird definiert als Gesamtheit der zwischen den Staaten einer Region existierenden Transaktionen (Roloff 2001: 18).

schließlich die Entstehung und Effektivität der bilateralen Swap-Arrangements und der Asian-Bond-Markets-Initiative analysiert werden.

2 Theorie und Empirie regionaler Kooperation

Der Prozess der Globalisierung, definiert als Intensivierung ökonomischer, politischer und soziokultureller Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften in entgrenzten Räumen (Holm/Sorensen 1995: 1), setzt die Staatenwelt unter Druck, auf diesen transnationalen Wandel zu reagieren. Das wesentliche Problem traditionellen administrativen Handelns ist, dass es an nationalstaatlichen Grenzen halt macht und insofern sui generis nicht in der Lage ist, Problemlösungs- und Steuerungspotenzial in entgrenzten bzw. globalisierten Handlungszusammenhängen zu entfalten. Die Nationalstaaten verlieren somit an Souveränität, die sie nun in funktional und nicht mehr territorial bestimmten Handlungsräumen wiedererlangen.

So zeitigt der Prozess der Globalisierung eine zunehmende funktionale und räumliche Differenzierung zwischenstaatlicher Kooperation: Die funktionale Differenzierung manifestiert sich in einem stetigen Wachstum politikfeldspezifischer Kooperation in den Bereichen Ökonomie, Sicherheit und Umwelt. Der immense Anstieg der Zahl internationaler Institutionen und ihrer jeweiligen Ausformungen – Organisationen, Regime, Konventionen – seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, verdeutlicht die im Zeitablauf zunehmende Bereitschaft, Interdependenz kooperativ und politikfeldspezifisch zu managen. Der räumliche Ausdifferenzierungsprozess der internationalen Politik zeigt sich in der Entstehung eines Mehrebenensystems globalen Regierens (*global governance*), in dem sich internationale Institutionen auf der globalen, interregionalen, subregionalen und schließlich bilateralen Ebene der Kooperation verorten lassen (Rüland 2002; Scholte 1997: 23-26).

Insbesondere regionale Kooperationsstrukturen sind seit den achtziger Jahren ein tragendes Element des Regierens jenseits des Nationalstaates geworden. Regionalismus, verstanden als politisches Gestaltungsmittel zur aktiven Steuerung von Interdependenzbeziehungen zwischen Staaten einer Region, manifestiert sich in zwei Formen, nämlich dem „alten“ Regionalismus und dem „neuen“ Regionalismus. Typischerweise wird mit dem alten Regionalismus der in den fünfziger Jahren initiierte europäische Integrationsprozess unter dem institutionellen Dach der Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union verbunden. Ausschlaggebend waren im Zeitablauf neben politischen Motiven primär ökonomische Interessen: So versuchten die europäischen Staaten mit der Schaffung des Binnenmarktes und der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in den achtziger und neunziger Jahren, dem nordamerikanischen Konkurrenzdruck durch Abschottung und Blockbildung entgegenzuwirken (Hart 1999).

Diese Entwicklung hatte wiederum zur Konsequenz, dass andere Weltwirtschaftsregionen Europa als ökonomische Herausforderung oder gar Bedrohung wahrnahmen und ihrerseits begannen, eigene Regionalorganisationen aufzubauen. Im Verlauf dieses Prozesses entstanden in den achtziger und neunziger Jahren neue regionale Institutionen wie der Mercado Común del Sur (MERCOSUR), die North American Free Trade Association (NAFTA) oder die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC). Bereits existierende Organisationen wie die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) oder der Andenpakt vertieften bzw. erweiterten ihre Kooperationsbeziehungen (Hurrell 1995). Kennzeichnendes Merkmal dieses „Neuen Regionalismus“ ist seine pragmatische Ausgestaltung, die in der Öffnung regionaler Integrationsprozesse für Kooperationsbeziehungen zwischen den Weltwirtschaftsregionen in Hinblick auf das Management globaler Interdependenzen deutlich zum Ausdruck kommt. Aus den bisherigen Erörterungen geht klar hervor, dass die Prozesse der Globalisierung und der Regionalisierung nicht gegeneinander laufen, sondern sich ergänzend aufeinander beziehen.

Hinter unterschiedlichen Einschätzungen der Empirie regionaler Kooperation stehen unterschiedliche theoretische Annahmen der Internationalen Beziehungen. Deshalb gilt es zunächst diese Grundannahmen herauszuarbeiten, um dann in einem zweiten Schritt, spezifische Theorien regionaler Kooperation aufzugreifen.

Der Realismus bezieht eine grundsätzlich pessimistische Position hinsichtlich der Möglichkeit internationaler Kooperation zwischen Staaten und schätzt die Bedeutung von internationalen Institutionen zur Überwindung von strukturellen Kooperationsbarrieren entsprechend gering ein. Diese kooperationstheoretische These des Realismus beruht auf folgenden zentralen Prämissen (Waltz 1959, 1979; Aron 1973; Mearsheimer 1994/1995):

Die wichtigsten Akteure im internationalen System sind Nationalstaaten. Staatliche Politik wird durch das grundlegende Strukturprinzip des internationalen Systems, der Anarchie, beeinflusst. Aufgrund der Abwesenheit einer Zentralgewalt im anarchischen internationalen System, liegt staatlichem Handeln primär das Motiv der Selbsthilfe zugrunde. Die Position eines Staates im internationalen System wird folglich durch seine Machtressourcen (*capabilities*) bestimmt. Dies wiederum lässt die Staaten um die notwendigerweise begrenzten Ressourcen in Konkurrenz zueinander treten, die einen nullsummenartigen Charakter annimmt.

Das primäre Ziel staatlicher Außenpolitik ist Sicherheit. Zu diesem Zweck versuchen Staaten ihre Machtressourcen im Vergleich zu anderen Staaten zu erhöhen. Mittel zur Erreichung politischer Ziele sind neben dem klassischen Mittel der Erhöhung der Verteidigungsausgaben auch die Verbesserung der ökonomischen Stellung im internationalen Wirtschaftssystem. Auseinandersetzungen um Regeln des Welthandelssystems und „Han-

delskriege“ zwischen Staaten und ökonomisch integrierten Wirtschaftsräumen werden aus der Perspektive des Realismus als Fortsetzung des Machtkampfes um Ressourcen unter den Bedingungen der Globalisierung interpretiert.

Unter den Bedingungen des anarchischen Selbsthilfesystems und dem damit einhergehenden Ziel der einzelnen Staaten, ihre relative Machtposition zu erhalten, wird die Chance für erfolgreiche und somit langfristige zwischenstaatliche Kooperation als gering eingeschätzt. Zu groß ist die Furcht der Kooperationspartner, dass der jeweils andere relativ höhere Kooperationsgewinne erzielt. Staaten kooperieren deshalb nur dann, wenn sie sich eine Verbesserung ihrer Machtposition versprechen. Folgerichtig wird auch die Fähigkeit von Institutionen bzw. Organisationen zur Überwindung des anarchischen Selbsthilfesystems durch internationale Kooperation als sehr gering eingeschätzt. Anders gesagt: Internationale Institutionen stellen aus der realistischen Perspektive – im günstigsten Falle – kurzfristige Kooperationsübereinkünfte dar, über die Staaten versuchen, Gegenmacht zu schaffen, um ihre relative Gewinnposition zu verbessern.

Der Neoliberale Institutionalismus betont im Gegensatz zum Realismus die Relevanz und Notwendigkeit von internationalen Institutionen hinsichtlich einer kooperativen Bearbeitung der zunehmenden Interdependenzbeziehungen zwischen den Staaten. Er zeigt, dass Staaten durch internationale Institutionen ihre Kooperation verstetigen und damit die Anarchie des Staatensystems relativieren können. Diese kooperationstheoretische These des Institutionalismus lässt sich aus folgenden Grundannahmen ableiten (Keohane/Nye 1977; Keohane 1989; Martin 1992):

Das internationale System ist in zunehmendem Maße durch „komplexe Interdependenz“ gekennzeichnet. Charakteristisch für diesen Systemzustand ist der hohe ökonomische Verflechtungsgrad der Nationalstaaten sowie die Einflussmacht transnationaler Unternehmen, die immer mehr Akteursqualitäten annehmen. Aus der Analyse von Interdependenzbeziehungen entwickelte der Neoliberale Institutionalismus die These, dass die in Interdependenzzusammenhängen agierenden Staaten beginnen, zwischenstaatliche Kooperation „nachzufragen“. Dieser funktionalistischen Logik folgend, werden Institutionen geschaffen, um Koordinations- und Kooperationsprobleme in einem bestimmten Sachbereich zu lösen:

Facing dilemmas of coordination and collaboration under conditions of interdependence, governments demand international institutions to enable them to achieve their interests through limited collective action (Keohane 1993: 274).

Daraus folgt, dass Normen, Regeln und internationale Institutionen nicht nur geschaffen werden, um Kooperationsprobleme zu lösen, sondern auch, um das ökonomische Wohlfahrtspotenzial der involvierten Staaten zu erhöhen. Insofern bietet das politische Management von weltwirtschaftlichen Integrationsprozessen Staaten gerade in Zeiten der Globalisierung eine Möglichkeit zur „Erweiterung ihrer politischen Handlungsspielräume und eine Stärkung der jeweiligen nationalen Problemlösungsfähigkeit“ (Kohler-Koch/Ulbert 1997: 70).

Internationale Institutionen sind relevant, da sie den Kooperationspartnern die Möglichkeit schaffen, absolute Kooperationsgewinne zu erzielen sowie Einfluss auf die Kalkulationen der Akteure und die Definition ihres Eigeninteresses zu nehmen. Sie erreichen dies durch die Bereitstellung von Informationen, die Überwachung und Transparenz geschlossener Vereinbarungen, die Reduktion von Transaktionskosten, die Schaffung einer gemeinsamen Erwartungshaltung und die Verknüpfung von Problemfeldern (Keohane 1989: 4). In diesem Zusammenhang ist die Zahl der Akteure von Bedeutung, denn sobald sich mehr als zwei Staaten gegenüberstehen, reichen absolute Gewinnerwartungen als Anreizfaktor aus, um den Kooperationszusammenhang zu institutionalisieren, da der Verzicht auf Zusammenarbeit eine relative Schlechterstellung gegenüber den weiter an der Kooperation interessierten Akteuren zeitigen würde.

Dem neoliberalen Institutionalismus liegt ein rationalistisches Akteursverständnis zugrunde: Ausgehend von den Nutzenkalkulationen eines Staates wird die Entstehung von Kooperation erklärt. Jedoch ist die hier angenommene Rationalität nicht die des Realismus, dessen Akteure sich dem Ziel des eigenen Überlebens und somit der relativen Positionierung im internationalen System verpflichten. Staaten streben im Sinne des Neoliberalen Institutionalismus nach der Maximierung ihres Nutzens, kurz: nach der Realisierung von absoluten Wohlfahrtsgewinnen.

Der Konstruktivismus grenzt sich von den rationalistischen Ansätzen des Realismus und des Neoliberalen Institutionalismus ab, indem er ihre grundsätzlichen Prämissen hinterfragt:

Die Struktur des internationalen Systems wird nicht durch materielle Faktoren, sondern durch die institutionelle Interaktion der Akteure sozial konstruiert. So entfaltet das anarchische Strukturprinzip erst im Prozess der Interaktion der Staaten eine kausale Wirkung (Wendt 1992: 397).

Ebenso verhält es sich mit den Interessen und Identitäten von Staaten. Hier argumentiert der

Konstruktivismus, dass diese nicht exogen vorgegeben sind, sondern erst im Interaktionsprozess der Akteure entstehen (Checkel 1998: 326). Durch diese Argumentation kann im Gegensatz zu den rationalistischen Ansätzen die Interessen- und Identitätsformation in internationalen Institutionen plausibel erklärt werden.

Identitäten sind nach Alexander Wendt „relativ stabile, rollenspezifische Auffassungen und Erwartungen in Bezug auf das Selbst“ (Wendt 1992: 397) und in Abgrenzung zu Anderen. Normen schaffen in diesem Zusammenhang einen Handlungsbezug, indem sie als „collective expectations about proper behaviour for a given identity“ (Jeperson et al. 1996: 54) verstanden werden. Identitäten sind ein strukturelles Phänomen, da sie im sozialen Kommunikations- und Interaktionsprozess erworben werden.

Die kooperationstheoretische Perspektive des Konstruktivismus lässt sich auf der Grundlage der aufgeführten Prämissen so zusammenfassen: Im Gegensatz zum utilitaristischen Handlungskalkül rationalistischer Ansätze wird die Einbettung der Akteure in soziale Strukturen und Normen sowie die soziale Interaktion und Interpretation der Realität durch Kommunikation als wesentliches Merkmal für die Entstehung von Kooperation bzw. institutioneller Verregelung gesehen.

Theorien regionaler Kooperation und regionaler Integration befassen sich im Gegensatz zu den oben beschriebenen Theorien des Realismus, Neoliberalen Institutionalismus und Sozialen Konstruktivismus nicht mit den Ursachen von Kooperation, sondern mit der Funktion und Form regionaler Integrationsmechanismen:

Grundlegend für die Erforschung regionaler Wirtschafts- und Finanzkooperation ist die funktionalistische Theorie von David Mitrany. Die Basisannahme seines Ansatzes lautet, dass Staaten aufgrund steigender internationaler bzw. regionaler Interdependenzen, nicht mehr in der Lage sind, Politikfelder effektiv zu bearbeiten. Sie beginnen in politikfernen und zumeist technisch-ökonomischen Bereichen zu kooperieren, was im Zeitablauf zur Herausbildung eines ausdifferenzierten Institutionennetzwerks zwischenstaatlicher Kooperation führt. Die Form der Institutionen folgt hierbei ihrer Funktion. Durch spill-over-Effekte werden immer mehr Politikfelder erfasst, was letztendlich zu einer schleichenden Entfunktionalisierung der Staaten führt (Mitrany 1943). Der in den sechziger Jahren entwickelte Neofunktionalismus basiert ebenfalls auf der Annahme, dass Staaten in einem einfachen Lernprozess erkennen, dass Multilateralismus eine höhere Effizienz zeitigt als Unilateralismus. So argumentieren Ernst B. Haas und Philippe C. Schmitter (1964), dass regionale Kooperation am wahrscheinlichsten zwischen Ländern stattfindet, die über ähnliche interne Strukturen verfügen: Insbesondere liberale, marktwirtschaftliche Demokratien mit ausdifferenziertem Sozialgefüge und pluralistischen Interessen-

gruppierungen. Sind also diese Konvergenzen vorhanden, verstärken sich die Interdependenzen zwischen den ökonomischen und gesellschaftlichen Systemen der interagierenden Staaten. Entsprechend funktionaler Logik entstehen internationale bzw. regionale Institutionen, die sich dem Management dieser Austauschprozesse widmen. Auch hier führen spill-over-Effekte zu einer Verstärkung und Ausweitung der zwischenstaatlichen, regionalen Kooperation. Letztendlich geht es primär um den funktionalen Zusammenhang zwischen ökonomischer Interdependenz und der Nachfrage nach gemeinsamen Regelwerken, der insbesondere im Rahmen regionaler Kooperationsprozesse analysiert wurde. Der Funktionalismus bildet die konzeptionelle Basis für die Entwicklung des Neoliberalen Institutionalismus, der ja in allgemeiner Form die funktionalistische Logik in seinen Erklärungsansatz internationaler Kooperation aufnimmt. Insbesondere die Theorie der Komplexen Interdependenz ist als Weiterführung der Funktionalismustheorie im internationalen System zu interpretieren (Keohane/Nye 1977).

Im Gegensatz zu den Funktionalisten argumentieren Realisten, dass auch in kooperativen Situationen Macht eine gewichtige Rolle spiele. Bestimmungsfaktoren wie internationale Machtungleichgewichte werden hier herangezogen, um die Entstehung des Regionalismusphänomens zu erklären. Dieser Argumentation folgend, kooperieren Staaten, weil sie sich dadurch eine Stärkung ihrer eigenen Position im internationalen Umfeld versprechen. So kommt regionalen Institutionen primär die Aufgabe zu, Machtungleichgewichte im internationalen System auszubalancieren (Hurrell 1995). Insofern kann die Gründung von MERCOSUR und NAFTA als Antwort auf die zunehmende ökonomische Stärke und politische Gestaltungsmacht der Europäischen Union interpretiert werden. Dieser systemische Ansatz kann auch auf andere Kooperationszusammenhänge innerhalb der in Europa, Amerika und Ostasien bestehenden Weltwirtschaftstriaden angewendet werden: Die Herausbildung einer interregionalen Institution wie des Asia-Europe Meeting (ASEM) kann einmal als Antwort auf die amerikanische Dominanz in der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), zum anderen als europäische Bemühung gesehen werden, am wirtschaftlichen Aufstieg Ostasiens zu partizipieren und zugleich die transpazifische Achse der Triade auszubalancieren (Loewen 2003: 29). Eine abgeschwächte Variante des Realismus findet sich im Liberalen Intergouvernementalismus, der die Interessen der Nationalstaaten als maßgeblichen Bestimmungsfaktor regionaler Kooperation versteht. Im Gegensatz zu Hurrell sieht Moravcsik in der Aggregation sozialer und ökonomischer Interessen in den politischen Institutionen der Nationalstaaten sowie den intergouvernementalen Aushandlungsprozessen wesentliche Erklärungsvariablen regionaler Kooperation (Moravcsik 1993, 1998).

Die konstruktivistische Theorie betont im Gegensatz zu den vorher genannten eher rationalen Ansätzen, die tragende Rolle von Normen, Ideen, Kultur und Identität im regionalen Kooperationsprozess. Materielle Faktoren

Tabelle 1: Gegenüberstellung der drei Denkschulen der Internationalen Beziehungen

	Neorealismus	Neoliberaler Institutionalismus	Sozialkonstruktivismus
Zentrale Variable	Macht	Interessen	Wissen
„Institutionalismus“*	schwach	mittel	stark
Metatheorie	Rationalistisch: Positionierung	Rationalistisch: Koordination	Soziologisch: Interaktion
Verhaltensmodell	Strebt nach relativen Gewinnen	Maximiert absolute Gewinne	Soziale Rolle

* Gemeint ist der Wirkungsgrad von Institutionen auf die internationalen Beziehungen.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hasenclever et al. 1997: 6.

wie das ökonomische Interdependenzniveau und die damit einhergehende Konzeptionalisierung von Staaten als rationale Akteure werden hier ergänzt durch die intersubjektive Internationalisierung von Normen, die ein Teil der Identität der Akteure werden und somit die Wahrnehmung und Handlungsweisen beeinflussen. Nur so sind beispielsweise Verhaltensweisen von Staaten zu erklären, die trotz sich ändernder Kosten-Nutzen-Relationen, eine bestimmte Politik fortführen. Die Bestandsfähigkeit der Norm der Osterweiterung der Europäischen Union trotz negativer Kosten-Nutzen-Einschätzungen ist ein Beispiel (Checkel 1998).

Vor dem Hintergrund der diskutierten Erklärungsansätze regionaler Kooperation im Besonderen und zwischenstaatlicher Kooperation im Allgemeinen sollen nun Entstehung, Ausgestaltung und Effektivität finanzieller Kooperation in Ostasien analysiert werden. Insbesondere die Frage, ob eher materiell oder ideelle Faktoren bzw. eine Kombination beider Ansätze zum Tragen kommen, ist von Interesse für unsere Studie.

3 Finanzielle Kooperation in Ostasien

3.1 Asienkrise und regionale Kooperation

Am 2. Juli 1997 gab die thailändische Zentralbank, nachdem die nationale Währung Baht unter großen spekulativen Abwertungsdruck geraten war, die bis dato existierende Anbindung an den Dollar auf: Der Baht verlor im Zeitraum von Juli bis September 1998 36,7% seines ursprünglichen Wertes. Wachsende Unsicherheit der Marktteilnehmer wegen der generellen wirtschaftlichen Entwicklung in Südostasien und mangelndes Vertrauen in die Stabilität der Währungen der Nachbarländer führten zu einem Abzug privaten Kapitals. Dies gab weiteren Währungsspekulationen Auftrieb und führte zu zeitversetzten Abwertungen in Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Südkorea.² Die Währungskrise ging zudem einher mit dramatischen Kursverlusten an den Aktienbörsen der jeweiligen Länder und nachhaltigen konjunkturellen Einbrüchen (Dieter 1999: 222f.). Die internationalen Finanzmärkte reagierten nervös auf die Entwicklung in Südostasien und entzogen anderen

– vermeintlich risikoreichen – aufstrebenden Märkten und Ökonomien wie Südamerika und Osteuropa Kapital, was wiederum Tür und Tor für Währungsspekulationen öffnete. Die ein Jahr später in Brasilien und Russland ausgebrochenen Währungs- und Finanzmarktkrisen verdeutlichen die globalen Auswirkungen der Asienkrise (OECD 1999a: 9). Folgende Zahlen über die Entwicklung des BIP in den Krisenländern Südostasiens sowie Russlands und Brasiliens mögen die volkswirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung verdeutlichen:

Tabelle 2: Bruttonetozuwachs in ausgewählten Ländern, 1997-1999

	BSP-Zuwachsrate (in %)		
	1997	1998	1999
Brasilien	3,7	0,2	-3,0
Indonesien	4,7	-13,7	-3,0
Korea	5,0	-5,8	4,5
Malaysia	7,8	-6,7	+0,5
Philippinen	5,1	-0,5	2,5
Russland	0,4	-4,6	-1,0
Thailand	-0,4	-8,0	1,0

Quelle: OECD 1999b.

Das Ausmaß der Asienkrise verwundert angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung der Region in den Jahren vor 1997: Die durchschnittliche Zuwachsrate des Bruttonetozuwachses in Ostasien im Zeitraum von 1965 bis 1996 betrug rund 8% per anno (5,5% per capita), so viel wie sonst in keiner anderen Region der Welt in einer ähnlich langen Zeitspanne. Das regionale Wachstum wurde getragen von den dynamischen Volkswirtschaften Ostasiens, den so genannten „Tigerstaaten“ Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan, die bereits in den achtziger Jahren Anschluss an den Entwicklungsstand westlicher Industrieländer finden konnten. Die Wachstumsländer der zweiten Generation – Indonesien, Malaysia, Thailand und die Philippinen – befanden sich ebenfalls auf einem stabilen Wachstumskurs, der sie immer weiter zu den Tigerländern aufschließen ließ (*Eco-*

²Im Zeitraum von Juli 1997 bis September 1998 verlor die indonesische Rupie 77,7% ihres Ausgangswertes, der malaysische Ringgit 39,8%, der philippinische Peso 38,3% und der südkoreanische Won 33,8% (vgl. Lee 2000: 39).

nomist, 7.3.1998). Ein wesentlicher Grund für diesen rasanten ökonomischen Aufstieg der genannten Staaten ist erstens in ihrer erfolgreichen Entwicklungs- und Wachstumsstrategie, die auf der Förderung exportorientierter Produktionszweige basierte, zu finden. Zweitens führten der Aufbau arbeitsintensiver Industriestrukturen sowie niedrige Lohnkosten zu hohen ausländischen Direktinvestitionen in den sechziger und siebziger Jahren. Seit dem New-Yorker-Plaza-Abkommen von 1985, das zu einer Aufwertung der koreanischen, taiwanesischen und japanischen Währung gegenüber dem US-Dollar führte, wuchsen indes die Direktinvestitionen der nordostasiatischen Staaten in den aufstrebenden Volkswirtschaften Südostasiens und trugen so in starkem Maße zur Wohlfahrtssteigerung in diesen Ländern bei (Roloff 2001: 289; Booth 1999: 566f.). Trotz positiver makroökonomischer Daten, die Auskunft über eine geringe Arbeitslosigkeit, hohe Sparquoten, stetiges Wirtschaftswachstum und eine angemessene Geld- und Steuerpolitik geben, kam es zu einem abrupten Ende des „asiatischen Wunders“ (Weltbank 1993).

Wo liegen nun die Gründe für die Asienkrise? Es lassen sich sowohl endogene als auch exogene Faktoren identifizieren, die zur Währungs-, Finanz- und schließlich zur regionalen Wirtschaftskrise geführt haben.

Um die Kapitalausstattung des Inlandes zu verbessern und den Zugang ihrer Unternehmen zu den internationalen Finanzplätzen zu erleichtern, begannen die ostasiatischen Länder Mitte der achtziger Jahre, ihren Kapitalaustausch mit dem Ausland zu liberalisieren: Beschränkungen für Auslandsinvestitionen wurden abgebaut, um ausländische Investoren zu gewinnen. Die Währungen wurden zunehmend konvertierbar, sodass Kapitaltransfers erleichtert wurden. Ferner hob man Kapitalverkehrsbeschränkungen, die im Wesentlichen eingeführt wurden, um unkontrollierte Devisenab- und -zuflüsse zu verhindern, auf (Koch 1998: 222f.).

Ein weiterer Faktor war die Entscheidung der ostasiatischen Staaten, ihre Währungen an den Dollar zu koppeln. Das feste Wechselkurssystem erhöhte die Erwartungssicherheit auf Seiten der Anleger, die sich keinem kurzfristigen Wechselkursrisiko ausgesetzt sahen. Im Vertrauen auf weiteres binnenökonomisches Wachstum erhöhte sich insofern der Zufluss ausländischen Kapitals, das vornehmlich in Form von Investitionen und kurzfristigen Krediten mit niedrigem Zinsniveau an inländische Schuldner floss. Diese Kredite waren aufgrund der intransparenten und mangelhaft kontrollierten Finanzinstitutionen häufig überhöht und ungenügend gesichert. Anders gesagt: Es wurden Kredite vergeben, ohne die Bonität des Kreditnehmers zu prüfen. Die Folge war, dass so genannte „Seifenblasenökonomien“ entstanden, die auf einer unsicheren Kreditbasis ruhten und durch ein extrem hohes Spekulationsniveau auf den Güter-, Kapital- und Immobilienmärkten gekennzeichnet waren. Das hohe Verschuldungsniveau der ostasiatischen Ökonomien bereitete keine Probleme, solange der Dollar einen niedrigen Stand hatte. Als selbiger Mitte 1995 im Wert stieg, wurden auch die an den Dollar gekoppelten Währungen teurer und mit ihnen die entsprechenden

Produkte und Verbindlichkeiten. Die Folge war, dass es zu Handelsbilanzdefiziten und stark erhöhten Auslandsschulden kam, die von Jahr zu Jahr wuchsen und gleichzeitig die Fähigkeit der betroffenen Länder reduzierten, ihre Schuldendienste fristgerecht zu leisten (SOAa, 2/1998, S. 144). In dieser Situation kommt der entscheidende Nachteil einer Anbindung der nationalen Währungen an den Dollar bei gleichzeitiger uneingeschränkter Kapitalmobilität bzw. offenen Finanzmärkten zum Tragen: Weil die nationalen Finanzmärkte nicht wettbewerbsfähig sind, können die Nationalbanken mit ihrem geldpolitischen Interventionsinstrumentarium unter den Bedingungen fester Wechselkurse Spekulationen gegen die eigene Währung nur sehr schwer abwehren. Die Abwertung der bedrängten Währung wird unvermeidlich.

Die vom Markt erzwungene Abwertung war aber auch vor allem deshalb so erfolgreich, weil mächtige Investoren wie international agierende Großbanken und Investmentfonds, auch „Hedge Fonds“ genannt, die über Milliarden von Dollar verfügen, die Richtung der globalen kurzfristigen Kapitalströme spekulativ steuern und somit deren Volatilität riskant erhöhen konnten. Der Prozess spekulativ bedingter Wechselkursschwankungen lässt sich am Beispiel der Baht-Abwertung nachzeichnen: Ausgangspunkt war die Erwartung, dass der Baht abgewertet würde. Internationale Finanzanleger nahmen hohe Kredite in thailändischem Baht auf und tauschten sie gegen eine andere Währung – in diesem Fall war es der Dollar – ein. Der Kurs des Baht fiel, was andere Anleger zum Verkauf anregte, der Kurs fiel nunmehr rapide. Die faktische Abwertung durch die Bank of Thailand gab das Signal, den nun billiger gewordenen Kredit zurückzuzahlen. Die Differenz entspricht dem Gewinn der Finanzinvestoren aus der Währungsspekulation (Dieter 1998: 44).

Aus dieser Betrachtung der internen und externen Ursachen der Asienkrise geht hervor, dass relativ stabile Volkswirtschaften aufgrund einer – wie im Falle Thailands – Überschuldung des Privatsektors und unter den Bedingungen fester Wechselkurse bei uneingeschränkter Kapitalmobilität den Währungsangriffen kapitalkräftiger Spekulanten nicht standhalten konnten und in der Folge in die Währungs-, Finanz- und schließlich in eine Wirtschaftskrise abrutschten.

Angesichts einer sich rapide verschlechternden binnenwirtschaftlichen Gesamtlage in Indonesien, Südkorea und Thailand wandten sich diese Länder an den Internationalen Währungsfonds und handelten Kredite zur Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften aus. Auf Initiative des IWF stellten auch andere multilaterale Geldgeber wie die Weltbank und die Asian Development Bank (ADB) aber auch einzelne, insbesondere europäische Staaten, finanzielle Mittel zur Krisenbekämpfung zur Verfügung. Insgesamt belief sich die Summe der zugesagten Finanzhilfen auf rund 111,9 Milliarden US-Dollar (Dieter 1998: 77f.).

Im Gegensatz zum zügig organisierten multilateralen Krisenmanagement unter der Federführung des IWF war der regionale Staatenbund ASEAN aufgrund mangelnder Institutionalisierung und divergierender außen-

politischer Interessen der Mitgliedsländer völlig überfordert und konnte insofern keinen Beitrag leisten (Nabers 2002). Trotzdem gab es auch konkrete Bestrebungen, die Krise auf regionaler Ebene zu lösen: Der Vorschlag Japans, einen asiatischen Währungsfonds einzurichten, wurde jedoch von den führenden westlichen Staaten sowie von anderen asiatischen Staaten, insbesondere China, zurückgewiesen (Bergsten 1998: 30).

Die Gewährung der IWF-Kredite war an die Realisierung von folgenden geld- und fiskalpolitischen Auflagen zur Gesundung der Volkswirtschaft gebunden (Rüland 1999: 63):

- 1) Abbau der Zahlungsbilanzdefizite durch Haushaltsausgleich und eine effektive Steuerpolitik;
- 2) Stabilisierung der Währung durch die Anhebung des Zinssatzes, zu dem die jeweilige Zentralbank den Geschäftsbanken Geld leiht und
- 3) die Einleitung von Bankenreformen, die zur Auflösung korrupter und ineffizienter Institutionen beitragen sollen.

Schnell wurde Kritik an den IWF-Maßnahmen laut, die sich im Kern auf die Rigidität und vor allem Unangemessenheit der Programme bezieht. So habe der IWF nicht erkannt, dass die Asienkrise eine private Verschuldungskrise sei. Insofern sei die verordnete Erhöhung des Zinsniveaus eine falsche Maßnahme gewesen, als sie das Kapital verteuert und somit den finanziellen Spielraum der noch wenigen gesunden Unternehmen drastisch eingeschränkt und zu massenhaften Insolvenzen geführt habe. Auch die Kürzungen der Staatsausgaben hätten insbesondere negative Wirkungen auf die Einkommensverteilung und das Wachstumspotenzial der Ökonomien zeitigt. Insbesondere in Asien wurde in diesem Zusammenhang die Dominanz der USA im IWF hervorgehoben und gleichzeitig der Dialog über regionale Lösungsansätze in Form eines asiatischen Währungsfonds auf neue entfacht.

Auch auf der Ebene des internationalen Finanzsystems wurden verschiedene Maßnahmen diskutiert, mit denen die negativen Folgen des kurzfristigen Kapitalverkehrs und seine spekulativen Ausprägungen eingeschränkt werden sollten. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei Richtungen identifizieren, eine marktliberale und eine interventionistische:

Die *marktliberale* Argumentation stellt die hausgemachten Ursachen der Krise in den Vordergrund und behauptet, dass Spekulation gegen eine Währung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die dahinter stehende Volkswirtschaft krankt. Wenn sich die nationalen Güter- und Kapitalmärkte im Gleichgewicht befänden, seien solche Entwicklungen eher unwahrscheinlich. Kurz: Währungsspekulationen sind aus dieser Perspektive als

Indikatoren für strukturelle Probleme und wirtschaftspolitische Verfehlungen in den betroffenen Ländern zu sehen und zwingen sie zur Korrektur dieser Versäumnisse. Die *interventionistische* Position geht davon aus, dass nicht nur auf nationaler Ebene die institutionellen Voraussetzungen für einen internationalen Kapitalverkehr durch eine effiziente Bankenaufsicht geschaffen werden müssen. Vielmehr seien das internationale Finanzsystem und seine spekulativen Kapitalströme durch Kapitalverkehrskontrollen und Besteuerung von grenzüberschreitenden spekulativen Geldgeschäften zu reformieren. Ferner müssten großzügigere Umschuldungen in Krisenfällen möglich gemacht werden. Eine radikale Forderung besteht in der Dezentralisierung der internationalen Finanzaufsicht: Der IWF sei aufzulösen und in mehrere Regionalfonds aufzuteilen. Nur so könne dem verheerenden Schulden- und Krisenmanagement des IWF, das „einseitig Gläubigerregierungen und private Banken bevorzugt“, ein Ende gesetzt werden (Booth 1999: 585ff.).

Thesen: Regionale Finanzmarktentwicklung durch die Asienkrise?

Die Asienkrise selbst ist nur in Verbindung mit einem globalen Strukturwandel seit Mitte der achtziger Jahre zu verstehen, eine realistische Positionierungslogik in Frage stellt und eine Strukturlogik hervorhebt (siehe Albert et al. 1999: 44ff.): Die Weltwirtschaft zeichnet sich seit den achtziger Jahren durch eine Internationalisierung der Produktion, die Abhängigkeit des Außenhandels von Direktinvestitionen (ebd.: 55-87) und speziell durch einen realen Übergang weg von einem industriellen Wachstum hin zum Wachstum im Dienstleistungssektor aus³ („Tertiarisierung“, siehe ebd.: 205-233). Wesentlich für unser Problem ist, dass das Finanz- und Bankenwesen innerhalb der Dienstleistungen (von 11,3% auf 24%) den stärksten Bedeutungszuwachs erhalten hatte, vor Immobilienhandel und sonstigen Leistungen (s. ebd.: 224).

Bringt man die Asienkrise mit den aktuellen defensiv orientierten Kooperationsformen zusammen, drängt sich die Frage auf, ob nicht gestiegene Interdependenzdichte für die breite Varianz in der gemeinsamen Finanzmarktregulierung verantwortlich ist.⁴ Zwar gibt es mehrere Modelle der Kapitalverkehrskontrolle, aber nicht einmal unter Finanzfachleuten Konsens darüber, wie die destabilisierenden Wirkungen des globalen Finanzmarktes am besten einzudämmen wären. Offen ist insbesondere die Frage, ob und wie ein *lender of last resort* gestaltet werden könnte (vgl. Dieter 2003). Unter diesen Verhältnissen bieten sich in erster Linie regionale Kooperationsmechanismen an, vor allem gäbe es regional mehr

³Die globalen Direktinvestitionen (DI) im Sekundären Sektor sanken von 1976 (54,9%) bis 1990 (36,3%) (Bestandsgrößen). Jene, die im Tertiären Sektor getätigt wurden, stiegen von 33,4% auf 53,2%. Der Primärsektor hatte 1990 einen Anteil von 10,48% (siehe Albert et al. 1999: 224).

⁴Der Finanzmarkt-Kapitalismus ist auf ein historisches überproportionales Wachstum der Vermögen zurückzuführen. Die große Finanzkraft und das „Shareholder-Value-Prinzip“ von institutionellen Investoren führt zu einer starken Volatilität von Kapitalflüssen. Anfang der neunziger Jahre betrug der tägliche Devisenumsatz an den Börsen ca. 1.000 Mrd. US\$, also doppelt so viel wie die Devisenreserven der OECD-Länder mit Stand vom November 1992. Lediglich 3-4% bezogen sich auf Handelsaktivitäten, der Rest beruhte größtenteils auf spekulativem Bewegungen (ebd.: 224-225).

Interdependenzgewinne zu erzielen als global, weil das rationale Interesse an Stabilität seit der Asienkrise zugenommen hat: Eine stabile Kapitalmarkt-Infrastruktur würde mehr ausländische Direktinvestoren in die Region locken und halten, sowie für regionale Stabilität durch Wirtschaftswachstum sorgen.

Folgt man der neorealistischen Logik von Machtpositionen, dann hatte die Krise den Asiaten bzw. den besonders stark betroffenen Staaten ihren großen Nachholbedarf im Wettbewerb auf dem globalen Finanzmarkt vor Augen geführt. Es stellt sich folgendes Problem: Das Kapital soll im eigenen Land verbleiben, dessen Quelle ist aber international und dadurch nur mit anderen Staaten regulierbar. Eine günstige Umverteilung kann durch Infrastrukturmaßnahmen angebahnt werden. Beth Simmons Frage lautet nun, ob eine internationale Harmonisierung der Finanzmärkte von Staaten durchgesetzt wird oder über den Markt erfolgt (2001: 590). Aufgrund einer hohen Interdependenzdichte müsste es eigentlich mehr gemeinsame Harmonisierungsprojekte geben, doch das Gegenteil von Partikularinteressen und entsprechenden Asymmetrien ist der Fall. Die meisten internationalen Finanzmarktordnungen der achtziger und neunziger Jahre waren de facto nicht kooperativ bzw. resultierten weniger aus wechselseitigen Anpassungen als unilateralen Entscheidungen, welche von zwei Finanzzentren vordiktiert wurden. Die USA und Großbritannien dominieren nämlich den Finanzmarkt,

by virtue of the size, efficiency, and internationalization of their markets and the sophistication of their regulatory structures (ebd.: 592).

Internationale Institutionen verstärken bestehende Asymmetrien und relative Gewinne, denn sie beruhen auf innovativer Gesetzgebung in positionalen Märkten. Amerikanische Regulatoren würden dann als hegemoniale oder *unconditional first movers* gelten, weil ihre Innovationen für die anderen Staaten Anpassungskosten bedeuten und da sie durch „zielgenaue“ Machtpolitik gegenüber Einzelstaaten Strukturzwänge herstellen können (siehe ebd.: 590-597). Die Spieltheorien beschäftigen sich mit annähernd gleich starken Spielern und kommen deswegen zu einer anderen Einschätzung von Ursachen und Folgen der Kooperation (ebd.: 600). Dem neoliberalen Institutionalismus wird in diesem Zusammenhang hauptsächlich entgegengehalten, dass er institutionelle Wirkungen nur unzureichend in die Analyse einbezogen hat (vgl. Martin/Simmons 2001: 199ff.)⁵ Betreffend der Kooperation in Ostasien scheint es sich aber nicht um eine gerichtete Regulationswelle zu handeln, die eindeutig auf einen Hegemon hinweist. Ein regionales *balancing* oder *bandwagoning* ist als Szenario ebenso denkbar, um in einer Allianz zu einer besseren Position in der weltweiten Konkurrenz und deren Finanzinstitutionen zu gelangen und in Krisenzeiten äußerem machtpolitischen Druck nicht allzu nachzugeben.

Die letzte Prämisse wäre von Sozialkonstruktivistinnen nur unter dem Aspekt einer entwickelten „ostasiatischen Gemeinschaftsidentität“ denkbar. Es bietet sich die Interpretation an, dass bei der gemeinsamen Bewältigung der Asienkrise die gestiegene Interaktionsdichte zur allmählichen Konvergenz von neuen Normen zur Krisenbewältigung etabliert worden ist, die vormalig geltende kooperationshemmende Normen modifiziert hat. Daraus entspringt das Interesse an einer gemeinsamen Regulierung des regionalen Kapitalmarktes, welches zu einem Institutionalisierungsschub führen könnte.⁶ Wenn Identitätsentwicklung und die politischen Prozesse nach der Asienkrise allgemein nicht linear verlaufen (siehe dazu Solingen 2005), sollten für eine konstruktivistische Sicht Normenkonflikte im Mittelpunkt der Analyse stehen. Auf der einen Seite befindet sich das historische Modell des Staatspragmatismus und -interventionismus, für welches wirtschaftliche Stabilität an oberster Stelle steht. Andererseits ist da auch die unvollendete Nationalstaatswerdung mit ihren soziopolitischen Instabilitäten in vielen Staaten Ostasiens (speziell Indonesien), welche eine Auslagerung von Souveränität und effektiven Multilateralismus verhindern (siehe dazu David 2003: 378-393). Die Asienkrise kann theoretisch eine Verschiebung des relativen Gewichts bis hin zur Kollision der beiden klassischen ASEAN-Normen (*national versus regional resilience*) verursacht haben, welche nun wieder miteinander in Einklang gebracht werden müssen. Diese Diskussion ist aber auch losgelöst von der Asienkrise zu sehen, da die regionalen Eliten bereits vor dem ökonomischen Schock aufgrund von absoluten Globalisierungsgewinnen ihre Ansichten zur wirtschaftlichen Interdependenz und der damit verbundenen Sicherheitsproblematik geändert hatten. Interdependenz wurde allmählich nicht mehr als Bedrohung, sondern als der Sicherheit und Stabilität dienlich undefiniert und wahrgenommen (Kahler 2004: 486-493). Das Krisenmanagement des IWF, von den Krisenstaaten damals als unangemessene Verletzung ihrer Souveränitätsrechte empfunden, könnte durch konstruierte Ost-West-Gegensätze die latent vorhandene „Asienisierung“ und infolgedessen kooperative Bemühungen verstärkt haben (s. Kahler 2004: 496-501; Hettne 2000).

Es dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass es in erster Linie die nur kurzfristig gebundenen Kapitalströme sind, die für Volatilität sorgen. Obwohl die Konsequenzen eines Abzugs von Kapital zunächst sehr viel schwer wiegender erscheinen, ist auch der Zufluss von nur kurzfristig gebundenem Kapital problematisch, weil er die Handlungsspielräume der nationalen Wirtschaftspolitik unterminiert. (Dieter 1998: 61)

⁵Die Problematik der Regimeforschung kann durch drei Cs ausgedrückt werden: „Collaboration, Coordination und Compliance“ (siehe Martin/Simmons 2001: 199).

⁶Man kann auch davon ausgehen, dass die Integrationsdynamik kurz- bis mittelfristige Folgen einer realwirtschaftlichen Integration auf der Basis von Handels- und Kapitalströmen sind, ohne dass die Politik den Ton angibt (vgl. Fischer 2003: 6-7).

Tabelle 3: Interpretationsrahmen für regionale Geld- und Finanzkooperationen als Antworten auf die Asienkrise in Ostasien

	Neorealismus	Neoliberaler Institutionalismus	Sozialkonstruktivismus
Zentrale Interpretation	Machtausgleich im globalen Finanzmarkt	Gemeinsame Krisenwirtschaft	Normenkonflikte
Institutionalisierungsgrad	schwach	mittel	stark
Ultima Ratio	Sicherheit	Sicherheit	Normenausgleich durch „Asienisierung“
Verhaltensmodell	Strebt nach relativen Gewinnen: „Wer profitiert mehr?“	Maximiert absolute Gewinne: „Profitieren alle etwas mehr?“	Soziale Rollen

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Diskussionspapier des Executives Meeting of East Asia and Pacific Central Banks (EMEAP)⁷ aus dem Jahr 2002 nennt drei Ursachen für Kapitalengpässe durch Volatilität: erstens Spekulationsattacken über kurzfristige Anleihen bzw. Schuldenaufnahme mit Nennwerten in Fremdwährung; zweitens den Abzug von Mitteln ausländischer Investoren; und zuletzt Kapitalflucht der eigenen Bürger. Die Autoren werfen die Frage auf, wie sich Wachstum für Entwicklungsländer auf den Devisenmärkten finanzieren lässt – trotz der Instabilitäten durch externe Kapitalflüsse (Akama et al. 2002: 4-13).

3.2 Asian Bond Fund und Asian-Bond-Markets-Initiative

3.2.1 Asian Bond Fund

Am 2. Juni gab das EMEAP über eine Pressemeldung den Start des Asian Bond⁸ Fund 1 (ABF1) bekannt. Anfänglich soll er ein Volumen von 1 Mrd. US\$ haben. Diese Mittel werden in einem Korb von Anleihen investiert, deren Nennwert in US-Dollar gehalten und welche dem passiven Management der Bank for International Settlement unterstehen. Ein dafür geschaffenes Komitee des EMEAP beaufsichtigt die Bilanzen des Fonds. Im nächsten Schritt kommen zur Ausweitung des ABFs zusätzliche, in regionale Währungen denominierte Fonds hinzu, um die nationalen Märkte zu aktivieren. Der Fonds soll das Finanzierungsrisiko für die regionale Ökonomie mindern, indem er

- 1) das in außerregionale Fonds abgeleitete, aber eigentlich heimische Kapital in die Region zurückführt;
- 2) für eine Diversifikation von Investitionsmittel und Erträgen sorgt (siehe EMEAP 2003); und
- 3) implizit eine größere politische Unabhängigkeit von nicht regionalen und internationalen Investoren gewährleistet.

Diese kurz gehaltene Pressemeldung des EMEAP gab die wirtschaftlichen Kernargumente für die Bedeutung des Anleihenmarktes vor (siehe dazu Ma 2005). Der Fonds wurde auf dem 2. Ministertreffen des Asia Cooperation Dialogue (ACD) am 22. Juni 2003 zur beschlossenen Sache und in der Chiang Mai Declaration on Asian Bond Market Development verkündet. Thailands Premier Thaksin erhoffte sich davon, dass „überschüssiges Kapital in einem asiatischen Land den Wohlstand in einem anderen Land schaffen“ würde (vgl. Xinhuanet, 22.6.03, eigene Übersetzung). Am 16. Dezember 2004 trat der Asian Bond Fund 2 (ABF2) in Kraft, nachdem der ABF1 bereits positiv aufgenommen wurde. Der ABF2 integriert die Mittel des ABF1 und besitzt einen Umfang von 2 Mrd. US\$. Er umfasst den ABF Pan-Asian Bond Index Fund (PAIF) und Fonds für acht nationale Anleihenmärkte des EMEAP, vereinigt im Fund of Bond Funds (FoBF). Dabei investiert der PAIF US-Dollar in die ihrerseits in nationalen Währungen denominierten Bonds. Man hat es deshalb mit insgesamt neun Fonds zu tun: Der PAIF unterstützt gemäß seines Auftrages als Mutterfonds die acht nationalen Töchter, um damit weitere Investitionstätigkeiten anzuregen. Zusammen mit der International Index Company will das EMEAP zudem ein künftiges Preisindex-System gestalten und das Fundament für ein Rating-Verfahren legen. Im Vergleich zur ausschließlichen Beteiligung von Zentralbanken beim ABF1 liegt die Funktion des ABF2 in der Marktöffnung (vgl. EMEAP 2004) Ob sich diese Nachfragestimulierung des Fonds erfolgreich gestaltet, hängt allerdings größtenteils von den notwendigen Entwicklungen der Angebote in Form geeigneter Standards für festverzinsliche Wertpapiere ab.

3.2.2 ASEAN+3-Asian-Bond-Markets-Initiative (ABMI)

Der infrastrukturelle Aufbauprozess zur Ankurbelung der Nachfrage nach Schuldverschreibungen liegt im Mittelpunkt der ABMI. Die Initiative ist ein junges Kind

⁷Darunter befinden sich die Zentralbanken von Australien, der Volksrepublik China, von Indonesien, Japan, Südkorea, Malaysia, Neuseeland, den Philippinen, von Thailand sowie die beiden monetären Autoritäten Hongkongs und Singapurs.

⁸Bonds, gebräuchlicher englischer Ausdruck für Anleihen oder Schuldverschreibungen, sind festverzinsliche Wertpapiere mit einer vorgegebenen Laufzeit der Tilgung. Beim Kauf der Anleihe wird ein Schuldverhältnis etabliert, d.h. der Käufer (Gläubiger) besitzt mit dem Wertpapier eine Forderung gegenüber dem Emittenten (Schuldner).

Tabelle 4: Struktur und Aufgabenfelder der ABMI-Arbeitsgruppen

ABMI Arbeitsgruppen	Aufgabenfelder	Vorsitz	Veränderungen
WG1	Nationale, transnationale und regionale Rahmgebung für verbrieftete Verbindlichkeiten	Thailand	
AG2	Möglichkeiten der Kreditbürgschaft und Vermögensveranlagung	Südkorea & VR China	
AG3	Devisengeschäfte und Fragen über Tilgungswege	Malaysia	
	Emittierung von Bonds in lokalen Währungen durch Multilaterale Entwicklungsbanken, ausländische Regierungsbehörden und asiatische Multinationale Konzerne	VR China	Vormals AG4, nach Vollendung der Aufgabe aufgelöst
AG4	Bewertungssysteme für Schuldverschreibungen	Singapur & Japan	Früher AG5
Team zur Koordination von Technischer Unterstützung		Indonesien, Philippinen & Japan	Vormals AG6
Focal Group	Koordination der Kommunikation und Rapporte		
Ad-hoc Team für die Focal Group	Informationssammlung, -Aufbereitung und Bereitstellung		

Quelle: Eigene Darstellung.

der ostasiatischen Politik, das relativ dynamisch an institutioneller Kontur gewonnen hat, aber dessen Geburt nicht gerade eine rationale Reaktion der Politik genannt werden kann. In der Chiang-Mai-Erklärung vom 6. Mai 2000 riefen die Finanzminister noch das ASEAN-Sekretariat als Ratgeber für probate Lösungen an. Der Vorschlag für einen ostasiatischen Anleihenmarkt kam allerdings von einem südkoreanischen Abgeordneten auf einem informellen Tokyo-Treffen im November 2002. Sechs daraufhin geschaffene Arbeitsgruppen erörterten die Idee in diversen Treffen, bis im November 2003 die Länder der ASEAN+3 in Seoul zu der Ansicht kamen, dass eine Focal Group die Arbeitsgruppentreffen koordinieren und harmonisieren sollte. Sie soll auch den Fortschritt der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen für die Treffen der Finanzminister oder Abgeordneten aufbereiten. Die Focal Group ist also nur für Koordinations- und Kommunikationsabläufe sowie für Informationsverteilung verantwortlich, die zwischen administrativen und wissenschaftlichen Komplexen vermittelt; sie besitzt keine Entscheidungsgewalt über die Arbeitsgruppen. Im Dezember 2005 soll in diesem Zusammenhang ein „ASEAN+3-Intranet“ als „virtuelles“ Sekretariat errichtet werden, um die E-Mail-Kommunikation und Terminplanung der ABMI-Kräfte zu koordinieren (siehe Progress Report ABMI November 2004). Die Mitgliedschaft steht ausschließlich ASEAN+3-Staaten offen, das ASEAN-Sekretariat und die Asiatische Entwicklungsbank sind aber willkommen. In der Focal Group sollte jeder Vorsitzende der Arbeitsgruppen mit vertreten sein, die offiziellen Treffen finden halbjährlich statt. Den Gruppenvorsitz übernehmen abwechselnd ein ASEAN-Mitglied und – in alphabetischer Reihenfolge – China, Japan und Südkorea (vgl. ABMI Roadmap 2005). Bereits auf dem Finanzministertreffen vom 15. Mai 2004 in

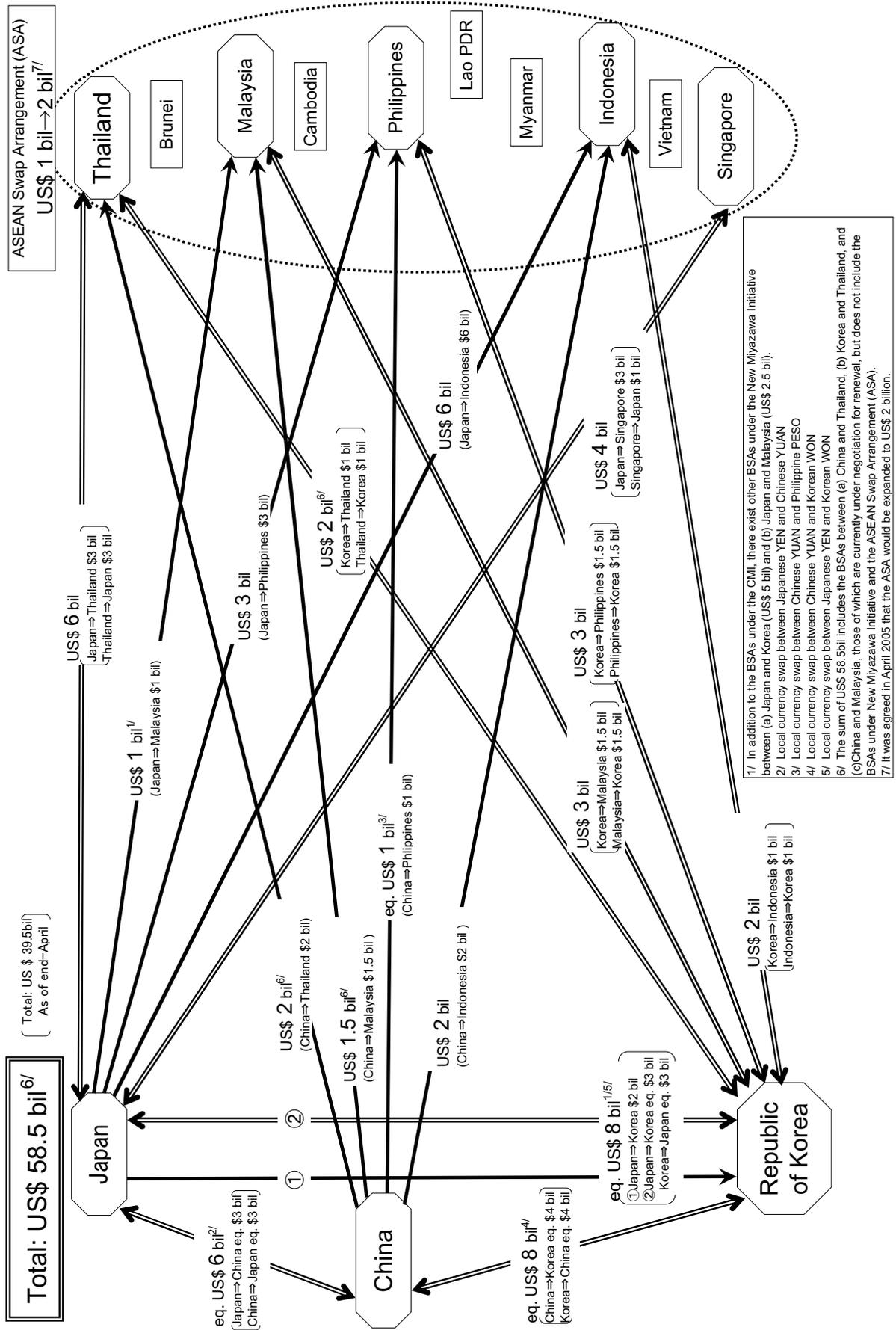
Jeju, Südkorea, bestätigte man die institutionelle Einrichtung der Focal Group (vgl. Progress Report ABMI May 2004), allerdings hatte deren erstes Treffen schon im März 2004 stattgefunden. Für die ABMI lautet das Ziel,

to develop efficient and liquid bond markets in Asia, enabling better utilization of Asian savings for Asian investments,

wie die offizielle Webseite „asianbondsonline“ in einer Überblicksdarstellung deklariert. Bonds könnten zudem zur Behebung von Missverhältnissen zwischen kurz- und langfristigen Kreditformen beitragen. Auf ihrem Gipfel im Mai 2005 gaben die Finanzminister eine Umorganisation der ABMI-Arbeitsgruppen bekannt, sodass deren Struktur und Aufgabenfelder gegenwärtig wie folgt aussehen (siehe ABMI Roadmap 2005).

Die technische Hilfestellung für Marktentwicklung ist speziell für die finanzpolitisch unerfahreneren ASEAN-Mitglieder interessant. Kambodscha, Indonesien, die Philippinen, Thailand und Vietnam wollen bei der zweiten Phase des Projekts über praktische und operationale Notwendigkeiten teilnehmen. Sie hatten bereits die erste Phase über generelle Standards beim Design von Anleihenmärkten mit getragen. Nachdem die interne Umorganisation abgeschlossen worden ist, steht es den Staaten zu, Informationen über die Fortschritte im nationalen Finanzmarkt aufzubereiten und der Focal Group zukommen zu lassen. Dadurch erspart sich die zusätzlich gestärkte Gruppe Energien, um ihren zusehends in der ABMI-Roadmap hervorgehobenen Bedeutungszuwachs auch besser umzusetzen (vgl. Progress Report AMBI 2005).

Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI) Ministry of Finance, Japan As of Nov 9, 2005



3.2.3 Zwischenfazit

Die positiven Auswirkungen beider Programme haben ihren Ausdruck bisher nur in Form von nationalen Bondsemissionen in lokalen Währungen gefunden. Ob die Vorschläge der Arbeitsgruppe bei der AMBI für die Gestaltung von regionalen Bonds sich günstig auswirken werden, ist nicht absehbar und wird schon aus dem Grunde noch einige Zeit in Anspruch nehmen, weil die regionalen Anleihenmärkte noch zu heterogen sind (vgl. Hirose et al. 2004: 5). Das institutionelle Design macht allerdings deutlich, dass es sich bei dem Asian Bond Fund um ein dezentral geplantes und autonom zu implementierendes Programm handelt, das in seiner aktuellen Form (die Mittel sind bereits ausgelagert, das Management übernimmt die neutrale BIS) keine politischen Zielkonflikte mehr aufkommen lässt. Die EMEAP-Länder stoßen sich anscheinend nicht daran, Geld für ein gemeinsames Strukturvorhaben zusammenzulegen. Die Fonds eignen sich gut als neutrale Entwicklungsagenturen für eine Marktinfrastruktur, sie kurbeln die Nachfrage scheinbar neutral an. Ma (2005: 9) weist allerdings darauf hin, dass die Werte von herausgegebenen Anleihen zwar in lokalen Währungen benannt werden, es aufgrund ihrer eher erfolversprechenden Platzierung in Märkten wie Singapur – das wegen seiner hochentwickelten Börse zu einem Dreh- und Angelpunkt der asiatischen Bondsausschüttung werden könnte – notwendig zu juristischen Angleichungsprozessen kommen wird. Eine – unbeabsichtigte und tief greifende – Harmonisierung könnte somit latent in Gang gesetzt werden. Hinter der dynamischen Entwicklung der AMBI steckt vordergründig sicher das Interesse an stabilen Finanzierungsquellen. Man findet eine nach innen gerichtete, aktive und auf Sicherheit bedachte Marktliberalisierung vor, deren Antriebsmotor das geteilte und gemeinsam zutage geförderte Wissen um die Vorteile des Finanzmarktes ist. Die AMBI will, wie bereits zitiert, vor allem das regionale Privatvermögen (s. IHT, 26.10.05) besser kanalisieren.

Insgesamt scheint die institutionelle Dynamik der AMBI größer und brisanter zu sein als jene des ABF. Ein sehr nahe liegender Grund dafür dürfte sein, dass hier schließlich die Angebote entstehen und die Staaten so schnell wie möglich von dieser neuen Einnahmequelle profitieren wollen. Sie können nationale ökonomische Vorsprünge eigenmächtig implementieren sowie weiter ausbauen und dürfen sich zugleich auf eine politische Marge in Form des Souveränitätserhalts durch dezentral gehaltene Kooperationsdesigns freuen. Durch die AMBI erhalten sie entwicklungsfördernde Expertise und Impulse, aber auch ein Kommunikationsfenster, mit dem sie zumindest den Kompetenzstand ihrer Konkurrenz beobachten können. Legt man ökonomische Maßstäbe an, können die beiden Kooperationsformen ABF und AMBI angesichts des großen Marktes wenig ausrichten. Betrachtet man jedoch ihre institutionelle Dynamik, sind diese regionalen Projekte relativ erfolgreich. Alle teilnehmenden Staaten können bei diesen Strukturprogrammen jeweils profitieren, und zwar trotz ihrer beachtlichen Positionsunterschiede auf dem regionalen

Anleihenmarkt. Ausschlaggebend für Regimeformation in Ostasien wäre demnach ein institutionelles Design, das absolute Kooperationsgewinne erreicht, indem es zum einen den nationalen Bedürfnissen nach Souveränität entgegenkommt und zum anderen für gleichmäßige sowie breit gestreute Verteilungsgewinne sorgt.

3.3 Bilaterale Swap-Vereinbarungen und die Idee eines asiatischen Währungsfonds

Die Idee eines asiatischen Währungsfonds war von Japan unter dem Eindruck der Asienkrise im September 1997 entwickelt worden. Die entsprechende Initiative des Finanzministers Miyazawa wurde jedoch, wie bereits erwähnt, von den USA und dem Internationalen Währungsfonds stark kritisiert, woraufhin Japan zunächst Abstand von der Schaffung eines Asian Monetary Fund (AMF) nahm. Gleichwohl gab und gibt es einen Konsens unter den ASEAN+3-Staaten, finanzielle Ressourcen bzw. Liquidität zu bündeln, um im Falle erneuter internationaler Spekulationen gegen die Währungen ostasiatischer Staaten durch Stützungskäufe reagieren zu können.

Insbesondere das Treffen der ASEAN+3-Staaten in Chiang Mai im Jahre 2000 ist Ausdruck des Bestrebens nach finanzieller Absicherung gegen regionale Krisenerscheinungen. Deshalb standen neben der Diskussion von Maßnahmen zur Überwachung von kurzfristigen Kapitalströmen, von Reformen der internationalen bzw. globalen Finanzarchitektur und ihrem Zusammenspiel mit entsprechenden regionalen Institutionen insbesondere Fragen des Krisenmanagements im Falle von Finanz- und Währungskrisen im Mittelpunkt der Verhandlungen.

Die von der ASEAN+3 verfolgte Strategie zur Vermeidung und Abfederung von Finanzkrisen besteht darin, ein Netzwerk bilateraler Beistandsverpflichtungen zwischen den 13 ostasiatischen Zentralbanken aufzubauen, das so genannte „Currency-Swap-Abkommen“. Dies bedeutet, das z.B. die Philippinen sich im Falle einer drohenden Spekulation gegen den Peso, eine festgelegte Summe an US-Dollar leihen können, um Stützungskäufe zu Gunsten der eigenen Währung tätigen zu können. Insgesamt stehen dem bilateralen Ressourcennetzwerk 52,5 Mrd. US\$ zur Verfügung. Die Vergabe von Krediten orientiert sich an IWF-Konditionalitäten, was bedeutet, dass nur auf 10% der verfügbaren Geldmittel ohne die Zustimmung des Internationalen Währungsfonds zugegriffen werden kann. Die restlichen Mittel sind an Konditionalitäten der globalen Finanzinstitution gebunden (Montiel 2004: 21).

Bislang existieren 16 solcher Übereinkünfte zwischen China, Japan, Korea und den zehn ASEAN-Staaten Philippinen, Malaysia, Thailand, Indonesien, Singapur, Brunei, Laos, Kambodscha, Vietnam und Myanmar. Neben den bilateralen Swap-Arrangements zwischen den ASEAN+3-Staaten existieren noch weitere Abkommen zwischen den ASEAN-Staaten, die so genannten ASEAN-Swaps. Ferner ist festzuhalten, dass

die Währungsreserven der ASEAN+3-Staaten über 60% der weltweiten Reserven ausmachen.

Tabelle 5: Netzwerk bilateraler Swap-Vereinbarungen im Rahmen der Chiang-Mai-Initiative (Stand: 31.8.2005)

Nr.	Bilaterale Swap-Agreements (one-way swaps und two-way swaps)	Umfang (Mrd. US\$)
1	Japan-Korea	5 (+ 5; Miyazawa Initiative)
2	Japan-Thailand	3
3	Japan-Malaysia	1 (+ 2,5; Miyazawa Initiative)
4	Japan-Philippinen	3
5	Japan-Singapur	1
6	Japan-Indonesien	6
7	Japan-China	3
8	China-Korea	4
9	China-Indonesien	1
10	China-Thailand	2
11	China-Philippinen	1
12	China-Malaysia	1,5
13	Korea-Malaysia	1
14	Korea-Indonesien	1
15	Korea-Philippinen	1
16	Korea-Thailand	2
	ASEAN-Swaps	2

Quelle: Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) (2005).

Im Rahmen der im Mai 2005 in Istanbul abgehaltenen Jahrestagung der Asiatischen Entwicklungsbank (Asian Development Bank, ADB) beschlossen die Finanzminister der dreizehn ASEAN+3-Staaten neben der Erhöhung der finanziellen Ausstattung des Netzwerkes, die bisherige bilaterale Zusammenarbeit zu „multilateralisieren“. Dies bedeutet konkret, dass im Falle von massiven Währungsspekulationen nicht einzelne Länder über die Überweisung von Finanzressourcen bzw. Hilfgeldern entscheiden, sondern die gesamte Staatengruppe der ASEAN+3 über Krisenreaktionsmaßnahmen darüber befinden kann. Die Etablierung von kollektiven Entscheidungsfindungsmaßnahmen sowie die Diskussion über die Schaffung eines Sekretariats wie im Falle der ASEAN deuten auf eine signifikante Institutionalisierung des ASEAN+3-Prozesses hin, eine Dynamik, die sich primär aus der Notwendigkeit speist, regionale finanzielle Stabilität herzustellen. Das Ziel einer vertieften finanzpolitischen Zusammenarbeit soll neben der erwähnten Multilateralisierung durch folgende Maßnahmen erreicht werden (FMM-ASEAN+3 2005):

- „Integration bereits existierender ökonomischer Kontrollmechanismen in die Chiang-Mai-Initiative.“ Es wird betont, dass regionale Kontrollmechanismen weitestgehend den Vorgaben des Inter-

nationalen Währungsfonds entsprechen sollten. Hier folgen die Finanzminister u.a. den IWF-freundlichen Vorgaben des 3. Asia-Europe-Meeting-Finanzministertreffens aus dem Jahre 2001 (Loewen 2003: 182).

- „Signifikante Erhöhung der Swap-Ressourcen.“ Hier wird eine Verdoppelung der Swap-Ressourcen durch die Erhöhung der bilateralen Vereinbarungen sowie durch die Transformation einseitiger in reziproke angestrebt. Ferner wurde das ASEAN-Swap-Arrangement verdoppelt.
- „Verbesserung des Zugangs zu liquiden Mitteln im Krisenfall.“ Die Möglichkeit jenseits des IWF-Programms, das die Zahlungen zwischen den Mitgliedsländern der ASEAN+3 regelt, zu agieren, wird von 10% auf 20% der Swaps erhöht. So soll eine flexible Reaktion auf plötzliche Währungsstörungen ermöglicht werden. Die Tatsache, dass immer noch 80% der liquiden Mittel über IWF-Mechanismen vergeben werden, unterstreicht das Bemühen der ASEAN+3-Finanzminister, das globale Finanzmanagement nicht zu unterwandern.

Obwohl das Chiang-Mai-Abkommen wichtige Elemente einer Finanzkoordinierung enthält, ist dennoch zu fragen, ob es effektiv genug ist, eine Währungskrise abzufedern. Hier zeigen sich folgende offensichtliche Schwächen des existierenden Systems (IHT, 7.9.05; Montiel 2004: 21).

Die Summe liquider Mittel beträgt zurzeit 52,5 Mrd. US\$. Die Summe ist nicht nur klein im Vergleich zu den 2,56 Billionen US\$, die es an Devisenreserven in Ostasien gibt. Auch im Vergleich zu den 119 Mrd. US\$, die der IWF zur Währungsstabilisierung in den Krisenjahren 1997 und 1998 zur Verfügung stellte, ist diese Summe effektiv nicht ausreichend. Hinzu kommt die Tatsache, dass der Gesamtbetrag von 52,5 Mrd. US\$ bisher noch auf bilateralen Verträgen beruht, was beispielweise eine faktische Krisenliquidität von lediglich 8 Mrd. US\$ für Indonesien bedeutet, welches Swap-Agreements mit Japan (6 Mrd.), China (1 Mrd.) und Korea (1 Mrd.) unterhält.

Die Chiang-Mai-Initiative wurde geschaffen, um die Anwendung von IWF-Konditionalitäten durch regionale Hilfsfonds zu vermeiden. Doch in einem Krisenfall würde die bisherige Liquiditätsschöpfungsregelung nur 20% der vorhandenen Mittel zur Verfügung stellen. Die restlichen 80% könnten dann nur durch eine klassische Kreditaufnahme beim IWF mit entsprechenden Auflagen erlangt werden.

Es wird deutlich, dass die Chiang-Mai-Initiative zwar auf dem Wege der Institutionalisierung ist, jedoch noch nicht effektiv auf einen möglichen Krisenfall, einer massiven Währungsspekulation, reagieren könnte. Die Istanbul-Beschlüsse der ASEAN+3-Finanzminister weisen in die richtige Richtung, doch stellt sich die weitere Frage, ob diese Ziele ohne die Schaffung einer supranationalen Währungsinstitution, eben einem Asian Monetary Fund (AMF), zu erreichen sind?

Für einen regionalen Währungsfonds würde sprechen, dass die Chiang-Mai-Initiative sich bereits faktisch

von einem bilateralen Netzwerk zu einem multilateralen Finanzregime mit entsprechenden Kontrollmechanismen entwickelt, die denen des IWF strukturell ähneln. In diesem Zusammenhang argumentiert Masahiro Kawai, ein Ökonom von der Universität Tokyo, dass die Verfolgung einer regionalen Finanz- und Währungsstrategie eine Policy-Lücke darstelle, die nur von einer ostasiatischen Institution gefüllt werden könne, da der Internationale Währungsfonds bereits eine länderorientierte Strategie verfolge. Insgesamt habe die Chiang-Mai-Initiative das Potenzial, sich zu einem Asiatischen Währungsfond zu entwickeln, so Kawai resümierend (FT, 6.5.05).

Andererseits ist zur berücksichtigen, dass die Initiierung eines regionalen Fonds zu Überlappungen und Redundanzen hinsichtlich des global agierenden Internationalen Währungsfonds führen könnte. Ferner gibt es Befürchtungen, dass ein Asiatischer Währungsfonds keine rigide Politik gegenüber seinen Mitgliedsländern vertreten könnte, was andererseits eine funktionale Anforderung für ein effektives multilaterales Finanzmanagement ist. Darüber hinaus wird kritisiert, dass die Voraussetzungen für die Schaffung einer multilateralen und dazu noch supranationalen Institution faktisch nicht gegeben seien. Das Standardargument lautet hier: „Asia is not like Europe“. Aufgrund sozialer und politischer Heterogenität in der Region Ostasien seien die Chancen für die Durchsetzung eines supranationalen Währungs- und Finanzmechanismus eher gering, so der Vizepräsident der Asiatischen Entwicklungsbank, Jin Liqun (IHT, 13.5.05).

Jenseits der Pro- und Contra-Argumente hat sich herausgestellt, dass die regionale Finanzkooperation im Bereich der Swap-Arrangements funktioniert, dynamisch ist und mittelfristige Optionen der Institutionalisierung erkennen lässt. Die Tatsache, dass sich die funktionale Zusammenarbeit so schnell und effizient in Ostasien, einer Region mit einer eher schwachen Kooperationsbilanz, etablieren konnte, lässt auf die Wirkungsmächtigkeit ökonomischer Interdependenzen zwischen den Staaten schließen. Neben den ökonomischen Faktoren sind auch die hegemonialen und somit machtorientierten Aspekte der Kooperation nicht zu vernachlässigen. Insbesondere Japan hat seit 1997 ein großes Interesse daran, Dreh- und Angelpunkt eines regionalen Finanzmechanismus noch vor China zu werden. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass beide Staaten zwar Hegemonialambitionen haben, jedoch in regionalen Finanz- und Währungsfragen weiterhin an einem Strang ziehen. Bei aller Betonung einer entstehenden ostasiatischen Identität bleibt es dabei, dass die regionale Finanzkooperation auch Teil eines globalen Systems des Finanzmanagements ist und somit selbst die ambitionierten Verfechter eines AMF immer noch die funktionale Anbindung an den IWF betonen. „Full IMF delinkage would not be desirable at this point“, so Kawai (FT, 6.5.05).

4 Fazit

In der vorliegenden Studie konnte empirisch nachgewiesen werden, dass die finanzielle Kooperation in der Region Ostasien eine hohe Dynamik aufweist und inzwischen sogar multilaterale Tendenzen erkennen lässt. Zunächst wurde die asiatische Wirtschafts- und Finanzkrise als struktureller Bestimmungsfaktor einer sich anschließenden regionalen Kooperationsdynamik identifiziert. Die gemeinsame Erfahrung der Asienkrise sowie die mangelnde Effektivität regionaler Institutionen wie der ASEAN-Staatengemeinschaft bei der Krisenbekämpfung als auch die dominante Rolle des Internationalen Währungsfonds haben in den Reihen der politischen und ökonomischen Elite Ostasiens zu der Einsicht geführt, regionale Finanzkooperation zukünftig effizienter und vor allem unabhängiger von globalen Institutionen zu gestalten. Institutionelle Ausprägungen dieses Prozesses sind der im Jahre 1999 initiierte ASEAN+3-Prozess sowie die aus diesem hervorgegangene Chiang-Mai-Initiative im Jahre 2000.

Die Analyse des Asian Bond Fund, der Asian-Bond-Markets-Initiative und der bilateralen Swap-Netzwerke zeigen deutlich, dass beide Initiativen Versuche sind, ökonomische Interdependenz durch regionale finanzpolitische Abstimmung zu bearbeiten. Die regionale Kooperation zur Neugestaltung eines regionalen Anleihenmarktes mit dem Ziel, das Finanzierungsrisiko für die Volkswirtschaften Ostasiens zu minimieren, wurde durch den Aufbau entsprechender Infrastruktur im Rahmen der ASEAN+3-Bond-Marktes-Initiative (ABMI) verfolgt. Durch die Informationssammlung-, -aufbereitung und Bereitstellung respektive Empfehlungen der Arbeitsgruppen werden Möglichkeiten aufgezeigt, regionales Privatvermögen besser zu kanalisieren. Zwar ist die institutionelle Dynamik durch die Arbeit der Fonds als Agenten einer regionalen Anleihenmarktinfrastruktur gegeben, doch ist es problematisch, ihre ökonomische Effizienz zu messen. Es ist deshalb sinnvoll, den Asian Bond Fund und die Asian-Bond-Markets-Initiative als Impulsgeber und Kommunikationsräume der beteiligten Staaten zur Analyse der regionalen Konkurrenzsituation zu sehen. Dadurch können alle Staaten, trotz ihrer unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus, von den Strukturprogrammen profitieren.

Der Aufbau eines Netzwerkes bilateraler Beistandsverpflichtungen zur Abwehr von Währungsspekulationen zwischen 13 ostasiatischen Zentralbanken hat bislang 16 vertraglich abgesicherte Übereinkünfte unter den ASEAN+3-Staaten gezeitigt. Die Institutionalisierung der Finanzkooperation zur Absicherung gegen regionale Währungskrisen manifestiert sich zudem in der Absicht, die bilateralen Kooperationsabkommen zu multilateralisieren. Eine derartige Schaffung von kollektiven Entscheidungsfindungsmechanismen respektive eines Sekretariats deutet auf eine Verstärkung der Zusammenarbeit und eine eventuelle supranationale Komponente hin, die es bis dato im ASEAN+3-Prozess im Besonderen und im regionalen Integrationsprozess Ostasiens im Allgemeinen noch nicht gibt. Gleichwohl sind

Effizienzdefizite zu erkennen, die mit der mangelnden Liquiditätsreserve der Institution und der immer noch starken Anbindung an den Internationalen Währungsfonds zu tun haben. Insgesamt jedoch stehen die Aussichten gut, dass die Swap-Abkommen die Grundlage für eine multilaterale Währungsinstitution bilden können, da diese im Gegensatz zur länderorientierten Strategie des IWF regional tätig werden würde.

Ist die finanzielle Kooperation in Ostasien nun eher an materiellen Faktoren oder an ideellen Faktoren orientiert? Die Analyse hat ergeben, dass es primär um die Bearbeitung von ökonomischer Interdependenz geht. Insbesondere die Asienkrise hat allen Staaten Ostasiens deutlich vor Augen geführt, dass nur eine gemeinsame Bearbeitung von ökonomischen und finanzpolitischen Problemlagen hilft, zukünftige Krisen zu meistern. Realistische Konzepte wie Hegemonie oder *balancing* lassen sich allenfalls in Grundzügen im Falle von Japans außenpolitischen Verhalten identifizieren, das sich über die Initiative zur Schaffung eines Asiatischen Währungsfonds Gestaltungsmacht und einen Vorteil gegenüber China in Ostasien erhofft. Gleichwohl zeigt das kooperative Verhalten beider Staaten im Rahmen regionaler Finanzpolitik, dass sich diese These nur in Ansätzen halten lässt. Der neoliberale Institutionalismus sowie die ihm zeitlich und konzeptionell vorausgehenden funktionalistischen Ansätze besitzen ohne Zweifel das größte Erklärungspotenzial für das Phänomen finanzieller Kooperation in Ostasien. Insbesondere die Institutionalisierung durch enge finanzpolitische Zusammenarbeit auf der Grundlage eines konkreten Kooperationsproblems, nämlich der Notwendigkeit sich gegen zukünftige Wirtschafts- und Finanzkrisen zu wappnen, unterstreicht die funktionalistische Natur des Erklärungsgegenstandes. Dass das gemeinsame Interesse ein materielles ist, liegt auf der Hand. Die Frage, ob die Asienkrise zu einer neuen kollektiven ostasiatischen Identität geführt hat, die Agendabestimmend wirkt, lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten. Der hier behandelte Politikbereich ist ja eher technisch-ökonomischer Art und steht in direktem Zusammenhang mit den Folgen der Asienkrise. Dieser fast schon kausale Nexus erschwert zumindest die konstruktivistische Interpretation der Swap-Vereinbarungen und der Asia-Bond-Markets-Initiative. Zusammenfassend bleibt zu sagen, dass mit der neuen finanzpolitischen Kooperationsdynamik in Ostasien vielleicht eine neue Qualität der Zusammenarbeit heranbricht, denn: Um effizient zu sein, müssen z.B. die Swap-Vereinbarungen auf eine multilaterale, ja z.T. supranationale Basis gestellt werden. Die Frage ist also, ob sich das Interesse der staatlichen Akteure an einer effizienten regionalen Problemlösung in ökonomisch existenziellen Sachfragen auch in einer entsprechenden institutionellen Form manifestiert.

Literatur

- ABMI Roadmap (2005). Online: http://asianbondsonline.adb.org/documents/ABMI_Roadmap_2005_May.pdf (Zugriff am 29.10.05)
- Akama, Hiroshi/Mifune, Jun/Watanabe, Kenichiro (Januar 2002), „The effectiveness of capital controls and monitoring: The case of non-internationalization of emerging market currencies“, EMEAP Diskussion Paper.
- Albert, Mathias/Lothar Brock/Stephan Hessler/Ulrich Menzel/Jürgen Neyer (1999), *Die neue Weltwirtschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp Verlag
- Aron, Raymond (1973), *Peace and War. A Theory of International Relations*, New York, S. 6-10
- Asian Development Bank (2005), „Asia Bond Monitor 2005“, April. Online: http://asianbondsonline.adb.org/documents/abm_apr2005.pdf (Zugriff am 1.10.05)
- Bergsten, Fred C. (1998), „Reviving the Asian Monetary Fund“, in: *International Economics Policy Briefs* (Institute for International Economics). Online: <http://www.iee.com>
- Booth, Anne (1999), „Die Wirtschaft Südasiens: Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert“, in: Dahm, Bernhard/Ptak, Roderich (Hrsg.), *Südostasien Handbuch*, München, S. 562-594
- Checkel, Jeffrey T. (1998), „The Constructivist Turn in International Relations Theory“, in: *World Politics*, 50, S. 324-348
- David, Harald (2003), *Die ASEAN zwischen Konflikt, Kooperation und Integration*, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg Nr. 371, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Dieter, Heribert (1998), *Die Asienkrise: Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds*, Marburg: Metropolis Verlag
- (1999), *Die Asienkrise*, Marburg
- (2003), „Globalisierung ordnungspolitisch gestalten: Die internationale Finanzarchitektur nach den Finanzkrisen“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B5, S. 17-26
- EMEAP (2003), „Central Banks to Launch Asian Bond Fund“, 2. Juni. Online: <http://www.emeap.org/press/02june03.htm> (Zugriff am 20.9.05)
- (2004), „Central Banks announce the launch of the Asian Bond Fund 2“, 16. Dezember. Online: <http://www.emeap.org/press/16dec04.htm> (Zugriff am 20.9.05)
- Fischer, Doris (2003), *Regionale Integration in Asien: Ökonomische Fundamente und politische Perspektiven*, Duisburg-Essen: Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, Nr. 67
- FMM-ASEAN+3 (2005), „ASEAN+3 Finance Ministers' Meeting Istanbul, Turkey (4 May)“. Online: <http://www.aseansec.org/17449.htm> (Zugriff am 14.11.05)

- Haas, Ernst B./Schmitter, Philippe C. (1964), „Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America“, in: *International Organization*, Vol. 18, S. 705-737
- Hart, Michael (1999), „A Matter of Synergy: The Role of Regional Agreements in the Multilateral Trading Order“, in: Barry, Donald/Keith, Ronald C. (Hrsg.), *Regionalism, Multilateralism, and the Politics of Global Trade*, Vancouver, S. 25-53
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker (1997), „Theories of international regimes“, Cambridge: Cambridge University Press
- Hettne, Björn (2000), „The New Regionalism: A prologue“, in: Björn Hettne/András Inotai/Osvaldo Sunkel (Hrsg.), *The New Regionalism and the future of security and development*, London: MacMillan, New York: St. Martin's Press, Inc., S. xviii-xxxii
- Hirose, Masato/Murakami, Takeshi/Oku, Yutaro (2004), *Development of the Asian Bond Markets and Business Opportunities*, NRI (Nomura Research Institute) Papers, Nr. 82, 1. November
- Holm, Hans-Henrik/Sorensen, Georg (1995), *Whose World Order? Uneven Globalization and the end of the Cold War*, Boulder
- Jepperson, Ron/Wendt, Alexander/Katzenstein, Peter J. (1996), „Norms, identity and culture in national security“, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, S. 38-78
- Hurrell, Andrew (1995), „Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics“, in: *Review of International Studies*, 21, S. 331-358
- Kahler, Miles (2004), „Economic Security in an era of globalisation: Definition and provision“, in: *The Pacific Review*, Vol. 17, Nr. 4, S. 485-202
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, S. 23-27
- Keohane, Robert O. (1989), „Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics“, in: ders. (Hrsg.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, S. 1-20
- (1993), „Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War“, in: Baldwin, David A., *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York, S. 269-283
- Koch, Eckhard (1998), *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, Band 2, München
- Kohler-Koch, Beate/Ulbert, Cornelia (1997), „Internationalisierung, Globalisierung und Entstaatlichung“, in: Hasse, Rolf H. (Hrsg.), *Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität*, Stuttgart, S. 53-88
- Lee, Chyungly (2000), „The Asian Turbulence: A Case Study in Economic Security“, in: ders. (Hrsg.), *Asia-Europe Cooperation after the 1997-1998 Asian Turbulence*, Aldershot, S. 33-54
- Loewen, Howard (2003), *Theorie und Empirie transregionaler Kooperation am Beispiel des Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Hamburg: Dr. Kovač
- Ma Guonan/Remolona, Eli M. (2005), „Opening markets through a regional bond fund: lessons from ABF2“, in: *BIS Quarterly Review*, Juni, S. 81-92
- Martin, Lisa (1992), „Interests, Power, and Multilateralism“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 4, S. 765-792
- Martin, Lisa L./Simmons, Beth A. (2001), „International Organizations and Institutions“, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London: Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, S. 192-211
- Mearsheimer, John J. (1994/1995), „The false promise of International Institutions“, in: *International Security*, Vol. 19, Nr. 3, S. 5-49
- Mitrany, David (1943), *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organizations*, London
- Montiel, Peter J. (2004), „An overview of monetary and financial integration in East Asia“, in: Asian Development Bank (Hrsg.), *Monetary and Financial Integration in East Asia*, New York, S. 1-52
- Moravcsik, Andrew (1993), „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, Nr. 4, S. 473-523
- Nabers, Dirk (2002): „Japans neuer Regionalismus – Die prozessuale Dynamik der ASEAN+3“, in: *Japan aktuell*, Nr. 1, S. 51-60
- (2005), „Neuer Regionalismus in Ostasien – Das Forum der ASEAN+3“, in: Nabers, Dirk/Ufen, Andreas (Hrsg.), *Regionale Integration – Neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika*, Hamburg, S. 53-70
- Network of Bilateral Swap Arrangements (BSAs) under the Chiang Mai Initiative (CMI); Ministry of Finance, Japan (31. August 2005). Online: www.mof.go.jp/english/if/ChiangMaiInitiative_0508.pdf (Zugriff am 2.11.05)
- OECD (1999a), *Asia and the Global Crisis*, Paris
- (1999b), *Economic Outlook*, Nr. 65, Mai, Paris
- Progress Report of the Asian Bond Markets Initiative (ABMI) (2004). Online: http://asianbondsonline.adb.org/documents/Progress_Report_ABMI_Nov_2004.pdf (Zugriff am 29.9.05)
- Roloff, Ralf (2001), *Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Paderborn
- Rüland, Jürgen (1999), „Südostasien: Zukunftsängste statt Fortschrittsoptimismus“, in: Draguhn, Werner (Hrsg.): *Asienkrise. Politik und Wirtschaft unter Reformdruck*, Hamburg, S. 51-76

- (2002), „Dichte oder schlanke Institutionalisierung? Der neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 9, Nr. 2, S. 175-208
- Scholte, Jan Art (1997), „The Globalization of World Politics“, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, S. 13-30
- Simmons, Beth A. (2001), „The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation“, in: *International Organization*, Vol. 55, Nr. 3, S. 589-620
- Solingen, Etel (2005), „ASEAN cooperation: The legacy of the economic crisis“, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 5, Nr. 1, S. 1-29
- Stubbs, Richard (2002), „ASEAN plus three: Emerging east asian regionalism?“, in: *Asian Survey*, Vol. 42, Nr. 3, S. 440-455
- Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War*, New York, S. 224-238
- (1979), *Theory of International Politics*, Reading, S. 79-128
- Weltbank (1993), *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford
- Wendt, Alexander (1992), „Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics“, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 2, Spring, S. 391-425

* Vu Anh Minh studiert Südostasienkunde, Politikwissenschaften und Soziologie an der Universität Passau. Von August bis Oktober 2005 absolvierte er ein Praktikum am Institut für Asienkunde.