

Bernhard Seliger

# Populistische Politik und die Krise der ökonomischen und politischen Integration in Ostasien

Die rasante wirtschaftliche Entwicklung, die Ostasien in den letzten Jahrzehnten durchlaufen hat, war mehr durch nationale Anstrengungen und bilaterale Kooperation und weniger durch regionale Institutionen vorangetrieben, die etwa in Europa eine sehr große Rolle gespielt haben. Dennoch schien sich auch in Ostasien eine stärkere Institutionalisierung wirtschaftlicher und politischer Integration anzubahnen, etwa vom losen Zusammenschluss APEC hin zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP). Allerdings hat auch in Ostasien der Populismus zu einer Neubewertung der Integration geführt, die jetzt wesentlich mehr unter dem Gesichtspunkt unmittelbarer Vorteile gesehen wird. Dadurch entstehen eine Reihe von Konflikten, die die politische und wirtschaftliche Agenda Ostasiens in der Zukunft mitbestimmen werden.

Schlagwörter:

Ostasien - Integration Ostasien - Populismus - APEC - AFTA - ASEAN - TPP - THAAD

# Populistische Politik und die Krise der ökonomischen und politischen Integration Ostasiens

|| Bernhard Seliger

Diskussionen um politischen Populismus drehen sich zumeist um Populismus in den Demokratien des Westens – Europa und den USA – und die autoritären, aber dennoch auf einer Zustimmung des Volkes basierenden Staaten in Osteuropa (insbesondere Russland), dem Nahen Osten (etwa in der Türkei) und Lateinamerikas. Ostasien steht weniger im Blickpunkt, dennoch kann man dort auch eine Tendenz zu politischem Populismus erkennen, die nicht nur innerstaatliche Auswirkungen hat, sondern auch die Hoffnung auf ein Zusammenwachsen der Region zunichte machen könnte.

## Anfänge regionaler Integration in Ostasien

Die Bestrebungen zu wirtschaftlicher Integration sind in Ostasien lange Zeit verhalten gewesen. Auch die Organisationen der politischen Integration wie ASEAN führten lange Zeit ein Schattendasein. Gleichzeitig entwickelten sich jedoch – und dies ist ein Spezifikum der asiatisch-pazifischen Integration – Formen der regionalen Integration, die im Westen kaum beachtet wurden. Als in den späten achtziger Jahren das Interesse an der erfolgreichen Entwicklung der ostasiatischen Staaten anstieg, wurden auch die Aussichten der regionalen Integration genauer untersucht. Gleichzeitig ergab sich Anfang der neunziger Jahre – auch durch Befürchtungen vor der fortschreitenden Integration in Westeuropa, die zu einem „fortress Europe“ führen könne, und vor dem weltweiten neuen Regionalismus – ein neuer Schub für regionale und inter-

regionale Integration in Ostasien, insbesondere durch die Gründung der APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wurde die entstehende Wirtschaftsintegration in Ostasien als „de facto“ Integration im Gegensatz zur europäischen institutionalisierten „de iure“ Integration gedeutet. Damit schien sie die adäquate Form der Wirtschaftsintegration in einer Region zu sein, die eine weitaus größere Heterogenität als etwa Europa aufwies, vor allem bei den politischen Systemen, aber auch den Wirtschaftssystemen. Institutionalisierte Formen der Integration schienen etwa zwischen Ländern, die durch politische Konflikte, ideologische Differenzen und geschichtliche Gegensätze gekennzeichnet waren, nicht möglich. Die „Unterinstitutionalisierung“ wurde ausgeglichen durch den Pragmatismus der Staaten, für die gegenseitiger Handel wichtiger und politische Unterschiede weitaus erträglicher erschienen, als dies etwa in Europa der Fall war.

In den entstehenden politischen Integrationsgebieten und Wirtschaftsräumen wie der ASEAN und APEC waren die Prinzipien der Freiwilligkeit, gekoppelt mit „peer pressure“, d.h. der Vorbildfunktion von Vorreitern, etwa beim Abbau von Zöllen, sowie in politischen Entscheidungen, die das ganze Gebiet betreffen, sowie das Konsensprinzip die wichtigsten Prinzipien der Kooperation. Auf der subnationalen Ebene wurden vielerorts Formen der angepassten Integration gefunden, etwa für die Stadtstaaten Hong Kong und Singapur und die sie umge-

benden Gebiete oder für das Mekong-Delta. Theoretisch wurde diese Form der Integration untermauert von der Debatte um asiatische Werte (wie etwa durch den singapurischen Diplomaten und Wissenschaftler Mahbubani in seiner lesenswerten Essay-Sammlung „Can Asians think?“). Allerdings wurden immer wieder auch die Grenzen der auf Freiwilligkeit und Konsens basierenden Integration sichtbar, etwa bei den Schwierigkeiten der Gründung der Freihandelszone AFTA in der ASEAN, vor allem aber auch in der Asienkrise, die sich dieses Jahr zum zwanzigsten Mal jährt. Die AFTA-Gründung verzögerte sich immer wieder, u.a. wegen protektionistischer Bestrebungen in wichtigen Industrien wie der Autoindustrie. Eine weitaus größere Herausforderung stellte die Asienkrise da, da plötzlich aus dem von der World Bank so betitelten „Asian Miracle“ eine Krise wurde, die die engen Verflechtungen autoritärer Regierungen mit einflussreichen Großunternehmen, die jahrelang hohe Wachstumsraten zu garantieren schienen, in Frage gestellt wurden.

Die Asienkrise führte letztlich zu einem Konsens, dass zumindest im Bereich der Wirtschaftsordnungspolitik die Idee der speziell „asiatischen Werte“ klar gescheitert war; sie wurden jetzt als Versuch der Verbrämung von Korruption und Vetternwirtschaft in so unterschiedlichen Ländern wie Indonesien, Thailand oder Südkorea gedeutet. Der rasche Wiederaufstieg mancher asiatischen Länder wie Südkorea basierte dann teilweise auf einer Abkehr der früheren spezifischen Ordnungsmodelle mit einem starken, intervenierendem Staat und teilweise auf dem Gebrauch flexibler Wechselkurse (in die sich die EU in ihren eigenen Krisen freiwillig begeben hat...). Dies, zusammen mit einer stärkeren Einflussnahme der Welthandelsorganisation WTO und dem Wunsch Asiens, sich auch politisch stärker zu koordinieren, führte unmittelbar nach der Asienkrise zu dem Versuch, mit neuen Formen der Integration wie „ASEAN plus drei (China, Japan, Korea)“, häufigeren Gipfeltreffen der asiatischen Staatschefs, der Einrichtung

einer trilateralen Kommission in Nordostasien und einer Vielzahl von Gremien zur Fachkoordination einen Weg zu einer ostasiatischen Union zu finden. Dies erfüllte sich aber letztlich nicht: stattdessen kam es geradezu zu einem Rennen um bilaterale Freihandelsabkommen, zunächst begonnen durch Japan und dann Korea und dann auf die ganze Region übergreifend.

Diese Abkommen hatten oft sehr eigene Formen, schlossen bestimmte Sektoren (oft den Agrarsektor, den Dienstleistungssektor und den Arbeitsmarkt) von der Integration aus, und waren so in ihrer Wohlfahrtswirkung für die beteiligten Staaten und Drittstaaten sehr schwer einzuschätzen. Die „Nudelschale“ bilateraler Abkommen entsprach jedenfalls nicht dem Ideal regionalen (oder weltweiten) Freihandels; andererseits war sie möglicherweise einer Situation ganz ohne Freihandelsabkommen überlegen.

Bilaterale Investitionsabkommen oder „Umfassende Wirtschaftspartnerschaften“ ergänzten die Freihandelsabkommen. Vor allem aber war damit die Hoffnung verbunden, doch noch zu einem umfassenden Freihandel zu kommen, nämlich dann, wenn durch die bilateralen Abkommen die Widerstände gegen freien Handel aus dem jeweils in einem Land besonders sensitiven Sektor genügend geschwächt wären. So wurde nach den anfänglichen Schwierigkeiten auch die AFTA schließlich Realität, gepuscht von bilateralen Abkommen von immer mehr ASEAN-Staaten, und so konnte sich auch der Gedanke der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) entwickeln, dessen Ursprünge sich schon im „P4“-Abkommen von Brunei Darussalam, Chile, Neuseeland und Singapur von 2005 finden. Ab 2008 traten acht weitere Staaten (Australien, Kanada, die USA, Japan, Malaysia, Mexiko, Peru und Vietnam) den TPP-Verhandlungen bei. Nach dem Rückzug der USA, die unter der Trump Administration in dem Abkommen das nationale Interesse nicht gewahrt sieht, vereinbarten die anderen elf Staaten im Mai 2017, alleine weiterzuverhandeln.

### **Von autoritären Regierungen zur populistischen Stimmungsdemokratie/-autokratie?**

Während des Kalten Krieges war Ostasien mit wenigen Ausnahmen durch entweder kommunistische Diktaturen oder autoritäre Regierungen bzw. Diktaturen mit eher marktwirtschaftlicher Ausrichtung geteilt. Japan mit seiner nach dem verlorenen Krieg aufgezwungenen Demokratisierung nahm eine Sonderstellung ein. Mit dem Ende des Kalten Krieges kam es sowohl in den kommunistischen Staaten wie in den autoritär geführten Staaten vielfach zu Demokratisierungsbestrebungen, die teilweise zu einem langsamen Umbau der Gesellschaft führten, teilweise auch zu Umstürzen bestehender Regierungen. Eine Folge war, dass Staatsführungen der „vox populi“ mehr Raum geben mussten. Dies führte zum Aufstieg populistischer Politiken sowohl in den immer noch autoritären Regierungen wie auch in den neuen Demokratien. Populismus, der in Europa und Amerika oft als ein Niedergang der Demokratie gesehen wird, hat hier also eher die Stärkung des Bürgerwillens zu populistischeren Politiken geführt.

In Bezug auf die Transpazifische Partnerschaft war es ironischerweise gerade das befürchtete einseitige nationale Interesse der USA, nämlich das, China geopolitisch und ökonomisch zu isolieren, das andere Staaten wie Südkorea davon abgehalten hat, dem Abkommen beizutreten, da man Nachteile im Handel mit China befürchtete. Und wiederum ironischerweise ist es gerade Südkorea, das unter dem wachsenden Populismus der chinesischen Außenpolitik gelitten hat, nämlich wegen der Aufstellung des amerikanischen Raketenabwehrsystems Terminal High Altitude Area Defense (THAAD). THAAD dient zur Abwehr ballistischer Raketen und ist deshalb für Südkorea als Teil der Antwort auf die nukleare Bedrohung aus Nordkorea unabdingbar. China jedoch hatte THAAD, das aus Südkorea heraus potenziell auch chinesische Ra-

keten verfolgen und abschießen kann, immer in erster Linie als eine amerikanische Verteidigung gegen China verstanden und vor der Stationierung von THAAD in Südkorea vehement protestiert. Als THAAD dann in einem Hauruck-Verfahren von der amtierenden Regierung 2016 aufgestellt wurde – die südkoreanische Präsidentin war kurz zuvor ihres Amtes enthoben worden – schlug China mit wirtschaftlichen Waffen zurück: Südkoreanischen Firmen wurden Lizenzen verweigert, sie hatten unter Sonderaudits zu leiden, Supermärkte wurden de facto boykottiert und in 2017 kamen schätzungsweise fünf Millionen weniger chinesische Touristen nach Südkorea als im Vorjahr – ein empfindlicher Schlag für die Tourismusindustrie des Landes. Hier zeigt sich deutlich, welche Probleme durch fehlende institutionelle Absicherung von Freihandel entstehen, vor allem im Handel mit Staaten wie China, die immer noch einen sehr starken direkten und impliziten Einfluss auf privatwirtschaftliche Entscheidungen nehmen. Im Oktober 2017 einigten sich China und Südkorea zunächst darauf, wirtschaftliche Entscheidungen und den politischen Konflikt um THAAD voneinander zu trennen. Auch China hatte unter seiner Politik zu leiden, denn Südkorea ist dort einer der größten Investoren im industriellen Bereich. Eine echte Lösung des Problems ist aber noch nicht gefunden und das geplante koreanisch-chinesische Freihandelsabkommen liegt auf Eis.

THAAD ist ein Beispiel dafür, wie wirtschaftliche Entscheidungen unmittelbar mit direkten politischen Vorteilen verknüpft werden, aber nicht das einzige. Bereits seit Jahren schwelt der Konflikt um Inseln im südchinesischen Meer und immer wieder kocht auch der Konflikt mit Japan um die Aufarbeitung der Vergangenheit hoch. Während China lange außenpolitisch sehr besonnen agierte, hat sich dies unter Xi Jinping deutlich geändert. Dies hängt einerseits mit der tatsächlichen Stärke Chinas zusammen, das jetzt nach einem jahrzehntelangen langsamen Aufbau seiner Streitkräfte

über eine moderne Armee und Marine verfügt, und das wirtschaftlich schon längst alle anderen Staaten der Region abgehängt hat, andererseits aber auch mit dem Versuch, durch außenpolitische Themen politische Zustimmung für die autoritäre Regierung zu erreichen, da der wirtschaftliche Erfolg, der jahrzehntelang die Bedingung für politische Zustimmung war, inzwischen zu einer riesigen Kluft im Land geführt hat und die daraus resultierende Ungleichheit politisch immer schwerer wiegt.

Aber auch in anderen Ländern der Region sind es oft populistische Parolen, die eine vertiefte Zusammenarbeit von Nationen erschweren. So sind sich im Prinzip Südkorea und Japan darin einig, dass zur Abwehr der Nuklearpolitik Nordkoreas eine Zusammenarbeit auf allen Ebenen, auch der Geheimdienste, notwendig ist. Dennoch wurde ein entsprechendes Abkommen zunächst von der damaligen Opposition Südkoreas (und jetzigen Regierungspartei) scharf kritisiert und letztlich politisch unmöglich gemacht und dann, als es aufgrund des Drucks der USA doch noch zustande kam, nach Medienberichten nur äußerst mangelhaft implementiert. Der wichtigste Streitpunkt zwischen Japan und Südkorea ist der Umgang mit den sogenannten Trostfrauen, koreanischen Zwangsprostituierten für die japanische Armee im zweiten Weltkrieg. Ein von der früheren südkoreanischen Regierung mit Japan ausgehandeltes Abkommen zu Entschädigungszahlungen wird von der jetzigen Regierung abgelehnt, und die Aufstellung von Mahnmälern unmittelbar vor japanischen diplomatischen Gebäuden in Seoul und Busan entsprach keinesfalls diplomatischen Gepflogenheiten, bediente aber südkoreanische Gefühle. Auch beim immer wieder aufflammenden rhetorischen Konflikt um die Felseninsel Dokdo im japanischen Meer (dem südkoreanischen Ostmeer) wurden solche Gefühle immer wieder gezielt von den wechselnden Regierungen Südkoreas eingesetzt, um politische Zustimmung zu erreichen. Umgekehrt gibt es solche po-

#### East Asian Integration [www.asianintegration.org](http://www.asianintegration.org)

Die politische und wirtschaftliche Integration ist nicht nur langsamer und weniger institutionalisiert als die Integration Europas, sondern sie hat auch weit weniger im Fokus der Forschung gestanden. Dabei ist gerade für eine friedliche Entwicklung auf der koreanischen Halbinsel die Schaffung eines Rahmens, in dem Konflikte zwischen Staaten durch friedliche Interaktion beigelegt werden können, äußerst wichtig. Die Hanns-Seidel-Stiftung in Korea betreibt zur wissenschaftlichen Begleitung der ostasiatischen Integration deshalb ein Internet-Portal, auf dem wichtige wissenschaftliche Beiträge diskutiert werden: [www.asianintegration.org](http://www.asianintegration.org).

Dort finden sich derzeit über 150 Buchrezensionen, die sich mit Themen der asiatisch-pazifischen Integration befassen, eine umfassende Literaturliste zur Integration Ostasiens, sowie Konferenzberichte und einige originale Aufsätze zum Thema.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:  
[www.hss.de/korea](http://www.hss.de/korea)

populistischen Tendenzen natürlich auch in Japan, wo ja eine ganz eigene Bewegung Schritte der Aufarbeitung der Vergangenheit zurückdrehen will.

All das macht Fortschritte in der politischen und wirtschaftlichen Integration Ostasiens derzeit schwierig. Die pragmatische Ausrichtung der Politik, die früher – beseelt vom Wunsch nach Wirtschaftswachstum – über politische Differenzen hinwegsehen konnte, scheint heute schwerer und schwerer möglich zu sein. Dies hängt nicht etwa mit Rückschritten der Demokratie zusammen, sondern eher mit einer stärkeren Berücksichtigung von Stimmungen in der Bevölkerung als früher, selbst in Staaten wie China, die keine parlamentarischen Demokratien haben, trotzdem aber gewisse Rücksicht auf die Stimmung in der Bevölkerung nehmen müssen. Daraus werden dann populistische

„Stimmungsautokratien“, die den ostasiatischen Integrationsprozess entweder im merkantilistischen Sinn als Nullsummenspiel verstehen oder aber Integration an das eng gefasste nationale Interesse verknüpfen. China hat mit der Errichtung der Asiatischen Investitionsbank und der One Belt, One Road Initiative gezeigt, wie effektiv das sein kann. Für Europa, dessen Vorbildwirkung für die Integration Ostasiens schon lange geschwunden ist, muss dies Anlass zu Sorge sein, denn mit dieser Form der Integration werden auch politische Modelle gefördert, die dem europäischen Ideal der parlamentarischen Demokratie stark entgegenstehen.

**|| Dr. Bernhard Seliger**

---

Auslandsmitarbeiter Korea