

ATLANTISCHE GEGENWART - PAZIFISCHE ZUKUNFT?

Anmerkungen zur wirtschafts- und außenpolitischen
Orientierung der USA

Willy Kraus, Wilfried Lütkenhorst

I.

Das Pazifische Becken hat in jüngster Zeit unter ökonomischen wie auch unter politisch-strategischen Aspekten für die Vereinigten Staaten ganz erheblich an Bedeutung gewonnen. Wirtschaftlich wird dieser Raum unter Berufung auf prominente Autoren wie Arnold Toynbee und Herman Kahn, die das unausweichliche Nahen eines pazifischen Zeitalters prognostiziert haben, nicht nur als kommendes Zentrum der Weltwirtschaft bezeichnet. Bereits heute ist das Pazifische Becken im Gefolge des Aufstiegs Japans zu einer wirtschaftlichen Supermacht und angesichts der Vielzahl dynamischer Schwellenländer zu einem regionalen Gravitationszentrum interdependenter wirtschaftlicher Aktivitäten geworden, dessen Gewicht kaum überschätzt werden kann. Darüber hinaus treffen hier die Ambitionen und Interessen dreier Atommächte - der USA, der UdSSR und der Volksrepublik China - unmittelbar aufeinander, die offenbar zunehmend die politische und strategische Bedeutung dieses Raumes erkennen und in Rechnung stellen.

Zahlreiche Politiker, Wissenschaftler und Wirtschaftsvertreter sind daher mittlerweile der Ansicht, daß sich zwischen dem faktischen Gewicht der Pazifik-Staaten für die amerikanischen Interessen einerseits und der nach wie vor konzeptionell unterentwickelten Pazifik-Politik andererseits eine Diskrepanz herausgebildet hat, die auf Ausfüllung drängt. Die Argumentation des Politikwissenschaftlers Tilman kann in diesem Zusammenhang als typisch angesehen werden:

"America is a Pacific power, and America must be intimately involved in the affairs of the Pacific Basin ... given the realities of the geographic distribution of resources and populations, given the location of the strategically crucial sea routes from the Middle East, and given the political long-range importance of China, it is tempting to argue that for America, the twenty-first century must belong to Asia, just as prior centuries belonged principally to Europe."¹

Michael Mansfield, Botschafter der USA in Tokyo, drückt dies gleichlautend in knapper Form so aus: "The United States is also a Pacific nation. We have, however, long directed our attention toward Europe - too long, in fact."²

Schon für John M. Hay, US-Außenminister von 1898-1905, war klar, daß der Atlantik als 'Ozean der Gegenwart' vom Pazifik als 'Ozean der Zukunft' irgendwann in den Schatten gestellt würde. Ist diese pazifische Zukunft der USA jetzt, ein knappes Jahrhundert später, tatsächlich angebrochen oder zumindest in greifbare Nähe gerückt? Diese Frage soll im folgenden näher untersucht werden, wobei wir uns in erster Linie auf die ökonomischen Aspekte konzentrieren wollen, allerdings ohne dabei politische Überlegungen völlig vernachlässigen zu wollen.

Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß die pazifischen Beziehungen der USA nicht unabhängig von jenen mit Europa diskutiert werden können. Dies wird besonders deutlich, wenn man das Augenmerk auf den wirtschaftlichen Bereich lenkt. Daß das Pazifische Becken inzwischen zu einem weltwirtschaftlichen Handels- und Finanzzentrum ersten Ranges aufsteigen konnte, wird vielfach auf den Verlust an Wachstumsdynamik zurückgeführt, den die 'reifen' westeuropäischen Volkswirtschaften in letzter Zeit erfahren haben. Und auch im politischen Bereich sind Zusammenhänge herstellbar: Zumindest ist nicht auszuschließen, daß die Kontroversen innerhalb des NATO-Bündnisses mittel- bis langfristig in den USA ein Klima herbeiführen, welches eine tendenzielle Höherbewertung asiatisch-pazifischer US-Interessen bewirkt. Die bis dato absolut dominante atlantisch-europäische Orientierung könnte dann zumindest relativ an Gewicht verlieren zugunsten intensivierter pazifischer Kooperationsbestrebungen und -initiativen. Auch das Potential zum Management politischer Beziehungen gehört schließlich zu den knappen Ressourcen, so daß eine regionale Schwerpunktverlagerung notwendig die relative Abwertung anderer Regionen nach sich zieht.

Im Rahmen der skizzierten Fragestellung soll daher nachfolgend auf die verschiedenartigen Konzepte einer wirtschaftlichen Kooperation im pazifischen Raum (II.) eingegangen werden. Daraufhin soll die faktische Bedeutung des Pazifischen Beckens für die US-Wirtschaft (III.) erörtert werden, um abschließend (IV.) eine Reihe wirtschafts- und außenpolitischer Aspekte im Zusammenhang zu bewerten.³

II.

Wendet man sich den ökonomischen Problemen des Pazifischen Beckens zu, so ist insbesondere unter dem Aspekt der amerikanischen Interessenlage auf jene Kooperationspläne zu verweisen, die bereits in einem frühen Diskussionsstadium auf eine Institutionalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen im Pazifik abzielten.⁴ Solche Bestrebungen zur Institutionalisierung multilateraler Wirtschaftskoope-

ration zwischen den Hauptanrainern des Pazifischen Ozeans haben offenbar in den letzten Jahren eine Wiederbelebung erfahren. Nicht zuletzt der frühere Außenminister Cyrus Vance hat diesen Gedanken in jüngster Zeit explizit unterstützt, als er 1980 recht eindeutig die Auffassung vertrat, "that an additional instrument of co-ordination and communication is needed among all Pacific nations".⁵

Es scheint daher angebracht, zunächst einmal auf die unter den Bezeichnungen "Pacific Basin Cooperation" oder "Pacific Community" diskutierten Ansätze etwas näher einzugehen. Hierbei erweist es sich als hilfreich, drei verschiedene Entwicklungsstufen pazifischer Kooperationspläne zu unterscheiden.

(1) Bereits Mitte der sechziger Jahre hat der japanische Wirtschaftswissenschaftler Kyoshi Kojima vorgeschlagen, eine pazifische Freihandelszone (PAFTA - Pacific Free Trade Area) zwischen den fünf pazifischen Industrieländern USA, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland zu gründen.⁶ Dieses Konzept ist offenbar wesentlich durch die relativ starke Expansion des europäischen Intra-Handels nach der Gründung der EWG beeinflusst worden, wenn auch Kojima in seinem Vorschlag auf die Schaffung von supra-nationalen handelspolitischen Kompetenzen nach europäischem Vorbild verzichtete. Indessen hatte ein solches Konzept kaum Realisierungschancen; im politischen Raum wurde es nicht einmal ernsthaft diskutiert. Zahlreiche Umstände haben dazu beigetragen: Neben die vorwiegend globalen Wirtschaftsinteressen der USA trat die zu dieser Zeit dominante atlantische Außenorientierung der US-Wirtschaft. Aber entscheidendes Gewicht hatte wohl die zu erwartende asymmetrische Verteilung der Exportzuwächse zugunsten Japans. Wenn auch der Integrationsansatz des PAFTA-Vorschlages durch spezifische Maßnahmen im Interesse asiatischer Entwicklungsländer erweitert wurde, so faßten diese doch weithin die vorgesehene pazifische Freihandelszone als "another rich man's club"⁷ auf, der ihnen mehr Nachteile als Vorteile beschere werden würde. Für einen EG-analogen Ansatz in Form einer integrativen Kooperation fehlte und fehlt es in der pazifischen Region nun einmal an den erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen.

(2) Eine konzeptionelle Umorientierung erfolgte alsbald auf einen Ansatz hin, der anstelle der Integration weit mehr den Gedanken einer Koordination in den Vordergrund schob. Damit sollte die als Vorbild gewählte OECD ein pazifisches Pendant in Form der OPTAD (Organization for Pacific Trade and Development) erhalten. Allerdings blieben die ursprünglichen OPTAD-Konzepte⁸ immer noch auf die

pazifischen Industrieländer beschränkt. Außerdem sollten sie nach wie vor eine erste Etappe auf dem Wege zu einer letztlich anzustrebenden Freihandelszone bilden. Diese beiden Aspekte - Beschränkung auf die Industrieländer und Bildung eines Freihandelsraumes - sind freilich mittlerweile aufgegeben worden.

Der die aktuelle Diskussion beherrschende OPTAD-Vorschlag - eine australisch-amerikanische Koproduktion von Drysdale und Patrick⁹ - beschränkt sich in seiner Zielsetzung endgültig auf eine Koordinierung und Harmonisierung der Wirtschaftspolitik und ist zudem zentral auf eine Zusammenarbeit zwischen den pazifischen Industrie- und Entwicklungsländern ausgerichtet. Die pazifischen Kooperationsbestrebungen werden regional auf die fünf pazifischen Industrieländer, die ASEAN-Staaten (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand), auf Südkorea, Taiwan und Hongkong sowie auf die südpazifischen Inselstaaten beschränkt, die den Grundprinzipien einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnung folgen.

Drysdale und Patrick gehen davon aus, daß die im pazifischen Raum bereits bestehenden Organisationen entweder hinsichtlich ihrer Mitgliederzahl zu umfangreich (wie ESCAP) oder zu begrenzt sind (wie ASEAN). Auch wird ihre funktionale Eindimensionalität bemängelt (wie bei der nur für die Entwicklungsfinanzierung zuständigen Asian Development Bank). Es soll daher eine neue Organisation gegründet werden, deren Mitgliederstruktur sich an den tatsächlichen wirtschaftlichen Verflechtungen orientiert und die außerdem ein Forum zur Diskussion und Harmonisierung aller zentralen Politikfelder zur Verfügung stellt. Die Konultationsfunktion wird eindeutig in den Vordergrund gestellt. OPTAD wird als kurzfristig wirksames Sicherheitsventil zum Management von Interdependenzkonflikten sowie als Instrument einer längerfristig-indikativen Planung des ökonomischen Strukturwandels im pazifischen Raum interpretiert. Eine dritte Zielsetzung ist auf die Schaffung eines stabilen Rahmens mit gemeinsam vereinbarten Regeln gerichtet, der zur effizienten Gestaltung der Handels-, Investitions- und Entwicklungshilfeströme zwischen den beteiligten Industrie- und Entwicklungsländern beitragen soll.

Während die bisher angeführten Vorschläge sich vorrangig der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zuwenden, wählt die japanische, von dem ehemaligen, inzwischen verstorbenen Ministerpräsidenten Ohira eingesetzte Pacific Basin Cooperation Study Group einen breiteren Ansatz. Kultureller und wissenschaftlicher Austausch sowie die Förderung des Verständnisses für die konkreten vielgestaltigen sozialen und politischen Gegebenheiten innerhalb der Region stehen vorerst im Vordergrund. Sie sollen eine tragfähige Verstän-

digungsbasis als notwendige Grundlage einer langfristig angelegten wirtschaftlichen Kooperation schaffen. Dementsprechend wird die auch in diesem Konzept vorgesehene Gründung der OPTAD oder einer analogen Organisation in den Zeithorizont des 21. Jahrhunderts verwiesen. Eine Abgrenzung der Mitgliedschaft wird völlig offen gehalten, d.h. die Einbeziehung der Volksrepublik China oder auch der lateinamerikanischen Pazifikanrainer wird nicht grundsätzlich ausgeschlossen.¹⁰

(3) Die Ergebnisse zahlreicher Konferenzen, auf denen die pazifische Kooperationsidee mittlerweile von Politikern und Wissenschaftlern zur Diskussion gestellt worden ist, vermitteln den Eindruck, daß auch der OPTAD-Vorschlag sich noch in einem frühreifen Zustand befindet. Das gilt insbesondere in Hinblick auf die Bildung einer Organisation mit offizieller Regierungsbeteiligung. Die Handlungsempfehlungen etwa des Pacific Community Seminar 1980 in Canberra¹¹, der ASEAN Study Group on the Pacific Community¹², des japanischen Special Committee on Pacific Cooperation¹³ oder auch der Pacific Cooperation Conference 1982 in Bangkok¹⁴, nehmen sich jedenfalls alle recht bescheiden aus. Kurzfristig realisierbar ist demnach lediglich ein "non-governmental forum" als lockere, unbürokratische Organisation von Wissenschaftlern, Wirtschaftsvertretern und Politikern der pazifischen Region.

Die vorliegenden Konzepte einer pazifischen Wirtschafts-kooperation weisen offensichtlich hinsichtlich der inhaltlichen Auffüllung wie auch bezüglich des relevanten Zeithorizonts noch manche Unstimmigkeiten auf. Aber es besteht grundsätzlich Übereinstimmung über das hohe Ausmaß faktischer Interdependenz und damit auch der reziproken Verletzlichkeit, schließlich auch darüber, daß zusätzliche Mechanismen zur Verhaltensabstimmung auf Dauer unentbehrlich sind. Die treibenden Kräfte hinter den bisherigen Kooperationsinitiativen waren Japan, bei dessen extremer Ressourcenarmut der Pazifische Raum mit seinen reichen Rohstoffvorkommen einen wichtigen Versorgungsbeitrag leistet, außerdem Australien, dessen Außenhandel in den letzten Jahren durch eine ausgeprägte Hinwendung zu seinen pazifischen Nachbarn gekennzeichnet ist.¹⁵ Gleichzeitig besteht uneingeschränkter Konsens über den Sachverhalt, daß neue ökonomische Kooperationsformen im pazifischen Raum nur dann die erwartete Wirksamkeit aufweisen können, wenn sich auch die Vereinigten Staaten in irgendeiner Form an diesen beteiligen werden. Damit drängt sich die Frage nach den entsprechenden Reaktionen der USA sowie nach den Positionen auf, die in den politisch relevanten amerikanischen

Kreisen gegenüber dem "Herannahen eines pazifischen Zeitalters" bezogen werden. Darüber hinaus wird man grundsätzlich fragen müssen: Welche Bedeutung besitzt denn überhaupt der pazifische Wirtschaftsraum für die US-Wirtschaft?

III.

Bereits gegen Ende der 60er Jahre konnte nicht mehr übersehen werden, daß sich der pazifische Wirtschaftsraum als auffälligstes Regionalisierungszentrum der Weltwirtschaft herauskristallisierte. Das bedeutet, daß in dieser Region die tatsächlichen Intra-Handelsströme am stärksten positiv von jenen Werten abweichen, die gemäß den Welthandelsanteilen der betreffenden Länder zu erwarten sind.¹⁶ Diese Tendenz hat sich bis heute fortgesetzt: Über die Hälfte des Außenhandels der Länder des Pazifischen Beckens (abgegrenzt nach Drysdale/Patrick) wird innerhalb der Region abgewickelt, ist also Intra-Handel. Im Falle Japans trifft dies 1980 auf 52% der Exporte und 46% der Importe zu, für Australien lauten die Werte 61% bzw. 58%, für die Gruppe der ASEAN-Staaten 73% bzw. 66%, für Südkorea 60% bzw. 62%, um nur einige Beispiele zu nennen.¹⁷

Auch für den Außenhandel der USA ist das Pazifische Becken von hoher und steigender Bedeutung, und immer wieder findet sich in Literatur und politischer Diskussion die griffige Feststellung, daß der US-Handel mit den Pazifikrainern seit etwa Mitte der 70er Jahre den US-Handel mit Westeuropa volumenmäßig überrunden konnte.¹⁸ Diese Feststellung bedarf natürlich einer differenzierenden Interpretation, da ihre Aussagekraft entscheidend von der vorgenommenen regionalen Abgrenzung abhängt.

Tabelle 1 gibt näheren Aufschluß über die relative Bedeutung der westeuropäischen und pazifischen Länder als Außenhandelspartner der USA. Sie läßt folgende Schlußfolgerungen für den Zeitraum 1965-80 zu:

- Während die Länder Westeuropas ihre starke Stellung als Empfänger von US-Exporten mit knapp 30% beibehielten, gingen die Importe der USA aus dieser Region geradezu drastisch zurück: Ein Absinken von 28% auf 19% indiziert einen erheblichen Strukturwandel, der zudem in einer für die Verschiebung relativer Handelspositionen erstaunlich kurzen Zeitspanne vollzogen wurde. Damit war natürlich eine Reduktion des westeuropäischen Anteils am gesamten US-Außenhandel von 29% auf 23% verbunden, wenn diese auch nicht so stark wie im Importbereich ausfällt.

Tab.1: Entwicklung der regionalen Außenhandelsstruktur der USA (1965-80)

Anteile am Außenhandel der USA	Jahr	US-Export	US-Import	Total
Anteil westeuropäischer Staaten ¹ am Außenhandel der USA	1965	30,1	27,6	29,0
	1975	26,2	20,8	23,5
	1980	29,2	18,9	23,4
Anteil pazifischer Staaten ² am Außenhandel der USA	1965	35,1 (14,7) ³	42,0 (19,3)	38,2 (16,7)
	1975	38,4 (18,2)	45,9 (23,9)	42,1 (21,0)
	1980	41,3 (25,2)	43,1 (26,5)	42,2 (25,9)

¹ Neun EG-Staaten plus Österreich, Finnland, Island, Norwegen, Schweden, Spanien, Schweiz.

² Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, ASEAN-Staaten, VR China, Taiwan, Südkorea, Hongkong und die süd-pazifischen Inselstaaten.

³ Die Werte in Klammern ergeben sich nach Ausschluß des Handels mit Kanada.

Quellen: International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, verschiedene Jahrgänge; Ostasiatischer Verein, Ostasien-Südasiens-Südostasien. Wirtschaft 1981; eigene Berechnungen.

- Der Anteil der pazifischen Staaten (in der Drysdale/Patrick folgenden Abgrenzung, erweitert um die VR China) am gesamten US-Außenhandel vergrößerte sich um 4% auf 42%, was im wesentlichen auf die positive Veränderung auf der Exportseite der USA zurückzuführen ist. Damit liegt er in der Tat wesentlich höher als der entsprechende Anteil Westeuropas, und dies nicht erst heute, sondern zumindest seit 1965.
- Für unsere Fragestellung ist indessen weitaus wichtiger, Aufschluß über die Entwicklung der Handelsbeziehungen der USA mit den Pazifikanrainern unter Ausschluß Kanadas zu erhalten. Denn es wäre doch absurd, die Ausweitung oder Schrumpfung des Kontinentalhandels zwischen den USA und Kanada als Indikator für oder gegen eine 'pazifische Orientierung' der US-Wirtschaft benutzen zu wollen.

Es zeigt sich nun, daß diese durch Ausklammerung Kanadas gebildete pazifische Staatengruppe in engerem Sinne sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite deutliche Zuwächse zu verzeichnen hat. Sie bewirkten insgesamt eine Anteilsverschiebung von 17 auf 26 Prozent des US-Außenhandels. Damit bestätigt sich, daß das Pazifische Becken die Staaten Westeuropas als Handelspartner der USA zumindest rein quantitativ überrundet hat.¹⁹

Die soeben skizzierte Entwicklung kann nicht allein und auch nicht in erster Linie mit dem Hinweis auf die rasante Expansion des Handels mit Japan erklärt werden, woraus man ansonsten folgern könnte, eine Verflechtungsregion 'Pazifisches Becken' sei de facto weniger relevant als der bilaterale Gütertausch USA-Japan. Vielmehr ist bemerkenswert, daß der Anteil der pazifischen Entwicklungsländer am Pazifikhandel der USA sich zwischen 1965 und 1980 glatt verdoppelt hat.²⁰ In absoluten Zahlen gemessen sind die Handelsströme der USA mit den ASEAN-Staaten inzwischen ebenso umfangreich wie jene mit der Bundesrepublik Deutschland; damit sind die ASEAN-Staaten als Gruppe der fünf wichtigste Handelspartner der USA und rangieren in der Handelsstatistik direkt hinter Mexiko.²¹

Ferner ist auf das Pazifische Becken als Reservoir und Lieferant mineralischer Rohstoffe aufmerksam zu machen, die für die industrielle Produktion von strategischer Bedeutung sind (vgl. dazu im einzelnen Tabelle 2). Dieser Aspekt gilt gegenwärtig eher für das extrem rohstoffarme Japan als für die USA. Gleichwohl deuten vorliegende Prognosen darauf hin, daß sich auch die Abhängigkeit der US-Wirtschaft von Importen mineralischer Rohstoffe in Zukunft drastisch erhöhen kann.²² Die Trennungslinie zwischen Rohstoffexporteuren und -importeuren verläuft allerdings keineswegs genau zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. So wird vor allem Australien mit der Zeit eine starke, an Bedeutung gewinnende Position als Rohstoffexporteur einnehmen. Zudem wird Australien für die USA als Basis für die Weltraumforschung und natürlich auch militärstrategisch von erheblichem Gewicht sein.²³

In engem Zusammenhang mit dem Bedeutungszuwachs des Pazifischen Beckens für den US-Außenhandel müssen auch die interne Regionalstruktur der industriellen Produktion und deren Veränderungen gesehen werden. Seit langem ist ein Wandel der Industriestruktur erkennbar, indem in zunehmendem Maße Wachstumsbranchen - Flugzeugbau, Computerbau, Halbleiter- und elektronische Industrie, Raumfahrt, Werkzeugmaschinenproduktion, Petrochemie usw. - ihren Standort in den Südwest-Staaten ('Sun Belt') gefunden haben. Der Anteil der traditionellen Industriegebiete in den Nordoststaaten an der gesamten US-Industrieproduktion

Tab.2: Bedeutung des pazifischen Wirtschaftsraums als Rohstoffproduzent (1976)

	Weltanteile (in %)			Anteile (in %) bezüglich marktwirtschaftlicher Länder		
	Bergbau- produktion	Metall- Raffinade ¹	Reserven	Bergbau- produktion	Metall- Raffinade ¹	Reserven
Kupfer	38	38	32	49	50	37
Blei	37	35	56	54	51	71
Zink	38	34	46	54	48	53
Bauxit	32	-	19	37	-	20
Aluminium	-	46	-	-	58	-
Silber	38	-	37	47	-	56
Nickel	60	-	41	80	-	47
Zinn	69	75	47	69	75	59
Eisenerz	27	-	27	60	-	41
Rohstahl	-	33	-	-	51	-
Kohle - A ²	13	-	-	46	-	-
Kohle - B ³	20	-	34	40	-	85
Kobalt	19	-	37	21	-	48

¹ Refined metal output

² Anthrazitkohle

³ Fettkohle und Braunkohle

Quelle: Drysdale/Patrick, An Asian-Pacific Regional Economic Organization, a.a.O., S.36.

tion, der in den 40er Jahren noch bei 72% lag, ist in den 70er Jahren auf ca. 46% abgesunken.²⁴ Parallel dazu stieg die relative Bedeutung der Häfen an der Westküste, die 1978 24% des Außenhandels gegenüber 16% im Jahre 1967 abwickelten: "The shift of national US trade has occurred for a variety of reasons, but the emergence of the Asian economies certainly is the underlying factor."²⁵

Dieser industrielle Strukturwandel bewirkt zum einen eine Verringerung der regionalen Einkommensdisparitäten innerhalb der USA. Zum anderen haben die durch ihn induzierten Bevölkerungsbewegungen in Richtung Westen und Süden unmittelbar innenpolitische Auswirkungen. Nach der Bevölkerungszahl der Einzelstaaten richtet sich jeweils die Anzahl der Sitze im Repräsentantenhaus. Seit 1970 haben auf diese Weise die Staaten des Mittleren Westens und der Nordostküste eine Reihe von Mandaten und damit entsprechendes politisches Gewicht zugunsten des Südens und Westens verloren. Inwieweit sich dadurch 'pazifische Interessen' auch in den amerikanischen Führungsgremien verstärkt Gehör verschaffen können, wäre noch zu prüfen.

IV.

Offenbar hat die dynamische Entwicklung des pazifischen Beckens die Vereinigten Staaten veranlaßt, auch an der

politischen Gestaltung dieses Raumes verstärkt mitzuwirken: "Pacific Optimism has become a growth industry in the U.S. academically, politically, and economically".²⁶ Allerdings ist gegenwärtig das politische Interesse noch auf relativ enge Personenkreise konzentriert, die aufgrund ihrer institutionellen Einbindung oder aufgrund individueller Präferenzen eine besondere Beziehung zur pazifischen Region besitzen.²⁷

1979 kam es in den USA zu einem 'Boom' pazifischer Aktivitäten in beiden Häusern des Kongresses. Von herausragender Bedeutung waren dabei zum einen die Publikation des Drysdale/Patrick-Reports (vgl. Kap. II) im Auftrag des Vorsitzenden des Senatsausschusses für Auswärtige Beziehungen, Senator John Glenn, sowie andererseits ein Hearing über 'The Pacific Community Idea', welches vor dem Unterausschuß für Asiatische und Pazifische Angelegenheiten des Repräsentantenhauses abgehalten wurde. Von seinem Initiator, Senator Lester L. Wolff, wurde dieses Hearing ausdrücklich unter die Zielsetzung gestellt, die pazifische Kooperationsidee "from the realm of theory to practice, from academic debate to concrete action"²⁸ voranzubringen. In den Herbst desselben Jahres fiel die sog. Heginbotham/Zagoria-Mission, in deren Verlauf hohe Beamte des State Department die Reaktionen ostasiatischer Staaten auf die vorliegenden Kooperationspläne auszuloten versuchten. Des weiteren erteilte das Joint Economic Committee als Beratergremium von Repräsentantenhaus und Senat den Auftrag, ein Kompendium bezüglich wirtschaftlicher Verflechtungen der Pazifikanrainer zusammenzustellen.²⁹ Schließlich wurde ebenfalls 1979 von Senator Lester L. Wolff die Gründung einer Pan-Pacific Community Association initiiert, die dann im nachfolgenden Jahr mit Unterstützung einflußreicher Politiker auch tatsächlich ins Leben gerufen wurde.

Insgesamt muß man den Eindruck gewinnen, daß die Carter-Administration an einer Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im pazifischen Raum stark interessiert war. Gleichwohl hat sie eigene politische Initiativen nicht entwickelt. Dem State Department war offenbar daran gelegen, zunächst einmal die noch ungewisse Reaktion der ASEAN-Staaten abzuwarten und diese in den eigenen Entscheidungsprozeß einfließen zu lassen.

Während der bisherigen Amtszeit der Reagan-Administration sind zwar personell gewisse Indizien für eine starke Repräsentanz pazifischer Interessen erkennbar, die aber bisher noch nicht zu konkreten Aktionen und weiteren Initiativen geführt haben, die über das hinausgehen, was bisher bereits zur Stärkung der Idee der "Pacific Community" geschehen ist. Allerdings sollte man sich davor hüten, den Umfang des pazifischen Engagements der Vereinigten Staa-

ten jeweils in Abhängigkeit von einzelnen Personen auf der politischen Bühne oder innerhalb der politischen Parteien zu sehen und entsprechend zu interpretieren. Für die Position der USA ist weniger entscheidend, ob der Unterausschuß für Asiatische und Pazifische Angelegenheiten von einem Republikaner oder einem Demokraten geleitet wird oder ob der Präsident zufällig aus Kalifornien stammt oder nicht. Letztlich werden sich langfristig über singuläre Initiativen und Aktivitäten hinaus grundlegende ökonomische Entwicklungslinien und politische Interessenlagen durchsetzen.

Schätzt man nun unter diesem Aspekt die Position der USA gegenüber pazifischen Kooperationsbestrebungen ab, so kann aus politisch-ökonomischer Sicht auf folgende Pro- und Kontra-Argumente verwiesen werden³⁰:

Auf die ökonomischen Pro-Argumente ist im wesentlichen bereits im Kap. III eingegangen worden, in welchem der Aufstieg der pazifischen Staaten als potente Handelspartner der USA sowie der u.a. dadurch induzierte industrielle Strukturwandel zugunsten des 'Sun Belt' bereits eingehender analysiert wurden. Hinzu kommt eine Überlegung, die in den Bereich der politischen Ökonomie der Nord-Süd-Beziehungen einzuordnen ist.³¹ Wie insbesondere im Vorfeld der globalen UN-Verhandlungen über den Entwurf einer Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade deutlich wurde, vertreten u.a. auch politisch verantwortliche Kreise der USA den Standpunkt, daß der globale Nord-Süd-Dialog in eine Sackgasse geraten ist.³² Bei dieser Position müssen Ansätze zu einer regionalisierten Verhandlungsführung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern besonders attraktiv erscheinen. Gerade im pazifischen Raum sind die entsprechenden Voraussetzungen relativ günstig, da sowohl ASEAN-Länder als auch die ostasiatischen Schwellenländer schon bisher mehr an der Diskussion konkreter Sachfragen als am wechselseitigen Austausch politischer Rhetorik interessiert waren. Außerdem gibt es im Bereich der Rohstoff- und Handelspolitik durchaus gemeinsame Interessen, die sich als konsensfähig erweisen könnten.

Im politischen Bereich scheint indessen ein weiteres Pro-Argument besonderes Gewicht zu besitzen. Es leitet sich ab von der inneramerikanischen Unzufriedenheit mit der bisherigen Asien- und Pazifikpolitik, die Robert Scalapino als Abfolge hastiger Anpassungen an unerwartete Krisenzustände bezeichnet hat.³³ Waren die USA noch bis in die späten siebziger Jahre politisch weithin durch die interne Aufarbeitung der Vietnam-Erfahrungen in Anspruch genommen, so erachteten beim Eintritt in die achtziger Jahre viele Beobachter die politische Großwetterlage als besonders günstig, um für das amerikanische Engagement ein neues Konzept zu entwickeln. Abgesehen von dem mittlerweile gewonnenen

größeren zeitlichen Abstand vom Vietnam-Krieg wurde in diesem Zusammenhang insbesondere verwiesen:

- auf die trotz verstärkter militärischer Präsenz politisch, ökonomisch und ideologisch schwache Position der UdSSR in der pazifischen Region (natürlich mit Ausnahme Indochinas),³⁴
- auf den diplomatischen aber auch ökonomischen Annäherungsprozeß zwischen den USA und der VR China (Januar 1979: Aufnahme diplomatischer Beziehungen; Februar 1980: reziproke Einräumung der Meistbegünstigungsklausel; September 1980: Textilhandelsabkommen),
- auf den Wunsch der pazifischen Entwicklungsländer (wiederum mit Ausnahme Indochinas) nach einer verstärkten politischen und ökonomischen Präsenz der USA in dieser Region.

Andererseits verschaffen sich natürlich auch kritische Stimmen Gehör. Der Hoffnung auf mögliche regionale Nord-Süd-Kompromisse wird die Befürchtung gegenübergestellt, die USA könnten mit steigenden finanziellen Ansprüchen der pazifischen Entwicklungsländer konfrontiert werden. Der These von der Notwendigkeit einer langfristigen Konzeption für die amerikanische Pazifikpolitik wird mit dem Hinweis begegnet, pazifische Kooperationspläne würden wesentliche Probleme dieses heterogenen und historisch belasteten Raumes wie in einem Brennglas konzentrieren: Ansprüche der VR China auf Wiedervereinigung mit Taiwan, Hongkong und Macao, wachsende japanische Importkonkurrenz und zunehmende japanische Exporterfolge auf pazifischen Dritt- märkten, Verhältnis Nord- zu Südkorea, ungelöste Indochina-Frage, Verhältnis der ASEAN-Staaten zu Indochina und zur Volksrepublik China. Diese Anhäufung politischer Konfliktstoffe müsse ein rationales Management zwischenstaatlicher Beziehungen überfordern und neue Spannungen hervorrufen. Auch könnten pazifische Regionalisierungsbestrebungen mit den im Kern globalen Handelsinteressen der USA kollidieren.³⁵ Ferner muß die Frage nach den Auswirkungen einer pazifischen Kooperation auf die übrigen asiatischen Länder, insbesondere auf Indien und Pakistan und deren mögliche Reaktionen aufgeworfen werden. Ein weiteres gewichtiges Problem könnte man als 'Lateinamerika-Dilemma' bezeichnen: Die Einbeziehung der lateinamerikanischen Pazifikanrainer einschließlich Mexiko in einem Frühstadium der Kooperation würde mit hoher Wahrscheinlichkeit den regionalen Kooperationsansatz überstrapazieren und funktionsunfähig machen. Ein Ausschluß dieser Staaten wie auch Indiens und Pakistans würde insbesondere bei einer präferentiellen Behandlung der asiatisch-pazifischen Entwicklungsländer und der damit verbundenen Diskriminierung der übrigen Dritten Welt schwerwiegende politische Konflikte

nach sich ziehen. Die seit Jahren angestrebte interamerikanische Kooperation (OAS) würde in Frage gestellt, darüber hinaus das Verhältnis zur gesamten Dritten Welt außerhalb des pazifischen Raumes schwer belastet.

Schließlich wird noch auf ein weiteres Grundproblem, auf die internen Entscheidungsstrukturen einer potentiellen neuen Organisation verwiesen. Daß im Drysdale/Patrick-Report bereits vom "leadership"³⁶ der USA (und Japans) gesprochen wurde, hat frühzeitig Dominanzbefürchtungen seitens der pazifischen Entwicklungsländer geweckt. Eines der Hauptprobleme im Verhältnis USA-Europa, nämlich die Spannung zwischen Führungsanspruch und Entscheidungsbeteiligung, könnte hier bereits ihr pazifisches Pendant finden.

Die hier angeführten Pro- und Kontra-Argumente legen den Schluß nahe, daß in naher Zukunft die Entstehung einer Art pazifischer OECD oder einer sonstigen Kooperationsform umfassender Art wohl kaum erwartet werden kann.³⁷ Allerdings ist ein Faktor bisher weithin ausgeklammert worden: Die Position Europas gegenüber den Vereinigten Staaten, und dies wirtschaftlich wie politisch.

Ob mit oder ohne Gründung einer 'Organization for Pacific Trade and Development': Die europäisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen stehen vor einer pazifischen Herausforderung, die auch ohne die Bildung neuer angemessener Organisationen an Stärke gewinnen und der Struktur weltwirtschaftlicher Beziehungen neue Konturen verleihen wird. Vielfach ist in manchen Teilen der Welt - und dies gilt auch für Europa - noch gar nicht zur Kenntnis genommen worden, was sich im Pazifik an dynamischer Kraft und an wirtschaftlichen Aktivitäten bereits herausgebildet hat. Gemessen am pazifischen Expansionsbewußtsein muß die gegenwärtige wie auch zukünftige Wirtschaftsentwicklung Europas zu denken geben. Am 13. Januar 1982 erklärte Weltbankpräsident Clausen in einer öffentlichen Rede in Tokyo: "Europe's momentum has slowed down. This, combined with rapid development elsewhere has resulted in a dramatic loss of its share of world output - from nearly one-third of the total to onequarter."³⁸

Mögliche Auswirkungen im politischen Bereich sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Häufig sind die Europäer davon ausgegangen, daß es in Amerikas eigenem Interesse liege, unter allen Umständen und ohne jeden Abstrich die traditionelle atlantische Kooperation mit Europa auch in Zukunft aufrechtzuerhalten. Europas Wirtschaftsexpansion und das vorhandene europäische Industriepotential zwingt dazu. Offenbar sind inzwischen andere Verhältnisse eingetreten: In dem Maße, wie die ökonomische und politische Bindung der USA an Europa den Charakter einer Selbstverständlichkeit verliert, ist die amerikanische Politik

aufgefordert, die Gewichte zwischen atlantischer und pazifischer Orientierung jeweils neu zu bestimmen. Je mehr dabei das Verhältnis zu Europa Belastungen und Spannungen ausgesetzt ist, um so leichter wird es den USA fallen, pazifische Optionen in Betracht zu ziehen.

Summary

Starting from the assumption of an undoubtedly increasing importance of the Pacific Basin in economic and in political terms the article deals with the position of the USA as an Atlantic as well as a Pacific superpower. After a synoptic view on the various concepts of a closer Pacific economic cooperation currently under discussion an analysis is presented of the USA's trade interdependence with Western Europe on the one side and the Pacific Basin on the other side. It emerges that the share of Western Europe in US foreign trade has declined from 29% to 23% between 1965 and 1980 whereas the Asian-Pacific region (excluding Canada and Latin America) has been able to increase its share from 17% to 26%. This trend has been accompanied by an internal structural change favouring the West coast states of the USA as location for growth industries. The article finally turns to the impact of these developments on the USA's political decision-making process. Some evidence of a stronger 'Pacific orientation' may be found which should, however, not be overemphasized at the moment. Until now a coherent long-term policy towards Asia and the Pacific is still lacking in the USA. The 'Pacific option' could, however, be the more attractive the stronger the traditional axis USA - Western Europe is exposed to economic and political tensions.

Anmerkungen

- 1 Tilman, Robert O.: Asia, ASEAN, and America in the Eighties: The Agonies of Maturing Relationships, in: Contemporary Southeast Asia, Vol.1 (1981), S.319.
- 2 Mansfield, Michael: Pacific Visions, in: Perspectives (East-West-Center Magazine, Honolulu), Frühjahr 1981, S.13.
- 3 Damit wird eine Diskussion fortgeführt, die Saburo Okita, der ehemalige japanische Außenminister, vor kurzem an dieser Stelle begonnen hat. Vgl. Okita, S.: The Future of Pacific Basin Cooperation, in: Asien, Nr.1, Oktober 1981, S.53-58.
- 4 Vgl. dazu generell Lütkenhorst, Wilfried: Konzepte einer

- wirtschaftlichen Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Pazifischen Raum. Eine Problem-
skizze zur Diskussion weltwirtschaftlicher Regionalisie-
rungstendenzen (Institut für Entwicklungsforschung
und Entwicklungspolitik: Materialien und kleine Schrif-
ten, Nr.92), Bochum 1982, S.14ff. sowie speziell auf
die Position Japans bezogen Kraus, Willy: Die japanische
Herausforderung: Fernöstliche Mentalität und Strategie,
Berlin 1982, S.86ff.
- ⁵ Vance, Cyrus: American Foreign Policy for the Pacific
Nations, in: International Security, Vol.5 (Winter 1980/
81), S.11.
- ⁶ Vgl. Kojima, Kyoshi: A Pacific Economic Community and
Asian Developing Countries, in: Hitotsubashi Journal of
Economics, June 1966, S.17f. sowie ders.: Japan and a
Pacific Free Trade Area, London 1971.
- ⁷ Ders.: Economic Cooperation in a Pacific Community
(The Japan Institute of International Affairs), Tokyo
1980, S.5.
- ⁸ Vgl. Kojima, Kyoshi: Japan's Interest in Pacific Trade
Expansion sowie Drysdale, Peter: Pacific Economic Inte-
gration: An Australian View, beide in: Kojima, Kyoshi
(Hrsg.): Pacific Trade and Development, Tokyo 1968,
S.177 u. S.208f.
- ⁹ Vgl. Drysdale, Peter/Patrick, Hugh: An Asian-Pacific
Regional Economic Organization: An Exploratory Concept
Paper (U.S. Government Printing Office), Washington
1979.
- ¹⁰ Vgl. Pacific Basin Cooperation Study Group: Report on
the Pacific Basin Cooperation Concept, Tokyo, 19. Mai
1980.
- ¹¹ Vgl. Crawford, John, Seow, G. (Hrsg.): Pacific Econ-
omic Cooperation: Suggestions for Action, London 1981.
- ¹² Vgl. Akrasanee, Narongchai et al.: ASEAN and the Pa-
cific Community (Centre for Strategic and International
Studies), Jakarta, Mai 1981.
- ¹³ Vgl. Pacific Community Newsletter (Pan-Pacific Com-
munity Association, Washington), Vol.1, No.2 (Sommer
1981), S.1.
- ¹⁴ Vgl. Pacific Community Newsletter, Vol.2, No.2 (Sommer
1982), S.1ff.
- ¹⁵ Von 1965 bis 1976, also in nur einem Jahrzehnt, stieg
der Anteil der pazifischen Länder (in der weiter oben
dargestellten Abgrenzung nach Drysdale/Patrick) am
australischen Export von 47% auf 64%. Vgl. generell zur
ökonomischen und politischen Interessenlage Austra-
liens Gelber, Harry S.: Australia, the Pacific and the
United States in the 1980s, in: Comparative Strategy,
Vol.3 (1981), S.97ff.

- 16 Vgl. Sautter, Hermann: Regionalisierungstendenzen im Welthandel zwischen 1938 und 1970, in: Giersch, H., Haas, H.-D. (Hrsg.): Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Berlin 1974, S.596ff.
- 17 Vgl. Lütkenhorst, Konzepte einer wirtschaftlichen Kooperation, a.a.O., S.43.
- 18 Vgl. exemplarisch Gordon, Bernard K.: Asian Angst, in: Foreign Policy, Nr.47 (Sommer 1982), S.49: "Americans recognize that East Asia and the Pacific region are vital to U.S. security and no less important than Western Europe. Indeed, in business and economic terms, more of America's commerce currently flows across the Pacific than across the Atlantic." Vgl. auch Mansfield, Pacific Visions, a.a.O., S.13.
- 19 Diese einfache Anteilsanalyse darf nicht mit einer Kausalerklärung verwechselt werden. Ob der relative Bedeutungsverlust Westeuropas als US-Handelspartner Ursache oder Konsequenz der relativ stärker werdenden Position der Pazifikregion ist oder zwischen beiden Tendenzen gar kein innerer Zusammenhang besteht, kann damit nicht entschieden werden. Schließlich fallen in den in Tabelle 1 herangezogenen Untersuchungszeitraum ja auch noch die Strukturbrüche zweier drastischer Ölpreiserhöhungen.
- 20 Vgl. Lütkenhorst, Konzepte einer wirtschaftlichen Kooperation, a.a.O., S.46.
- 21 Die starke Stellung Mexikos als Handelspartner der USA eröffnet ein besonderes Problemfeld, auf das wir in Teil IV noch zurückkommen werden.
- 22 Vgl. Wells, Raymond J.G.: ASEAN Commodity Trade, in: Asia Pacific Community, Nr.13/1981, S.61f.
- 23 Im einzelnen äußert sich dazu Gelber, Australia, a.a.O., S.104f.
- 24 Vgl. Tokuyama, Jiro: The Advantages of a Pacific Economic Basin, in: Far Eastern Economic Review, 23. März 1979.
- 25 Ford, R.: Port Activity in the Pacific Northwest, in: Hoffman, A.S. (Hrsg.): Japan and the Pacific Basin (The Atlantic Institute for International Affairs), Paris 1980.
- 26 So die Einschätzung von D.K. Emmerson, zitiert in: CAPS-Newsletter (The Center for Asian and Pacific Studies at the University of Hawaii), Vol.1 (1982), No.2, S.7.
- 27 Vgl. Mansfield, M.: Prospects for a Pacific Community, in: Hooper, P.F. (Hrsg.): Building a Pacific Community, Honolulu 1982, S.88f.; Morrison, Ch.: American Interest in the Pacific Community Concept, in: The Pacific Community Concept. Views from Eight Nations (Ja-

- pan Center for International Exchange), Tokyo 1980, S.32f.
- 28 Preface, in: The Pacific Community Idea. Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee of Foreign Affairs. House of Representatives. Ninety-Sixth Congress, First Session, Washington 1979.
- 29 Veröffentlicht als: Pacific Region Interdependencies. A Compendium of Papers Submitted to the Joint Economic Committee. Congress of the United States, Washington 1981.
- 30 Vgl. Morrison, American Interest, a.a.O., S.33ff. sowie Boyd, G.: A Pacific Regional Economic Order, in: Asian Perspective, Vol.7 (1983), S.1ff.
- 31 Vgl. Doran, Ch.: U.S. and Canadian Pacific Perspectives, in: Boyd, G. (Hrsg.): Region Building in the Pacific, New York 1982, S.164ff.; Scalapino, R.A.: Pacific Prospects, in: The Washington Quarterly, Vol.4 (1981), No.4, S.3.
- 32 Dieser Diagnose kann zugestimmt werden. Die Schuld dafür ausschließlich den Entwicklungsländern aufzubürden und nicht zu berücksichtigten, daß auch ihre berechtigten Forderungen (z.B. nach Abbau von Handelshemmnissen) von vielen Industrieländern abgeblockt wurden, ist freilich eine einseitig verkürzte Sichtweise.
- 33 Vgl. Scalapino, R.A.: Competitive Strategic Perceptions Underlying U.S. Policy in Asia, in: Vasey, L.R. (Hrsg.): Pacific Asia and U.S. Policies: A Political-Economic-Strategical Assessment, Honolulu 1978, S.1. Auch Greene vermißt eine kohärente Gesamtstrategie und sieht die Asienpolitik der USA noch immer "on a somewhat fragmented course". (Greene, F.: The United States and Asia in 1980, in: Asian Survey, Vol.21 (1981), S.1.
- 34 Vgl. dazu genauer Scalapino, Pacific Prospects, a.a.O., S.13f.
- 35 Vgl. Doran, U.S. and Canadian Pacific Perspectives, a.a.O., S.173.
- 36 Drysdale/Patrick, An Asian-Pacific Regional Economic Organization, a.a.O., S.24.
- 37 Daß Teilkooperationen sektoraler Art in diesem Raum schon längst vollzogen worden sind, ist wohl unbestreitbar. Vgl. hierzu beispielsweise Logue, Timothy J.: Trade and Telecommunications in the Pacific: Bridges between East and West, Honolulu, September 1981 (mimeo).
- 38 Clausen, A.W.: Global Interdependence in the 1980s. Remarks before the Yomiuri International Economic Society. Tokyo January 13, 1982, S.5.