

»Dichte« oder »schlanke« Institutionalisierung?

Der Neue Regionalismus im Zeichen von Globalisierung und Asienkrise

Der Beitrag geht davon aus, dass Globalisierung nicht nur konfliktverschärfend wirkt, sondern auch ordnungsstiftende Kraft in den internationalen Beziehungen zu entfalten vermag. Mit ihr geht eine funktionale und räumliche Ausdifferenzierung der zwischenstaatlichen Politik einher, die vor allem auf der regionalen Ebene ihren Niederschlag findet. Viele neu gegründete Regionalorganisationen weisen jedoch einen sehr geringen Grad der Institutionalisierung auf. Damit stellt sich die Frage nach der Effektivität dieser Organisationen. Als Lackmestest dafür kann die Krisenbewältigung gelten. Der Artikel zeigt, dass schlanke Institutionen nicht notwendigerweise eine größere Flexibilität und mithin größere Krisenresistenz aufweisen als dichte Institutionen. Vielmehr zeigen Regionalorganisationen sowohl in puncto Krisenverhalten als auch Institutionalisierung Varianz. Dies bedeutet, dass die institutionelle Ausstattung bestenfalls eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für effizientes Krisenverhalten sein kann. Entscheidender für die Krisenresistenz von Regionalorganisationen ist das Verhältnis von Opportunitäts- und Governance-Kosten, die ihrerseits wieder durch einen Kranz von Kontextvariablen beeinflusst werden.

1. Globalisierung, Fragmentierung und politischer Wandel

Globalisierung ist das Resultat Raum und Zeit komprimierender und zugleich kostensenkender Innovationen im Bereich der Verkehrs-, Kommunikations- und Informationstechnologien, die eine präzedenzlose Intensivierung, Verdichtung und Beschleunigung politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Trans- und Interaktionen in weltweitem Maßstab ermöglichten (Robertson 1993; Schwengel 1999). Hinter dieser zugegebenermaßen abstrakten Definition stehen – gewissermaßen als Triebkraft der Globalisierung – überaus konkrete ökonomische Prozesse wie ein sprunghaftes Wachstum des Welthandels, eine noch raschere Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und Unternehmenskooperationen sowie eine auf der Hebelwirkung derivativer Finanzinstrumente beruhende exponentielle Expansion des internationalen Kapitalverkehrs (Gottwald/Hemmer 1999). Mit dem Vordringen des Marktes in immer neue Grenzbereiche werden zugleich althergebrachte gesellschaftliche Ordnungsprinzipien wie Staatlichkeit, Territorialität, Souveränität und Demokratie einem einschneidenden Wandel unterworfen (Narr/Schubert 1994; Held 1995; Menzel 1995; Ohmae 1995; Neyer 1995; Altvater/Mahnkopff 1996; Dahrendorf 1997; Beck 1997; Beisheim/Walter 1997; Zürn 1998; Beck 1998). In der Gemengelage von wirtschaftlicher Verflechtung, grenzübergreifenden Problemen und dem vervielfachten Auftreten transnationaler Akteure (transnationale Konzerne,

international operierende Kapitalanleger, global organisierte Nichtregierungsorganisationen) vollzieht sich nach Ansicht vieler Beobachter eine »Entgrenzung sozialer Räume« (Ruggie 1993; Brock/Albert 1995). Deren herausragendes Merkmal ist ein schleichender Verlust der Regelungs- und Steuerungskompetenzen des innerhalb eines festumrissenen Territoriums organisierten Nationalstaats.¹

Dass ein solcher Wandel nicht ohne Rückwirkungen auf die Struktur des internationalen Systems bleiben kann, ist in der Forschung kaum kontrovers. Jedoch hat die Tatsache, dass Globalisierung ein ungleichmäßiger und ungleichzeitiger, ja ein in vielerlei Hinsicht widersprüchlicher Prozess ist, je nach theoretischem Standpunkt zu sehr divergierenden Zustandsbeschreibungen der internationalen Beziehungen geführt. Realisten wie Samuel P. Huntington (1993, 1996) und Alain Minc (1994) sehen – symptomatisch für das Umsichgreifen einer neuen »Weltunordnung« – in der Fragmentierung (Menzel 1998) das strukturbildende Prinzip der postbipolaren Welt. Ihr Hauptmerkmal sind sich allenthalben ausbreitende Konflikte, denen auch internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen wenig entgegenzusetzen haben. In einer Welt, in der die staatlichen Strukturen in Auflösung begriffen sind, gibt es keine durchorganisierten Systeme mehr, fallen die Politikebenen auseinander, weichen Regeln der Beliebigkeit, greift Orientierungslosigkeit um sich und verschwindet jedes Zentrum. Stattdessen beherrschen inmitten verschwommener Kräfteverhältnisse und unscharfer Konflikte fließende und flüchtige Gesellschaften das politische Geschehen (Minc 1994: 71). Während Minc aus diesem Befund das Heraufziehen eines »neuen Mittelalters« ableitet, prognostiziert Huntington einen »Zusammenprall der Kulturen« mit zahlreichen Bruchlinienkonflikten als konstitutives Merkmal internationaler Politik im 21. Jahrhundert. Die damit verbundene Gewaltförmigkeit zwischenstaatlicher Beziehungen resultiert aus dem Widerstand der Modernisierungsverlierer, die vor allem in nicht-westlichen Gesellschaften Globalisierung häufig als Verwestlichung, das heißt kulturellen Identitätsverlust, und somit Hauptursache für die um sich greifenden Modernisierungspathologien wahrnehmen (Huntington 1993, 1996).

Demgegenüber vermögen liberale InstitutionalistInnen der Globalisierung durchaus ordnungsstiftende Kraft zuzugestehen, ohne dabei aber die vornehmlich außerhalb der Triade Nordamerika, Westeuropa und Ostasien wirkenden Fragmentierungsprozesse aus dem Blick zu verlieren. Mit der Globalisierung, so ihr Argument, steigen die Anforderungen, zur Lösung grenzüberschreitender Probleme kooperative und möglichst demokratisch legitimierte Regierungsformen »jenseits des Nationalstaats« (Zürn 1998) (er-)finden zu müssen. In der Tat lässt sich zeigen, wie im Zeichen der Globalisierung Konturen einer *global governance* entstehen, die Ansätze einer zunehmenden Arbeitsteiligkeit im Rahmen eines tiefgestaffelten Mehrebenensystems aufscheinen lassen. Zum Schrittmacher dieser institutionellen Ausdifferenzierung avancierte vor allem der so genannte *Neue Regionalismus*, mit dem nicht nur eine

1 Kritiker dieser These monieren weniger den Tatbestand als solchen, als vielmehr die Intensität des Bedeutungsverlusts des Nationalstaats. Vgl. hierzu u.a. Link (1998); Dittgen (1999).

weltweite Proliferation von Regionalorganisationen einherging. Als Novum der internationalen Beziehungen brachte er auch zahlreiche neue inter-, trans- und subregionale Vermittlungsinstanzen hervor, die mit unterschiedlicher Effektivität die Funktion von Scharnieren zwischen globaler und regionaler sowie regionaler und nationalstaatlicher Handlungsebene übernahmen (Rüländ 1996, 1999; Maull 1997; Maull/Tanaka 1997; Dieter 1996; Roloff 1998, 2001; Hänggi 1998, 1999, 2000).

Das Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrags knüpft nun bei der Beobachtung an, dass viele dieser neuen Regionalorganisationen und Dialogforen einen nur geringen Institutionalisierungsgrad aufweisen. Dies, so ließe sich argumentieren, ist in erster Linie ein Resultat ihrer geringen Bestandsdauer. Im Laufe der Zeit würden sie sich wie die europäischen Institutionen in einem evolutionären Prozess konsolidieren und nach neofunktionalistischem Verständnis über *Spill-over*-Effekte gewissermaßen eigengesetzlich weiterentwickeln. Dem wird hier jedoch entgegengehalten, dass der schwachen Institutionalisierung vieler neuer und einiger älterer Regionalorganisationen ein sehr bewusstes, an Opportunitäts- und *Governance*-Kosten orientiertes Kalkül politischer Eliten zugrunde liegt, das Ausdruck einer in kulturellen Tiefenschichten verwurzelten skeptischen Sicht der Außenwelt, einschlägiger historischer Erfahrungen und funktionaler Erfordernisse ist. Rationale Kosten- und Nutzenkalküle verbinden sich so mit kognitiven Prozessen, die in ihrer Quintessenz ein Normensystem stützen, das nationaler Souveränität und außenpolitischer Handlungsautonomie höchste Priorität zuweist.

Der Befund einer bewusst gewählten schwachen Institutionalisierung drängt die Frage nach der Effizienz dieser Regionalorganisationen geradezu auf. Effizienz bezeichnet dabei in erster Linie die Problemlösungskapazitäten regionaler Institutionen. Gemeint sind deren Fähigkeit zur friedlichen Konfliktbearbeitung, der Vertrauensbildung und Schaffung von Erwartungssicherheit für die Akteure, der Minderung von Transaktionskosten, der regionalen Identitätsbildung und Solidarität nach außen sowie insbesondere ihre Fähigkeit, auf externe Schocks zu reagieren. Während sich etliche der neu entstandenen Regionalorganisationen durchaus bewährt haben, Gewalt zwischen Mitgliedsstaaten einzuhegen (Kivimäki 2001), reichten Vertrauensbildung, Erwartungssicherheit und Identitätsbildung jedoch selten aus, um extern verursachten Krisen wirkungsvoll zu begegnen.

Antworten auf die Effizienzfrage müssen bei neueren, institutionalistisch inspirierten Versuchen zur Erklärung von Varianz internationaler Kooperation anknüpfen. So bestreiten Kahler (1995) und Abbott/Snidal (2000), dass »dichte Institutionalisierung« und »harte Legalisierung« grundsätzlich effektiver sind als »schlanke«, »flache« und dezentralisierte Institutionen (Kahler 1995; Abbott/Snidal 2000). Ob dies wirklich zutrifft, lässt sich freilich erst entscheiden, wenn man die »schlanken« Institutionen dem Lackmустest unterzieht: Wie reagieren sie auf Krisen? Welche Fähigkeiten zum Krisenmanagement sind ihnen zu eigen? Unter welchen Bedingungen überstehen sie Krisen bzw. zerfallen sie? Aufgrund ihrer geringeren Legitimitätsausstattung stellen Krisen für internationale Institutionen in den meisten Fällen eine ungleich größere Belastungsprobe dar als für Nationalstaaten. Wie kein anderer Faktor provozieren sie Kooperationsverweigerung und *Exit*-

Verhalten. Dahinter steht die Furcht der weniger von einer Krise gebeutelten Mitgliedsstaaten, durch die Verbindung mit den Partnern selbst tiefer in die Krise hineingezogen zu werden, wohingegen die von einer Krise am stärksten betroffenen Mitglieder eines Kooperationsverbundes dazu tendieren, das Verhältnis zu ihren Partnern aus der Perspektive relativer Verluste bewerten. Relative Verluste stellen aber ein noch größeres Kooperationshemmnis dar als relative Gewinne.

Die Asienkrise und ihre Auswirkungen auf regionale Kooperationsstrukturen legen die These nahe, dass gerade die als besonders anpassungsfähig dargestellten schwach institutionalisierten Organisationen weniger krisenresistent sind als »dicht« institutionalisierte. Freilich wird ein solch pauschaler Befund der Komplexität regionaler Kooperation nur unzureichend gerecht. Vielmehr spricht einiges dafür, dass internationale Organisationen nicht nur im Hinblick auf ihre Institutionalisierung, sondern auch im Krisenverhalten Varianz zeigen. Dies bedeutet, dass die institutionelle Ausstattung bestenfalls eine notwendige, keinesfalls jedoch eine hinreichende Bedingung für effizientes Krisenverhalten ist. Entsprechend müssen weitere Erklärungsfaktoren wie etwa die Größe einer Organisation, ihre Ressourcenausstattung, die Rolle von Hegemonen, Ideen, Weltbilder und historische Erfahrungen mit herangezogen werden. Sie beeinflussen gerade auch unter Krisenbedingungen das im folgenden Abschnitt zunächst theoretisch zu behandelnde Verhältnis von Opportunitäts- und *Governance*-Kosten, die ihrerseits wiederum über den Entwicklungsweg von Kooperationsgemeinschaften entscheiden. In diesem Sinne versteht sich der Beitrag auch als Versuch, von der neueren Forschung behauptete Gesetzmäßigkeiten des Regionalismus kritisch zu hinterfragen.

2. Regionale Kooperation, Institutionalisierung und Krisen

Mit dem *Neuen Regionalismus* der Achtziger- und Neunzigerjahre verlor das bis dahin dominante Kooperationsmodell der EU seine Anziehungskraft. Formelhaft verkürzt lässt es sich am besten durch die Prinzipien Kodifizierung, dichte Institutionalisierung und (selektiver) Supranationalismus kennzeichnen. Ihm liegen elaborierte völkerrechtliche Verträge zugrunde, die von den Mitgliedern detailgenau ausgehandelt werden. Die darin festgelegten Rechte und Pflichten sind verbindlich und einklagbar. Eine diversifizierte supranationale Bürokratie sorgt für die Vorbereitung und Durchführung politischer Beschlüsse, deren Rechtmäßigkeit und Einhaltung in den vergemeinschafteten Politikfeldern von einer eigenen Gerichtsbarkeit überwacht werden. Zugleich ist die Festlegung des EU-Vertrags, nur Mitglieder aufzunehmen, die auf dem Boden einer demokratischen Ordnung stehen, Garant für eine homogene Wertegrundlage.²

Demgegenüber bevorzugten viele neu gegründete (oder wie die ASEAN runderneuerte) Regionalorganisationen eine weniger kontraktualistische und legalistische Koo-

2 Diesem Argument wird insbesondere von Neofunktionalisten große Bedeutung für den Integrationserfolg zugemessen. Vgl. Deutsch et al. (1957); Nye (1971).

perationskultur. Vor allem im asiatisch-pazifischen Raum wurde diese in aller Regel lockere, ausgeprägt voluntaristische, in der Literatur auch als »soft regionalism« bezeichnete Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unter Federführung der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) zur außenpolitischen Maxime eines eigenen politischen und wirtschaftlichen Ordnungsmodells erhoben. Dabei wurde in kulturrelativistischer Absicht und bewusster Abgrenzung zum »kartesianischen« Kooperationsmodell³ des Westens auf die Prägekraft jahrtausendealter asiatischer Werte (Mahbubani 1993, 1995) rekurriert und auf diese Weise ein Begründungszusammenhang für die wirtschaftlichen Erfolge der Achtziger- und Neunzigerjahre hergestellt. Die herausragenden Merkmale dieses so genannten *ASEAN Way*⁴ sind enge persönliche Beziehungen der Entscheidungsträger, Pragmatismus, Flexibilität, Harmonie, Konsens, eine tiefe Aversion gegen dichte Institutionalisierung, ein Faible für informelle Abläufe, Diskretion und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Partner (Acharya 1997, 1998). Die Übereinkunft zur Zusammenarbeit beruht nicht auf völkerrechtlichen Verträgen, sondern lediglich auf kurzen Prinzipienerkklärungen. Nicht »institution-building«, sondern »relationship-building« (Ba 1997) ist das Leitmotiv des *ASEAN Way*, der dementsprechend fest im Boden des Intergouvernementalismus wurzelt. Oberstes Gebot ist die Wahrung eines Höchstmaßes an nationaler Souveränität und außenpolitischer Handlungsautonomie. Anders als in Europa gilt Kooperation nicht als Wert an sich; vielmehr dient sie im komplementären Zusammenspiel von *national* und *regional resilience*⁵ primär dem Aufbau nationaler Macht. Oder anders ausgedrückt: Nicht um »sovereignty pooling«, sondern um »sovereignty enhancement« geht es (Higgott 1998: 343).

Zwischen diesen beiden, um die Entfaltung von *soft power*⁶ konkurrierenden Kooperationsmodellen nehmen die Regionalorganisationen der Amerikas (Schirm 1997) eine Zwischenstellung ein. Sie teilen mit dem asiatischen Regionalismus die intergouvernementale Struktur und ein gewisses Maß an Pragmatismus, mit der europäischen Kooperationskultur die kontraktualistische und legalistische Orientierung.

Die politikwissenschaftliche Forschung hat auf diese zunehmende Varianz internationaler Institutionen bislang nur recht sporadisch reagiert. Sofern sie es hat, ließ sie sich jedoch zu sehr von politisch interessierter Rhetorik und wissenschaftlichen Modetrends leiten und gelangte dabei zu Schlussfolgerungen, die einem Paradigmenwechsel gleichkommen. In letzter Konsequenz lassen sich diese zumeist institutionalistisch oder konstruktivistisch inspirierten Beiträge als Versuch deuten, eine

3 Der Begriff des kartesianischen Kooperationsmodells stammt von Nordin Sopiee, vgl. hierzu *Asian Approach Best Way to Build Enduring APEC*, in: *The Straits Times*, 1. September 1994: 27.

4 Zum *ASEAN Way*, mitunter auch *Asian Way*, vgl. auch Haas (1989); Dosch (1993, 1997); Higgott (1994); Rüländ (1996); Acharya (1997, 1998) und Johnston (1998).

5 *National resilience (ketahanan nasional)* ist eine von drei zentralen außenpolitischen Doktrinen Indonesiens. Was darunter zu verstehen ist, formulierte Dewi Anwar Fortuna wie folgt: »The ability of a nation to cope with, endure and survive any kind of challenges or threats she meets in the course of her struggle to achieve her national goals« (Anwar 1992: 27). Zum Verhältnis von *national* and *regional resilience*, siehe Dahm (1996).

6 Zum Begriff der *soft power* siehe Nye (1990).

theoretische Begründung dezentralisierter, wenig institutionalisierter Kooperationsverbände auf der Grundlage einer »weichen« Legalisierung (*soft legalization*) vorzulegen. Dabei wird auf normative Begründungen weitgehend verzichtet; im Vordergrund der Argumentation stehen vornehmlich Aspekte der Effizienz und der Identität. Gegen einen »naiven Institutionalismus« (Kahler 1995: 18), der »harte« Regeln und zentralistische Strukturen einfordert, werden »schlanke« Institutionalisation und flache Hierarchien gestellt, die angesichts des im Zeitalter der Globalisierung beschleunigten politischen und ökonomischen Wandels inklusive der damit einhergehenden externen Schocks größere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit versprechen. Entsprechend werden Kooperationen, die auf »harten« Regeln und »dichter« Institutionalisation gründen, als fragile, *Exit*-Verhalten geradezu herausfordernde Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit kritisch hinterfragt (Kahler 1995: 120). Der Institutionalisierungsgrad bemisst sich dabei nach dem Grad der Regelmäßigkeit und der Verbindlichkeit der Kooperation, ihrer Reichweite (*scope*), den Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen und der Materialität kooperativer Institutionen in Form von Organisationen.

Die empirische Evidenz dieser Befunde ist freilich unbefriedigend – wie schon Robert O. Keohane (1995) skeptisch anmerkte. Nicht minder große Skepsis ist dem durch *Spill-over*- und Lerneffekte gespeisten Kooperationsdeterminismus dieser Arbeiten entgegenzubringen. Kahler etwa vertritt die Hypothese einer kurvilinearen institutionellen Entwicklung, der zufolge sich dezentrale und schwache Institutionen besonders für die Start- und die Spätphase regionaler und multilateraler Zusammenschlüsse eignen, wohingegen »dichte« Institutionalisation in Übergangssituationen vorteilhafter ist (Kahler 1995: 16). Hätte Kahler Recht, müsste beispielsweise die bereits 1967 gegründete ASEAN längst das Stadium der »schlanken« Institutionalisation überwunden und sehr viel »dichtere« Institutionen entwickelt haben, wohingegen die »reife« EU in einen Prozess institutioneller Verschlingung eingetreten sein müsste. Man mag Kahler noch folgen, wenn er behauptet, dass auch »dicht« institutionalisierte Kooperationsverbände vor Krisen nicht gefeit sind und dabei wiederholt *Exit*-Verhalten und Unilateralismus an den Tag legen. Doch geht er allzu schnell darüber hinweg, dass sowohl der Internationale Währungsfonds (IWF) nach dem Kollaps des Bretton-Woods-Währungsregimes in den frühen Siebzigerjahren als auch die EU nach der Krise des Europäischen Währungssystems (EWS) 1992/1993 sehr wohl in der Lage waren, alsbald neue Regelwerke auszuhandeln, die eine Fortführung der Zusammenarbeit erlaubten. Umgekehrt gelingt es Kahler (1995) ebenso wenig wie Abbott und Snidal (2000), den Nachweis zu führen, dass schwach institutionalisierte Kooperationsformen im Krisenfall durchgängig flexibler und anpassungsfähiger sind. Die European Free Trade Area (EFTA) und die australisch-neuseeländische Closer Economic Relations (CER), zwei Beispiele, auf die sich Kahler beruft, wurden niemals einer extern verursachten Zerreißprobe ausgesetzt.⁷

7 Dies gilt selbst für den EU-Beitritt führender EFTA-Mitglieder wie Schweden, Finnland und Österreich, der nur noch eine Rumpf-EFTA zurückließ. Doch durch den Europäischen Wirtschaftsraum wurden etwaige negative Folgewirkungen für die verbleibenden EFTA-Mitglieder weitestgehend abgedefert.

Hinzu kommt, dass in beiden Fällen »schlanke« Institutionalisierung durch die ausgeprägten, auf die Außenbeziehungen übertragenen rechtsstaatlichen Traditionen der Kooperationspartner kompensiert wird. Ein noch weit durchschlagenderer Beleg gegen die Thesen Kahlers (1995) und Abbott/Snidals (2000) ergibt sich aus den Folgen der Asienkrise: »Flache«, »schlanke« Institutionen und »weiche« Legalisierung schufen zwar Spielräume für flexible Reaktionen einzelner Mitglieder, allerdings um den Preis der Lähmung regionaler Kooperation, die zeitweise sogar von regelrechten Auflösungserscheinungen befallen wurde.

Wenn also der Institutionalisierungsgrad für sich genommen Krisenverhalten nicht befriedigend erklären kann, bedarf es eines alternativen Erklärungsmodells. Ein solches soll im Folgenden in partieller Anlehnung an David Lake (1999) entworfen werden, der für die Entwicklung von Institutionen der *global governance* von einem pareto-optimalen Gleichgewicht zwischen Opportunitäts- und *Governance*-Kosten ausgeht. Zugrunde liegt Lakes Überlegungen ein Begriff kollektiven Handelns, der zu heuristischen Zwecken in eine Aushandlungs- und eine Vertragskomponente unterteilt wird (Lake 1999). Entsprechend werden zwischenstaatlich ausgehandelte Übereinkommen mit Opportunitätskosten belegt. Diese bezeichnen den Schaden, der für vertragstreue Mitglieder einer Gemeinschaft entsteht, wenn andere Akteure aus den Vereinbarungen ausscheren. Er variiert allerdings nach Politikfeldern und der Bedeutung, die ihnen die einzelnen Mitglieder beimessen, sowie der Verfügbarkeit von alternativen Kooperationsmöglichkeiten. Die Spannweite von *Exit*-Verhalten reicht dabei von der bewussten Missachtung einzelner Kooperationsvereinbarungen über alle Formen des Trittbrettfahrertums bis hin zur Kooperationsverweigerung und zum Boykott und schlussendlich zum Austritt aus einer Gemeinschaft.

Wie die Kosten zustande kommen, lässt sich letztlich nur fallweise bestimmen. So kann in einem Staatenverbund die Wahrscheinlichkeit groß sein, dass einzelne Mitglieder im Verlaufe der Kooperation auftretende oder bereits von Anbeginn vorhandene, sich jedoch weiter verschärfende Interessengegensätze zum Anlass für den Austritt oder zur Kooperationsverweigerung nehmen. Daraus folgen jedoch nicht zwingend hohe Opportunitätskosten. Vielmehr kommt es auf die Bedeutung des jeweiligen Politikfeldes und die Intensität der Zusammenarbeit an. Ist sie in beiden Fällen gering, so fallen auch die Opportunitätskosten für die Mitglieder eher gering aus. Umgekehrt ist in hochverflochtenen Staatengemeinschaften die Wahrscheinlichkeit eines Austritts eher gering, doch kann hier schon die Nichtbefolgung einzelner Vereinbarungen hohe Kosten für die Mitglieder verursachen. Sie steigen vor allem in Krisenphasen, wenn sich die Kooperation nur auf ein Politikfeld erstreckt, wohingegen die Verknüpfung von mehreren Politikfeldern ambivalente Kosteneffekte erzeugt. So kann Interdependenz im Krisenfall auch andere Kooperationsbereiche negativ beeinflussen, sie kann aber auch neue Handlungsspielräume durch die Verlagerung der Gemeinschaftsaktivitäten auf krisenresistentere Politikfelder eröffnen und so einem Kooperationsverbund genügend Substanz für sein Fortbestehen geben. Opportunistisches Verhalten und die dabei entstehenden Kosten können auf zweierlei Weise gesenkt werden. Einmal dadurch, dass die einer Kooperations-

vereinbarung zugrunde liegenden Normen im Laufe der Zeit solche Geltungsmacht entfalten, dass Staaten, die sich ihnen zu entziehen suchen, mit Sanktionen und Vergeltung zu rechnen haben, die ihnen so hohe Kosten auferlegen, dass sich *Exit*-Verhalten nicht auszahlt. Zum Zweiten lassen sich Opportunitätskosten auch durch vertragliche Regelungen mindern (Lake 1999). Verträge legen den Kooperationspartnern völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen auf. Sind diese etwa durch die Einrichtung einer Schiedsgerichtsbarkeit, die im Zweifelsfall auch Sanktionen verhängen kann, einklagbar, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Verträge auch eingehalten werden.

In beiden Fällen entstehen *Governance*-Kosten. Zum einen dadurch, dass Staaten die Voraussetzungen schaffen müssen, die Vereinbarungen innergesellschaftlich durchzusetzen, zum anderen aber auch durch die Bereitschaft der Kooperationspartner, zur Realisierung gemeinsamer Interessen Souveränität abzutreten, sowie gemeinschaftliche Institutionen und Organisationen aufzubauen, denen die Aufgabe obliegt, Informationen zu sammeln, das Übereinkommen umzusetzen, über seine Durchführung zu wachen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln. Die Bereitschaft zur Übernahme von *Governance*-Kosten hängt von mehreren Kontextfaktoren ab. Diese können sowohl auf einer systemischen als auch einer akteursbezogenen Ebene angesiedelt sein und ökonomischer, struktureller oder kognitiver Natur sein. Um einen ökonomischen Faktor mit systemischem Bezug handelt es sich beispielsweise bei den konjunkturellen Rahmenbedingungen. So sind die *Governance*-Kosten in wirtschaftlichen Boom-Phasen geringer als in Krisenphasen. Dies ist zunächst, aber keinesfalls ausschließlich, eine Frage der Perzeption. Während in Boom-Phasen die Wahrnehmung absoluter Gewinne dominiert, bestimmt in Krisenzeiten die Wahrnehmung relativer Verluste das Verhalten der Kooperationspartner. Doch auch objektiv steigen die *Governance*-Kosten: Auf der einen Seite schrumpfen in Krisen die Ressourcen, während auf der anderen Seite die *Governance*-Kosten allein schon dadurch steigen, dass *Exit*-Verhalten anderer – etwa durch kostspielige Zugeständnisse – vereitelt werden muss.

Das Entwicklungsniveau eines Staates lässt sich dagegen als eher akteursbezogener ökonomischer Kontextfaktor begreifen. Danach sind wohlhabendere Staaten eher als ärmere willens und in der Lage, *Governance*-Kosten zu tragen. Dies ist zunächst ebenfalls eine Frage der Wahrnehmung. In Anbetracht knapper Ressourcen und einer Vielzahl konkurrierender prioritärer staatlicher Aufgaben werden *Governance*-Kosten von den Regierungen und Öffentlichkeiten in Entwicklungsländern oftmals überbewertet. Damit einher geht eine verminderte Bereitschaft, für langfristige Gewinne höhere Anfangskosten zu übernehmen. Der politische Wille zur Übernahme von *Governance*-Kosten hängt daher auch damit zusammen, wie rasch Kooperationsgewinne realisiert werden können. Strukturelle Kontextfaktoren zielen auf die Beschaffenheit von Regionalorganisationen: ihren Verflechtungsgrad, die Größe der Organisation und die internen Machtverhältnisse. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um akteursbezogene Faktoren. Stark verflochtene Staaten sind beispielsweise mehr daran interessiert, *Exit*-Verhalten ihrer Partner zu vereiteln, und daher leichter bereit, höhere *Governance*-Kosten aufzubringen, wiewohl in diesem

Fall der hohe Grad der Interessenverklammerung die Neigung der Mitglieder, aus Vereinbarungen auszuscheren, bereits *a priori* in Grenzen halten müsste. Des Weiteren lässt sich eine Verbindung zwischen den *Governance*-Kosten und der Größe einer Organisation herstellen. Je mehr Mitglieder einem Staatenverbund angehören, desto langwieriger und aufwändiger gestaltet sich der Aushandlungsprozess und desto schwieriger ist das *Monitoring* der Vereinbarungen. Schließlich kommt es auf die Machtverhältnisse innerhalb eines Kooperationsverbundes und die sich daraus ergebende Verteilung der *Governance*-Kosten an. So lässt sich etwa im Sinne hegemonialer Stabilität argumentieren, dass Hegemone ein großes Interesse daran haben, zwischenstaatliche Zusammenarbeit nach den ihnen genehmen Spielregeln zu gestalten. Das erklärt ihre Bereitschaft, einen überproportionalen Anteil der entstehenden *Governance*-Kosten zu übernehmen. Kosten dieser Art mögen durch den Aufbau einer gemeinsamen Organisation, diplomatische Unterstützung der Partner oder handfester durch materielle Zuwendungen in Form von Militär-, Wirtschafts- und Entwicklungshilfe entstehen. Doch auch für die Klientelstaaten eines solchermaßen asymmetrisch gestalteten Verbundes entstehen *Governance*-Kosten, etwa in Form von Autonomie- und Souveränitätsverlusten.

Die durch einen *benign hegemon* inszenierte Kooperation funktioniert allerdings nur solange, wie für den Hegemon und die Klientelstaaten die *Governance*-Kosten die Opportunitätskosten – also die bei unilateralem Handeln entstehenden Kosten – auf lange Sicht nicht übersteigen. Für den Hegemon werden die *Governance*-Kosten auf Dauer untragbar, wenn die Kooperation der Klientelstaaten nicht mehr freiwillig erfolgt und sie nur durch massiven Druck oder gar Zwang aufrecht erhalten werden kann. Die Klientelstaaten ihrerseits sind nur an einer Kooperation interessiert, solange die sich aus der Zusammenarbeit ergebenden Gewinne die *Governance*-Kosten übersteigen. Die Opportunitätskosten sind in diesem Fall dann höher als die *Governance*-Kosten, die *Exit*-Bereitschaft nimmt ab. Doch selbst bei fortgesetzten Kooperationsgewinnen können die *Governance*-Kosten für sie auf ein intolerables Niveau ansteigen. Dies ist der Fall, wenn durch die Kooperation nationale Souveränität in einer Weise beschnitten wird, dass die Legitimität der Regierung ausgehöhlt wird. Eine solche Situation kann eintreten, wenn ein *malign hegemon* durch Ausübung von Druck konformes Partnerverhalten zu erzwingen sucht, oder wenn Dispute stets zugunsten des Hegemons gelöst werden und etwaige Sanktionen einseitig die Klientelstaaten treffen. Kooperationsmindernd wirken auch häufige und als willkürlich wahrgenommene Regeländerungen, mangelnder Informationsfluss sowie durch den Hegemon zu verantwortende Verteilungungerechtigkeiten. Unter derartigen Umständen ist davon auszugehen, dass Klientelstaaten nicht mehr bereit sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, neuen tunlichst aus dem Wege gehen und zu guter Letzt sogar den Verbund verlassen. Die *Governance*-Kosten können aber auch dann die Opportunitätskosten übersteigen, wenn es keinen Hegemon gibt, der diese Kosten übernimmt. Dies ist vor allem dort der Fall, wo die Mitglieder eines Verbundes ökonomisch schwach sind oder das wirtschaftlich leistungsfähigste Mitglied ein kleiner Staat ohne politischen Einfluss ist. Dagegen helfen in nichthegegonialen Kooperationsverbänden Arrangements wie die Strukturfonds der EU oder andere

Formen des Finanzausgleichs, die *Governance*-Kosten ökonomisch weniger entwickelter Mitglieder zu mindern.

Die hier gewählte theoretische Perspektive ist damit im Wesentlichen durch institutionalistische und rationalistische Grundmuster geprägt. Da es sich bei den zugrunde liegenden Kosten- und Nutzenkalkülen allerdings um zumeist nicht präzise messbare Größen handelt, ihnen mithin vielfach eine subjektive Dimension innewohnt, die sich ihrerseits wiederum aus der Wahrnehmung von historischen Erfahrungen, Identitäten, Rollenperceptionen und Rollenzuweisungen speist, fließen notwendigerweise auch kognitive Kontextfaktoren in die Argumentation ein. Denn es sind die von den Handlungsträgern internalisierten Ideen und Weltbilder (Goldstein/Keohane 1993; Jachtenfuchs 1995), die den Bewertungsmaßstab für die gegenüber anderen Akteuren verfolgten Interessen abgeben. In sie fließen sowohl die zu politischer Kultur geronnenen innerstaatlichen Entscheidungsabläufe als auch Bewertungen mit systemischem Bezug ein – etwa dergestalt, ob das internationale System als anarchisch wahrgenommen wird oder nicht. Dennoch überwiegt bei den kognitiven Faktoren der Akteursbezug, da die sich aus zwischenstaatlichen Interaktionen ergebende Erfahrungswelt innenpolitisch verarbeitet und erst darüber vermittelt in außenpolitisches Handeln umgesetzt wird. Innenpolitische Kräfteverhältnisse und historischer Erfahrungsbestand entscheiden dabei darüber, inwieweit Staaten zu Souveränitätsverzicht bereit sind.

Zusammengefasst lassen sich die bisher angestellten theoretischen Überlegungen in die folgenden Hypothesen überführen:

- (1) Der Institutionalisierungsgrad ist keine hinreichende, sondern allenfalls eine notwendige Bedingung für das Krisenverhalten von Regionalorganisationen.
- (2) Unabhängig vom Institutionalisierungsgrad steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Regionalorganisationen Krisen ohne große Performanzeinbußen überstehen, wenn die Opportunitätskosten potenziell hoch sind und die zu ihrer Senkung notwendigen *Governance*-Kosten langfristig nicht die Opportunitätskosten übersteigen.
- (3) Die Bereitschaft, *Governance*-Kosten zu übernehmen, hängt von ökonomischen, strukturellen und kognitiven Kontextfaktoren ab: Die Mitgliedsstaaten sind vergleichsweise wohlhabend, sie können rasche Kooperationsgewinne erwarten, sie sind ökonomisch vergleichsweise stark verflochten, der Kooperationsverbund umfasst nur wenige Mitglieder und ist vorzugsweise hegemonial strukturiert, und die politische Kultur der Mitgliedsstaaten lässt Souveränitätsverzicht zu.

3. *Vor der Asienkrise: Globalisierung, Regionalismus und die Ausdifferenzierung der internationalen Beziehungen*

Ein für die internationale Politik bedeutsames Ergebnis der Globalisierung ist die durch sie beschleunigte funktionale und räumliche Ausdifferenzierung des internationalen Systems. Eine funktionale Antwort, die im Rahmen der hier behandelten Thematik aber nicht weiter verfolgt zu werden braucht, ist die Bildung von internationalen Regimen in einzelnen Politikfeldern wie im Bereich des Welthandels, der

Rüstungskontrolle, der Nichtweiterverbreitung, der Meeresnutzung, des Weltraums und im Umweltbereich, um nur einige besonders geläufige Beispiele herauszugreifen (Krasner 1983; Kohler-Koch 1989; Müller 1993; Rittberger/Mayer 1997; Hasenclever/Rittberger/ Mayer 2000). Der zweite und für unsere Zwecke interessantere Ausdifferenzierungsprozess der internationalen Politik ist räumlicher Natur. Mit der Globalisierung entstand ein tief gestaffeltes Mehrebenensystem der *global governance* (Messner/Nuscheler 1996), das über den Flickenteppich internationaler Regime hinaus erste Anzeichen funktionaler Verzahnung erkennen ließ. Dessen globale, multilaterale und damit zugleich höchste Ebene – zu nennen wären hier etwa die Vereinten Nationen, die Welthandelsorganisation (WTO), der Internationale Währungsfonds (IWF), die G-7/8, die Blockfreienbewegung, etc. – verzeichnete in der Nachkriegszeit ein sprunghaftes organisatorisches Wachstum (Shanks et al. 1996; Zürn 1998).

Viele spricht indes dafür, dass globale Regime und Organisationen angesichts der Proliferation von Akteuren und technisch zunehmend diffiziler Verhandlungsmaterien⁸ immer häufiger in eine Komplexitätsfalle gerieten. Die Konsequenz waren Entscheidungsblockaden und mit den in ihnen zum Ausdruck kommenden Effizienzdefiziten ein allmählicher Legitimitätsverfall (Rüländ 1996, 1999). Es war daher kein Zufall, dass sich in den Achtzigerjahren eine Verlagerung von Entscheidungsbereichen auf regionale Ebenen abzuzeichnen begann.⁹ Was eine Region konstituiert, blieb indes aus politikwissenschaftlicher Sicht umstritten. Klar war nur, dass es sich zunächst um internationale, also Makro-Regionen handelte. Diese sind jedoch keineswegs ausschließlich naturräumlich vorgegeben, sondern soziale Konstrukte. Bausteine der Regionenbildung sind auf gemeinsamen historischen Erfahrungen und kulturellen Werten beruhende kollektive Identitäten – vor allem der Eliten –, bereits bestehende funktionsspezifische organisatorische Verflechtungen und die Dichte ökonomischer und sozialer Transaktionen (Daase 1993; Hänggi 1998, 1999; Higgott 1998).

Wie eingangs angedeutet, kennzeichnen diesen *Neuen Regionalismus* zwei Trends: erstens ein sprunghaftes Wachstum regionaler Organisationen in allen Teilen der Welt und zweitens eine zunehmende Ausdifferenzierung der regionalen Interaktionsebenen. Vorreiter dieser zweiten Regionalismuswelle war allerdings wie schon in den Fünfziger- und Sechzigerjahren einmal mehr die Europäische Gemeinschaft (EG), die sich mit ihrem Binnenmarktprojekt und der Währungsunion gegen die steife neoliberale Brise zu wappnen suchte, die in der Reagan-Ära von der anderen Seite des Atlantiks nach Europa herüberzuwehen begann. Im Windschatten der EG zogen andere Weltregionen nach. Die doppelte Furcht vor einer »Festung

8 Wie neuerdings etwa die E-Commerce-Materie.

9 Diesem Befund scheint die empirische Analyse von Shanks et al. (1996) zu widersprechen. Deren Resultate lassen jedoch viele Fragen offen. So deckt der Untersuchungszeitraum nur die Anfangsphase des *Neuen Regionalismus* ab. Wenn also global operierende internationale Organisationen schneller wachsen als regionale, lässt sich dann daraus ableiten, dass die funktionale Ausdifferenzierung unter Globalisierungsbedingungen rascher voranschreitet als die räumliche? Oder verbergen sich hinter dem prozentualen Rückgang regionaler Organisationen Regimeverknüpfungen?

Europa« und dem Scheitern der Uruguay-Runde löste im Zusammenspiel mit den zuvor dargelegten allgemeineren Überlegungen zahlreiche regionale Initiativen aus: Neue Regionalorganisationen wie das North American Free Trade Agreement (NAFTA), der Mercado Común del Sur (MERCOSUR) und die South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) entstanden, während bestehende wie die ASEAN, die Economic Cooperation Organization (ECO), die Southern African Development Cooperation (SADC) oder der Andenpakt Prozesse der Intensivierung, der Erweiterung oder Neubelebung durchliefen (Palmer 1991; Hurrell 1995; Wyatt-Walter 1995; Schirm 1996; Dieter 1997).

Dass dieser *Neue Regionalismus* eine Kooperationskultur kreierte, deren Merkmale dezentrale, schwache Institutionen und *soft legalization* sind (Abbott/Snidal 2000), hängt mit dem ihm eigenen Verhältnis von Opportunitäts- und *Governance*-Kosten zusammen. Zwar ist die Wahrscheinlichkeit von *Exit*-Verhalten der Mitglieder vergleichsweise groß, doch bleiben die damit verbundenen Opportunitätskosten trotzdem eher gering. Während sich die größere *Exit*-Wahrscheinlichkeit primär aus der politischen und wirtschaftlichen Heterogenität der zweiten Regionalisierungswelle ergibt, erklären sich die vergleichsweise niedrigen Opportunitätskosten aus der geringen intraregionalen Verflechtung und der Begrenzung der Kooperation auf wenige Politikfelder. So liegt bei den meisten dieser neuen Regionalorganisationen der Anteil des intraregionalen Handels am Gesamthandelsaufkommen unter 10%. Mit circa 20% intraregionalen Handel ist die Interessenverklammerung in der ASEAN noch eine der größten.¹⁰ Damit sinkt zugleich die Bereitschaft, hohe *Governance*-Kosten auf sich zu nehmen. Ungünstige ökonomische Kontextfaktoren mindern diese Bereitschaft noch mehr. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass die meisten neuen Regionalorganisationen außerhalb der wohlhabenden OECD-Welt gegründet wurden und ihre Mitglieder daher nur über sehr begrenzte Ressourcen verfügen, die sie nur dann in Form von *Governance*-Kosten zu investieren bereit sind, wenn sie schnell realisierbare und signifikante Kooperationsgewinne erwarten dürfen. Angesichts der oben bereits erwähnten geringen wirtschaftlichen Verflechtung und Komplementaritäten bleiben diese freilich bescheiden, so dass ein Ausscheren einzelner Staaten aus Kooperationsabsprachen weder für den Kooperationsverbund als ganzen noch für die einzelnen Mitglieder unmittelbar existenzbedrohend ist.

Auf der strukturellen Ebene kommt hinzu, dass die meisten dieser neuen Regionalorganisationen über keinen Hegemon oder *external federator* verfügen, der bereit wäre, diese Kosten zu übernehmen. Im Gegenteil: Brasilien, Südafrika und Indien ließen sich nur widerstrebend in Regionalorganisationen einbinden – einmal ganz davon abgesehen, dass ihnen die ökonomische Statur fehlt, eigene *Governance*-Kosten und die anderer in nennenswertem Umfang zu tragen. Auch einen intraregionalen Finanzausgleich oder Strukturfonds, die einen Anreiz zur Übernahme höherer *Governance*-Kosten schaffen könnten, sucht man in den Verbänden der zweiten

10 Klammert man allerdings Singapur aus diesen Berechnungen aus, so reduzierte sich der Intra-ASEAN-Handel auf 4-6%. Siehe Dreis-Lampen (1998: 95).

Regionalismuswelle vergebens. Gering bleibt die Bereitschaft zur Übernahme von *Governance*-Kosten auch dann, wenn – wie innerhalb der Triade – der *Neue Regionalismus* in Form subsidiärer Organisationen auftritt, deren Hauptfunktion in der Vorbereitung von Beitrittskandidaten auf bevorstehende Erweiterungen der Vorreiterorganisationen besteht. Die Central European Free Trade Area (CEFTA) und der Ostseerat sind typische Beispiele solcher »Wartesäle«. Mehr als eine Minimalinstitutionalisierung ist unter diesen Umständen kontraproduktiv und würde vom eigentlichen Ziel des EU-Beitritts ablenken.

Ein weiterer, die Bereitschaft zur Übernahme nennenswerter *Governance*-Kosten prägender Faktor ist die Tatsache, dass der *Neue Regionalismus* zugleich ein »multipler Regionalismus« ist (Bowles 1997). Dies bedeutet, dass etliche Staaten Mitglied in mehreren, zuweilen sogar konkurrierenden Regionalorganisationen sind. Je nach Interessenlage kommen diesem multiplen Regionalismus sehr unterschiedliche Funktionen zu. Für viele Dritte-Welt-Staaten signalisiert er ein Vertrauensdefizit in die Effizienz neuer Regionalorganisationen mit sehr heterogenen Interessenlagen, das durch Mehrfachmitgliedschaften kompensiert wird. Zugleich lässt er sich aber auch vorzüglich in sicherheitspolitisch motivierte Gleichgewichtsspiele einbeziehen. Beispielhaft dafür sind die gleichzeitige Mitgliedschaft Thailands in der ASEAN und der 1997 gegründeten Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Thailand Economic Cooperation (BIMSTEC), die beide Balancefunktionen gegenüber der VR China wahrnehmen, oder Pakistans Mitgliedschaft in der SAARC und der ECO, die nur vor dem Hintergrund des spannungsgeladenen Verhältnisses zum Erzfeind Indien gesehen werden kann.

Noch entscheidender ist freilich, dass den Institutionen des *Neuen Regionalismus* sowohl im Bereich der wirtschaftlichen als auch der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit primär das Motiv der Gegenmachtbildung zugrunde liegt. Dieses Verhalten ist – und hier sind wir bei den kognitiven Kontextfaktoren angelangt – Reflex tief internalisierter historischer Erfahrungen, die in kooperationsmindernde realpolitische Handlungsmuster umgesetzt werden. Wenn, wie etwa in weiten Teilen Asiens, sakral legitimierte ethnozentrische Weltbilder und Herrschaftslehren die Wahrnehmung der Außenwelt bestimmten, ist das Denken in Kategorien von Macht- und Realpolitik geradezu vorprogrammiert (McCloud 1986, 1995; Rüländ 1995). Macht- und Gleichgewichtsdanken bestimmen daher auch primär den Respons auf den wachsenden wirtschaftlichen Globalisierungsdruck. So wird etwa der verschärfte ökonomische Wettbewerb von kleineren und wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern gerade in Krisenphasen als »ökonomischer Krieg« wahrgenommen. Insofern erhoffen sich vor allem diese Staaten aus dem *Pooling* von Ressourcen mehr Verhandlungsmacht in globalen, multilateralen Foren. Regionale Zusammenarbeit bietet ihnen unter den Bedingungen eines als Nullsummenspiel wahrgenommenen wirtschaftlichen Wettbewerbs eine Chance, internationalen Investoren hinreichend attraktive Anlagebedingungen und Skaleneffekte zu bieten und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit in der verschärften Standortkonkurrenz zu bewahren.

Oft findet die ökonomische Gegenmachtsbildung ihr Pendant in sicherheitspolitischem Gleichgewichtsdenken. Während sich beispielsweise die Intensivierung der ASEAN-Kooperation zu Beginn der Neunzigerjahre mit plausiblen Argumenten als Anpassung an wachsenden wirtschaftlichen Konkurrenzdruck interpretieren lässt, scheidet diese Lesart für die 1995 begonnene Erweiterung angesichts der wirtschaftlichen Rückständigkeit der neuen Mitglieder weitgehend aus. Sie ist vielmehr im Sinne eines präventiven *Containment* der VR China, aber auch als Akt zur Aufrechterhaltung des intraregionalen Kräftegleichgewichts zu deuten (Rüland 1998, 2000). Gleichfalls der Ausbalancierung vermuteter chinesischer Hegemonialambitionen dient die 1997 gegründete BIMSTEC, während die CEFTA jenseits der auf den EU-Beitritt gerichteten Zielsetzungen ihrer Mitglieder auch ein Ausfluss des Sicherheitsstrebens gegenüber Russland ist. Wieder andere Regionalorganisationen dienen als Vehikel der Einflussnahme politisch isolierter regionaler Vormächte. Die angesichts ihres steinigen Weges nach Europa von der Türkei forcierte Schwarzmeerkooperation und die ECO mögen für diesen Typ regionaler Kooperation stehen. Mit ihnen versucht die Türkei, ihren Einfluss in die kaukasischen und zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu projizieren. Gleichgewichtspolitik und Gegenmachtbildung sind indes häufig eher kurzfristig angelegt. Mit der Veränderung der Machtgleichung, die in der Wahrnehmung der Akteure bereits durch eine tatsächliche oder vermeintliche asymmetrische Verteilung der Kooperationsgewinne herbeigeführt werden mag, schwindet häufig zugleich auch die Einsicht in den Nutzen und das Interesse an einer Kooperation. Aus dieser Perspektive macht es wenig Sinn, ohnehin knappe Ressourcen in den Aufbau aufwändiger gemeinsamer Institutionen zu stecken. Damit bleiben auch – anders als etwa von Abbott/Snidal (2000) prognostiziert – institutionelle Lerneffekte, die das Verhalten der Mitgliedsstaaten beeinflussen, vergleichsweise gering (Abbott/Snidal 2000: 423).

Aber auch innenpolitische Befindlichkeiten, sich aus der herrschenden politischen Kultur herleitende Faktoren, schränken die Bereitschaft zur Übernahme von *Governance*-Kosten beträchtlich ein. Dazu zählt beispielsweise die Tatsache, dass viele der von der zweiten Regionalismuswelle erfassten Staaten erst vor wenigen Jahrzehnten die Unabhängigkeit erlangt haben. Dass deren Eliten angesichts eines oft noch nicht vollständig abgeschlossenen Nationenbildungsprozesses nur geringe Neigung verspüren, die teilweise unter großen Opfern erstrittene Eigenstaatlichkeit schon wieder an supranationale Organisationen abzutreten, erfordert wenig Phantasie. Die damit verbundenen *Governance*-Kosten sind für sie untolerierbar hoch, da sie angesichts leicht entflammbarer nationalistischer Emotionen rasch den Bestand der betreffenden Regierungen in Frage stellen. Dennoch schließt dieses außenpolitische Autonomiestreben ein gewisses Maß an Souveränitätsverzicht nicht völlig aus: dann nämlich, wenn Regierungen ihre Nachfolger auf eine bestimmte Politik, etwa wirtschaftliche Liberalisierung, festlegen wollen. Zu diesem Zweck – freilich nur im Rahmen des gesellschaftlich Tolerierbaren – werden höhere *Governance*-Kosten zur Begrenzung der Opportunitätskosten in Kauf genommen. Dem steht jedoch entgegen, dass schwache innerstaatliche Institutionen ein Merkmal vieler Entwicklungsgesellschaften sind (Huntington 1968). Die politischen Institutionen werden damit integraler Bestandteil

der tagespolitischen Auseinandersetzung. Manipulierbare Institutionen indes verfügen über wenig Legitimität. Da institutionelle Schwäche in aller Regel gepaart ist mit fehlender Rechtsstaatlichkeit, rechtsfreien Räumen und Rechtsunsicherheit, tun sich die Regierungen der betreffenden Staaten schwer, Kooperationsabsprachen innenpolitisch durchzusetzen. Die Nichteinhaltung von Kooperationsabsprachen kann im ungünstigen Falle Sanktionen nach sich ziehen, was wiederum ein Grund mehr ist, warum viele der neuen Regionalorganisationen auf strikte Verifizierungsmaßnahmen, Schiedsgerichtsbarkeit und Sanktionen verzichten.

3.1. Neue regionale Vermittlungsinstanzen

Mit ihrer Proliferation im Zuge des *Neuen Regionalismus* begannen viele Regionalorganisationen zunehmend, eigenständige Akteursqualität zu entwickeln und Beziehungen untereinander herzustellen. Auf diese Weise entstanden in den Neunzigerjahren als Novum der internationalen Politik inter- und transregionale Kooperationsstrukturen (Rüland 1996, 1999, 2001; Maull 1997; Maull/Tanaka 1997; Roloff 1998, 2001; Hänggi 1998, 1999, 2000; Higgott 1998; Aggarwal 1998, 2001). Interregionale Dialoge (hierunter fallen beispielsweise die ASEAN-EU-, EU-MERCOSUR-, ASEAN-MERCOSUR-Dialoge, der San-Jose-Prozess, etc.) und transregionale Konsultationsforen wie die Asia-Pacific Economic Cooperation, (APEC), das Asia-Europe Meeting (ASEM) und die Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation (IOR-ARC) vermitteln zwischen globaler und regionaler Politikebene. Zugleich übernehmen sie für die in der Komplexitätsfalle gefangenen globalen Organisationen wichtige Vorkläruns- und Entlastungsfunktionen, Aufgaben des *agenda-setting* sowie des *institution-building* (Rüland 1996, 1999; Maull 1997; Maull/Tanaka 1997). In einigen Fällen, zu nennen sind der Abschluss der Uruguay-Runde und das 1996 vereinbarte Informationstechnologie-Abkommen (ITA), leisteten sie auf diese Weise tatsächlich wichtige Beiträge zur globalen Regimebildung. Doch mehr als diese im Sinne eines institutionalistischen Theorieverständnisses zentralen Aufgaben nahmen sie vor der Asienkrise auch Balancefunktionen wahr (Roloff 1998, 2001). So ist die Gründung von ASEM eine Reaktion auf die zeitweilig von den USA forcierte APEC und das North American Free Trade Agreement (NAFTA), die Neue Transatlantische Agenda von 1995 ein Respons auf ASEM und APEC, die 1997 aus der Taufe gehobene IOR-ARC eine Reaktion auf alle drei transregionalen Triadenverbindungen. Dass inter- und transregionale Foren mithin vorwiegend Balancefunktionen wahrnehmen, führt wie schon bei den Regionalorganisationen zu vergleichsweise niedrigen Opportunitätskosten und analog auch zu geringer Bereitschaft, *Governance*-Kosten zu übernehmen. Diese Bereitschaft wird durch strukturelle Kontextfaktoren weiter gemindert. So ist beispielsweise festzuhalten, dass inter- und transregionale Foren noch heterogener sind als die ohnehin schon disparaten Institutionen der meisten neuen Regionalorganisationen. Die Heterogenität wird dadurch noch vergrößert, dass anders als während des ersten Regionalisierungsschubs in den Sechzigerjahren nun vermehrt Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam unter dem Dach regionaler Foren zusammenarbei-

ten.¹¹ Die Gründe für dieses Zusammengehen liegen vornehmlich im Bestreben der Industriestaaten und global operierender, transnational organisierter Unternehmen, die Kapitalverwertungsbedingungen in den Staaten des Südens zu verbessern und damit die Kosten für weitere Markterschließungen zu senken. Den Regionalorganisationen wird dabei die Aufgabe zuteil, in Gesellschaften mit einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit und politischen Risiken all jenen Normen und Regeln zur Durchsetzung zu verhelfen, die Investoren aus den Gesellschaften der Triade Erwartungsverlässlichkeit und Berechenbarkeit sichern (Bowles 1997).

Angesichts der Größe dieser Foren mit oft deutlich über 20 Mitgliedern und der schon erwähnten geringen Opportunitätskosten ist die Bereitschaft von Hegemonen gering, *Governance*-Kosten zu übernehmen. Dennoch lässt sich sowohl am Beispiel der APEC als auch partiell von ASEM zeigen, dass die Industrieländer aufgrund oben genannter Interessen eine stärkere Verregelung dieser Beziehungen anstreben und dafür bereit sind, in Maßen höhere *Governance*-Kosten auf sich zu nehmen. Die meisten Entwicklungsländer hingegen sehen darin eine empfindliche Beschneidung ihrer Handlungsautonomie. Angesichts dieser Interessengegensätze verwundert es wenig, dass inter- und transregionale Institutionen zugleich Arenen der Auseinandersetzung um die Definitionsmacht über ordnungspolitische Rahmenbedingungen sind. Während dabei das Bemühen der EU, die eigenen Institutionen zu exportieren, im Falle des MERCOSUR auf vergleichsweise günstigen Nährboden fällt (Bessa-Rodrigues 1999: 84), gelang es vor Ausbruch der Asienkrise weder ihr noch den USA, die eigenen Kooperationsprinzipien auf jene Institutionen zu übertragen, die sie gemeinsam mit der asiatischen Seite formierten. Dies gilt für ASEM, APEC und das ASEAN Regional Forum (ARF) gleichermaßen (Johnston 1998; Abbott/Snidal 2000: 450; Garofano 2002). Vielmehr gestaltete sich in all diesen Foren transregionale Zusammenarbeit auf der Grundlage der von der ASEAN gesetzten Spielregeln. Die ASEAN vermochte dabei im Verbund mit anderen asiatischen Staaten ihr wirtschaftliches Hochwachstum in politische Definitionsmacht umzumünzen. Für die entsprechenden inter- und transregionalen Foren bedeutet dies, dass auch sie über einen niedrigen Institutionalisierungsgrad nicht hinaus kamen.

Auch die kognitiven Kontextfaktoren wirken in Richtung schwacher Institutionalisierung. So wird in der Literatur verschiedentlich zu Recht darauf verwiesen, dass inter- und transregionale Foren regionale kollektive Identitäten stärken (Gilson 1998; Hänggi 2000). Während die EU über ihren Wertekanon Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in der Interaktion mit anderen Regionalorganisationen tatsächlich integrationsvertiefende Effekte zu erzielen vermochte, haben sich im pazifischen Asien kollektive Identitäten in dezidiert Abgrenzung zu jenen der EU herausgebildet. Kollektive Identitäten werden hier angesichts großer Interessendiversität allerdings durch den kleinsten gemeinsamen Nenner begrenzt, der in erster Linie seinen Ausdruck im Bestreben findet, Gegenmacht in internationalen Foren bilden zu können. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch unterhalb der Ebene von Regionalorganisationen im Zuge des *Neuen Regionalismus* zwi-

11 Beispiele sind die NAFTA, die APEC, das ASEM, das ARF oder auch die IOR-ARC.

schenstaatliche Vermittlungsinstanzen proliferierten (Hrbek/Weyand 1994; Nölke 2000). Dabei handelt es sich um subregionale Kooperationsmechanismen, die zumeist grenzübergreifende Verbindungen an den Nahtstellen und Außengrenzen regionaler Organisationen herstellen. Beispielhaft dafür mögen in Europa die Euroregionen (Hrbek/Weyand 1994), in Südost- und Ostasien die so genannten Wachstumsdrei- und -vierecke (Marty 1996), in Nordamerika die Grenzregionen der USA zu Mexiko und Kanada (Nölke 2000) stehen.¹² Doch wiederum sind die europäischen Verbünde durchweg stärker institutionalisiert als jene im pazifischen Asien. Dies hat mehrere Ursachen. So sind in Europa die grenzübergreifenden Kooperationen lokaler Gebietskörperschaften Ausdruck integrationsbedingter Handlungsinterdependenzen, die Euroregionen entlang der EU-Ostgrenze Teil eines komplexen Stabilisierungs- und Erweiterungsregimes (vgl. hierzu Röger 2000). In Asien hingegen entstand subregionale Kooperation eher dann, wenn sich Regionalorganisationen als unfähig erwiesen, auf nationale Egoismen gründende Blockaden wirtschaftlicher Integration zu durchbrechen. Darüber hinaus fungieren sie als halberzige Versuche zur Erschließung von Hinterlandregionen, wo nationalstaatliche Regionalpolitik versagte. Angesichts nicht abgeschlossener Nationenbildungsprozesse, dem ungebrochenen Vorherrschen zentralistisch-unitarischer Regierungssysteme und der manischen Furcht der Zentralregierungen vor den zentrifugalen Kräften separatistischer Bewegungen operieren alle diese subregionalen Kooperationsvereinbarungen auf der Basis des institutionellen Minimums. Da es sich außerhalb Europas bei den subregionalen Institutionen ohnehin nur um Ersatzlösungen handelt, werden die Opportunitätskosten niedrig veranschlagt, so dass auch die Bereitschaft zur Übernahme von *Governance*-Kosten verhalten bleibt.

4. *Nach der Asienkrise: Internationale Beziehungen im Zeichen der Regression*

Nachdem in den vorausgegangenen Ausführungen die globalisierungsbedingte Entstehung neuer internationaler Ordnungsstrukturen dargestellt und zugleich gezeigt wurde, dass sie von wenigen Ausnahmen abgesehen (NAFTA, mit erheblichen Abstrichen MERCOSUR) durchweg nur schwache Institutionen hervorbrachten, geht es nun darum, die Auswirkungen von (Globalisierungs-)krisen auf die neuen Regionalorganisationen und die internationalen Beziehungen zu analysieren. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht dabei die Asienkrise, doch soll aus Vergleichsgründen zumindest ein kursorischer Blick auch auf die EWS-, die Mexiko- und die Brasilienkrise geworfen werden.

Bis zum Ausbruch der Asienkrise im Juli 1997 gehörten Ost- und Südostasien zu den Gewinnern der Globalisierung. Indikatoren dafür waren ein sprunghaftes Exportwachstum mit jährlichen Zuwachsraten, die sich zeitweise in Größenordnungen zwischen 30% und 40% bewegten, und ein massiver Zustrom ausländischer

12 Auch in Süd- und Zentralasien sind subregionale Kooperationen dieser Art in rudimentärer Form entstanden.

Direktinvestitionen, der nach dem New-York-Plaza-Abkommen 1985 vor allem aus Ostasien gespeist wurde. Nach der Deregulation der Finanzmärkte Anfang der Neunzigerjahre wurden Ost- und Südasiens *emerging markets* immer mehr auch zum Anlageziel für Portfolio-Investitionen. Das Resultat dieser fortschreitenden Integration in die internationalen Güter- und Kapitalmärkte waren über zwei Jahrzehnte hinweg präzedenzlos hohe jährliche Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts um 7%. Sie lagen damit um das Zweifache über dem nordamerikanischen und um das Dreifache über dem europäischen Wirtschaftswachstum. Die Durchsickereffekte dieses Wachstums reichten zwar nicht annähernd aus, den geschaffenen Wohlstand regional und sozial gerecht zu verteilen, wohl aber um die Armutsraten signifikant zu senken und damit den auf ökonomischer Performanz gründenden tradierten Legitimitätsvorstellungen zu entsprechen.

Die Asienkrise transformierte gewissermaßen über Nacht Wirtschaftswunderländer¹³ in Krisenstaaten. Binnen Jahresfrist schrumpften die Volkswirtschaften Indonesiens um 13,2%, Thailands um 8%, Malaysias um 7,5% und Südkoreas um 6%. Es ist an dieser Stelle weder möglich noch angesichts einer ohnehin kaum mehr überschaubaren Literatur nötig, auf die Kontroversen über die Ursachen der Asienkrise einzugehen.¹⁴ Hier genügt vollauf, auf die vielschichtige Verkettung interner und externer Krisenauslöser zu verweisen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang eine 1996 einsetzende unerwartete Verschlechterung der Außenhandelsposition einiger südostasiatischer Volkswirtschaften, allen voran Thailands, eine galoppierende, kurzfristige, nicht gegen Wechselkursrisiken abgesicherte Auslandsverschuldung der Privatwirtschaft, die in Verbindung mit innenpolitischen Strukturdefiziten internationale Währungsspekulanten geradezu magisch anzog, das Versagen der internationalen *Rating*-Agenturen und die panikartige Kapitalflucht der ausländischen Anleger, nachdem die Krise mit der Freigabe und dem darauffolgenden dramatischen Kursverfall des thailändischen Baht im Juli 1997 einmal offenkundig geworden war. Zugleich hatten der Dominoeffekt der Krise ebenso wie die weltweiten Krisenauswirkungen nachdrücklich die hochgradige – freilich asymmetrische – Interdependenz globalisierter Volkswirtschaften demonstriert. Dies lässt den Rückschluss zu, dass Nationalstaaten, schwache zumal, nur geringe Chancen besitzen, externe Schocks dieser Größenordnung aus eigener Kraft zu bewältigen. Damit sind zwischenstaatliche Zusammenarbeit und das Krisenmanagement internationaler Organisationen gefordert.

Vor allem die Institutionen des *Neuen Regionalismus* haben die Bewährungsprobe der Asienkrise jedoch nicht bestanden. Sie befinden sich seither in einer tiefen Sinnkrise. Die Asien- und auch die ihr nachfolgende Brasilienkrise haben das ausdifferenzierte System des Regionalismus nachhaltig erschüttert. Dies gilt in allererster Linie für den Regionalismus im asiatisch-pazifischen Raum, mit der nun auf die

13 So der Titel einer vielgelesenen Weltbankpublikation, vgl. World Bank (1993).

14 Vgl. hierzu in einem wachsenden Literaturfundus u.a. Montes (1997); Rosenberger (1997); Weggel (1997); Dieter (1998, 1999); Henderson (1998); Jomo (1998); McLeod/Garnaut (1998); Draguhn (1999); Wolff (2000); Spanger (2000); Dosch/Faust (2000); Rüländ (2000).

Brasilienkrise folgenden Argentinienkrise aber immer mehr auch für Lateinamerika. Man mag nun die ASEAN nicht unbedingt als Produkt des *Neuen Regionalismus* ansehen, sollte dabei aber nicht vergessen, dass auch sie in den Neunzigerjahren tiefgreifende Veränderungen durchlief. Gerade ihr als Regionalorganisation mit dem größten Prestige in Asien wäre naturgemäß eine Schlüsselrolle beim Krisenmanagement zugefallen. Sie war damit jedoch in jeder Hinsicht überfordert. Der gegen diese Argumentation bisweilen erhobene Einwand, die Regionalorganisationen des pazifischen Asien seien nicht für diese Art von Krisenbewältigung geschaffen worden, zielt am Kern der Problematik vorbei. Denn wie bereits dargelegt, stand sowohl hinter den Neugründungen als auch den Erweiterungen und Intensivierungen regionaler Zusammenschlüsse das primäre Motiv, sich gegen Globalisierungsrisiken zu wappnen. So wäre denn durchaus vorstellbar gewesen, dass die ASEAN als kollektiver Akteur die Krisenländer in ihrem Tauziehen mit dem IWF um günstigere *bail out*-Bedingungen unterstützt hätte. Eben dies geschah nicht; wohl auch deswegen, weil einzelne Mitglieder wie Singapur befürchteten, eine Konfrontation mit dem IWF würde sich nachteilig auf den eigenen Wirtschaftsstandort auswirken.

So ebte denn eine kurze Solidaritätsphase unmittelbar nach Ausbruch der Krise rasch ab (Funston 1998, 1999; Acharya 1999; Wesley 1999). Stattdessen bestimmten zunehmend ruppigere Schuldzuweisungen und unilaterale Handlungen den Umgang miteinander. Damit lässt sich, was Miles Kahler mit wenig überzeugenden Argumenten zu bestreiten scheint (Kahler 2000: 570-571), im konkreten Krisenfall nachweisen: Die Staaten der Region votierten angesichts der Krise tatsächlich für die *Exit*-Variante. Darüber können auch die auf den ASEAN-Gipfeln in Hanoi (1998) und Manila (1999) beschlossenen Schadensbegrenzungsmaßnahmen nicht hinwegtäuschen. Sie stützen sich ausschließlich auf die in Krisenphasen wenig wirksame *peer group pressure* und sind im Wesentlichen an die Adresse der ausländischen Investoren gerichtet. Dass mit Singapur und Malaysia ausgerechnet die beiden wohlhabendsten Staaten des Verbundes eigene Wege gehen, musste sich auf den Gemeinschaftssinn der anderen Mitglieder besonders demotivierend auswirken. So verhängte Malaysia im September 1998 ohne Konsultation seiner Partner Kapitalverkehrskontrollen und schädigte damit sowohl den Finanzplatz Singapur als auch den Nachbarn Thailand auf nachhaltige Weise, dessen Süden in erheblichem Maße vom kleinen Grenzhandel mit Malaysia lebt. Mit der Ankündigung, seine Automobilindustrie bis zum Jahre 2005 – drei Jahre länger als vereinbart – dem Zollabbauregime der AFTA zu entziehen, hat Malaysia nun eine noch brisantere Entwicklung eingeleitet. Werden aber eingegangene Verpflichtungen erst einmal aufgekündigt, leiten die anderen Mitglieder daraus die Berechtigung ab, ihrerseits all jene Konzessionen zurückzunehmen, die ihnen selbst erhebliche Liberalisierungskosten auferlegen. Und in der Tat: Thailand, dessen prosperierender Automobilsektor Hauptleidtragender der malaysischen Maßnahme ist, droht nun seinerseits mit Vergeltung und erwägt, seine Palmölindustrie aus der Liberalisierung herauszunehmen, wodurch wiederum der malaysischen Volkswirtschaft großer Schaden zugefügt würde. Die Philippinen denken über besondere Schutzmaßnahmen für ihre im Entstehen begriffene petrochemische

Industrie¹⁵ nach, und auch die indonesische Industrie- und Handelskammer forderte wiederholt eine Aussetzung der Handelsliberalisierung.¹⁶

Aber mehr noch als diese Trends verdeutlicht die durch die Krise ausgelöste Debatte über die ASEAN-Kooperationsprinzipien den Rückzug aus eingegangenen Verpflichtungen. Sowohl die Philippinen als auch Thailand haben in der Vergangenheit mehr oder minder explizit die identitätsstiftenden Normen des *ASEAN Way* in Frage gestellt. Dies gilt vor allem für das Nichteinmischungsgebot, das Thailand angesichts zunehmender grenzübergreifender Problemlagen durch ein *flexible engagement* ersetzt sehen wollte. Die Handlungsunfähigkeit der ASEAN während der Osttimor-Krise ist beredter Ausdruck dieses Prinzipienstreits. Auch der dritte informelle ASEAN-Gipfel, der im November 1999 in Manila stattfand, vermochte entgegen manch voreiliger Prognose und entgegen Kahlers (2000: 571) Behauptung, keine Trendwende zu bewirken. Gewiss, die ASEAN-Regierungschefs übten massiven Druck auf den seinerzeit frisch gekürten indonesischen Präsidenten Abdurrahman Wahid aus, wegen der befürchteten Signalwirkung für Separatisten im eigenen Land nach Osttimor kein weiteres Unabhängigkeitsreferendum, etwa in der Bürgerkriegs-provinz Aceh, zuzulassen. Doch die in Manila beschlossene sicherheitspolitische »Troika« der ASEAN wird angesichts der vielen daran gebundenen Kautelen kaum eine Abkehr vom überkommenen Souveränitätsprinzip einleiten.¹⁷ So wird denn allzu verständlich, warum derzeit die Existenzberechtigung der ASEAN in Teilen der Medien und der akademischen Welt so vehement wie nie zuvor in Frage gestellt wird. Selbst die offiziöse Trägerschicht der ASEAN kann sich diesen Selbstzweifeln nur mit Mühe entziehen. Die Auflösungstendenzen werden damit freilich nur noch weiter beschleunigt. Singapur, das schon bald nach Krisenausbruch einige seiner auf die asiatische Wertehypothese gegründeten asianistischen Positionen aufgab und sich durch den Verweis auf die große Diversität der Region zugleich auch von den Nachbarn und deren wirtschaftlichen Problemen distanzierte, schloss trotz heftiger Kritik aus Malaysia und Indonesien bilaterale Freihandelsabkommen mit Neuseeland, Japan und den USA ab. Im Stadium der Aushandlung befinden sich derzeit weitere 30 Abkommen ebenso wie eine für 2010 ins Auge gefasste bilaterale Freihandelszone zwischen China und der ASEAN (Dent 2002). Was anderes aber sind all diese Abkommen als nicht eine dezidierte Misstrauensbekundung gegen die Liberalisierungsprojekte sowohl der ASEAN als auch der APEC?¹⁸ Fast noch bedenklicher

15 Vgl. hierzu Far Eastern Economic Review, 20. Juli 2000, in: http://www.feer.com/articles/2000/0007_20/p21region.html; 24.09.2002.

16 Vgl. The Jakarta Post, 12. März 2001, in: <http://www.thejakartapost.com/Archives/Archiveset2asp?FileID=20010312.C03>; 24.09.2002.

17 Birma lehnte beispielsweise den von UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Spiel gebrachten Vorschlag brüsk ab, die ASEAN-Troika zur Vermittlung im Konflikt zwischen der Junta und der von Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi geführten Opposition zu entsenden. Vgl. Chairman Press -Statement (ASEAN 3rd Informal Summit, 28. November 1999), Manila, and The Nation Review, 21. September 2000: 4.

18 Dafür spricht, dass andere pazifische Nationen ebenfalls im Begriff sind, die Chancen für bilaterale Freihandelsabkommen zu erkunden, so etwa Neuseeland mit den USA und Chile sowie Japan mit Südkorea.

muss indes stimmen, dass mit dieser Bilateralisierung die intraregionalen Machtgleichgewichte gravierend verändert werden. Daraus entstehen wenig kooperationsförderliche Rivalitäten. Der neue multiple Bilateralismus dürfte damit noch kooperationshemmendere Wirkungen entfalten als der im vorangegangenen Abschnitt behandelte multiple Regionalismus.

Parallel dazu, undenkbar in den vergangenen dreißig Jahren, werden neue Regionalorganisationen lanciert, denen primär die Aufgabe zugeordnet ist, im globalen Rahmen Gegenmachtbildung zu betreiben. So räsionierte der indonesische Präsident Abdurrahman Wahid 1999 über eine *Big Asia Five* mit China, Japan, Indien, Südkorea und Indonesien als Mitgliedern. Wenig später, beim vierten informellen Gipfel in Singapur im November 2000, schlug er die Gründung eines (*South*)*Western Pacific Forum* mit Indonesien, den Philippinen, Malaysia, Osttimor, Papua Neuguinea, Australien und Neuseeland als prospektiven Mitgliedern vor,¹⁹ während man in Singapur mit der Formation einer *Pacific Five* liebäugelt, bestehend aus der Inselrepublik selbst, Australien, Neuseeland, den USA und Chile.²⁰ Am ehesten besitzt noch die seit 1997 forcierte ASEAN+3-Kooperation das Potenzial zu solcher Gegenmachtbildung. Es handelt sich dabei um ein Forum, dem neben den zehn ASEAN-Staaten die VR China, Japan und Südkorea angehören (Dieter 2000; Stubbs 2002; Hund 2002). Das ihm inhärente hohe Maß an Heterogenität, die Interessengegensätze und latenten Rivalitäten seiner Mitglieder bieten jedoch wenig Ansatzpunkte für eine Vertiefung der Kooperation.

Versucht man auf diese Vorgänge das eingangs entwickelte theoretische Erklärungsmodell anzuwenden, so wird mit Blick auf die ASEAN Folgendes deutlich: Zum Ersten bleiben die Opportunitätskosten selbst unter Krisenbedingungen trotz zunehmenden *Exit*-Verhaltens einzelner Mitglieder moderat. Denn selbst nach Gründung der AFTA ist die intraregionale Wirtschaftsverflechtung seit 1993 nur langsam vorangekommen. Sie ist wesentlich dichter mit Handelspartnern außerhalb des Verbunds. Zum Zweiten fordert es *Exit*-Verhalten geradezu heraus, wenn wie im *ASEAN Way* Prinzipien wie Flexibilität und Pragmatismus zu identitätsstiftenden und damit kulturell überhöhten Werten hochstilisiert und so die moralischen Hemmschwellen für unilaterales Verhalten gesenkt werden. Das für langfristige Zusammenarbeit unabdingbare Quantum an Vertrauen und Erwartungssicherheit kann unter diesen Umständen nicht entstehen. Die viel beschworene *peer group pressure*, die Mitglieder mit sanftem Druck, aber unter Wahrung der Fiktion nationaler Handlungssautonomie zum Einschwenken auf gemeinschaftliche Positionen bewegen soll, verpufft somit unter Krisenbedingungen. Der Rückfall in die realistische Position des Gefangenendilemmas – ausgedrückt in der Losung »rette sich wer kann« – ist damit vorprogrammiert. Zum Dritten zog die Durchsetzung der von westlichen Industriestaaten und IWF als Medizin verschriebenen Austeritätsmaßnahmen hohe

19 Siehe Far Eastern Economic Review, 29. März 2001, in: http://www.feer.com/articles2001/0103_29/p030fcol.html; 24.09.2002.

20 Siehe Far Eastern Economic Review, 17. August 2000 und 7. Dezember 2000, in: http://www.feer.com/articles/2000/0012_07/p082money.html; 24.09.2002 und http://www.feer.com/articles/2000/0008_17/p26region.html; 24.09.2002.

Governance-Kosten nach sich. Sie lösten schwere Regierungs- und Systemkrisen aus und führten zum Sturz der Regierungen in Thailand und Indonesien. Extern oktroyierte Austeritätspolitik inklusive der mit ihr einhergehenden Übernahme von Vermögenswerten durch ausländische Investoren speiste eine überbordende Welle des Nationalismus, der als kognitiver Faktor auf bis heute wirksamen ethnozentrischen Weltbildern aufbaute, und damit bereits *a priori* jede Form des Souveränitätsverzichts erschwerte, wenn nicht gar ausschloss. Dem Panoptikum des Realismus entlehnte außenpolitische Doktrinen wie »bebas dan aktif« (frei und aktiv) oder »ketahanan nasional« (etwa: nationale Widerstandskraft) wirkten so angesichts einer weiterhin als anarchisch wahrgenommenen Außenwelt ungebrochen fort, ja gewannen für die außenpolitischen Eliten sogar noch an Überzeugungskraft. Verstärkt werden diese Denkmuster durch eine von den handelnden Akteuren als instabil wahrgenommene regionale Machtverteilung (Möller 2002), die u.a. in gegenseitigen territorialen Ansprüchen nahezu aller ASEAN-Staaten zum Ausdruck kommt. Viertens ergibt sich für die ASEAN ein weiteres Problem aus dem strukturellen Dilemma, dass sie über keinen Hegemon verfügt, der hohe und in der Krise noch rapide ansteigende *Governance*-Kosten übernehmen könnte. Indonesien als *primus inter pares* und größter ASEAN-Staat artikuliert zwar mitunter weltpolitische Ambitionen, ist zugleich aber einer der ökonomisch schwächsten und am tiefsten in die Krise verstrickten ASEAN-Staaten. Dahingegen ist der prosperierende Stadtstaat Singapur kaum in der Lage, eine politische Führungsrolle zu übernehmen, die selbst dann auf Akzeptanzprobleme stieße, wäre Singapur bereit und in der Lage, einen signifikanten Anteil der *Governance*-Kosten zu übernehmen. Insofern werden auch die schon erwähnten Absetzbewegungen aus der ASEAN-Solidarität besser verständlich. Hinzu kommt, dass der ASEAN ein *external federator* fehlt. Japan, ein potenzieller Kandidat für diese Rolle, fällt schon infolge seiner eigenen wirtschaftlichen Schwächung dafür weitgehend aus, und auch die USA eignen sich trotz ihrer Avancen an die ASEAN im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nicht dafür.²¹

Das Nachbeben der Asienkrise in Lateinamerika mit zunächst Brasilien als Epizentrum sorgte auch im MERCOSUR für Verwerfungen bis dato nicht gekannten Ausmaßes. Nie zuvor in der noch jungen Geschichte des Verbundes waren die von Anbeginn divergenten Interessen der beiden Hauptprotagonisten Brasilien und Argentinien so unvermittelt aufeinander geprallt. Die von der brasilianischen Zentralbank krisenbedingte Freigabe des Real verursachte einen Wertverlust von 40% und verschlechterte damit die argentinische Außenhandelsposition dramatisch. Dabei sorgte vor allem die Tatsache, dass die Maßnahme – dem malaysischen Verhalten in der Asienkrise nicht unähnlich – unilateral und ohne vorherige Konsultation der Partner verfügt wurde, für einen erheblichen Vertrauensverlust. Die sich daraus entwickelnde Abwärtsspirale wechselseitiger Vergeltungsmaßnahmen konnte letztlich nur mit Mühe und auf höchster politischer Ebene durch Intervention der Präsidenten gestoppt werden (IRELA 1999).

21 Siehe Far Eastern Economic Review, 15. August 2002: 22.

Doch ungeachtet aller Turbulenzen rührte die Brasilien-Krise nicht an den Grundfesten der regionalen Zusammenarbeit wie die Asienkrise im Fall der ASEAN. Dass der MERCOSUR – wohlgermerkt ebenfalls eine eher schwache, wenngleich für das Projekt einer Zollunion mehr und tiefer als die ASEAN institutionalisierte Regionalorganisation – die Brasilienkrise weniger beschadet zu überstehen vermochte und die Aussichten auch aus der darauf folgenden Argentinienkrise ohne irreparable Rückschläge hervorzugehen, besser erscheinen als die derzeitige wirtschaftliche Lage, hängt vor allem mit dem günstigeren Verhältnis von Opportunitäts- und *Governance*-Kosten zusammen. Denn zweifelsohne sind die Opportunitätskosten für die MERCOSUR-Mitglieder höher als im Falle der ASEAN. Dies zeigt sich schon daran, dass die MERCOSUR-Mitglieder anders als einige ASEAN-Staaten bislang nicht ernsthaft über die Formation alternativer Regionalorganisationen nachdenken. Zudem eskalierten die krisenbedingten Animositäten zwischen den Partnern bislang nicht zu mehr oder weniger unverhüllten Gewaltandrohungen wie im Falle Indonesiens gegenüber Singapur.²² Bewaffnete Grenzscharmützel wie zwischen Birma und Thailand oder im Südchinesischen Meer sind im südlichen Lateinamerika ebenfalls nur schwer vorstellbar. Zudem ist der MERCOSUR ein zahlenmäßig kleiner Verbund; das Ausscheren eines der beiden großen Mitglieder Brasilien oder Argentinien führte unweigerlich zur Lähmung, wenn nicht gar zum Ende des Verbunds. Zwar übersteigt die Handelsverflechtung mit etwa 25% (1998)²³ das der ASEAN nur unwesentlich, für die Bereitschaft *Governance*-Kosten zu tragen, sorgt hier jedoch die Tatsache, dass dieses Niveau in weniger als zehn Jahren erreicht wurde und damit die Vorteile der Kooperation deutlich sichtbar wurden, während im Falle der ASEAN der intraregionale Handel seit 1967 anteilmäßig nur unwesentlich zugenommen hat. *Exit*-Verhalten eines der beiden Hauptprotagonisten des MERCOSUR würde selbst dessen Minimalziel, die Gegenmachtbildung gegen die USA und die NAFTA, erheblich einschränken. Zugleich verlöre der MERCOSUR seine Attraktivität für andere Kooperationspartner wie die EU und die ASEAN. Hohe Opportunitätskosten erklären so auch die Bereitschaft, höhere *Governance*-Kosten zu akzeptieren. Wo die Grenzen dafür liegen, wird die Argentinienkrise allerdings erst noch zeigen müssen. Zwar stellen auch in Lateinamerika kognitive Faktoren eine schwere Hypothek für zwischenstaatliche Kooperation dar. Weltbilder, die durch koloniale, später neokoloniale Abhängigkeiten, autoritäre Staatstraditionen und eine in der Vergangenheit vom Militär durch geopolitische Ambitionen und ökonomische Autarkievorstellungen geprägte nationale Sicherheitsdoktrin hervorgebracht werden, bedingen Verhaltensmuster, die im Wesentlichen auf nationale Souveränitätsmaximierung abheben. Doch stehen dem mehrere, teilweise bis in die frühen Sechzigerjahre zurückreichende, indes beileibe nicht übermäßig erfolgreiche Experimente mit regionaler Integration entgegen.

22 So vor allem Präsident Wahid während des informellen Gipfels der ASEAN im Jahre 2000, als er Malaysia dazu aufforderte, die Wasserlieferungen an Singapur einzustellen.

23 Siehe hierzu die Mercosur Homepage http://www.mercosur.com/in/info/economia_finanzas.jsp; 28.09.2001

Die Brasilienkrise macht mithin deutlich, dass nicht allein der Institutionalisierungsgrad das Ausmaß des ASEAN-Versagens beim Krisenmanagement erklären kann. Gleiches gilt für die Mexiko-Krise, die an der NAFTA mehr oder minder spurlos vorbeiging. Zwar weist die NAFTA einen erheblich höheren Grad an Regelverbindlichkeit auf als die ASEAN und der MERCOSUR, verzichtet aber im Gegensatz zur EU ebenfalls auf supranationale Integrationsziele. Dass die mexikanische Peso-Krise 1995 dennoch so rasch bewältigt werden konnte, hängt hauptsächlich mit der hegemonialen Struktur des Verbunds zusammen. In der Mexiko-Krise standen vitale Interessen des Hegemons USA auf dem Spiel, so dass dieser über entsprechend große Anreize verfügte, zur Realisierung langfristiger Vorteile Maßnahmen des Krisenmanagements einzuleiten, einen Großteil der Krisenkosten zu absorbieren und damit zumindest kurzfristig *Governance*-Kosten zu tragen, die die Opportunitätskosten deutlich überstiegen. Dazu gehört auch, dass die USA in der Triadenkonkurrenz ihre komparativen Vorteile in Mexiko gegenüber der EU sichern wollten, die sich zu jener Zeit um den Abschluss eines Freihandelabkommens mit dem zentralamerikanischen Staat bemühte.²⁴

4.1. Neue regionale Vermittlungsinstanzen

Als Ausfall beim Krisenmanagement erwiesen sich auch die transregionalen Vermittlungsinstanzen. Sowohl APEC als auch ASEM leisteten bestenfalls marginale Beiträge. Bei beiden handelt es sich um »zerrissene Foren«,²⁵ denen es nicht gelang, widerstrebende Kooperationsprinzipien so zu verschmelzen, dass daraus ein handlungsfähiger Akteur erwachsen konnte (Gallant/Stubbs 1997).

Im Falle der APEC war die Zusammenarbeit allerdings schon vor Ausbruch der Asienkrise ins Stocken geraten. Zu heterogen waren die Interessen der mittlerweile auf 21 Mitglieder angewachsenen Organisation.²⁶ Vor allem die asiatischen Mitglieder sahen in ihr ein Vehikel der USA, ihre Handelsinteressen in der Region durchzusetzen. In der Tat versuchte Washington im Verbund mit den anderen anglo-pazifischen Mitgliedern, die APEC zum Vorreiter einer globalen Handelsliberalisierung im Sinne eines »WTO-Plus«-Konzeptes zu machen. Damit verband sich die Strategie einer sektoralen Handelsliberalisierung, mit deren Hilfe eine selektive Marktöffnung der asiatischen Mitglieder dort erzwungen werden sollte, wo die USA wie im Dienstleistungssektor und der Telekommunikation komparative Vorteile besaßen (Langhammer 1999; Ravenhill 1999). Es erfordert wenig Phantasie sich auszumalen, welches Ziel sich hinter dieser Vorgehensweise verbarg: der Abbau der horrenden Handelsbilanzdefizite mit den Staaten des Westpa-

24 Zu den Auswirkungen der Mexiko-Krise auf die lateinamerikanischen Regionalismen vgl. Faust (1995).

25 In Anlehnung an Huntingtons »torn societies« (Huntington 1996).

26 Der APEC gehören sieben ASEAN-Staaten (Brunei, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam), China, Taiwan, Hongkong, Japan, Südkorea, Papua Neuguinea, Australien, Neuseeland, die USA, Kanada, Mexiko, Peru, Chile und Rußland an.

zifiks.²⁷ Die von den USA vorangetriebene ergebnisorientierte, kontraktualistische und legalistische Handelsagenda traf auf einen sich zunehmend versteifenden Widerstand der asiatischen APEC-Mitglieder, vor allem der weniger entwickelten Staaten. Dem amerikanischen Drängen auf Marktöffnung stand ihr Interesse an einer ihrem Entwicklungsstand flexibel anpassbaren, auf längere Zeiträume ausgelegten Handelsliberalisierung, flankiert durch generöse Entwicklungshilfeleistungen, entgegen.²⁸ Mit Hilfe des der ASEAN entlehnten, vorgeblich asiatischen Traditionen verpflichteten informellen Kooperationsstils, dem so genannten *Asian Way*, machten sie sich mit Erfolg daran, den Liberalisierungsprozess zu verlangsamen und zu verwässern. Anstelle einklagbarer Regelwerke wollte der *Asian Way* flexibel handhabbare, pragmatische, zeitlich offene, nicht bindende Beschlüsse setzen. Kooperation sollte allenfalls auf allgemeinen Prinzipien und Normen beruhen, bei einem Minimum an Institutionalisierung und einem Maximum an nationalstaatlicher Souveränität (Parrenas 1998; Soesastro 1999; Rüland 2002).

Die Asienkrise ließ die Unvereinbarkeiten unterschiedlicher Kooperationskulturen voll durchschlagen. Der ohnehin prekäre Zusammenhalt der APEC wurde damit noch weiter gelockert. Brachte schon der APEC-Gipfel in Vancouver 1997 nicht viel mehr als Durchhalteparolen zuwege, so kam die sektorale Handelsliberalisierung auf dem darauf folgenden Gipfel in Kuala Lumpur zu einem abrupten Stillstand. Unterstützt von Thailand, Malaysia und China widersetzte sich Japan der Liberalisierung seiner Forst- und Fischereiwirtschaft und verhinderte damit die Verabschiedung des gesamten, sorgsam geschnürten Liberalisierungspakets. Mag es sich dabei auch um volkswirtschaftlich mittlerweile eher zweitrangige Sektoren gehandelt haben, zum Ausdruck kam darin eine unter dem Eindruck der Krise verstärkte Aversion der asiatischen Staaten gegen jegliche weitere Handelsliberalisierung. Umgekehrt scheiterten Bemühungen Malaysias um Kontrollen kurzfristiger Finanzströme an der ablehnenden Haltung Washingtons. Am Ende wurden alle offenen Handelsfragen der WTO überantwortet. Die Funktionen der APEC als einer transregionalen Vermittlungsinstanz und des *agenda setting* wurden damit obsolet (Chung 1998).

Mehr noch als die APEC erschöpfte sich ASEM in deklaratorischer Politik. Zum Unwillen der asiatischen Forumsmitglieder reagierten die Europäer nur sehr zögerlich auf die sich entfaltende Krise. Zu sehr waren sie mit sich selbst beschäftigt: Die Einführung des Euro, die Erweiterungsdiskussion und die damit zusammenhängenden institutionellen Reformen hatten all ihre Aufmerksamkeit absorbiert. Erst als sich abzeichnete, dass die europäischen Banken in besonderem Maße durch Not leidende Kredite exponiert waren und die europäische Exportwirtschaft empfindliche Einbußen würde hinnehmen müssen, erwachte die EU aus ihrer Lethargie. Dennoch erbrachte der zweite ASEM-Gipfel in London für die asiatische Seite außer Solidaritätsbekundungen und unverbindlichen Garantien für einen ungehinderten Zugang zum europäischen Markt wenig Konkretes. Der gemeinsam mit

27 Diese beliefen sich nach amerikanischen Angaben im Handel mit den ASEAN-Staaten, der VR China, Japan und Taiwan 1997 auf nahezu 150 Mrd. US-Dollar. Vgl. hierzu IMF (1999).

28 So auch ASEAN-Generalsekretär Severino in verschiedenen Reden.

der Weltbank eingerichtete Fonds zur Reform des maroden Bankenwesens und der Errichtung sozialer Sicherungssysteme in den Krisenländern in Höhe von 50 Mio. US-Dollar war kaum mehr als ein Palliativ. Die zuletzt in den ASEM 3-Gipfel gesetzten Hoffnungen auf eine Wiederbelebung des ASEM-Prozesses erfüllten sich nicht. Über kleine Fortschritte hinaus vermochte das im Oktober 2000 in Seoul abgehaltene Treffen keinen Durchbruch in dieser Hinsicht zu erzielen. Dazu trug maßgeblich bei, dass sich insbesondere die asiatische Seite weiterhin vehement gegen eine dichte Institutionalisierung des Forums stemmt.²⁹

Zumindest mit Blick auf die APEC stellt sich die Frage, warum hier nicht die Logik hegemonialer Stabilität griff und die USA anders als im Falle der Mexiko-Krise darauf verzichteten, den Zusammenhalt der Organisation durch die Übernahme der krisenbedingten *Governance*-Kosten zu sichern. Die Antwort liegt auf der Hand: Die *Governance*-Kosten hätten die Opportunitätskosten deutlich übertroffen. Waren im Falle der Mexiko-Krise die Kosten überschaubar und die Folgen aufgrund der Nachbarschaft unmittelbar, hätte ein *bail out* der asiatischen Krisenländer die Kosten der Mexiko-Krise um ein Vielfaches überstiegen. So erwies es sich als kostengünstiger, das Krisenmanagement internationalen, gleichwohl von den USA beeinflussbaren Organisationen wie dem IWF zu übertragen und damit die Kosten des Krisenmanagements zu vergemeinschaften. Im Falle von ASEM beruhte das Interesse der Europäer an der Kooperation mit den asiatischen Partnern vorwiegend auf einem *issue*: der Teilhabe am Wirtschaftsboom des pazifischen Asiens. Nachdem diese Bedingung entfallen war, sanken sowohl die Opportunitätskosten als auch die Bereitschaft, hohe *Governance*-Kosten zu übernehmen. Bei den asiatischen Partnern kamen, wie schon in vorangegangenen Abschnitt dargelegt, die gleichen ökonomischen, strukturellen und kognitiven Faktoren zum Tragen, die auch intraregional der Kooperationsfähigkeit enge Grenzen setzen.

Auch die subregionale Kooperation litt unter der Krise. Sowohl das Wachstumsdreieck Singapore-Johor-Riau (Sijori) als auch das nördliche Wachstumsdreieck Penang-Nordsumatra-Südthailand wurden durch die malaysischen Kapitalverkehrskontrollen, den damit erzwungenen massiven Kapitalabzug aus Singapur, Einbrüche im grenznahen Handel und den ausbleibenden malaysischen Tourismus in Südthailand schwer geschädigt. Die East ASEAN Growth Area (EAGA) wurde ein Opfer der sich durch die Krise vertiefenden gewaltsamen religiösen und ethnischen Auseinandersetzungen in Indonesien. Nicht minder fatal sind die Folgen für die Mekong-Subregion; zwar wurden die Staaten der indochinesischen Halbinsel von der Krise nur mittelbar betroffen, doch Inflation, Wertverluste der Währungen und Exporteinbußen warfen sie in ihrem wirtschaftlichen Aufholprozess empfindlich zurück (Freeman 1999). Fast noch schwerer wiegt, dass nun die bis dato das Wachstum vorantreibenden Investitionen aus der Region auf längere Sicht versiegt sind. Hinzu kommt, dass die Asienkrise in allen Ländern Indochinas die Reformgegner zumindest vorübergehend gestärkt hat. Die marktwirtschaftlichen Reformen wurden dadurch mit Sicherheit verlangsamt.

29 Vgl. Asia-Europe Cooperation Framework 2000, Punkt 8.

5. Schluss

Fasst man die Ergebnisse der hier vorgelegten Studie zusammen, so ergeben sich fünf zentrale Schlussfolgerungen. So konnte, zum Ersten, gezeigt werden, dass Globalisierung in der Tat neue Ordnungsstrukturen geschaffen hat. Diese sind zwar noch durch ein erhebliches Maß an Konkurrenz und zuweilen auch Redundanz gekennzeichnet, weisen im Kern jedoch Ansätze zu Arbeitsteiligkeit und Koordination auf. Sie können sich durchaus zu den von Reinicke (1998) eingeforderten Knotenpunkten eines entstehenden *global governance*-Systems weiterentwickeln. Diese neuen Ordnungsstrukturen sind allerdings, zum Zweiten, durch einen in aller Regel sehr schwachen Institutionalisierungsgrad gekennzeichnet. Dieser Befund ergibt sich aus der ihnen zugrunde liegenden ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation, die sich in Opportunitäts- und *Governance*-Kosten ausdrücken lässt, die wiederum von den Akteuren unter Einbeziehung kognitiver Faktoren bewertet werden.

Drittens hat die Asienkrise neuere Thesen der Institutionenforschung in Frage gestellt, wonach flexible, flache, dezentrale, wenig institutionalisierte Kooperationsformen tendenziell effektiver auf Krisen zu reagieren vermögen als die als rigide abqualifizierten, »dicht« institutionalisierten, kontraktualistischen und legalistischen Kooperationsformen. Die Asienkrise hat die neuen Ordnungsstrukturen nachhaltig in Mitleidenschaft gezogen. Dies gilt insbesondere für die regionalen Vermittlungsinstanzen im asiatisch-pazifischen Raum. Die zuvor als funktionale und räumliche Ausdifferenzierung sichtbar werdende Modernisierung und Rationalisierung des internationalen Systems wurde durch die Asienkrise jäh unterbrochen. Mit ihr setzte eine Rückverlagerung zwischenstaatlicher Aushandlungsprozesse auf die oberste und die unterste Ebene – kurzum: eine Athropie – des internationalen Systems ein. Dies bedeutet, dass globale Foren wie der IWF und die WTO und die bilateralen Beziehungen von nun an wieder die Hauptlast bei der Bewältigung der Globalisierungsfolgen tragen müssen. Damit wird eine Übersetzungslücke zwischen der nationalstaatlichen und der globalen Handlungsebene aufgerissen. Die Handlungsfähigkeit der internationalen Politik wird durch die zuvor beschriebenen Flaschenhalseffekte globaler Organisationen erheblich beschnitten. Die primär auf Performanz gründende Legitimität internationaler Organisationen läuft durch diese Effizienzdefizite Gefahr, beschädigt zu werden. Die zuletzt durch die Proteste in Seattle sichtbar gewordene Demokratielücke verschärft die Legitimitätsproblematik. Im Gefolge der Asienkrise neu entstandene globale Institutionen wie das Forum für Finanzmarktstabilität oder die G 22 und reaktivierte alte wie die G 15 vermögen diese Defizite nicht zu kompensieren. Da sie im Wesentlichen auf Gegenmachtbildung gerichtet sind, verfügen sie nur über geringe Problemlösungskapazitäten. Mit der damit verbundenen Wiederbelebung des klassischen Uni- und Bilateralismus – Trends, die durch das Abrücken der USA vom Multilateralismus der Neunzigerjahre noch verstärkt werden – wachsen jedoch die Fragmentierungsgefahren. Die Konfliktintensität nimmt zu, auch wenn Gegensätze nicht notwendigerweise gewaltförmig ausgetragen werden.

Zum Vierten lässt sich aus den Folgen der Asienkrise jedoch nicht ableiten, dass schwach institutionalisierte Kooperationsforen generell krisenanfälliger sind als dicht institutionalisierte Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sowohl die NAFTA als auch der MERCOSUR vermochten die Mexiko- bzw. die Brasilienkrise trotz erheblicher Turbulenzen im zweiten Fall vergleichsweise wenig beschadet zu überstehen. Potenziell hohe Opportunitätskosten sorgten für die Bereitschaft zur Übernahme höherer *Governance*-Kosten und zur Begrenzung der *Exit*-Bereitschaft. Fünftens sollte sich die künftige Forschung über die Effizienz von Institutionen vermehrt mit der Auswirkung von Krisen beschäftigen. Bis dato liegen noch wenige vergleichende Studien vor, die sich dem Zusammenhang von Krisen und institutioneller Performanz widmen. Einsichten in die Leistungsfähigkeit kooperativer Strukturen bleiben damit inklusive der hier vorgelegten Studie vorläufig.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization* 54: 3, 421-456.
- Acharya, Amitav 1997: Ideas, Identity, and Institution-Building: From the »ASEAN Way« to the »Asia-Pacific Way«, in: *The Pacific Review* 10: 3, 319-346.
- Acharya, Amitav 1998: Culture, Security, Multilateralism: The »ASEAN Way« and Regional Order, in: *Contemporary Security Policy* 1, 55-84.
- Acharya, Amitav 1999: Realism, Institutionalism and the Asian Economic Crisis, in: *Contemporary Southeast Asia* 21: 1, 1-19.
- Aggarwal, Vinod K. 1998: Analysing Institutional Transformation in the Asia-Pacific, in: Aggarwal, Vinod K./Morrison, Charles E. (Hrsg.): *Asia-Pacific Cross-Roads. Regime Creation and the Future of APEC*, New York, NY, 23-61.
- Aggarwal, Vinod K. 2001: APEC and Trade Liberalization after Seattle: Transregionalism without a Cause?, in: Weber, Maria (Hrsg.): *Reforming Economic Systems in Asia: A Comparative Analysis of China, Japan, South Korea, Malaysia and Thailand*, Cheltenham, i.E.
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1996: Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Anwar, Dewi Fortuna 1992: Indonesia and the Security of Southeast Asia, Jakarta.
- Ba, Alice 1997: The ASEAN Regional Forum. Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia, in: *International Journal* LII: 4, 635-656.
- Beck, Ulrich 1997: Was heißt Globalisierung? Irrtümer des Globalismus. Antworten auf Globalisierung, Frankfurt a. M.
- Beck, Ulrich 1998: Das Demokratie-Dilemma im Zeitalter der Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48: 38, 3-11.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor 1997: »Globalisierung« – Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 1, 153-180.
- Bessa-Rodrigues, Paraskevi 1999: European Union-MERCOSUR. In Search of a »New Relationship?«, in: *European Foreign Affairs Review* 4: 1, 81-98.
- Bowles, Paul 1997: ASEAN, AFTA and the New Regionalism, in: *Pacific Affairs* 70: 2, 219-234.
- Brock, Lothar/Albert, Matthias 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 2, 259-285.
- Chung, Tun-jen 1998: APEC and the Asian Financial Crisis: A Lost Opportunity for Institution-Building, in: *Asian Journal of Political Science* 6: 2, 21-32.
- Daase, Christopher 1993: Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Eine Einführung, in: Daase, Christopher (Hrsg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden, 67-87.
- Dahm, Bernhard 1996: Nationale und regionale »Resilienz« in Südostasien. Ein kultureller Begriff im Sicherheitsdenken der ASEAN-Staaten, in: Eilenberger, Guido/Mols, Manfred/Rüländ, Jürgen (Hrsg.): *Kooperation, Regionalismus und Integration im asiatisch-pazifischen Raum*, Hamburg, 93-102.
- Dahrendorf, Ralf 1997: An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert. Die Globalisierung und ihre sozialen Folgen werden zur nächsten Herausforderung einer Politik der Freiheit, in: *Die Zeit*, 14. November 1997, 14-15.
- Dent, Christopher 2002: Reconciling Multiple Economic Multilateralism. The Case of Singapore, in: *Contemporary South East Asia* 24: 1, 146-165.
- Deutsch, Karl W./Burrell, Sydney A./Kann, Robert A./Lee, Maurice Jr./Lichtermann, Martin/Lindgren, Raymond E./Loewenheim, Fancis L./Van Wagenen, Richard W. 1957: *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ.

- Dieter, Heribert* 1996: Regional Trade Blocs. A Help or a Hindrance to the WTO?, in: Asia Times, 19. August 1996, 8.
- Dieter, Heribert* (Hrsg.) 1997: The Regionalization of the World Economy and Consequences for Southern Africa, Marburg.
- Dieter, Heribert* 1998: Die Asienkrise. Ursachen, Konsequenzen und die Rolle des Internationalen Währungsfonds, Marburg.
- Dieter, Heribert* 1999: Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise. Reformbedarf und politische Hemmnisse, Duisburg.
- Dieter, Heribert* 2000: Asia's Monetary Regionalism, in: Far Eastern Economic Review, 6. Juli 2000, 30.
- Dittgen, Herbert* 1999: World without Borders? Reflections on the Future of the Nation-State, in: Government and Opposition 34: 2, 161-179.
- Dosch, Jörn* 1993: Entscheidungsprozesse und Machtverteilung in der ASEAN am Beispiel der Außenministerkonferenz 1993, in: ASIEN 52, 7-22.
- Dosch, Jörn* 1997: Die ASEAN. Bilanz eines Erfolges. Akteure, Interessenlagen, Kooperationsbeziehungen, Hamburg.
- Dosch, Jörn/Faust, Jörg* (Hrsg.) 2000: Die ökonomische Dynamik politischer Herrschaft. Das pazifische Asien und Lateinamerika, Opladen.
- Draguhn, Werner* (Hrsg.) 1999: Asienkrise. Politik und Wirtschaft unter Reformdruck (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 308), Hamburg.
- Dreis-Lampen, Barbara* 1998: ASEAN und die Europäische Union. Bestandsaufnahme und Neubewertung der interregionalen Beziehungen (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 287), Hamburg.
- Faust, Jörg* 1995: Die mexikanische Krise und ihre regionalen Auswirkungen, in: Außenpolitik 46: 4, 394-404.
- Fawcett, Louise/Hurrell, Andrew* (Hrsg.) 1995: Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order, Oxford.
- Freeman, Nick J.* 1999: Greater Mekong Sub-Region and the »Asian Crisis«: Caught Between Scylla and Charybdis, in: Southeast Asian Affairs 1999, 32-51.
- Funston, John* 1998: ASEAN: Out of Its Depth?, in: Contemporary Southeast Asia 20: 1, 22-37.
- Funston, John* 1999: Challenges Facing ASEAN in a Modern Complex Age, in: Contemporary Southeast Asia 21: 2, 205-219.
- Gallant, Nicole/Stubbs, Richard* 1997: APEC's Dilemmas. Institution-Building Around the Pacific Rim, in: Pacific Affairs 70: 2, 203-218.
- Garofano, John* 2002: Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum. A Security Community for Asia?, in: Asian Survey 42: 2, 502-521.
- Gilson, Julie* 1998: Defining Asia through ASEM: The EU Creates a New Partner (Paper Presented to the Third Pan-European Conference on International Relations, Vienna, 16.-19. September 1998), unv. Ms.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O.* 1993: Ideas and Foreign Policy. An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca, NY, 3-30.
- Gottwald, Klaus/Hemmer, Hans-Rimbert* 1999: Entwicklungsländer im Zeitalter der Globalisierung. Regionale Trends und wirtschaftliche Entwicklung, Gießen.
- Haas, Michael* 1989: The Asian Way to Peace. A Story of Regional Cooperation, New York, NY.
- Hänggi, Heiner* 1998: Interregionale Beziehungen am Beispiel des asiatisch-europäischen Dialogs, in: Corti, Mario A./Ziegler, Peter (Hrsg.): Diplomatische Negotiation. Festschrift für Franz A. Blankart zum 60. Geburtstag, Bern, 163-178.
- Hänggi, Heiner* 1999: ASEM and the Construction of the New Triad, in: Journal of the Asia Pacific Economy 4: 1, 56-80.

- Hänggi, Heiner 2000a: Regionalism through Interregionalism: East Asia in ASEM, in: Liu, Kukuo/Régnier, Philippe (Hrsg.): Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?, London, i.E.
- Hänggi, Heiner 2000b: Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives (Paper Prepared for the Workshop »Dollars, Democracy and Trade. External Influence on Economic Integration in the Americas«, Los Angeles, CA, 18. Mai 2000), unv. Ms.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 2000: Integrating Theories of International Regimes, in: Review of International Studies 26, 3-33.
- Held, David 1995: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Cambridge.
- Henderson, Callum 1998: Asia Falling? Making Sense of the Asian Currency Crisis and its Aftermath, Singapore.
- Higgott, Richard 1994: Ideas, Identity and Policy Coordination in the Asia-Pacific, in: The Pacific Review 7: 4, 367-379.
- Higgott, Richard 1998: The Pacific and Beyond: APEC, ASEM and Regional Economic Management, in: Thompson, Graham (Hrsg.): Economic Dynamism in the Asia-Pacific, London, 335-355.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine 1994: Betrifft das Europa der Regionen. Fakten, Probleme Perspektiven, München.
- Hund, Markus 2002: From »Neighbourhood Watch Group« to Community? The Case of ASEAN Institutions and the Pooling of Sovereignty, in: Australian Journal of International Affairs 56: 1, 99-122.
- Huntington, Samuel P. 1968: Political Order in Changing Societies, New Haven, CT.
- Huntington, Samuel P. 1993: The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 72: 3, 22-43.
- Huntington, Samuel P. 1996: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München.
- Hurrell, Andrew 1995: Regionalism in Theoretical Perspective, in: Fawcett/Hurrell 1995, 36-73.
- International Monetary Fund 1999: Direction of Trade Statistics Yearbook, Washington, D.C.
- IRELA 1999: MERCOSUR at the Crossroads. Scope and Prospects of the Crisis, Madrid.
- Jachtenfuchs, Markus 1995: Ideen und internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 1, 149-179.
- Johnston, Alastair Ian 1998: The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum, in: Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A. (Hrsg.): Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, 286-324.
- Jomo, K.S. (Hrsg.) 1998: Tigers in Trouble. Financial Governance, Liberalisation and Crises in East Asia, London.
- Kahler, Miles 1995: International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington, D.C.
- Kahler, Miles 2000: Legalization as a Strategy: The Asia-Pacific Case, in: International Organization 54: 3, 549-571.
- Keohane, Robert O. 1995: Comments, in: Kahler, Miles 1995: International Institutions and the Political Economy of Integration, Washington, D.C., 135-144 (Nachwort).
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1989: Power and Interdependence. World Politics in Transition, 2. Auflage, Glenview, IL.
- Kivimäki, Timo 2001: The Long Peace of ASEAN, in: Journal of Peace Research 38: 1, 5-25.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1989: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Krasner, Stephen D. (Hrsg.) 1983: International Regimes, Ithaca, NY.
- Lake, David A. 1999: Global Governance: A Relational Contracting Approach, in: Prakash, Aseem/Hart, Jeffrey A. (Hrsg.): Globalization and Governance, London and New York, 31-53.

- Langhammer, Rolf J.* 1999: Regional Integration APEC Style. Lessons from Regional Integration EU Style, in: ASEAN Economic Bulletin 16: 1, 1-16.
- Link, Werner* 1998: Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, München.
- Mahbubani, Kishore* 1993: The Dangers of Decadence, in: Foreign Affairs 72: 4, 10-15.
- Mahbubani, Kishore* 1995: The Pacific Way, in: Foreign Affairs 74: 4, 100-102.
- Marty, Frank* 1996: Das Singapur-Johor-Riau-Wachstumsdreieck. Eine Studie zur Strategie des transnationalen Wirtschaftsraums (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 268), Hamburg.
- Maull, Hanns W.* 1997: Regional Security Cooperation. A Comparison of Europe and East Asia, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1, 49-63.
- Maull, Hanns W./Tanaka, Akihiro* 1997: The Geopolitical Dimension, in: Council for Asia-Europe Cooperation (Hrsg.): The Rationale and Common Agenda for Asia-Europe Cooperation (CAEC Task Force Reports), 31-41.
- McCloud, Donald G.* 1986: System and Process in Southeast Asia. The Evolution of a Region, Boulder, CO.
- McCloud, Donald G.* 1995: Southeast Asia. Tradition and Modernity in the Contemporary World, Boulder, CO.
- McLeod, Ross/Garnaut, Ross* (Hrsg.) 1998: East Asia in Crisis. From Being a Miracle to Needing One?, London.
- Menzel, Ulrich* 1995: Die postindustrielle Revolution. Tertiärisierung und Entstofflichung der postmodernen Ökonomie, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 36: 4, 100-104.
- Menzel, Ulrich* 1998: Globalisierung und Fragmentierung, Frankfurt a. M.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz* 1996: Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (Hrsg.): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn, 12-36.
- Minc, Alain* 1994: Das neue Mittelalter, Hamburg.
- Möller, Kay* 2002: Pacific Sunset. Vom vorzeitigen Ende des ostasiatischen Jahrhunderts, Berlin.
- Montes, Manuel F.* 1997: The Currency Crisis in Southeast Asia, Singapore.
- Müller, Harald* 1993: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Mulder, Niels* 1985: Everyday Life in Thailand. An Interpretation, Bangkok.
- Narr, Wolf-Dieter/Schubert, Alexander* 1994: Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt a. M.
- Neyer, Jürgen* 1995: Globaler Markt und territorialer Staat. Konturen eines wachsenden Antagonismus, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 2, 287-315.
- Nölke, Andreas* 2000: Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-)Organisationssoziologie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7: 2, 331-358.
- Nunnenkamp, Peter* 2000: Globalisierung und internationales Finanzsystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 37/38, 3-11.
- Nye, Joseph S. Jr.* 1971: Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organizations, Boston, MA.
- Nye, Joseph S. Jr.* 1990: Soft Power, in: Foreign Policy 80, 153-171.
- Ohmae, Kenichi* 1995: The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies, London.
- Palmer, Norman D.* 1991: The New Regionalism in Asia and the Pacific, Lexington, MA.
- Parrenas, Julius Cesar* 1998: ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation, in: The Pacific Review 11: 2, 233-248.

- Ravenhill, John 1999: APEC and WTO. Which Way Forward for Trade Liberalization?, in: Contemporary Southeast Asia 21, 220-237.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998: Global Public Policy. Governing without Government?, Washington, D.C.
- Rittberger, Volker/Mayer, Peter (Hrsg.) 1997: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Robertson, Roland 1993: Globalization. Social Theory and Global Culture, London.
- Röger, Stefan 2000: Vom Stabilisierungs- zum Erweiterungsregime. Die Osterweiterung der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Haltung (Universität Freiburg: Magisterarbeit), Freiburg.
- Roloff, Ralf 1998: Globalisierung, Regionalisierung und Gleichgewicht, in: Masala, Carlo/Roloff Ralf (Hrsg.): Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theoriedebatte in der internationalen Politik, Köln, 61-94.
- Roloff, Ralf 2001: Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Das Interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik, Paderborn.
- Rosenberger, Leif Roderick 1997: Southeast Asia's Currency Crisis: A Diagnosis and a Prescription, in: Contemporary Southeast Asia 19: 3, 223-251.
- Rüländ, Jürgen 1995: Ethnozentrismus, Nationalismus und regionale Kooperation in Asien, in: Staiger, Brunhild (Hrsg.): Nationalismus und regionale Kooperation in Asien (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde), Hamburg, 1-20.
- Rüländ, Jürgen 1996: The Asia-Europe Meeting (ASEM). Towards a New Euro-Asian Relationship? (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 5), Rostock.
- Rüländ, Jürgen 1998: China und ASEAN, in: Becker, Bert/Eilenberger, Guido/Draguhn, Werner/Rüländ, Jürgen (Hrsg.): Hongkong und China auf dem Weg in das Pazifische Jahrhundert (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde), Hamburg, 145-172.
- Rüländ, Jürgen 1999: The Future of the ASEM Process: Who, How, Why and What, in: Stokhof, Wim/van der Velde, Paul (Hrsg.): ASEM. The Asia-Europe Meeting. A Window of Opportunity, London, 126-151.
- Rüländ, Jürgen 2000: ASEAN and the Asian Crisis – Theoretical Implications and Practical Consequences for Southeast Asian Regionalism, in: The Pacific Review 13: 3, 421-451.
- Rüländ, Jürgen 2001: ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship (Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 95), Bonn.
- Rüländ, Jürgen 2002: APEC, ASEAN and EAEC – A Tale of Two Cultures of Cooperation, in: Rüländ, Jürgen/Manske, Eva/Draguhn, Werner (Hrsg.): Asia-Pacific Cooperation (APEC). The First Decade, London, 40-71.
- Ruggie, John Gerard 1993: Territoriality and Beyond, in: International Organization 47: 1, 139-174.
- Schirm, Stefan A. 1996: Kooperation in den Amerikas. NAFTA, MERCOSUR und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit, Berlin.
- Schirm, Stefan A. 1997: Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation. Ein politik-ökonomischer Ansatz zur Erklärung internationaler Zusammenarbeit in Europa und den Amerikas, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4: 1, 69-106.
- Schwengel, Hermann 1999: Globalisierung mit europäischem Gesicht. Der Kampf um die politische Form der Zukunft, Berlin.
- Shanks, Cheryl/Jacobson, Harold K./Kaplan, Jeffrey H. 1996: Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, in: International Organization 50: 4, 593-628.
- Soesastro, Hadi 1999: APEC After 10 Years, in: The Indonesian Quarterly XXVII: 2, 146-170.

- Sopiee, Nordin* 1994: Asian Approach Best Way to Build Enduring APEC, in: The Straits Times, 1. September 1994, 27.
- Spanger, Hans-Joachim* 2000: Vor einer Renaissance des »asiatischen Modells«? Die Krise und ihre strukturpolitischen Folgen (HSFK-Report), Frankfurt a. M.
- Stubbs, Richard* 2002: ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?, in: Asian Survey XLII: 3, 440-455.
- Weggel, Oskar* 1997: Annum horribile 1997. Das Jahr der asiatischen Währungs- und Wirtschaftskrisen, in: Südostasien aktuell 17: 2, 140-165.
- Wesley, Michael* 1999: The Asian Crisis and the Adequacy of Regional Institutions, in: Contemporary Southeast Asia 21: 1, 54-73.
- Wolff, Jürgen* 2000: Ende des südostasiatischen Wirtschaftswunders? Vernachlässigte Wirtschaftsordnungspolitik und die Folgen, in: Hasselberg, Iris/Moll-Muruta, Christine/Pigulla, Andreas (Hrsg.): Bochumer Jahrbuch zur Ostasienforschung 23. Ostasien verstehen, Bochum, 417-441.
- World Bank* 1993: The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy, Oxford.
- Wyatt-Walter, Andrew* 1995: Regionalism, Globalization, and the World Economic Order, in: Fawcett/Hurrell 1995, 74-120.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a. M.