

Heiko Lang

Japans regionaler Führungsanspruch in Südostasien

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaft

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Politikwissenschaft
Band 99

Heiko Lang

Japan's regionaler Führungsanspruch in Südostasien

Tectum Verlag

Heiko Lang

Japans regionaler Führungsanspruch in Südostasien

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,

Reihe: Politikwissenschaft; Bd. 99

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022

ePDF 978-3-8288-7918-8

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4806-1
im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1861-7840

Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung

bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Fragestellung, Thesen und Ziele	3
1.2	Methode und Vorgehensweise	5
2	Theoretisches Modell regionaler Führung	7
2.1	Der Machtbegriff im Bereich regionaler Führung	8
2.2	Systembegriff und Machtverteilung im regionalen System	14
2.3	Führung auf der regionalen Ebene	18
2.4	Selbstverständnis als Führungsmacht und Führungsanspruch	24
2.5	Ergebnis: der theoretische Führungsbegriff	26
2.6	Theoretische Konzeption der regionalen Ordnung Südostasiens	28
3	Japans Konzeption regionaler Führung	31
3.1	Grundlagen des japanischen Führungsanspruchs	32
3.2	Einflussfaktoren auf Japans Regionalpolitik	43
3.3	Japans Selbstbild seiner regionalen Rolle	50
3.4	Analyse des japanischen Führungsanspruchs: Stil, Machtmittel und Rollenbilder	61
3.5	Fazit	69
4	Auf der Suche nach Führungsstrategien: Phasen der Regionalpolitik	73
4.1	Rückkehr in die Region: vorsichtige Annäherung (1955–1977)	73
4.2	Die Fukuda-Doktrin als Wendepunkt	74
4.3	Politische Absichtserklärungen zum Aufbau einer ökonomischen Führungsposition (1977–1990)	76
4.4	Das Ende des Kalten Kriegs und der Golfkrieg	76

4.5	Initiativen für eine wirtschaftliche und politische Integration (1990–2006)	77
4.6	Führungskonkurrenz mit China (2006 bis 2020)	80
5	Fallstudie I: Der Kambodscha-Konflikt (1975–1993)	85
5.1	Phase I (1975–1978): Rhetorischer Führungsanspruch	86
5.2	Phase II (1978–1988): Passivität	88
5.3	Phase III (1989–1993): Aktive Vermittlungsbemühungen	91
5.4	Japanische Führung im Kontext des Kambodscha-Konflikts?	97
6	Fallstudie II: Die asiatische Finanzkrise von 1997	101
6.1	Phase I: Formulierung des Führungsanspruchs und AMF-Plan	102
6.2	Phase II (November 1997–Mitte 1998): Das Manila Framework	108
6.3	Phase III (November 1998–2000): Erneute Führungsinitiative	109
6.4	Japanische Führung in der Finanzkrise?	113
7	Fallstudie III: Die Vision des FOIP	119
7.1	Phase I: Die Grundlegung des FOIP	119
7.2	Reaktionen der ASEAN und der USA	124
7.3	Phase II: Versuch der Integration von FOIP und AOIP	126
7.4	Japanische Führung bei der regionalen Ordnungsbildung?	129
8	Schluss	133
8.1	Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse	133
8.2	Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der japanischen Führung	135
8.3	Ist Japan Führungsmacht?	137
8.4	Ausblick	140
	Abkürzungsverzeichnis	143
	Literaturverzeichnis	145

1 Einleitung

Der Aufstieg Chinas gilt als die derzeit wichtigste Herausforderung für die regionale Ordnung in Asien und im indo-pazifischen Raum. Waren die 2000er Jahre zunächst geprägt von Bestrebungen, eine stärkere regionale Integration und die Einbindung der Volksrepublik in die regionale Ordnung Ostasiens zu erreichen, so hat sich das Blatt seit den 2010er Jahren gewandelt: China stellt durch seine immer aggressiver vorgebrachten Territorialansprüche vor allem in Südostasien den bisherigen, von den USA und ihren asiatischen Verbündeten garantierten *status quo* der regionalen Ordnung radikal in Frage; in der Region wachsen die Befürchtungen vor einer möglichen Hegemonie Chinas.

Allerdings wird in der Debatte um die chinesischen Regionalambitionen oft ausgeblendet, dass Chinas Herausforderung nicht unwidersprochen bleibt: Eine andere Regionalmacht, Japan, vertritt ebenfalls einen regionalen Führungsanspruch, der sich spätestens seit den 1970er Jahren nachweisen lässt.

In dieser Arbeit soll es um diesen japanischen Führungsanspruch in Südostasien gehen, der in der politikwissenschaftlichen Debatte und in der breiten Öffentlichkeit vor allem in den letzten Jahren, ausgelöst durch die Herausforderung Chinas und der damit einhergehenden Suche nach Alternativen zu einer drohenden „pax sinica“, verstärkt in den Blickpunkt geraten ist. Um besser ausloten zu können, welche Möglichkeiten Japan tatsächlich hat, mittels einer eigenen regionalen Führungsrolle in Südostasien eine alternative Vision für die regionalen Ordnungsbildung vorzubringen und so der Herausforderung durch China begegnen zu können,

sind einige vorbereitende analytische Schritte nötig: Erstens müssen die konzeptuellen Grundlagen geklärt werden, auf die Japan seinen Führungsanspruch gründet. Zweitens müssen die Ziele dieses Führungsanspruchs offengelegt werden. Schließlich muss aber auch nachgewiesen werden, über welche Machtressourcen Japan verfügt, und auch, welchen Grenzen seine regionalen Ambitionen unterliegen. Diese Ambitionen sind natürlich nicht voraussetzungslos. Um sie umfassend darstellen zu können, muss die historische Entwicklung der japanischen Regionalpolitik in Südostasien nachgezeichnet und deren Wandel und Kontinuität analysiert werden. Erst dann ist die gegenwärtige Regionalpolitik Japans verständlich, und erst dann können die Fragen nach den Chancen der japanischen Führungsbestrebungen angesichts der chinesischen Konkurrenz beantwortet werden.

Versucht man aber, sich ein Bild vom japanischen Führungsanspruch in Südostasien von der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts bis heute zu machen, dann stößt man schnell auf die Schwierigkeit, japanische Führung überhaupt zu erkennen, da sie sich in ihrer Konzeption signifikant von dem westlichen (amerikanischen) Führungsbegriff unterscheidet. Diese Schwierigkeit ist von Krauss so zusammengefasst worden: Es gehe nicht nur um die Frage,

[W]hy and when Japan does exercise leadership but when it does, why it prefers such a covert style. There is also the question why Americans in particular tend not to recognise Japan's quiet attempts at leadership even in those cases where it is exerted.

Und weiter:

Indeed, American definitions of 'leadership' for Japan, for its own national interest and domestic reasons, sometimes has tended to be rather a form of 'follower-ship' to accomplish American goals with Japanese resources. Japan has had to manoeuvre its way carefully among these constraints and no nation operating under them could assert or

project frequent ‚leadership‘ influence as traditionally defined (Krauss 2000:484f).

Und in der Tat gibt es neben dem amerikanischen Einfluss eine Menge weiterer Hindernisse für Japan bei der Ausübung von Führung; das heißt aber nicht, dass regionale Führungsbestrebungen Japans nicht vorhanden wären. Anzeichen dafür, dass Japan konsistent mittels der Ausübung von Führung eine regionale Neuordnung zu erreichen versucht, sind vorhanden; dies rechtfertigt die Frage nach dem Wesen und der Art des japanischen Führungsanspruchs.

Diese Frage wird in der vorliegenden Arbeit zeitlich und geographisch begrenzt. Zeitlich insofern, als dass der Hauptteil der Untersuchung 1977, dem Jahr der Formulierung der Fukuda-Doktrin, einsetzt; dieses Datum markiert den Beginn der dezidierten regionalpolitischen Hinwendung Japans nach Südostasien. Der zeitliche Untersuchungsrahmen endet 2020 mit dem Rücktritt von Premier Abe Shinzō; spätere regionalpolitische Richtungsentscheidungen sind derzeit noch nicht vernünftig darstellbar. Geographisch beschränkt sich die Analyse auf die südostasiatische Region¹, da dort aus historischen und interessenspolitischen Gründen der japanische Führungsanspruch am Stärksten ausgeprägt ist.

1.1 Fragestellung, Thesen und Ziele

Gegenstand der Untersuchung ist der japanische Führungsanspruch in Südostasien. Die grundsätzlichen Leitfragen der Arbeit lauten: Ist ein Führungsanspruch vorhanden? Wie konzipiert Japan „regionale Führung“, wie seine regionale Rolle? Wie versucht Japan, seinen Führungsanspruch in seiner Regionalpolitik zu realisieren? Gibt es Diskrepanzen zwischen dem Führungsanspruch und der tatsächlichen Außenpolitik? Und schließlich: Ist Japan eine regionale Führungsmacht?

Zunächst zu den hauptsächlichen Thesen dieser Arbeit, die im Folgenden zu prüfen sind:

1 Darunter wird die Region verstanden, die durch die Staaten der ASEAN gebildet wird.

Erstens geht die Arbeit von der These aus, dass Japan einen regionalen Führungsanspruch besitzt und versucht, in Südostasien regionale Führung auszuüben. Zweitens wird angenommen, dass sich die japanische Regionalpolitik in mehrere distinkte Phasen einteilen lassen kann, was den Inhalt und die Zielrichtung des Führungsanspruchs betrifft: In der ersten Phase (1952–1977) versuchte Japan, die Wirtschaftsstruktur Südostasiens für seine nationalen Ziele zu bestimmen. In der zweiten Phase (1977–1990) richtete sich der japanische Führungsanspruch weiter vor allem auf die ökonomische Sphäre, nun aber trat mehr und mehr auch der politische Gestaltungsanspruch Japans hervor. Seit der dritten Phase (1990–2006), die mit dem Ende des Kalten Kriegs einsetzt, ist ein Wandel hin zu einem umfassender konzipierten Führungsanspruch feststellbar, der sich nun auch auf die politische und kulturelle Sphäre erstreckt. In der gegenwärtigen, vierten Phase (seit 2006) muss Japan seine Regionalpolitik auf die Herausforderung durch China neu ausrichten; es ist nun ein sicherheitspolitisch-strategischer Führungsanspruch sichtbar.

Die vorliegende Arbeit verfolgt mehrere Ziele. Zunächst sollen die oben genannten Leitfragen beantwortet werden und die Bedeutung des Konzepts der „regionalen Führung“ für die Analyse der japanischen Regionalpolitik herausgestellt werden. Es soll gezeigt werden, dass mit Hilfe der Betrachtung der japanischen Regionalpolitik im Sinne des Führungsanspruches einige „Rätsel“ der japanischen Außenpolitik geklärt werden können.

Darüber hinaus soll aber grundlegender und über den Fall Japan hinausgehend gezeigt werden, dass das Konzept der „regionalen Führung“ wichtige Aufschlüsse über die internationalen Beziehungen innerhalb einer gegebenen Region liefern kann. „Führung“ ist – wie im Theorieteil noch näher ausgeführt wird – als Erklärung für staatliche Außenpolitik bislang vor allem auf der globalen Ebene im Sinne von „Hegemonie“ theoretisch konzipiert worden. Die gängigen Hegemonietheorien liefern aber kein überzeugendes Analyseinstrumentarium für die intra-regionalen Beziehungen; in der vorliegenden Arbeit soll ein theoretisches Modell regionaler Führung angeboten werden, das diese Lücke schließt.

1.2 Methode und Vorgehensweise

Die Arbeit geht in drei Schritten vor: Zunächst wird ein theoretisches Modell aufgestellt, das es erlaubt, regionale Führung zu erfassen. In Abgrenzung zu den gängigen, auf der globalen Ebene arbeitenden Hegemonietheorien soll gezeigt werden, wie regionale Führung verstanden werden kann und was eine regionale Führungsmacht ist. Dieses Modell mit seinen idealtypischen Anforderungen an eine regionale Führungsmacht soll der Referenzrahmen sein, an dem Japan und die japanische Regionalpolitik gemessen wird.

Im zweiten Schritt wird danach gefragt, wie Japan seinen Führungsanspruch konzipiert. Dazu werden sowohl die Interessen, die historischen Erfahrungen und die Normen betrachtet, die Japans Regionalpolitik beeinflussen; es wird auch untersucht, wie Japan in offiziellen Dokumenten seine regionale Rolle konzipiert. Daraus soll das japanische Führungskonzept herausgearbeitet werden, das dann, anhand des theoretischen Modells, mit dem Idealtyp einer regionalen Führungsmacht verglichen wird. Ziel dieses Vergleich ist, zu zeigen, ob Japan eine „idealtypische“ Führungsrolle anstrebt und ob und inwiefern sich der japanische Anspruch von den Zielen einer „idealen“ regionalen Führungsmacht unterscheidet.

Im dritten Schritt geht es um die Frage, wie Japan seinen Führungsanspruch zu realisieren versucht. Nach einer allgemeinen Beschreibung der jüngeren japanischen Regionalpolitik in Südostasien wird in drei Fallstudien detaillierter gezeigt, wie Japan eine Führungsrolle in der Region einzunehmen versuchte: Diskutiert werden erstens die japanischen Bemühungen im Kambodscha-Friedensprozess; zweitens die japanische Reaktion auf die asiatische Finanzkrise 1997; und drittens die gegenwärtigen Versuche Japans, seine regionalpolitische Vision des „Freien und Offenen Indo-Pazifiks“ in Kooperation mit den ASEAN-Staaten zu realisieren.

Zum Schluss werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst und in einem Ausblick gezeigt, mit welchen zukünftigen Hindernissen Japan bei der Realisierung seines Führungsanspruches rechnen muss.

2 Theoretisches Modell regionaler Führung

Im Folgenden soll das theoretische Gerüst regionaler Führung entwickelt werden, mit dem der japanische Führungsanspruch und die japanische Regionalpolitik erklärt werden sollen.

Die Entwicklung ist in vier grundlegende Schritte unterteilt. Zunächst wird dargelegt, mit welchem Verständnis von Macht in dieser Arbeit operiert wird. In einem zweiten Schritt wird das hier verwendete Konzept von internationalem System und Machtverteilung ausgearbeitet, bevor im dritten Schritt auf das theoretische Führungskonzept eingegangen wird. Im letzten, vierten Schritt sollen regionale Führungsmächte definiert werden.

Der Begriff der regionalen Führung wird von den großen Theorien der Internationalen Beziehungen (Neo-Realismus, Liberalismus) nur unzureichend behandelt; innerhalb einer Region ist das allgemein zu erwartende Ergebnis außenpolitischen Handels die Gleichgewichtsbildung, nicht die Herausbildung von stabiler Führung. An dieser Stelle kann keine detaillierte Kritik geboten werden über die Erklärungskraft der klassischen IB-Theorien für die internationalen Beziehungen in Regionen, die nicht nach ihrem Vorbild – und hier vor allem: Europa – geordnet sind.²

Es genügt hier zu betonen, dass die Beziehungen zwischen Staaten in der asiatischen Region sich historisch hinsichtlich ihrer Ordnung fundamental von denen Europas unterscheiden: während in Europa, dessen Staatensystem auf der funktionalen Gleichheit der Einheiten beruhte,

2 Für eine Kritik der Aussagekraft der herkömmlichen IB-Theorien für Systeme, die nicht den europäischen Weg der Ordnungsbildung mittels Gleichgewichtsherstellung gewählt haben, siehe Kang (2003) und Kang (2004).

seit dem Ende des Mittelalters keine Macht den Status einer Hegemonialmacht einzunehmen vermochte, waren die Beziehungen Asiens über Jahrhunderte nicht durch ein Mächtegleichgewicht, sondern durch das Modell der regionalen Vorherrschaft – meistens der Chinas – geprägt. Wenn Hegemonie oder „Führung“ also einerseits keine Anomalie, sondern im Gegenteil die typische Art der Ordnungsbildung Asiens zu sein scheint, andererseits aber die herkömmlichen, wesentlich am Modell der westlichen Staatenbeziehungen entstandenen Theorien der Internationalen Beziehungen keinen Begriff von regionaler Führung anzubieten scheinen, erscheint es sinnvoll, einen regionalen Führungsbegriff eklektisch anhand einer Kritik der vorhandenen globalen Hegemonietheorien zu entwickeln. Ich stütze mich hierbei auf die Arbeiten von Nolte (2006) und Nabers (2008).

2.1 Der Machtbegriff im Bereich regionaler Führung

2.1.1 Einführung: Drei Aspekte der Macht

Der Themenkomplex „Führung“ ist eng mit dem zentralen Paradigma der Internationalen Beziehungen, der Macht, verknüpft. Jeder Staat, der einen Führungsanspruch erhebt, sollte auch über die Macht verfügen, diesen Anspruch umzusetzen. Gleichzeitig ist der Machtbegriff innerhalb der verschiedenen Theorien der Internationalen Beziehungen nicht klar umrissen; ihm eignet als *essentially contested concept* nach dem einflussreichen Begriff von Gallie (1956) keine allgemein anerkannte Definition.

Im Folgenden soll deshalb der Machtbegriff entwickelt werden, mit dem in dieser Arbeit operiert wird. Konkret gilt es zu zeigen, welche Machtressourcen im regionalen Kontext bei der Ausübung von Führung eingesetzt werden und welcher Art die Machtbeziehungen sind, mit der die Führungsmacht arbeitet. Zu diesem Zweck wird zunächst der Begriff der Macht nach Lukes' berühmter Definition in seine drei Paradigmen gegliedert; anschließend folgt die Unterscheidung in Machtressourcen und Machtbeziehungen, wird also der materielle Aspekt vom relationalen unterschieden. Letzterer wird vor dem Hintergrund der Machtausübung im regionalen Kontext genauer beleuchtet.

Nach Stephen Lukes gibt es drei Aspekte der Macht, die von den verschiedenen theoretischen Schulen der Internationalen Beziehungen unterschiedlich in ihr Machtkonzept aufgenommen werden. Das erste Paradigma ist das der direkten Machtausübung und des unmittelbaren Zwangs: Staat A bringt Staat B dazu, in Situationen von Interessenskonflikten ein Verhalten zu zeigen, das er ohne diese direkte Machtausübung seitens A nicht gezeigt hätte (vgl. Lukes 1976:15).

Die zweite Sichtweise von Macht bezieht die erste mit ein, geht aber in dem Maße darüber hinaus, als die hinter der tatsächlichen Machtausübung zugrunde liegenden strukturellen Verhältnisse beleuchtet werden. Macht ausüben heißt in diesem Sinne auch, bestimmte *issues* nicht auf die Agenda kommen zu lassen. Der Fokus verschiebt sich hier also auf die Machtbeziehung, die vor dem Auftreten eines eigentlich feststellbaren Interessengegensatzes auf *potentielle* Politikthemen wirkt (vgl. Lukes 1976:20).

Die dritte Sichtweise von Macht geht noch einen Schritt weiter: Ein Staat übt bereits dann Macht aus, wenn er die Interessen, Identitäten und Ziele eines anderen Staates beeinflusst. Im Feld dieser Machtdimension ist kein Konflikt zu beobachten: „[T]he most effective and insidious use of power is to prevent such conflict from arising in the first place“ (Lukes 1976:23).

Die Aufgabe der folgenden Ausführungen ist nun, ein Machtkonzept regionaler Führung zu finden, das es ermöglicht, diese dritte, umfassendste Sichtweise von „Macht“ zu analysieren.

Wir haben oben mit Lukes die verschiedenen Ebenen gesehen, auf denen Macht wirken kann; es ist nun nötig, das eigentliche *Wesen* von „Macht“ näher zu beleuchten.

Grundsätzlich kann „Macht“ auf zwei Weisen definiert werden: erstens als Eigenschaften, *capabilities*, oder Ressourcen von Akteuren. Zweitens kann Macht definiert werden als eine Beziehung zwischen mehreren Akteuren, in der ein Akteur oder ein Gruppe von Akteuren das Verhalten, die Ideen, die Interessen usw. von anderen Akteuren beeinflusst (vgl. ähnlich Nolte 2006:10). Hier geht es je nach theoretischer Ausrichtung um das Verhalten, die Ideen, das Selbstbild oder die Eigeninteressen des zu