

## Entwicklung, Stand und institutionelle Organisation der EG-ASEAN-Beziehungen

Andreas Lukas

Die bisherige Entwicklung der Beziehungen zwischen der EG (Europäische Gemeinschaft) und der ASEAN (Association of South East Asian Nations) lassen sich in drei Phasen unterteilen.

Die erste Phase erstreckt sich von der Gründung der ASEAN im August 1967 bis 1972. Sie wird dadurch geprägt, daß von einer Interaktion zwischen den Gemeinschaften im eigentlichen Sinne nicht gesprochen werden kann. Das Verhältnis steht in dieser Zeit in engem Zusammenhang mit der jeweiligen internen Situation der Gemeinschaften. Für die ASEAN waren diese ersten Jahre von Konflikten geprägt, die nur wenig Freiraum für eine Orientierung nach außen ließen. Zu nennen sind hier die Territorialstreitigkeiten zwischen den Philippinen und Malaysia und die Nichtanerkennung des Bundesstaates Malaysia durch Indonesien. Diese zwischenstaatlichen Interessengegensätze führten vor Gründung der ASEAN fast zu militärischen Auseinandersetzungen. Die neugegründete Organisation konzentrierte sich auf die internen Schwierigkeiten, um dem Integrationsansatz eine solide Basis zu geben, da aufgrund der herrschenden zwischenstaatlichen Konflikte ein Scheitern dieser Gemeinschaft wahrscheinlicher erschien als ihr Überleben. In dieser Phase wurde die ASEAN gerade dadurch geprägt, daß sich der Grundsatz durchsetzte, gegenseitig auf Gewalt und Gewaltandrohung als Mittel zur Konfliktlösung zu verzichten. (1) Die EG legte den Schwerpunkt ihrer außenpolitischen Aktivitäten auf die AKP-Staaten (Anden-Karibik Pakt). Dies geschah besonders wegen der intensiven französischen Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien in Afrika. Die Beziehungen zu den ASEAN-Ländern beschränkten sich auf die nationalstaatliche Ebene. Von den damaligen sechs EG-Mitgliedern hatten nur die Niederlande engere Beziehungen zu einem der ASEAN-Staaten.

Die zweite Phase begann mit der direkten Kontaktaufnahme der beiden Wirtschaftsgemeinschaften im Jahre 1972. Diese Veränderungen der EG-ASEAN-Beziehungen fallen zusammen mit der einsetzenden außenpolitischen Orientierung der ASEAN, deren Ziel es unter anderem ist, einen Ausgleich für die einseitige Außenhandelsabhängigkeit von Japan und den USA zu erreichen. (1983 hat Japan einen Anteil am ASEAN-Export von 26%, am ASEAN-Import von 21,6%; der Anteil der USA beträgt beim Export 18,25; beim Import 15,6%). Bereits im Gründungsdokument der ASEAN, der Deklaration von Bangkok, wurde in Artikel 2, VII eine enge Zusammenarbeit mit bestehenden internationalen und regionalen Organisationen ausdrücklich als Ziel

genannt.

Auf der EG-Seite mußten durch den Beitritt Großbritanniens die Beziehungen zu den ehemaligen britischen Kolonien Malaysia und Singapur neu geregelt werden, da diese befürchteten, die Commonwealth-Präferenzen zu verlieren. Die EG verpflichtete sich, in einer Erklärung zum Beitrittsvertrag, alle sich aus dem Beitritt von Großbritannien ergebenden Probleme in geeigneter Weise zu lösen sowie die Handelsbeziehungen zu den betroffenen Ländern auszuweiten und zu festigen. Diese Erklärung wurde nicht auf Malaysia und Singapur beschränkt, sondern sollte auf die ASEAN als Gemeinschaft angewandt werden.

Die zweite Phase wurde anfangs vor allem durch Gespräche in einem Koordinierungsausschuß der ASEAN-Handelsminister (Special Coordinating Committee of ASEAN-Nations, SCCAN), und einer gemeinsamen Studiengruppe aus Vertretern der EG-Kommission und der ASEAN-Regierungen geprägt. Im Jahre 1975 beschloß die EG-Kommission, das Prinzip der kumulativen Ursprungsregelung auf Importe aus regionalen Gruppierungen, wie die ASEAN, der MCCA (Mercado Comun Centralo Americano) und der Andenpakt, zu erweitern. Damit vollzog die EG einen demonstrativen Schritt, um die Entwicklung der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern zu fördern. (2)

Eine politische Dimension auf Ministerebene erhielten die Beziehungen nach vorherigem Dialog auf Botschafterebene durch das Außenministertreffen zwischen beiden Organisationen im November 1978. Die EG würdigte hier die ASEAN als regionale Organisation, die einen wichtigen Faktor der Stabilität und des Gleichgewichts in Südostasien darstellt. Als Erfolg für die ASEAN kann die Stärkung der regionalen Kooperationsbestrebungen, die Anerkennung als Entwicklungsregion durch die EG und die Hervorhebung der Bedeutung des ASEAN-Potentials für die EG hinsichtlich der Rohstoffsicherung gewertet werden. Damit wird auch die Komplementarität beider Regionen unterstrichen.

Das erste Außenministertreffen stellte den Durchbruch für die Entwicklung von Rahmenwerk und Richtlinien der künftigen Zusammenarbeit zwischen der EG und der ASEAN dar. Beide Seiten waren sich bei diesem Treffen einig, eine förmlichere Grundlage für ihre Beziehungen zu schaffen, womit eine neue Ära eingeleitet werden sollte.

Diese Ära, die dritte Phase in den EG-ASEAN-Beziehungen, begann mit dem Abschluß des Kooperationsabkommens am 7. März 1980 auf der zweiten Ministertagung. Die Hauptziele des Abkommens, durch das die EG-ASEAN-Interaktion institutionalisiert wurde, sind handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Kooperation in Entwicklungsfragen. (3)

Seit der Unterzeichnung des Abkommens konnte die ASEAN in einzelnen Bereichen, wie bei Maschinen und Fahrzeugen, Ex-

porterfolge in die EG verbuchen, aber die EG erzielte in den letzten vier Jahren einen zunehmenden Überschuß im Gesamt-handel mit der ASEAN, während die ASEAN vorher eine positive Handelsbilanz mit der EG hatte. (4)

Die wirtschaftliche Kooperation zwischen den beiden Gemeinschaften hinkt der zwischen der ASEAN und Japan, bzw. der ASEAN und den USA hinterher. Im Jahre 1973 betrug der EG-Anteil an den ASEAN-Einfuhren 16,5%. Dieser ist bis 1983 auf 12,2% zurückgegangen. Ein ähnlicher Rückgang, von 15,7% auf 10,1%, ist bei den ASEAN-Ausfuhren zu verzeichnen. Die EG steht damit zwar immer noch an dritter Stelle, gegenüber Japan und den USA hat sie allerdings an Gewicht als ASEAN-Handels-partner verloren. Umgekehrt hat der ASEAN-Handel für die EG mit etwas mehr als 2% bisher eine nur untergeordnete Rolle. Die EG-Mitgliedsländer laufen zunehmend Gefahr, ihre Chancen in der ASEAN-Region zu verpassen, wie erstens die Umorientierung der malaysischen Politik mit Japan und Südkorea als Vorbild für die eigene Entwicklung ("Look East-Politik"), zweitens das in jüngster Zeit von Indonesien verstärkt propa-gierte Konzept einer pazifischen Zusammenarbeit und drittens der sinkende Anteil der EG am ASEAN-Handel und an den Inve-stitionen von Dritten in dieser Region zeigen.

Am weitesten fortgeschritten im Sinne der Interaktion zwi-schen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften ist das EG-ASEAN-Verhältnis in politischer Hinsicht. Es kann mittler-weile als Modell für die Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen angesehen werden, das zur internationa-len Stabilität und zum Interessenausgleich zwischen Indus-trie- und Entwicklungsländern beiträgt. Die zunehmende weltweite Interdependenz hat dazu geführt, daß die beiden Gemeinschaften einen größeren Einfluß im internationalen Bereich anstreben. Die Interaktion zwischen ihnen wurde und wird sowohl von Faktoren innerhalb der einzelnen Gemein-schaften beeinflusst, wie z.B. die interne Entwicklung der ASEAN, als auch von Faktoren im internationalen Kontext, wie z.B. die Polarisierung der Großmächte in Südostasien. Ein wichtiger Aspekt der Beziehungen ist deshalb die eindeutige Verurteilung jeglicher Bestrebungen zur Errichtung von Ein-flußsphären der Großmächte oder anderer und die Hervorhe-bung der Beziehungen auf der Basis gleichberechtigter Part-ner.

Beiden Gemeinschaften ist das Fehlen hegemonialer Ansprüche gemeinsam. Durch die Kooperation wird eine verstärkte Emanzipation gegenüber den Großmächten betont. Die formali-sierte Interaktion soll zur Diversifizierung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen insbesondere der ASEAN beitra-gen. Hierin ist die zentrale Rolle der EG in dieser Partnerschaft zu sehen. Das einheitliche Abstimmungsverhalten in wesentli-chen Fragen der internationalen Politik hat deutlich werden

lassen, daß beide Gemeinschaften zusammen eine wichtige Rolle in weltpolitischer Hinsicht spielen können. In der UNO bilden sie beispielsweise einen Block von mittlerweile 18 Staaten, der etwa ein Zehntel der UNO-Mitglieder und eine Bevölkerung von mehr als 580 Millionen vertritt.

Seit dem Abschluß des Kooperationsabkommens hat sich eine institutionelle Organisation für die Beziehungen herausgebildet. Diese Organisation kann im Ansatz als Institutionalisierung langfristiger Kooperationserwartungen im zwischenregionalen Bereich beschrieben werden. Zu unterscheiden ist zwischen der politischen Ebene und der wirtschaftlichen bzw. privatwirtschaftlichen Ebene. Eine weitere Unterscheidung kann nach der Entscheidungs-, der Beratungs- und der Ausführungsebene getroffen werden. Auf der politischen Ebene werden die Rahmenbedingungen gesetzt und die Entscheidungen getroffen, die durch das Zusammenspiel von Entscheidungsebene auf der einen Seite und Beratungs- sowie Ausführungsebene auf der anderen Seite revidiert, neuformuliert und umgesetzt werden. Die wirtschaftliche Ebene überschneidet sich mit der Ausführungsebene, die die vorgegebenen Ziele umsetzen soll.

Die politische Ebene wird von der EG-ASEAN-Außenministertagung, dem Dialog zwischen den Gemeinschaften nach den jährlichen ASEAN-Ministerkonferenzen, dem Treffen zwischen dem Europäischen Parlament (EP) und der interparlamentarischen Organisation der ASEAN (AIPO, Asian Interparliamentarian Organisation) und dem durch das Abkommen geschaffenen Kooperationsausschuß gebildet, die wirtschaftliche Ebene vom EG-ASEAN-Handelsrat und den verschiedenen von der EG und der ASEAN ausgerichteten Konferenzen, Seminare und sonstigen Programme.

Die Außenministertagung zwischen den Gemeinschaften ist zentrales Gremium der Interaktion. Diese Tagung war nicht nur die erste dieser Art auf Ministerebene zwischen zwei regionalen Gruppierungen und die erste der EG auf dieser Ebene mit nicht-assoziierten Ländern oder Ländergruppen, sondern sie symbolisiert mittlerweile das Prinzip regelmäßiger Konsultationsgespräche auf höchster Ebene zwischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Das erste Treffen der Außenminister fand bereits vor dem Abschluß des EG-ASEAN-Kooperationsabkommens statt, während z.B. das erste Ministertreffen zwischen der EG und der EFTA (European Free Trade Association) erst zwölf Jahre nach dem Abschluß der Freihandelsabkommen zwischen diesen Gemeinschaften zustande kam. Daran wird die Bedeutung dieser Tagung für die EG-ASEAN-Beziehungen deutlich. Ganz eindeutig dominierten die politischen Themen auf den bisher sechs Ministertagungen, die in einem Rythmus von 18 Monaten abgehalten werden, ohne daß dies im Abkommen

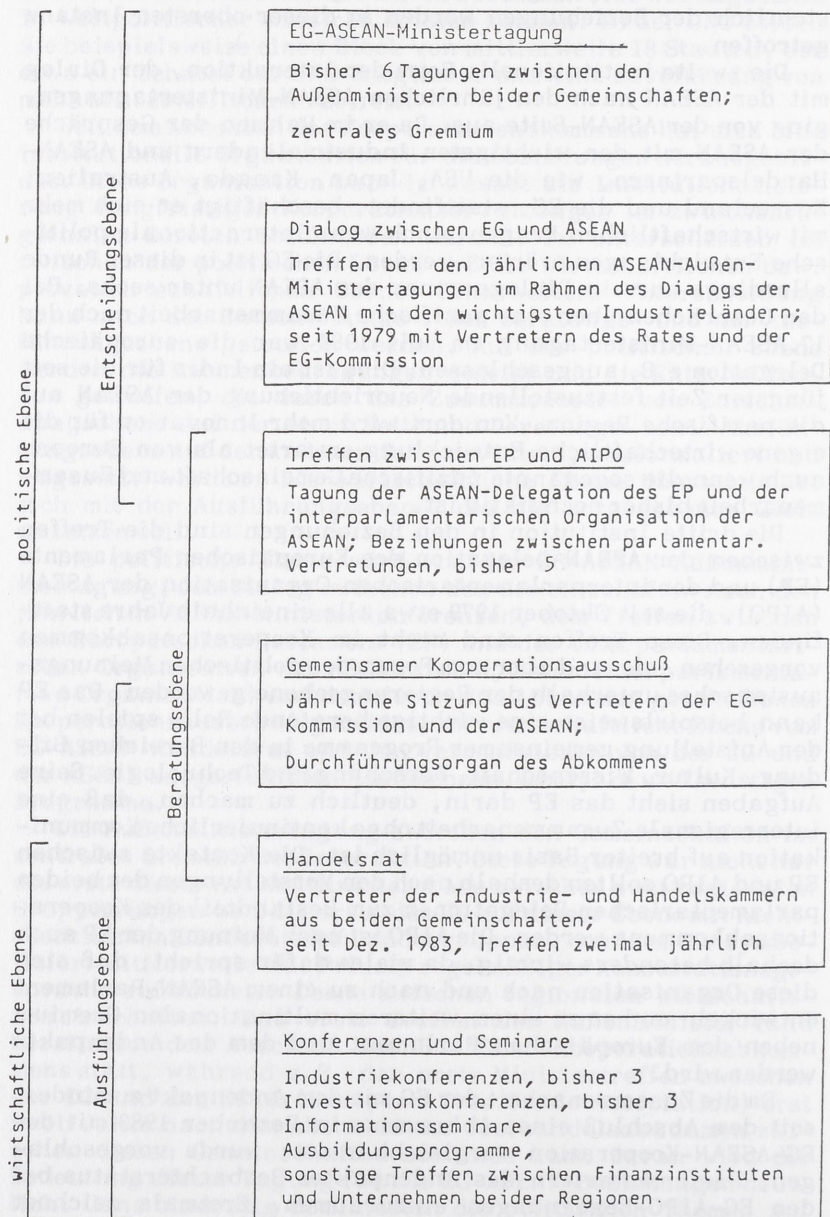
vorgesehen ist. Wichtige Entscheidungen und Beschlüsse hinsichtlich der Beziehungen werden in dieser obersten Instanz getroffen.

Die zweite institutionelle Form der Interaktion, der Dialog mit der ASEAN nach den jährlichen ASEAN-Ministertagungen, ging von der ASEAN-Seite aus. Da er im Rahmen der Gespräche der ASEAN mit den wichtigsten Industrieländern und ASEAN-Handelspartnern, wie die USA, Japan, Kanada, Australien, Neuseeland und die EG, stattfindet, beschäftigt er sich mehr mit wirtschaftlichen Fragen, auch wenn internationale politische Entwicklungen erörtert werden. Die EG ist in dieser Runde allerdings nur ein Dialogpartner der ASEAN unter sechs. Bei den Gesprächen über eine pazifische Zusammenarbeit nach der 17. ASEAN-Ministertagung im Juli 1984 war die europäische Delegation z.B. ausgeschlossen. Dies ist ein Indiz für die seit jüngster Zeit festzustellende Neuorientierung der ASEAN auf die pazifische Region. Von dort wird mehr Innovation für die eigene wirtschaftliche Entwicklung erwartet als von Europa, auch wenn die sogenannte pazifische Gemeinschaft und Zusammenarbeit bisher noch fiktiv ist.

Die dritte Institution in den Beziehungen sind die Treffen zwischen der ASEAN-Delegation des Europäischen Parlaments (EP) und der interparlamentarischen Organisation der ASEAN (AIPO), die seit Oktober 1979 etwa alle eineinhalb Jahre stattfinden. Diese Treffen sind nicht im Kooperationsabkommen vorgesehen, sie sind aber zum Forum des politischen Meinungsaustausches unterhalb der Regierungsebene geworden. Das EP kann beispielsweise eine wichtige beratende Rolle spielen bei der Aufstellung gemeinsamer Programme in den Bereichen Bildung, Kultur, Wissenschaft, Forschung und Technologie. Seine Aufgaben sieht das EP darin, deutlich zu machen, daß eine interregionale Zusammenarbeit ohne kontinuierliche Kommunikation auf breiter Basis unmöglich ist. Die Kontakte zwischen EP und AIPO sollten deshalb nach den Vorstellungen der beiden parlamentarischen Delegationen zum Bestandteil des Kooperationsabkommens werden. Die AIPO ist nach Meinung der EP auch deshalb besonders wichtig, da vieles dafür spricht, daß sich diese Organisation nach und nach zu einem ASEAN-Parlament entwickeln und so zu einem weiteren multinationalen Gremium neben dem Europäischen Parlament und dem des Andenpakts werden wird.

Da die Zusammenarbeit der EG mit dem Andenpakt zumindest seit dem Abschluß eines Abkommens im Dezember 1983 mit der EG-ASEAN-Kooperation vergleichbar ist, wurde vorgeschlagen, Parlamentariern des Andenpaktes Beobachterstatus bei den EG-AIPO-Begegnungen einzuräumen. Erstmals zeichnet sich damit eine Verflechtung mehrerer regionaler Wirtschaftsgemeinschaften untereinander ab.

## Institutionelle Organisation der EG-ASEAN-Beziehungen



Den gemeinsamen Kooperationsausschuß (Joint Cooperation Committee, JCC) sehen die parlamentarischen Delegationen als Hauptdurchführungsorgan des Abkommens an und fordern, daß Vertreter der AIPO und des EP an den Sitzungen des JCC teilnehmen, um das vorhandene Informationsdefizit über die dort behandelten Fragen zu beseitigen.

Der Kooperationsausschuß, das einzige Organ, das explizit durch das Abkommen geschaffen wurde, hat eine gewisse Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Ebene, da im JCC konkrete Maßnahmen beschlossen werden, um das Abkommen umzusetzen. Der JCC wird deshalb zur politischen Ebene gezählt, weil in ihm Vertreter der Exekutivorgane der EG und der ASEAN-Länder zusammenarbeiten und die Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Beziehungen gestalten. Unter anderem soll der JCC ein Arbeitsprogramm für den Handelsrat ausarbeiten. Auch wird die Errichtung eines gemeinsamen Komitees von Banken und Finanzierungsgesellschaften aus beiden Regionen gefördert. Der JCC kann gegebenenfalls spezielle Arbeitsgruppen einsetzen und Programme durchführen, wie z.B. über die Möglichkeiten eines Ausbaus der Zusammenarbeit in den Bereichen Ausbildung, Wissenschaft, Versicherungswesen und Technologie. Dadurch wird er auch zu einem wichtigen Beratungsorgan für die Außenministertagung.

Auf der wirtschaftlichen Ebene der EG-ASEAN-Interaktion ist der Handelsrat insofern bemerkenswert, da er eine Interaktion zwischen zwei wirtschaftlichen Gremien darstellt, die jeweils auf Gemeinschaftsebene tätig sind, nämlich der Zusammenschluß der ASEAN-Industrie- und Handelskammern und die ständige Konferenz der EG-Industrie- und Handelskammern. Dadurch werden die institutionellen Beziehungen zwischen Organen der beiden Gemeinschaften von der politischen Ebene auf die wirtschaftliche erweitert. Dem gleichen Zweck dienen die von der EG-Kommission oder dem Handelsrat durchgeführten Konferenzen, Seminare usw. Jedoch sind dies alles erst Ansätze, die wegen der kurzen Zeit keine gravierenden Auswirkungen haben und deshalb erst später einer endgültigen Bewertung unterzogen werden können.

Zusammenfassend kann mit Recht festgestellt werden, daß seit Abschluß des Kooperationsabkommens das politische Verhältnis zwischen der EG und der ASEAN in weiten Teilen institutionalisiert wurde. Die Beziehungen haben sich in dieser Zeit auf ein breites Spektrum ausgedehnt. Im internationalen Bereich sind sie durch die gemeinsamen Abstimmungen der beiden Gemeinschaften zum Modell für die Politik zwischen regionalen Gruppierungen geworden. Gegenwärtig scheint es der EG dank der breiten Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Regionalorganisationen gelungen zu sein, einen wichtigen Koalitionspartner in der Dritten Welt gewonnen und einen Beitrag zur Politik der Stabilisierung jener Region und in den

internationalen Beziehungen geleistet zu haben. Wirtschaftlich beginnen die ASEAN-Länder sich mehr am Beispiel Südkoreas oder Japans zu orientieren und nicht in erster Linie an den europäischen Ländern. Darin äußert sich die aufgezeigte Diskrepanz zwischen den politischen und den wirtschaftlichen Beziehungen.

### Anmerkungen

- (1) Vgl. Deklaration von Bangkok, 2.II, in: Europa-Archiv, 21/1967, S.D504.
- (2) Vgl. Lukas, Andreas: Regionale Wirtschaftsgemeinschaften im internationalen System. Eine Analyse ausgewählter Wirtschaftsgemeinschaften und ihrer Interaktionen, insbesondere zwischen der EG und der ASEAN. (=Saarbrücker Politikwissenschaft, Bd.6). Frankfurt/M.-Bern-New York, 1985, S.201.
- (3) Eine genaue Analyse des Abkommens findet sich in Lukas, op.cit., S.210ff.
- (4) Vgl. EG-Kommission: Europainformation, Auswärtige Beziehungen 81/85, S.3.