

Entscheidungsprozesse und Machtverteilung in der ASEAN am Beispiel der Außenministerkonferenz 1993¹

Jörn Dosch

Einleitung

Im Verlauf ihres nunmehr fast 27jährigen Bestehens hat die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)² mit jährlich insgesamt rund 400 offiziellen Sitzungen und Konferenzen auf den verschiedenen Ebenen der Gemeinschaft einen bemerkenswert hohen Institutionalisierungsgrad erreicht. Allerdings hat diese hohe Frequenz intergouvernementaler Interaktionen in der Vergangenheit nicht zu einer signifikanten Effizienzsteigerung des *decision-making*-Prozesses geführt. Die häufig kritisierte Entscheidungsmüdigkeit der ASEAN, gekennzeichnet durch das regelmäßige Vertagen von Beschlüssen und das damit einhergehende Zurückverweisen von Vorlagen an untergeordnete Gremien, liegt hauptsächlich im Selbstverständnis der ASEAN begründet: Von Beginn an sollte die Gemeinschaft nicht mehr und nicht weniger als eine "relativ lose gefügte intergouvernementale Organisation"³, ein "social club"⁴ sein.

Auf diese Weise hat der südostasiatische Regionalismus zwar ein dichtes Netzwerk interpersonaler Beziehungen unter den im Kooperationsprozeß involvierten nationalen Eliten hervorgebracht (und damit den Nährboden geschaffen, auf dem Stabilität und Frieden in der Region gedeihen konnten), jedoch keine - am Ergebnis gemessen - wirklich wirkungsvollen Entscheidungsmechanismen geschaffen. Das strikte Festhalten der ASEAN-Mitglieder am Gleichheits-, Konsens- und Rotationsprinzip stand Vorschlägen zur Reform des *decision-making* stets im Wege. Auch wenn die ASEAN diese elementaren Grundlagen des Miteinanders auf absehbare Zeit wohl prinzipiell beibehalten wird, so sind seit 1992 doch Tendenzen erkennbar, die auf die Entschlossenheit der ASEAN-Staaten schließen lassen, den Prozeß der gemeinschaftsinternen Entscheidungsfindung effektiver zu gestalten.

Als Indiz für eine solche Entwicklung ist zunächst die beim Gipfeltreffen der Regierungschefs 1992 in Singapur beschlossene partielle Umstrukturierung des ASEAN-Apparates zu werten. Die wichtigsten, inzwischen zum Teil bereits umgesetzten Änderungen gemäß der Singapore Declaration⁵ vom 28.01.1992 sind:

- a. Höhere Frequenz der Konsultationen auf oberster Entscheidungsebene: Offizielle Konferenzen der ASEAN-Regierungsoberhäupter, die bisher in unregelmäßigen Abständen stattfanden (das längste Intervall betrug 10 Jahre), sollen künftig alle drei Jahre ausgerichtet werden, ergänzt durch informelle Treffen in der Zwischenzeit.
- b. Bündelung von Kompetenzen: Das bereits bestehende Senior Economic Officials Meeting (SEOM), ein Gremium prominenter Vertreter der nationalen Ministerialbürokratien, übernimmt sämtliche Aufgaben im Bereich der ökonomischen Kooperation. Die bisher dafür zuständigen fünf ASEAN-Komitees wurden aufgelöst.⁶

- c. Aufwertung des ASEAN-Sekretariats als Akteur im Entscheidungsprozeß: Der ASEAN-Generalsekretär (die frühere Bezeichnung lautete "Generalsekretär des ASEAN-Sekretariats") hat Ministerstatus erhalten und wurde mit dem Mandat ausgestattet, im Rahmen der ASEAN-Kooperation Ideen und Konzepte zu initiieren, zu koordinieren und umzusetzen. Außerdem wurde die Position des ASEAN-Sekretariats generell gestärkt.

Obwohl die Organisationsreform gelegentlich, vor allem von Beobachtern in der Region selbst, in Anspielung auf die Europäische Union als ein erster zaghafter Schritt in Richtung einer "Brussels-ization" der ASEAN gewertet wird, muß sich in der Praxis erst noch erweisen, ob die formalen Änderungen auch de facto zur Straffung von Entscheidungsprozessen beitragen. So spricht dann auch der stellvertretende ASEAN-Generalsekretär Chng Meng Kng nur von einer symbolischen Stärkung der institutionellen Strukturen durch die Beschlüsse des Singapur-Gipfels.⁷ Bemerkenswert erscheint jedoch, daß unabhängig von diesen Reformversuchen seit dem 25. ordentlichen ASEAN-Außenministertreffen (Annual Ministerial Meeting/AMM) 1992 in Manila ein flexibleres Entscheidungsverfahren erkennbar ist, ohne daß es zuvor entsprechende Veränderungen an den formalen Strukturen gegeben hätte. Besonders augenscheinlich wurde diese Entwicklung, auf deren Hintergründe und Ergebnisse im folgenden näher eingegangen werden soll, beim 26. AMM, das im Juli 1993 in Singapur stattfand.

Das jährlich tagende AMM gilt neben dem Ständigen Ausschuß (Standing Committee), der zwischen zwei Außenministerkonferenzen die Leitungsaufgaben in der ASEAN wahrnimmt, als das eigentliche Machtorgan der Gemeinschaft. Neuerungen im Bereich der Verhandlungsmechanismen auf der Ebene dieses Gremiums sind somit von besonderer Bedeutung und richtungsweisend für Zustand und künftigen Kurs der ASEAN im allgemeinen. Außerdem läßt sich an Vorbereitung, Verlauf und Resultaten eines Außenministertreffens bis zu einem gewissen Grad ablesen, wie die Machtpotentiale innerhalb der ASEAN verteilt sind, d.h. über wieviel Einfluß die jeweiligen Mitgliedsstaaten hinsichtlich bestimmter Themenkomplexe verfügen.

Das 26. AMM hat drei wesentliche Ergebnisse hervorgebracht, die im Abschluß-Communiqué⁸ fixiert sind:

- a. Mit der Gründung des ASEAN Regional Forum ließ sich die ASEAN nach langen Jahren der Tabuisierung des Themas regionale Sicherheit auf eine Institutionalisierung des Sicherheitsdialogs ein.
- b. Nach zweieinhalbjähriger Diskussion erfolgte eine Entscheidung zur kontroversen East Asian Economic Caucus (EAEC)-Initiative des malaysischen Premierministers Mahathir.
- c. Die ASEAN-Staaten einigen sich auf eine gemeinsame Position zur umstrittenen Menschenrechtsfrage.

Die Entscheidungen (b) und (c) trafen die Außenminister selbst. Sie waren zwar vom Senior Officials Meeting (SOM), einer Konferenz der Staatssekretäre, die das AMM vorbereitet, eingeleitet worden, ein Vorabkonsens wie in den meisten Fällen früherer Jahre konnte jedoch nicht erreicht werden.⁹

Bevor eine eingehende Beschäftigung mit der Außenministerkonferenz erfolgt, d.h. die Veränderungen im *decision-making* und der Status quo der Machtverteilung aufgezeigt werden, erscheint es sinnvoll, zunächst die grundlegenden Strukturen der ASEAN-Diplomatie, so wie sie sich dem Beobachter bisher darstellten, zu beschreiben sowie die am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure zu charakterisieren.

Grundzüge der ASEAN-Diplomatie

Das nachfolgend skizzierte Konzept gilt uneingeschränkt für die Zeit bis Anfang der neunziger Jahre. Heute hat es, was die Grundfesten anbelangt, für die ASEAN prinzipiell weiterhin Gültigkeit, erfährt jedoch verschiedene Modifizierungen, was noch zu zeigen sein wird.

Die Art und Weise, in der die ASEAN-Staaten miteinander umgehen, beruht auf dem Prinzip von *musyawarah* (Bespreehung, Beratung), *mufakat* (Übereinstimmung, Verständigung) und *gotong royong* (Gemeinschaftssinn).¹⁰ Es beschreibt einen ganz bestimmten Verhandlungsstil, den der erste indonesische Präsident Sukarno in den frühen sechziger Jahren in Südostasien einführte und der dort als Instrument multilateraler Diplomatie auch akzeptiert wurde. Das Konzept geht zurück auf traditionelle Strukturen in der Dorfgemeinschaft der malaischen Welt, wobei es seine Wurzeln vor allem in Indonesien, aber auch in Malaysia, den Philippinen und nach Aussage einiger Autoren ebenso in Thailand hat.¹¹ Auf die Ebene internationaler Beziehungen und konkret auf die ASEAN übertragen, meint das Prinzip: Probleme werden durch gemeinsame Konsultation gelöst, die solange andauert, bis ein einmütiger Beschluß möglich ist. In der Praxis bedeutet dies zumeist eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Der erzielte Konsens läßt sich jedoch nicht an einem Abstimmungsergebnis ablesen, sondern besteht gewissermaßen in stillschweigendem Einvernehmen. Nana S. Sutresna, hoher Funktionsträger im indonesischen Außenministerium, bringt dies auf die kurze Formel: "silent is consent".¹² Auf diese Weise wird jenen Verhandlungsparteien, die sich unterlegen fühlen, das offene Eingeständnis ihres Einlenkens und damit ein "Gesichtsverlust" erspart. Überhaupt impliziert das *musyawarah*-Konzept die Vermeidung deutlich sichtbarer Meinungspolarisation und Oppositionsbildung. Verhandlungen im Geiste von *musyawarah*, so formulierte es einmal ein indonesischer Außenminister, "haben den Charakter von Gesprächen unter Freunden und Brüdern".¹³

Sinn des *musyawarah*-Prinzips ist nicht zuletzt, Spannungen und Konflikte innerhalb der ASEAN schon im Vorfeld auszuschließen. Dazu gehört auch das ungeschriebene Gesetz, kontroverse Themen und neue Initiativen nie direkt beim Namen zu nennen, sondern erst nach vielen vorsichtigen Andeutungen auf den Punkt zu kommen. Erweist sich ein Thema von vornherein als so heikel, daß es eine ernsthafte Gefährdung für die ASEAN-Eintracht bedeuten könnte, wird es aus dem offiziellen Dialog der Gemeinschaft ausgeklammert und statt dessen bilateral behandelt.¹⁴

Unverkennbar zeigen sich hier Parallelen zum javanischen Prinzip der Konfliktvermeidung, das Franz von Magnis-Suseno wie folgt beschreibt:

In allen Situationen hat man sich so zu verhalten, daß es nicht zum Ausbruch eines Konfliktes kommt. Die Bewahrung des Friedens, der Eintracht und der Harmonie innerhalb der Gruppe ist die erste Pflicht jedes Javaners. Ein

konfliktfreier Zustand ist der Idealzustand, der in allen gesellschaftlichen Beziehungen obwalten sollte. [...] Zank und Streit können in der Gemeinschaft nicht zugelassen werden.¹⁵

Wenn wie im oben Genannten von Konsensbildung und Konfliktvermeidung die Rede ist, setzt dies - logischerweise - das Vorhandensein unterschiedlicher Interessen voraus. Träger dieser differierenden Standpunkte sind bestimmte nationale politisch-administrative Eliten (im Einzelfall auch Repräsentanten des privaten Sektors), die es näher zu beschreiben gilt, denn in Ermangelung eines etwa der EU-Kommission vergleichbaren supranationalen Entscheidungsgremiums sind sie es, die den personellen Rahmen für Beschlüsse und Abkommen sowie Machtverteilung innerhalb der ASEAN bilden.

Die nationalen Entscheidungsträger

Als Entscheidungsträger der ASEAN sind generell solche nationalen Bürokraten zu bezeichnen, die an der Formulierung von Politikzielen beteiligt sind, an den Konferenzen der Organisation teilnehmen, Verhandlungsvollmacht besitzen und für die Umsetzung von Beschlüssen verantwortlich sind. In erster Linie handelt es sich dabei um das Personal der nationalen ASEAN-Sekretariate, die in allen ASEAN-Staaten dem jeweiligen Außenministerium zugehören,¹⁶ sowie um die übergeordneten Instanzen, also Staatssekretäre (ggf. auch noch Unter-Staatssekretäre) und Außenminister selbst. Neben diesen primären Entscheidungsträgern gibt es eine sekundäre Ebene des *decision-making*, zu der Ministerien und Agenturen zählen, die für folgende Sektoren (mit-)verantwortlich sind: ökonomische Entwicklung und Planung, Handel und Industrie, Energie, Wissenschaft und Technologie, Transport, Massenkommunikation, Gesundheit, Forst- und Landwirtschaft.¹⁷

Bei der Charakterisierung der Entscheidungsträgerebene in den jeweiligen ASEAN-Ländern gibt es Unterschiede zu beachten. In *Singapur* ist die im Vergleich schärfste Aufgabentrennung zwischen primären und sekundären Behörden des Entscheidungsprozesses anzutreffen. Im Ergebnis bedeutet dies eine eindeutige Kompetenzverteilung. Bei der Formulierung der nationalen ASEAN-Politik spielt das Außenministerium die klar bestimmende Rolle. Konsens über nationale Positionen ist in Singapur nicht zuletzt auch wegen der geringen Größe des Landes und der damit einhergehenden Überschaubarkeit der Institutionen leichter zu erzielen als in anderen Staaten der Gemeinschaft.

Ähnliches gilt für *Malaysia*, allerdings mit dem Unterschied, daß seit einigen Jahren neben dem Außenministerium das Ministerium für Internationalen Handel und Industrie eine beinahe gleichberechtigte Position bei der Ausarbeitung von ASEAN-politischen Zielsetzungen einnimmt. Zu einem nicht unwesentlichen Teil ist dieser Umstand auf die gewachsene Bedeutung wirtschaftlicher Kooperation in Südostasien zurückzuführen.¹⁸ Im großen und ganzen gilt jedoch, daß in Malaysia wie auch in Singapur innerstaatliches Einvernehmen unter den an der Gestaltung der Außenpolitik beteiligten Eliten - verglichen mit der Situation in den anderen ASEAN-Staaten - relativ problemlos zu erreichen ist. Das Vorhandensein meist eindeutiger nationaler Standpunkte und die Überschaubarkeit der Akteursgruppen, die an deren Formulierung beteiligt sind, erleichtert es diesen beiden Ländern, in ASEAN-Konferenzen ihre jeweiligen Positionen effektiv zu vertreten. Bürokraten aus Singapur und Malaysia gelten als zähe

Verhandlungspartner, die zu ihren Meinungen stehen und diese durch ausgereifte, detaillierte Erklärungen bekräftigen. Außerdem wird den Repräsentanten der beiden Staaten innerhalb der Assoziation die gewissenhafteste Vorbereitung auf ASEAN-Treffen und das professionellste Auftreten bei multilateralen Zusammenkünften nachgesagt.¹⁹

Nicht nur im Fall Malaysias und Singapurs, sondern auch hinsichtlich der Philippinen handelt es sich bei den Entscheidungsträgern der primären Ebene hauptsächlich um Karriere-Diplomaten, die in der Regel mindestens fünf Jahre im auswärtigen Dienst ihrer Länder tätig waren (viele sogar als Botschafter), bevor sie mit ASEAN-Angelegenheiten betraut wurden. Sie alle sprechen meist ausgezeichnetes Englisch, besitzen einen Universitätsabschluß (zum Teil von amerikanischen, europäischen oder australischen Hochschulen) und sind im mittleren Alter.²⁰ Die philippinischen Diplomaten werden darüber hinaus als die rhetorisch begabtesten angesehen. "Stets gelingt es ihnen", so die Aussage einer Beobachterin, "Sachverhalte gut auf den Punkt zu bringen".²¹ Bei solchen Einschätzungen folgt jedoch in der Regel der Zusatz, hinter der gekonnten Rhetorik verberge sich häufig nicht viel mehr als heiße Luft. Der eigentliche Grund, warum die Philippinen in der ASEAN über weniger Einfluß verfügen, als in Anbetracht der Größe des Landes zu vermuten wäre, dürfte mit der ökonomischen Situation zusammenhängen: Inmitten von Staaten, in denen Entwicklung vor allem Wachstum und Modernisierung bedeutet²² und die solchen Leitvorstellungen bisher auch auf eindrucksvolle Weise gerecht geworden sind, haftet den Philippinen der Makel des Verlierers an. 1992 lag das dortige Wirtschaftswachstum lediglich bei 0,6 Prozent - im Vergleich zu 8,0 Prozent in Malaysia, 7,2 Prozent in Thailand oder 5,7 Prozent in Indonesien.²³ Hinzu kommt, daß es den Philippinen bis heute trotz ernsthafter Bemühungen nicht wirklich gelungen ist, die (kulturelle) Zugehörigkeit zur südostasiatischen Region überzeugend unter Beweis zu stellen²⁴ und dem sich von außen aufdrängenden Eindruck des beständigen Krisenmanagements (einschließlich dem damit zusammenhängenden "Latino"-Image) entgegenzuwirken. Ein langjähriger Beobachter des Regionalismus in Südostasien wertet das Verhältnis der Philippinen zum Rest der ASEAN als psychologisches Problem: "Wer nicht erfolgreich ist, wer nicht die in der Region üblichen meritokratischen Wesenszüge trägt, der verfügt über kein hohes Sozialprestige in der ASEAN."²⁵

Neben den dargestellten perzeptionsbedingten Statusproblemen erschweren zusätzlich innerstaatliche Koordinationsschwierigkeiten ein erfolgreiches Auftreten der Philippinen bei ASEAN-Konferenzen. Traditionell weist die Außenpolitik Manilas eine stark ökonomische Akzentuierung auf. Präsident Fidel Ramos hat das Schlagwort von der "Development Diplomacy", das schon zu Zeiten Ferdinand Marcos' geprägt worden war, wieder aufgegriffen.²⁶ Sicherung des Zugangs zu den Weltmärkten und zur Technologie, Erschließung neuer Märkte sowie das Gewinnen von Investoren sollen den Schwerpunkt der außenpolitischen Aktivitäten bilden. Dies setzt nach den Worten des amtierenden Außenministers Roberto R. Romulo eine enge Zusammenarbeit zumindest mit den Ministerien für Industrie und Handel sowie Landwirtschaft voraus²⁷ - ein Modell, das die Formulierung klarer außenpolitischer Konzepte nicht unbedingt erleichtert, zumal auch andere, außerhalb der Regierungsbürokratie angesiedelte Agenturen, wie vor allem die National Economic Development Authority (NEDA), Einfluß auf die Gestaltung der regionalen Kooperation ausüben, wenn nicht gar als direkte Rivalen des Außenministeriums im Prozeß des *decision-making* einzustufen sind.²⁸

Langwierige innerstaatliche Prozeduren der Entscheidungsfindung sind auch mit Blick auf *Indonesien* evident. Die Konkurrenzsituation zwischen einzelnen Ministerien sowie zwischen der unmittelbaren Regierungsadministration und anderen Agenturen der Entwicklungs- und Wirtschaftsplanung (u.a. die nationale Planungsbehörde BAPPENAS oder die indonesische Industrie- und Handelskammer KADIN) oder, aus anderer Sicht betrachtet, zwischen Bürokraten und Technokraten ist hier besonders augenscheinlich. Indonesien hat nicht zuletzt deshalb lange Zeit sämtliche Initiativen der ASEAN-Partner zur Handelsliberalisierung blockiert, weil innerstaatlich kein Konsens in diesem Punkt erzielt werden konnte. Ausschlaggebend für diese Situation waren vor allem unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Industrie- und dem Handelsministerium (im Gegensatz zu anderen ASEAN-Staaten sind die Bereiche Industrie und internationaler Handel nicht unter dem Dach einer einzigen Behörde zusammengefaßt), die nicht in Einklang zu bringen waren. Während das Industrieministerium einen konsequent protektionistischen Kurs fuhr, vertrat das Handelsministerium eine mehr auf Liberalisierung ausgerichtete Linie. Erst nach einem schwierigen innerstaatlichen Meinungsfindungsprozeß war die indonesische Regierung schließlich in der Lage, beim Gipfeltreffen der Regierungsoberhäupter 1992 in Singapur der Gründung einer ASEAN-Freihandelszone (ASEAN Free Trade Area/AFTA) zuzustimmen. Hinsichtlich der nationalen Entscheidungsfindung kommt in Indonesien erschwerend hinzu, daß auch das Militär als wichtiger politischer Akteur am *decision-making* beteiligt werden muß.

Die Konsequenz, die sich aus den langwierigen internen Entscheidungsprozessen für das Auftreten Indonesiens (und in ähnlicher Weise auch für das der Philippinen und Thailands) in den Gremien der Gemeinschaft ergibt, bringt ein hoher ASEAN-Funktionär auf folgenden Nenner: "Die Indonesier können von ihren Entwürfen, die sie in die Konferenzen einbringen, nur schwer abweichen und Kompromisse eingehen, weil schon der nationale Standpunkt ein schwierig ausgehandelter Kompromiß ist. Singapur und Malaysia haben es leichter. Sie können flexibler handeln und auch einmal Zugeständnisse machen, weil eben in diesen Ländern die Koordination zwischen den politischen Entscheidungsträgern einfacher ist und schneller geht."²⁹

Obwohl das Handeln der indonesischen *foreign-policy*-Elite somit durch ein gewisses Maß an Inflexibilität geprägt ist und einige ihrer Repräsentanten aufgrund von Sprachproblemen (viele ältere Diplomaten beherrschen Niederländisch besser als Englisch, die *lingua franca* der ASEAN) nicht über jene ausgeprägten Artikulationsmöglichkeiten wie ihre Kollegen aus Kuala Lumpur oder Manila verfügen, haben die indonesischen Vertreter in den ASEAN-Gremien keinen schweren Stand. Der Respekt der anderen vor dem mit Abstand größten und bevölkerungsreichsten ASEAN-Land und dessen Staatsführung - der ehemalige philippinische Außenminister Raul Manglapus bezeichnete den indonesischen Präsidenten Suharto einmal als "most important figure in South-east Asia"³⁰ - verschaffen den Abgesandten Jakartas Ansehen und Einfluß. In allen Außenministerien der Gemeinschaft wird bestätigt, daß Entscheidungen innerhalb der ASEAN nicht an Indonesien vorbei getroffen werden können, daß die indonesische Meinung stets im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit steht. Zugleich wird vehement bestritten, Jakarta dominiere die Entscheidungsprozesse in der Organisation. Objektiv gesehen, läßt sich jedoch in vielen Teilbereichen des südostasiatischen Regionalismus eine "primus inter pares"-Stellung Indonesiens feststellen.

Über lediglich geringen Einfluß in der ASEAN verfügt hingegen das Sultanat Brunei. Zwar hat der kleinste Staat der Gemeinschaft seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1984 - dank der internationalen Aktivitäten des Sultans Hassanal Bolkiah, die auch als "Polo-Diplomatie" bezeichnet werden³¹ - ein relativ dichtes Netz bilateraler Beziehungen aufgebaut, es mangelt jedoch an erfahrenerm Personal, das notwendig wäre, um die bestehenden Kontakte effektiv zu nutzen. Die ASEAN-Bürokraten des Außenministeriums kommen häufig frisch von der Universität und sind dementsprechend noch sehr jung. Einige nehmen bereits im Alter von 23 Jahren an ASEAN-Konferenzen teil. "Die jungen Delegierten aus Brunei können nicht viel Konstruktives beitragen und schweigen in den Sitzungen meist", berichtete ein Interviewpartner.³² Erschwerend wirkt sich für die meisten außenpolitisch tätigen Akteure Bruneis die Tatsache aus, daß sie, wenn überhaupt, nur peripher an den Entscheidungsprozessen in ihrem Heimatland beteiligt sind. Die nationale Meinungsbildung vollzieht sich fast ausschließlich in unmittelbarer Umgebung des Sultans.

Trotz allem ist Brunei mehr als ein reiner Mitläufer in der ASEAN. Lim Jack Seng, einem von zwei Staatssekretären im Außenministerium, ist es zu verdanken, daß Brunei häufig die Rolle des Vermittlers sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch zwischen der ASEAN und dritten Staaten bzw. internationalen Organisationen zukommt. Lim, von Hause aus Ethnologe und Direktor des Brunei-Museums, genießt in der ASEAN hohes Ansehen. "Lim ist immer darum bemüht, die Spitzen abzuschärfen", so der deutsche Botschafter in Brunei, Franz-J. Willeke.³³ Beispielsweise vermittelte er zwischen Indonesien und Portugal in der Ost-Timor-Frage, ein Thema, das die Beziehungen zwischen der ASEAN und der EG zeitweise ernsthaft belastete.³⁴

Eine weitere, zweifellos bekanntere und bedeutendere Integrationsfigur der ASEAN ist der ehemalige Premierminister *Thailands* Anand Panyarachun. Er gilt als Vater des AFTA-Konzeptes (wenngleich Persönlichkeiten aus seinem Umkreis, wie vor allem der Ökonom Narongchai Akrasanee, entscheidenden Anteil an der Genese der Idee hatten). Daß Anands Initiative zur Schaffung einer Freihandelszone von Erfolg gekrönt war, wird allgemein als Meisterleistung der thailändischen Diplomatie gewertet. Insgesamt betrachtet, leiden jedoch Image wie auch Arbeitseffizienz der thailändischen Ministerialbürokratien unter den häufigen Regierungswechseln in Bangkok. Zu Mißstimmungen in der ASEAN kam es zum Beispiel, als die thailändische Delegation, die im übrigen als nicht hochrangig genug angesehen wurde, ohne ein eigenes Konzept zur 24. Konferenz der Wirtschaftsminister (ASEAN Economic Ministers' Meeting/AEM) im September 1992 in Manila anreiste.³⁵ Dort stand die Implementierung des CEPT-Scheme (Common Effective Preferential Tariff)³⁶ - das Herzstück des AFTA-Konzeptes - auf der Tagesordnung. Der Grund für die mangelhafte thailändische Vorbereitung auf das Treffen war, daß die erst einige Tage zuvor gebildete Regierung unter dem neuen Premierminister Chuan Leekpai noch keine Erfahrungen auf dem Gebiet der internationalen Politik besaß und noch nicht geklärt war, welche Führungskräfte für welche Aufgaben eingesetzt werden sollten.

Kompetenz- und Koordinationsprobleme hält Suthipand Chirathivat, Leiter des Zentrums für internationale Ökonomie an der Chulalongkorn Universität in Bangkok, jedoch nicht für ein nur zeitweise auftretendes, tagespolitisches Problem; sie sind in seinen Augen grundsätzlich typisch für die thailändische Bürokratie.³⁷ So wurden vor kurzer Zeit die Zuständigkeiten für Wirtschafts-

kooperation zwischen dem Handels- und dem Finanzministerium aufgeteilt. Während das erste jetzt für Handelsliberalisierung im allgemeinen (z.B. nicht-tarifäre Hemmnisse und GATT) verantwortlich ist, wurde das zweite mit dem Abbau tarifärer Handelsschranken betraut. Bis zum Singapur-Gipfel 1992, auf dem die Entscheidung für AFTA gefallen war, hatten die Kompetenzen, formal gesehen, ausschließlich beim Handelsministerium gelegen, was eine effiziente Planung und Ausarbeitung der Freihandels-Initiative ermöglicht hatte. Die neue Aufgabenverteilung hat nun zu Koordinationsschwierigkeiten geführt, die die Entscheidungsprozesse behindern. Zusätzliche Verzögerungen und Abstimmungsprobleme treten auf, weil ähnlich wie im Falle Indonesiens das Militär als einflußreicher Akteur bei der Entscheidungsfindung nicht übergangen werden kann.

Die hier vorgenommene Charakterisierung der jeweiligen nationalen Entscheidungsträger und -prozesse kann nur bestimmte Eindrücke vermitteln und Tendenzen aufzeigen. Eine abschließende und endgültige Bewertung ist nicht möglich, da die Rahmenbedingungen des *decision-making* stets auch gewissen Wandlungen unterworfen ist. Mit Sicherheit ist die Einschätzung eines ASEAN-Offiziellen nicht von der Hand zu weisen, wonach Auftreten und Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft stark von der Qualität der im Entscheidungsprozeß involvierten Personen und dabei in erster Linie von der Persönlichkeit und den Fähigkeiten des jeweiligen Direktors des nationalen ASEAN-Sekretariates abhängen.³⁸

Das 26. Außenministertreffen und die Konsequenzen für Entscheidungsfindung und Machtstrukturen

Das 26. AMM in Singapur wurde, wie oben bereits angedeutet, von drei Themenbereichen beherrscht: der Initiative zur Institutionalisierung der Sicherheitsdiskussion, dem malaysischen EAEC-Konzept und der Menschenrechtsfrage. Mit Blick auf diese drei Punkte bestand lediglich hinsichtlich des ersten bereits im Vorfeld des AMM Klarheit über das Ergebnis.

Die Einrichtung des *ASEAN Regional Forum* war diplomatisch bestens vorbereitet und von allen in Frage kommenden Teilnehmern (neben den ASEAN-Staaten und den Dialog-Partnern der Gemeinschaft - USA, Kanada, EU, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland - auch Rußland, die Volksrepublik China, Vietnam, Laos und Papua-Neuguinea) vor Beginn des AMM befürwortet worden.³⁹ Es wird den Rahmen für die zwanglose Diskussion von regional bedeutsamen politischen und sicherheitspolitischen Themen bilden. Bereits 1992 waren die ASEAN-Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen übereingekommen, sicherheitspolitisch relevante Fragen künftig offiziell in der Gemeinschaft und mit den Staaten des asiatisch-pazifischen Großraums zu diskutieren, womit sie mit dem seit Gründung der ASEAN bestehenden Tabu gebrochen hatten, über Sicherheit nur inoffiziell und auf bilateraler Ebene zu sprechen.⁴⁰ Die Gründung eines entsprechenden Forums konnte somit nur eine Frage der Zeit sein, zumal eine solche Institution schon seit längerem von den Think Tanks in der Region gefordert worden war.⁴¹

Die Institutionalisierung des Sicherheitsdialogs kann als Beleg für die Bereitschaft der ASEAN gelten, heikle, konflikträchtige Themen nicht wie bisher in jedem Fall von der offiziellen multilateralen Verhandlungsebene fernzuhalten. Hier ist eine graduelle Abkehr vom Konfliktvermeidungsprinzip als Bestandteil von *musyawarah* feststellbar.

Daß dem *musyawarah*-Konzept in anderer Hinsicht jedoch weiterhin Bedeutung zukommt, zeigt der *EAEC-Fall*. Im Dezember 1990, einige Tage vor dem Abbruch der GATT-Verhandlungen in Brüssel, äußerte der malaysische Premierminister Mahathir Mohamad bei einer Tischrede anläßlich des Besuchs des chinesischen Regierungschefs Li Peng in Malaysia die Idee zur Gründung einer ostasiatischen Wirtschaftsgruppierung. Dieser East Asian Economic Group (EAEG) sollten die sechs ASEAN-Staaten, die Länder Indochinas, Japan, Südkorea und die "drei Chinas" als Mitglieder angehören. Mahathirs Initiative kam völlig überraschend, sie war weder durch internationale Diplomatie vorbereitet noch - entgegen anderslautender Vermutungen - innerhalb seiner eigenen Reihen abgesprochen worden. Die betreffende Passage der Rede stand nach Auskunft eines seiner wichtigsten politischen Berater nicht im Manuskript, sondern wurde von Mahathir spontan und frei formuliert, was ihm in seiner Umgebung den Vorwurf einbrachte, ein unausgegorenes Konzept überhastet in die Öffentlichkeit getragen zu haben.⁴²

Ursprünglich wollte Mahathir seinen Vorstoß als Reaktion auf die ökonomischen Blockbildungen in Europa und Nordamerika sowie die aus seiner Sicht fortschreitende Erosion des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT verstanden haben. Da das Vorhaben, das zudem von "schriller antiwestlicher Rhetorik" begleitet war,⁴³ innerhalb der ASEAN und von den USA und Japan zurückhaltend bis ablehnend aufgenommen wurde, modifizierte Mahathir das Konzept, wobei er zahlreiche Anregungen und Änderungsvorschläge aus der Region berücksichtigte: Schon bald war nicht mehr von einem Handelsblock die Rede, sondern von einer Gruppierung mit antiprotektionistischen Zügen in Übereinstimmung mit den Freihandelsprinzipien des GATT. Doch auch in abgeänderter Form stieß die Initiative unter den potentiellen Mitgliedsstaaten auf wenig Gegenliebe. Vor allem Japan, das eine Führungsrolle in der Gruppe einnehmen sollte, hielt sich weiterhin bedeckt - nicht zuletzt aufgrund der von Washington betriebenen Anti-EAEG-Offensive (die Bush-Administration befürchtete, von wesentlichen Entwicklungen im asiatisch-pazifischen Raum abgekoppelt zu werden).⁴⁴

Die ASEAN befand sich in einer schwierigen Lage: Kein Mitgliedsland konnte sich "politisch den Affront leisten, den malaysischen Ministerpräsidenten durch eine offizielle Ablehnung eines Vorschlags bloßzustellen",⁴⁵ andererseits sollte eine Konfrontation mit den Wirtschaftsgrößmächten in Nordamerika und Europa um jeden Preis vermieden werden. So einigten sich die ASEAN-Wirtschaftsminister bei ihrer Konferenz im Oktober 1991 darauf, die malaysische Initiative prinzipiell zu unterstützen, stellten aber gleichzeitig klar, daß lediglich die Bildung eines Forums für unverbindliche Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten zu aktuellen, die Region betreffenden wirtschaftspolitischen Themen und keinesfalls eine Wirtschaftsgemeinschaft angestrebt werde.⁴⁶ Um dies zu unterstreichen, wurde die Bezeichnung East Asia Economic Group in East Asia Economic Caucus (EAEC) geändert. Vorläufig blieb es jedoch bei diesem vagen Kompromiß. Weder der Singapur-Gipfel 1992 noch die Außenministerkonferenz im Juli desselben Jahres in Manila brachten eine Entschei-

dung hinsichtlich des institutionellen Rahmens für das EAEC-Projekt. Erst beim AMM 1993 konnte eine Einigung erzielt werden, derzufolge EAEC der ASEAN-Wirtschaftsministerkonferenz unterstehen soll und als Ausschuß ("caucus") innerhalb der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) angesiedelt wird.⁴⁷

Es steht außer Frage, daß in nicht geringem Maße der Widerstand Washingtons und - im Schlepptau der US-Regierung - Tokios gegenüber EAEG/EAEC sowie die dadurch bedingte Zurückhaltung der meisten ASEAN-Staaten, die sich ihren wichtigen Handelspartner USA nicht zum Feind machen wollten, die Umsetzung der Initiative behinderten. Gleichzeitig spricht jedoch vieles dafür, daß eine einvernehmliche Regelung, wie sie schließlich beim AMM 1993 erzielt wurde, schon zu einem viel früheren Zeitpunkt hätte gefunden werden können, zumal es bei Mahathirs Konzept in weiten Teilen um nichts anderes ging, als staatlicherseits Realitäten anzuerkennen, die der private Sektor längst geschaffen hatte.

Nicht ausschließlich exogene Faktoren waren somit für die Verzögerung der Entscheidungsfindung verantwortlich, sondern auch die ASEAN-internen Begleitumstände der Initiative. Indem Mahathir vor der Publikmachung seines Vorstoßes auf Konsultationen mit den anderen ASEAN-Staaten verzichtete, verstieß er gegen den ungeschriebenen Grundsatz, neue Ideen von regionaler Tragweite durch vorsichtiges Vorfühlen auf ihre Konsensfähigkeit hin zu überprüfen - eine politische Verhaltensregel, die eng mit dem *musyawarah*-Prinzip in Zusammenhang steht. Besondere Verstimmung herrschte in Indonesien, das sich selbst als Mittelmacht sieht und beansprucht, in wichtigen, den Bereich der internationalen Beziehungen betreffenden Fragen zu Rate gezogen zu werden. Und dies erst recht von Malaysia, jenem Staat, der mit Indonesien sehr große kulturelle Gemeinsamkeiten aufweist und von dem Jakarta erwartet, daß er sich im Bewußtsein der in der malaiischen Welt üblichen Familienhierarchie als "jüngerer Bruder" (*adik*) dem "älteren Bruder" (*abang*) Indonesien unterordnet.⁴⁸ Hätte nicht Malaysia, sondern Indonesien die Gründung eines ostasiatischen Wirtschaftsforums vorgeschlagen, wäre die Umsetzung des Konzepts wahrscheinlich schneller erfolgt, vermutet ein indonesischer Politikwissenschaftler.⁴⁹ Und wäre andererseits Anand so vorgegangen wie Mahathir, hätte er also seine AFTA-Initiative öffentlich vorgestellt, bevor er sich der Zustimmung der anderen ASEAN-Mitglieder gewiß sein konnte, wäre sein Projekt wohl ebenfalls erst mit erheblicher Verzögerung realisiert worden, wenn nicht sogar ganz gescheitert.

Der beim AMM in Singapur erzielte Kompromiß in der EAEC-Frage wurde von der malaysischen Presse zwar als Erfolg für das eigene Land gewertet,⁵⁰ ist aber nach Ansicht eines neutralen Beobachters nicht als solcher einzuschätzen:

Auch beim diesjährigen AMM bestand wie im Jahr zuvor in Manila die Gefahr einer Rückverweisung an das Senior Officials Meeting zur weiteren Diskussion. Die nach langen Verhandlungen schließlich gefundene Lösung war eigentlich kein Erfolg für Malaysia. Außenminister Ahmad Badawi mußte jedoch akzeptieren, um nicht ein weiteres Mal mit leeren Händen nach Hause zu kommen.⁵¹

Im Vorfeld des AMM waren drei Modelle entwickelt worden. Demnach sollte EAEC entweder (1) unter dem Dach von APEC, (2) im Rahmen des AMM bzw. der Post Ministerial Conferences (PMC) oder (3) als institutionell eigenständiges Forum verwirklicht werden. Indonesien machte sich für die erste Variante stark, während Malaysia die zweite Lösung anstrebte, nachdem ersichtlich geworden war, daß sich Modell Nummer drei nicht durchsetzen ließ. Die Tatsache, daß sich die in Singapur erreichte Einigung eindeutig eher an der indonesischen Vorstellung orientierte, läßt zum einen auf die Machtstellung Jakartas in der ASEAN schließen, zum anderen die - aufgrund der oben dargestellten innerstaatlichen Gegebenheiten - vergleichsweise größere Kompromißfähigkeit Malaysias erkennen.

Daß in der ASEAN allgemein die Bereitschaft gewachsen ist, Kompromisse einzugehen statt Entscheidungen zu blockieren, um nationale Interessen nicht zu gefährden, zeigt schließlich die *Menschenrechtsdebatte*. Das Thema hat durch die Initiative der EG bzw. Europäischen Union und der US-Regierung unter Clinton, den Umfang der developmentpolitischen Zusammenarbeit mit der ASEAN und anderen asiatischen Staaten von der Einhaltung der Menschenrechte dort abhängig zu machen, an Brisanz gewonnen.⁵² Die ASEAN hat dem Westen immer wieder vorgeworfen, seine eigenen, den "liberalen Ideen der Post-Renaissance" entstammenden Werte in ein ethnisch-kulturell völlig anderes Umfeld verpflanzen zu wollen.⁵³ Die meisten südostasiatischen Staaten möchten für ihre eigenen Bürger das Spannungsverhältnis Individuum versus Gesellschaft primär zugunsten der Rechte der Allgemeinheit aufgelöst sehen. Als exemplarisch für diese Forderung kann die Aussage eines indonesischen Delegierten bei der Menschenrechtskonferenz der asiatischen Staaten in Bangkok im März/April 1993⁵⁴ gelten:

We do not accept individualism as the basic tenet of human rights as that preludes respect for the public, the nation and the process of nation building. In Asia, an individual is considered part of the society and has meaning only to the extent that he/she makes a contribution to the society as a whole. To us, social responsibility is the basis of all human rights.⁵⁵

Obwohl die ASEAN-Länder gegenüber Drittmächten und auch bei der UNO-Menschenrechtskonferenz in Wien mit einer einheitlichen Position aufgetreten sind, differieren die Perzeptionen der einzelnen Mitglieder hinsichtlich der Menschenrechtsfrage. So zeigen die von nordamerikanischen Kultureinflüssen und Demokratievorstellungen geprägten Philippinen der Post-Marcos-Ära eine viel größere Aufgeschlossenheit gegenüber westlichen Menschenrechtskonzepten als die stets um die Wahrung ihrer eigenen Identität besorgten Staaten des malaiisch-islamischen Kulturkreises. Auch Thailand ließ lange Zeit eine flexible Haltung erkennen, ist aber inzwischen - zumindest verbal - auf den Konfrontationskurs der ASEAN-Mehrheit eingeschwenkt.⁵⁶

Ganz dem *musyawarah*-Prinzip entsprechend, kontroverse Themen wegen ihres Harmonie gefährdenden Potentials nicht auf hoher multilateraler Ebene zu behandeln, war die Menschenrechtsdebatte bei den Außenministerkonferenzen bis einschließlich 1992 ausgeklammert. Daß sich das jüngste AMM auf eine Diskussion der Materie eingelassen hat, läßt - wie auch schon am Beispiel der Institutionalisierung der Sicherheitsdiskussion dargelegt - auf die Bereitschaft der ASEAN schließen, Meinungspolarisation und Oppositionsbildung nicht mehr grundsätzlich aus dem Weg zu gehen.

Zwei widerstreitende Positionen bestimmten das AMM, wobei Version (a) im wesentlichen nur von Singapur, als dem Initiator der Debatte, und Lösung (b) von den meisten anderen ASEAN-Staaten vertreten wurde (Thailand nahm eine neutrale Haltung ein):

- a. Eine spezielle ASEAN-Deklaration zum Thema Menschenrechte ist notwendig, um die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten gegenüber der Einhaltung der Menschenrechte nach außen hin eindeutig unter Beweis zu stellen.
- b. Es gibt schon die "Wiener Deklaration", der die ASEAN-Staaten beigetreten sind. Folglich besteht nicht die Notwendigkeit, die Verpflichtung der ASEAN in einem anderen Dokument erneut zu bekräftigen.

Die nach langer, schwieriger Verhandlung in letzter Minute in das "Joint Communiqué" aufgenommene Formulierung gilt als Kompromiß zwischen beiden Positionen,⁵⁷ da einerseits, wenn auch nicht in einer gesonderten Deklaration, das Bestreben der ASEAN, die Menschenrechte zu schützen, zum Ausdruck gebracht und andererseits ein deutlicher Bezug zur Wiener Konferenz hergestellt wird. Unter anderem heißt es:

The Foreign Ministers welcomed the international consensus achieved during the World Conference on Human Rights in Vienna [...] and reaffirmed ASEAN's commitment to and respect for human rights and fundamental freedoms as set out in the Vienna Declaration [...]. They stressed that human rights are interrelated and indivisible comprising civil, political, economic, social and cultural rights. These rights are of equal importance. [...] The Foreign Ministers agreed that ASEAN should coordinate a common approach on human rights and actively participate and contribute to the application, promotion and protection of human rights.⁵⁸

Bereits 1992 in Manila hatten die Außenminister zu einem brisanten Thema Stellung bezogen, über das im Vorfeld des AMM kein Konsens erreicht werden konnte, die Entscheidungsfindung also nicht schon beim vorbereitenden Senior Officials Meeting, sondern erst durch die Minister selbst erfolgte. Gemeint ist der Konflikt um Territorialansprüche im Südchinesischen Meer (vor allem im Gebiet der Spratly-Inseln), in den neben der Volksrepublik China, Vietnam und Taiwan auch die ASEAN-Mitglieder Malaysia, Philippinen und Brunei verwickelt sind.⁵⁹ Vielleicht in noch stärkerem Maße als hinsichtlich der Menschenrechtsproblematik waren in der Spratlys-Frage Differenzen unter den einzelnen ASEAN-Staaten vorprogrammiert, denen die Außenminister jedoch nicht ausgewichen sind, wie es ein eng gefaßtes Verständnis von *musyawarah* hätte erwarten lassen. Das AMM in Manila brachte auf Bestreben der Philippinen nach heftigen internen Debatten die "ASEAN Declaration on the South China Sea"⁶⁰ hervor, die den Beginn einer Auseinandersetzung mit diesem Thema auf offizieller Regierungsebene markiert und als erster Schritt auf dem Weg zu einer friedlichen Lösung des Konflikts angesehen wird.⁶¹

Im Zusammenhang mit dem AMM 1992 ist ein weiterer Punkt beachtenswert: Indem die Philippinen die "South China Sea-Declaration" durchsetzten, gelang es ihnen, der Außenministerkonferenz im eigenen Land ihren Stempel aufzudrücken. Ebenso verhielt es sich mit Singapur, das mit der Forderung nach einer Fixierung des ASEAN-Standpunktes zur Menschenrechtsproblematik

weitgehend erfolgreich war und damit als Gastgeber das AMM 1993 nicht unwesentlich prägte. Sicher ist es noch zu früh, in dieser Hinsicht von einem Trend zu sprechen, es scheint jedoch so, als wolle der jeweilige Gastgeber stärker als in der Vergangenheit das AMM mit seiner Handschrift versehen. Dafür spricht, daß im thailändischen Außenministerium schon unmittelbar nach dem Abschluß des AMM 1993 mit Überlegungen begonnen wurde, welchen Themenschwerpunkt Thailand als Ausrichter des Außenministertreffens 1994 einbringen könnte. Als ein möglicher Bereich wird der Komplex Umweltpolitik gehandelt. Bangkok hat bereits einen Arbeitsplan für ein "ASEAN-Umweltjahr" ausgearbeitet, das eventuell 1995 realisiert werden könnte.

Schlußbewertung

Aus Ablauf und Begleitumständen der Außenministerkonferenz 1993 und zum Teil auch des AMM im Vorjahr lassen sich zusammenfassend vier Folgerungen für den aktuellen Stand der Entscheidungsprozesse und Machtverteilung in der ASEAN ziehen:

1. Entscheidungsprozesse auf Außenministerebene haben nicht mehr ausschließlich das als *musyawarah* bekannte traditionelle Konsensprinzip auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zur Grundlage, sondern orientieren sich zunehmend an einem Kompromißmodell, dessen Merkmal die Verhandlungbarkeit nationaler Positionen ist. Diese Entwicklung geht einher mit dem Trend, bei Außenministerkonferenzen auch in strittigen Punkten (Stichworte: Südchinesisches Meer, Menschenrechtsfrage) ein Ergebnis zu erzielen, statt Entscheidungen bis zum nächsten Treffen zu verschieben bzw. an untergeordnete Gremien zurückzuverweisen. Insgesamt hat das *decision-making* dadurch an Effektivität gewonnen.
2. Nach außen hin vermittelt die ASEAN zwar weiterhin das Bild einer weitgehend geschlossenen (Meinungs-)Einheit, indem die Außenminister stets darauf bedacht sind, die Existenz von Eintracht und Harmonie innerhalb der Gemeinschaft herausstellen; hinter den Kulissen wird jedoch hart um Positionen gerungen, gehören Spannungen und Konflikte zur Tagesordnung. Allerdings dringen diese kaum jemals an die Öffentlichkeit, denn wichtig ist den ASEAN-Mitgliedern vor allem, daß der Eindruck vom Vorhandensein beständigen Konsenses gewahrt bleibt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Staaten in der Regel sehr sensibel reagieren, wenn gemeinschaftsinterne Differenzen ihren Weg in die Medien finden oder ein Mitglied sich öffentlich nicht *musyawarah*-konform verhält, was im Fall der EAEG-Initiative deutlich wurde.
3. Die Behandlung des EAEG-Vorstoßes zeigt außerdem, daß Erfolg bzw. Mißerfolg eines neuen Kooperationskonzeptes nicht notwendigerweise primär von dessen Realisierbarkeit abhängen, sondern davon, wie dieses Konzept von seinem jeweiligen Initiator gegenüber den anderen Staaten "verkauft" wird.

4. Die Machtposition eines Mitgliedstaates in ASEAN-Meetings richtet sich nicht unwesentlich nach der von den anderen Staaten perzipierten Stärke des betreffenden Landes (Größe, internationale Machtstellung, Ansehen der Staatsführung etc.). So hat das AMM Belege dafür geliefert, daß Indonesien als größtes Land der Gemeinschaft als die bis zu einem gewissen Grad tonangebende, richtungsbestimmende Kraft auftritt. Allerdings gelingt es auch kleineren bzw. schwächeren Staaten dank der Professionalität ihrer *foreign-policy*-Eliten, Einfluß auf die Entscheidungsfindung geltend zu machen (die Philippinen im Fall der "South China Sea-Declaration", Singapur hinsichtlich der Menschenrechtsproblematik).

Die hier beschriebenen aktuellen Entwicklungen, vor allem die teilweise Abkehr von traditionellen Mustern des *decision-making*, können als Reaktion der ASEAN auf sich verändernde regionale und internationale Rahmenbedingungen gelten. Die gewandelte sicherheitspolitische Situation nach dem Ende des Kalten Krieges einerseits und die - auch nach dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde - ungewisse Zukunft des Weltwirtschaftssystems andererseits haben die ASEAN erkennen lassen, daß es neuer - oder zumindest modifizierter - Vorgehensweisen bedarf, um den Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden bzw. als ernstzunehmender und einflußreicher Akteur auf der internationalen Bühne präsent zu bleiben. Die Bereitschaft der südostasiatischen Staaten, mit Tabus zu brechen und z.B. das Thema regionale Sicherheit zu institutionalisieren, beweist deren Flexibilität und Handlungsvermögen und damit die Fähigkeit, das selbsterwählte, vielbeschworene Konzept der "regional resilience" mit Leben zu erfüllen.

Anmerkungen:

- 1) Dieser Aufsatz beruht auf Recherchen, die der Autor im Rahmen eines Dissertationsprojekts zwischen März und August 1993 in den ASEAN-Staaten durchgeführt hat. Ein Großteil der zugrunde liegenden Informationen entstammt Interviews mit Repräsentanten der politischen, bürokratischen und akademischen Eliten, wobei die meisten von ihnen auf ausdrücklichen Wunsch hin nicht mit Namen zitiert werden.
- 2) Die ASEAN wurde 1967 von Indonesien, Malaysia, Thailand, Singapur und den Philippinen gegründet. Das Sultanat Brunei trat der Gemeinschaft 1984 bei.
- 3) Muthiah Alagappa, **ASEAN Institutional Framework and Modus Operandi: Recommendations for Change**, Kuala Lumpur 1987: S. 15.
- 4) Ooi Guat Tin: "Musyawarah, Consensus and the ASEAN Summit Syndrome", in: **The Importance of being ASEAN**, Kuala Lumpur (ISIS) 1987, S. 19-27: S. 20.
- 5) In: **Meeting of the ASEAN Heads of Government, Singapore, 27-28 January 1992**, Jakarta (ASEAN Secretariat), o.J.: S. 56.
- 6) Es sind dies die Committees on Finance and Banking (COFAB), on Food, Agriculture and Forestry (COFAF), on Industry, Minerals and Energy (COIME), on Transportation and Communication (COTAC), on Trade and Tourism (COTT).
- 7) Persönliches Interview.
- 8) **Joint Communiqué of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, 23-24 July 1993**, Press Release.
- 9) Vgl. **Sunday Post** (Bangkok), 25.07.1993: "Rights issue added to final Asean draft".
- 10) Nachfolgend wird das Prinzip der Einfachheit halber nur *musyawarah* genannt.
- 11) Vgl. z.B. Thakur Phanit, **Regional Integration Attempts in Southeast Asia: A Study of ASEAN's Problems and Progress**, Ph.D. Diss., Pennsylvania State University, 1980: S. 175.
- 12) Nana S. Sutresna, "ASEAN Cooperation: Problems and Prospects", **Jurnal Luar Negeri**, (November 1986), S. 61-72: S. 70.
- 13) Zitiert nach Arnfinn Jorgensen-Dahl: "ASEAN 1967-1976: Development or Stagnation?", **Pacific Community**, 7 (1976) 4, S. 519-535: S. 530.

- 14) Vgl. zur gesamten *musyawarah*-Thematik: Ooi Guat Tin, a.a.O.; Pushpa Thambipillai, J. Saravanamuttu, *ASEAN Negotiations. Two Insights*, Singapore 1985: S. 10ff.; Renato de Castro, *Decision Making in Regional Organizations: The EC and ASEAN Experiences*, Manila 1989: S. 104ff.
- 15) Franz von Magnis-Suseno, *Neue Schwingen für Garuda. Indonesien zwischen Tradition und Moderne*, München, 1989: S. 64.
- 16) Die genaue Bezeichnung des nationalen Sekretariats ist von Land zu Land unterschiedlich. So lautet sie z.B. in Singapur "ASEAN-Directorate", auf den Philippinen "Department of ASEAN-Affairs" oder in Thailand "Office of ASEAN-Affairs". Der Leiter des Sekretariats hat die Position eines Director General, im Falle der Philippinen zusätzlich die eines Assistant Secretary inne - in der Hierarchie des Außenministeriums steht er in der Regel an dritter oder vierter Position (gemeinsam mit den Generaldirektoren anderer Abteilungen).
- 17) Vgl. Zakaria Haji Ahmad, "The World of ASEAN Decision-Makers: A Study of Bureaucratic Elite Perceptions in Malaysia, the Philippines and Singapore", *Contemporary Southeast Asia*, 8 (1986) 3, S. 192-212: S. 194.
- 18) Ein übriges leistet das selbstbewußte Auftreten der Handelsministerin Rafidah Aziz auf der internationalen Bühne, was nach Auskunft ausländischer Beobachter bereits zu Spannungen zwischen ihr und Außenminister Ahmad Badawi geführt haben soll.
- 19) Vgl. Thambipillai, Saravanamuttu, a.a.O.: S. 18.
- 20) Vgl. Zakaria Haji Ahmad, a.a.O.: S. 200.
- 21) Persönliches Interview.
- 22) Vgl. Manfred Mols, "Entwicklungsdenken und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien. Gemeinsamkeiten und Unterschiede", in: Manfred Mols, Peter Birle (Hrsg.), *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Südostasien und Indien*, Münster, Hamburg 1991, S. 237-283: S. 256.
- 23) Alle Daten aus EIU (*Economist Intelligence Unit*) *Country Reports Philippines; Malaysia/Brunei; Thailand/Myanmar; Indonesia*, jeweils 2nd Quarter 1993. Angaben für Thailand und Indonesien geschätzt.
- 24) So versuchte die ehemalige Präsidentin Corazon Aquino die Verbundenheit der Philippinen mit der südostasiatischen Region zu demonstrieren, indem sie im August 1986 überraschend Indonesien (und nicht wie erwartet die USA) zum Ziel ihrer ersten Auslandsreise als Staatsoberhaupt wählte.
- 25) Persönliches Interview.
- 26) vgl. Richard Kessler, "Development Diplomacy: The Role of the MFA in the Philippines", *Philippine Journal of Public Administration*, 24 (January 1980) 1: S. 26-46.
- 27) Roberto R. Romulo: "Economic Diplomacy", in: *Fookien Times 1992 Philippines Yearbook*, S. 68.
- 28) Vgl. Zakaria Haji Ahmad, a.a.O.: S. 195.
- 29) Persönliches Interview.
- 30) Zitiert nach *Jakarta Post*, 18.11.1987: "Socharto to attend summit in support of President Aquino".
- 31) Vgl. z.B. Pushpa Thambipillai: "Brunei in ASEAN. The Viable Choice?", *Southeast Asian Affairs 1992*, S. 105-112: S. 109.
- 32) Persönliches Interview.
- 33) Persönliches Interview.
- 34) Portugal warf Indonesien vor, die Menschenrechte in Ost-Timor erheblich verletzt zu haben. Hintergrund war das brutale Vorgehen der örtlichen indonesischen Militäreinheiten während einer Großdemonstration am 12. November 1991 in der Provinzhauptstadt Dili. Nach unterschiedlichen Angaben waren dabei zwischen 50 und 100 Menschen ums Leben gekommen. Ost-Timor stand bis 1975 unter portugiesischer Kolonialverwaltung. Die Haltung Portugals blockierte die von den Außenministern der ASEAN und der EG 1991 beschlossene Neuverhandlung des 1980 unterzeichneten Kooperationsvertrages zwischen beiden Organisationen. Vgl. *Südostasien aktuell* (Mai 1992): S. 284 ff., 438.
- 35) Um die Verärgerung in Grenzen zu halten, reiste nachträglich Suphachai Phanichphak, einer von vier stellvertretenden Premierministern und Experte für Wirtschaftskooperation, nach Manila.
- 36) Das CEPT-Abkommen regelt den Ablauf der Tarif-Reduktionen für verschiedene Produktgruppen: In mehreren Schritten sollen bis zum 1. Januar 2008, dem Datum des vollen Inkrafttretens der Freihandelszone, die gemeinschaftsinternen Zolltarife auf fünf bis null Prozent gesenkt werden. Parallel dazu ist eine Eliminierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse vorgesehen.
- 37) Persönliches Interview.

- 38) Persönliches Interview.
- 39) Vgl. **Südostasien aktuell**, (September 1993): S. 291.
- 40) Vgl. Susanne Nicolette Klein: "Die USA und ASEAN im asiatisch-pazifischen Raum nach dem Ende des Kalten Krieges: Kompatibilität oder Konkurrenz der sicherheitspolitischen Positionen?", **Asien**, (Juli 1993) 48, S. 41-57: S. 50.
- 41) In einem Papier von ASEAN-ISIS, einer Assoziation der nicht-gouvernementalen Institute und Zentren für strategische und internationale Studien in Südostasien aus dem Jahr 1991 heißt es z.B.: "We propose that at the end of each PMC an 'ASEAN-PMC-initiated conference' to be held [...] which allow for the appropriate ambience for the constructive discussion of Asia Pacific stability and peace." In: **A Time for Initiative - Proposals for the Consideration of the Fourth ASEAN Summit**, paper submitted by the ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS 1991 Meeting, Jakarta, 02.-04.06.1991: S. 3 (Vervielfältigung).
- 42) Persönliches Interview.
- 43) Hanns Günther Hilpert: **Wirtschaftliche Integration und Kooperation im asiatisch-pazifischen Raum**, München 1992: S. 260.
- 44) Vgl. ebd.: S. 261; Susanne Nicolette Klein, Barbara Dreis: "Regionalismus und Kooperation im Südostasien der ASEAN", in: Manfred Mols u.a. (Hrsg.), **Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien. Ein politikwissenschaftlicher Vergleich**, Münster, Hamburg 1993, S. 87-151: S. 145f.
- 45) Hilpert 1992, a.a.O.: S. 261.
- 46) Ebd.: S. 262.
- 47) Vgl. **Joint Communiqué of the 26th AMM**, a.a.O.: S. 14.
- 48) Vgl. hierzu z.B. **Jakarta Post**, 06.03.1990: "Bilateral irritants strain RI-Malaysian ties", und 19.03.1991: "Jakarta-KL relation lukewarm under Mahathir"; Mohamed Ariff: "Indonesias Role as Big Brother", **The Star** (Petaling Jaya), 25.01.1992: S. 2, 10.
- 49) Persönliches Interview.
- 50) Vgl. z.B. **New Straits Times**, 25.07.93: "Abdullah: A lot of hard work behind consensus".
- 51) Persönliches Interview; vgl. auch **The Nation** (Bangkok), 25.07.1993: "Asean settles dispute on economic caucus".
- 52) Politische Meinungsführer wie Lee Kuan Yew beschuldigen die USA und Westeuropa, mit Hilfe der Menschenrechtsdebatte die wirtschaftlich erfolgreichen und damit zu Konkurrenten der westlichen Industriemächte avancierten Staaten Asiens schwächen zu wollen. Vgl. **Straits Times** (Weekly Edition), 04.12.1993: "US 'arm-twisting' Asia on human rights".
- 53) So sinngemäß der stellvertretende Direktor des einflußreichen malaysischen Think Tanks ISIS, Mohamed Jawhar Hassan. Zitiert in **Far Eastern Economic Review**, 17.06.1993: S. 16; vgl. auch Jusuf Wanandi, "Human rights and democracy in the Asean nations: the next 25 years", **ASEAN-ISIS Monitor**, (Oct.-Dec. 1992) 5, S. 7-17.
- 54) Die Konferenz diente der Ausarbeitung eines gemeinsamen asiatischen Standpunktes für die Wiener Menschenrechtskonferenz im Juni 1993. Repräsentanten sowohl des staatlichen Sektors als auch von NGOs aus 49 Staaten nahmen daran teil und verabschiedeten eine 30-Punkte-Erklärung. Vgl. **Straits Times**, 03.04.1993: "Stop tying aid to human rights, Asian countries tell the West".
- 55) **Indonesia Business Weekly**, 09.04.1993: S. 12.
- 56) Vgl. **Far Eastern Economic Review**, 17.06.1993: S. 22.
- 57) Vgl. **Sunday Post** (Bangkok), 25.07.1993: "Rights issue added to final Asean draft".
- 58) **Joint Communiqué of the 26th AMM**, a.a.O.: S. 6-7.
- 59) Grundsätzliches zu diesem Thema: **Indonesian Quarterly**, 18 (1990) 2 (Thema der Ausgabe: "South China Sea Views from ASEAN"); Hanns J. Buchholz, **Law of the Sea Zones in the Pacific Ocean**, Singapore 1987: S. 42-49; **Asia-Pacific Defence Reporter**, (October-November 1992): S. 35-36.
- 60) Abgedruckt in **The Twenty-Fifth ASEAN Ministerial Meeting and Post Ministerial Conferences with Dialogue Partners, Manila, 21-26 July 1992**, Jakarta (ASEAN Secretariat), o.J.: S. 31.
- 61) Vgl. **Straits Times**, 23.07.1992: "Settle Spratlys dispute amicably: Asean ministers"; **Business Times** (Kuala Lumpur), 23.07.1992: "Join efforts to enhance region's security, environ"; **Business Times**, 24.07.1992: "Move to defuse tension surrounding Spratlys issue".