

Südostasien im Umbruch. Großmachtpolitik, Neutralität und regionale Sicherheit im Lichte der neueren sicherheitspolitischen Literatur

JÜRGEN RÜLAND

Die Wiedervereinigung und die dramatischen Umwälzungen in Osteuropa haben in der deutschen Politikwissenschaft und in den Medien einen neuen Eurozentrismus hervorgebracht. Nur am Rande werden die kaum minder dynamischen Veränderungen in anderen Weltregionen zur Kenntnis genommen. Dies freilich ist umso erstaunlicher, als sich das wiedervereinigte Deutschland erklärtermaßen anschickt, eine aktivere Rolle in der Welt zu spielen. Damit aber nimmt der Informationsbedarf über außereuropäische Regionen sprunghaft zu - ein vorwiegend europäisch-atlantisch geprägtes Verständnis der internationalen Beziehungen wird da zwangsläufig zum Ballast. Zwar gibt es in Deutschland einschlägige Forschungsinstitute, die sich schwerpunktmäßig mit überseeischen Regionen befassen - doch ihre zum Teil respektablen Forschungsleistungen finden bislang zumeist nur in kleinen Fachzirkeln Resonanz. In besonderem Maße gilt dies für Südostasien - eine Region, die nicht nur durch ihr atemberaubendes Wirtschaftswachstum Aufmerksamkeit verdient, sondern zugleich auch Schnittpunkt alter und neuer Konfliktformationen im internationalen System ist.

Doch sind zur Sicherheitspolitik gerade dieser Region zuletzt mehrere lesenswerte deutschsprachige Studien erschienen.¹ Im Mittelpunkt der Betrachtungen steht dabei die *Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (ASEAN)* und ihr Beitrag zur Sicherung des Friedens und der Konfliktbewältigung.

1 Susanne Feske, *ASFAN: Ein Modell für regionale Sicherheit. Ursprung, Entwicklung und Bilanz sicherheitspolitischer Zusammenarbeit in Südostasien*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991.

Heiner Hänggi, *Neutralität in Südostasien. Das Projekt einer Zone des Friedens, der Freiheit und der Neutralität*, Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt, 1992.

Cesar Parreñas, *ASEAN im Kräftefeld der Großmächte. Großmachtpolitik und regionale Zusammenarbeit in Südostasien seit 1975*, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris: Peter Lang, 1989.

Rasch wird bei der Lektüre deutlich, daß die herkömmlichen Analysekategorien der Sicherheitspolitik in Südostasien nur bedingt greifen. So macht Susanne Feske in ihrem Buch *ASEAN - Ein Modell für regionale Sicherheit* darauf aufmerksam, daß der Sicherheitsbegriff, wie er in der westlichen, an den Bedingungen des Ost-West-Konfliktes orientierten Literatur verwendet wird, im Dritte-Welt-Kontext einer Erweiterung bedarf. Denn - so die Autorin - mindestens ebenso wichtig wie das Denken in externen Bedrohungsszenarien und militärischen Kategorien sind in Südostasien die sozio-ökonomische und die interne Dimension der Sicherheit. Dort, wo die willkürlichen Grenzziehungen der Kolonialzeit den jungen Staaten ein reiches Erbe von Volksgruppenkonflikten bescherten, und wo gravierende regionale und soziale Gegensätze Auslöser gewaltsamer Rebellionen werden, sich häufig auch mit ethnischen Konfliktursachen überlagern, erlangen Regimestabilität und Aufstandsbekämpfung naturgemäß hohe Priorität. Lehrte doch die Vergangenheit, daß interne Konflikte nur allzu leicht auswärtigen Mächten Möglichkeiten der Subversion und Intervention eröffnen. Dies gilt für die muslimischen Rebellionen auf der philippinischen Insel Mindanao und in Südthailand ebenso wie für die kommunistischen Guerillabewegungen in Malaysia und Thailand. Waren es im ersteren Falle islamische Staaten wie Libyen, Saudi-Arabien und der Iran, ja selbst der ASEAN-Partner Malaysia, die sich einmischten, so konnten die Kräfte der Revolution bis Ende der 70er Jahre auf die propagandistische und materielle Unterstützung der VR China zählen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, daß es in vielen Fällen die fehlende Kontrollelastizität und mangelnde Bereitschaft zu Autonomielösungen auf seiten der Zentralregierungen waren, die zum Hauptantriebsmoment des Widerstands gegen die Staatsgewalt wurden.

Daß die kommunistischen Aufstandsbewegungen - im Gegensatz etwa zu den ethnischen Rebellionen - heute mit Ausnahme der philippinischen *New People's Army* keine nennenswerte Sicherheitsbedrohung mehr darstellen, hat mehrere Ursachen: Deng Xiaos Politik der inneren Modernisierung und der Kambodscha-Konflikt machten für China geordnetere Beziehungen zu den Nachbarn wünschenswert. Die Unterstützung der südostasiatischen Guerilla war damit für Peking Anathema geworden. Auch der wirtschaftliche Aufschwung der meisten ASEAN-Staaten entzog den KPs den politischen Boden.

Tauchen bei der Analyse dieser internen Konflikte hie und da kleinere Ungenauigkeiten auf und würden Landeskenner bei der Bewertung der kausalen Zusammenhänge mitunter anders nuancieren, so liegen die

Stärken des Buches zweifelsfrei dort, wo sich die Verfasserin mit der regionalen und interregionalen Konfliktebene befaßt. Man kann ihr nur zustimmen, wenn sie die größte Leistung der ASEAN-Staaten darin sieht, gewaltsame Konflikte unter den Mitgliedstaaten vermieden zu haben. Allerdings: wie Frau Feske zeigt, wurden diese innerregionalen Konflikte nicht gelöst, sondern lediglich tabuisiert.

Konfliktpotential gibt es in dieser *Gemeinschaft der Ungleichen* denn auch reichlich: man denke nur an die indonesische *konfrontasi* gegenüber Malaysia in den 60er Jahren, den philippinischen Anspruch auf den ostmalaysischen Bundesstaat Sabah, die sich überschneidenden Souveränitätsansprüche über Inseln und maritime Gebiete im Südchinesischen Meer und im Golf von Siam oder die nur mühsam übertünchten Animositäten zwischen Malaysia und Singapur. Statusrivalitäten kommen hinzu: Indonesien als bevölkerungsreichster und flächengrößter Staat, OPEC-Mitglied, Mitbegründer der Blockfreien und Anwärter auf einen Platz als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat beansprucht eine quasi-natürliche Führungsrolle in der ASEAN. Nicht alle sind damit jedoch einverstanden. Insbesondere Thailand hat sich mit seiner Indochina-Politik in den letzten Jahren als Gegenspieler Indonesiens profiliert.

Auf globaler Ebene war es bis vor kurzem das strategische Dreieck Washington-Moskau-Peking, das die Bewegungsgesetze der regionalen Politik bestimmte. Mit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes, des sino-sowjetischen Konfliktes und reduzierter militärischer Präsenz der beiden Supermächte in Asien begann sich dieses Dreieck aufzulösen und in ein Viereck mit den USA, Rußland, China und Japan zu erweitern. Damit allerdings unterschätzt die Verfasserin die Rolle Indiens für ein neues Machtgleichgewicht in der Region. Vor allem bei einem Vordringen Chinas ins Südchinesische Meer könnten in Indien leicht Einkreisungsängste entstehen: Südostasien damit zum Schauplatz hegemonialer Rivalitäten mit China werden. Daß sich Neu Delhi für eine solche Situation wappnet, zeigt sein umfangreiches Flottenprogramm, das dem chinesischen in nichts nachsteht.

Im Spannungsfeld der Großmächte hat sich die Sicherheitspolitik der ASEAN-Staaten im Laufe der Zeit gewandelt. Susanne Feske beschreibt eine Akzentverschiebung von sozioökonomischen Prioritäten hin zur militärischen Dimension. Mit dem Fall Saigons und dem im Zuge der *Nixon-Doktrin* verminderten militärischen Engagement der USA in Asien habe sich das Hauptaugenmerk der Sicherheitspolitik von internen auf externe Bedrohungen verlagert. Auch wenn dabei die Bedrohungsperzeptionen unterschiedlich ausfallen - Thailand und Singapur orteten

vor allem in der Sowjetunion und ihrem Vasallen Vietnam die Hauptgefahr, Malaysia und Indonesien hingegen in der VR China - alle Staaten der Region begannen nun Großwaffensysteme zu erwerben, die nicht mehr der Aufstandsbekämpfung, sondern der Bekämpfung äußerer Feinde dienten. Mit den Umwälzungen Ende der 80er Jahre gleicht die Region einem Waffenbazar, fraglos ein Respons auf verdeckte oder offene Hegemonialambitionen mächtiger Anrainer wie China, Indien und Japan. Ost- und Südostasien haben mittlerweile dem Nahen Osten den Rang als größter Waffenimporteur der Dritten Welt abgelaufen.

Erstaunlich daher, daß die ASEAN dabei trotz bi- und trilateraler militärischer Kooperation nie zu einen Verteidigungspakt mutierte. Bis Ende der 70er Jahre fürchtete man, daß sich dadurch die Gegensätze in der Region weiter polarisierten, die Konfliktgefahr zunehme. So strebte die ASEAN in ihren offiziellen Verlautbarungen die Neutralisierung Südostasiens an, ohne sich aber darüber verständigen zu können, was dies konkret heißen sollte: eine Region, die gänzlich frei von Großmachteinflüssen ist - so wie dies Malaysia und Indonesien wünschen - oder eher ein Kräftegleichgewicht der auswärtigen, in der Region präsenten Mächte, wie das Singapur und Thailand vorzuschweben scheint. Die seit 1971 deklarierte *Zone of Peace Freedom and Neutrality* (ZOPFAN) war jedenfalls nicht mehr als eine vage Integrationsformel, in ihrer Funktion dem indonesischen *Panca Sila* sehr ähnlich. Indes mag die Zurückhaltung in der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit der Deinternationalisierung des Kambodscha-Konfliktes und dem so geminderten Integrationsdruck auch als Zeichen latenten Mißtrauens untereinander und schleichender Erosionsprozesse innerhalb der Gemeinschaft gedeutet werden. Beispiele dafür führt die Autorin an.

Ist nun ASEAN ein Modell für regionale Sicherheit? Soweit es darum geht, gemeinschaftsinterne Konflikte zu vermeiden, sicherlich ja, auch wenn einschränkend auf die begrenzte Durchsetzungsfähigkeit der ASEAN gegenüber externen Großmächten wie den USA, der Sowjetunion und der VR China verwiesen werden muß. Dennoch schließt die Verfasserin mit einer vorsichtigen Note: Regionaler Kooperation sind in der Dritten Welt a priori Grenzen gesetzt. Dazu trägt vor allem der nur schwer aufzulösende Gegensatz zwischen Nationalismus und Regionalismus bei. In Gesellschaften mit nicht abgeschlossenem Nationenbildungsprozeß wirkt diese Spannung gegen Souveränitätsverzicht und Gemeinschaftsinstitutionen.

Gibt es vor allem in Südostasien selbst und im angelsächsischen Sprachraum durchaus eine reichhaltige Literatur zur Sicherheitsproble-

matik der Region, so widmet sich die Arbeit des Basler Journalisten Heiner Hänggi einem bislang nahezu unbeackerten Feld. Hänggis Buch *Neutralität in Südostasien* entstand im Rahmen eines Dissertationsprojektes am Institut für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen. Dem Autor geht es dabei vor allem darum, das ZOPFAN-Projekt der ASEAN-Staaten im Spektrum neutraler Erscheinungsformen einzuordnen sowie die Chancen und Hindernisse einer solchen Neutralitätslösung zu ergründen.

Ausgehend von einem vorzüglichen Theoriekapitel, in dem in systematischer Weise die gesamte Bandbreite möglicher Neutralitätsformen erörtert wird, gelangt Hänggi zu interessanten Ergebnissen. Als Novität des ZOPFAN-Konzeptes kann vor allem der Versuch gelten, mithilfe einer Neutralitätszone eine Art Kollektivneutralität zu begründen. Auf der Suche nach einer neuen, der spezifischen Situation der ASEAN-Staaten angepaßten Neutralität stellt sich ZOPFAN als eine Mischung aus den Prinzipien der Blockfreiheit und des klassischen Neutralitätsrechts dar. Indem sich ZOPFAN nicht nur auf den formellen Kriegszustand bezieht, sondern auch auf indirekte Formen des Konflikts wie Infiltration und Subversion, sich nicht nur auf bewaffnete Konflikte beschränkt, sondern auch eine Fülle anderer Konfliktdimensionen einschließt, geht das Konzept weit über den klassischen Neutralitätsbegriff hinaus. Denn zunehmend zeigte sich, daß das klassische Neutralitätsrecht mit seinen auf der Haager Friedenskonferenz von 1907 festgelegten Rechten und Pflichten viel zu eng definiert ist, um dem seit dem Ende des Zweiten Weltkrieg gewandelten Konfliktverhalten noch zu entsprechen. Vorwiegend militärisch ausgerichtet und primär an staatlichem Handeln orientiert, erweist es sich gegenüber dem zunehmenden Einfluß privater Akteure auf die internationalen Beziehungen als ebenso indifferent wie gegenüber der wachsenden Bedeutung nichtmilitärischer Bereiche auf die Kriegsführung und den zunehmend verschwimmenden Grenzen zwischen Krieg und Frieden.

Gleichwohl beruft sich der 1976 zur Konkretisierung des ZOPFAN-Konzeptes erarbeitete Verhaltenskodex auf die dem klassischen Neutralitätsrecht entspringenden Vorwirkungen wie das Aggressionsverbot, das Bündnisverbot, das Verbot auswärtigen Mächten Stützpunkte einzuräumen und das Rüstungsgebot zum Schutz der Neutralität gegen Übergriffe. Das ZOPFAN-Konzept visiert eine freiwillige, auf Dauer angelegte, anerkannte, aber nicht garantierte Neutralität an. Fehlende Garantien machen denn auch eine bewaffnete Neutralität notwendig, die

jedoch nicht auf ein gemeinsames, sondern ein einzelstaatliches Verteidigungskonzept hinausläuft.

Doch inwieweit ließen sich diese Neutralitätsvorstellungen in Südostasien verwirklichen? Schon die Entstehungsgeschichte verweist Hänggi zufolge auf erhebliche Interessengegensätze innerhalb der ASEAN. Die *Kuala Lumpur-Deklaration* von 1971, die das ZOPFAN-Konzept zu einem offiziellen Bestandteil der ASEAN-Sicherheitspolitik machte, war nur eine stark verwässerte Version des ursprünglichen malaysischen Vorschlags aus dem Jahre 1968. Sie war kaum mehr als eine Absichtserklärung und sagte praktisch nichts über die Form dieser Zone oder den Inhalt der Neutralität. Erst der Verhaltenskodex füllte diese Lücken zumindest partiell.

Kaum verwunderlich daher, daß die Verwirklichung des Konzeptes auch nach mehr als 20 Jahren nicht sehr weit gediehen ist. Als konkrete Fortschritte blieben bis heute einzig der 1976 auf dem ersten ASEAN-Gipfel in Bali unterzeichnete *Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit* und die 1987 auf dem Manila-Gipfel bekundete Absicht, Südostasien zu einer atomwaffenfreien Zone zu machen. Gegen eine *Atomwaffenfreie Zone Südostasien* stehen indessen gewichtige Großmachtinteressen. Insbesondere die USA sehen darin eine nachhaltige Beeinträchtigung ihrer strategischen Optionen.

Hänggi deckt aber auch zahlreiche immanente Widersprüche des ASEAN-Neutralitätskonzeptes auf: etwa das Dilemma, bewaffnete Neutralität in einer Neutralitätszone aufrechterhalten zu müssen, ohne einen gemeinsamen Verteidigungspakt eingehen zu dürfen. Denn Bündnisse jedweder Art widersprechen der Neutralitätslogik. Doch ohne eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik ist kollektive Neutralität nur schwer zu verwirklichen. Zum Neutralitätsgedanken quer stehen auch die ausländischen Militärstützpunkte in der Region. Dies galt bis Ende letzten Jahres für die amerikanischen Stützpunkte auf den Philippinen, ebenso wie das singapurianische Angebot, den USA nach ihrem Abzug aus Subic Bay und Clark Air Field Stützpunktrechte zu gewähren. Darüber hinaus gehören Malaysia und Singapur zusammen mit Neuseeland, Australien und Großbritannien dem sog. *Fünfmächtepakt* an. Stillschweigend hält man also trotz anderslautender Erklärungen an ausländischer Truppenpräsenz in der Region fest - offenbar als Rückversicherung gegenüber chinesischem Expansionismus und einem Wiederaufleben des gefürchteten japanischen Militarismus. Schließlich ist da auch noch das nur rudimentär entwickelte Streitschlichtungsverfahren. Angesichts der in Südostasien weitverbreiteten Abneigung gegenüber formellen Schlich-

tungsverfahren baute man von vornherein hohe Hürden vor dessen Inkrafttreten auf. Dem Schlichtungsmechanismus am allerwenigsten dienlich ist freilich die Tatsache, daß die Resultate keinerlei völkerrechtlich bindende Wirkung besitzen.

Sind zu Beginn der 90er Jahre die Voraussetzungen für eine Verwirklichung der ZOPFAN-Konzeptes günstiger geworden? Hänggi verneint diese Frage. Wie schon Susanne Feske konstatiert auch er auf der intraregionalen Ebene ein erhebliches zwischenstaatliches Konfliktpotential, das einer umfassenden regionalen Zusammenarbeit zuwiderläuft; gleiches gilt für die ethnischen und sozialrevolutionären Aufstandsbewegungen, die von innen heraus die Stabilität der Staaten Südostasiens bedrohen. Dem steht - so Hänggi weiter - allenfalls auf der globalen Ebene ein Abebben der Konfliktintensität gegenüber; eine Aussage indes, die immer mehr mit Fragezeichen versehen werden muß. Ob eine multipolare Machtkonfiguration - etwa eine asiatische Pentarchie - für eine Neutralitätszone günstigere Voraussetzungen bietet als das bis vor kurzem bestehende strategische Dreieck, bleibt dahingestellt. Schließt Hänggi eine neue chinesisch-russische Allianz in Asien noch kategorisch aus, so hat ihn hier nach Jelzins Besuch in Peking im Dezember 1992 die Realität bereits überholt. Denn die seit der Normalisierung 1989 stark intensivierten Beziehungen beider Staaten wurden nun auch um eine militärische Dimension erweitert. Diese vielleicht zu optimistische Einschätzung der internationalen Rahmenbedingungen ist freilich nicht dem Autor anzulasten - zum Ausdruck kommt darin allenfalls die Dynamik der Veränderungen.

Eine außerordentlich materialreiche Arbeit legte auch der Filipino Casear Parreñas vor, der sich mit den Wechselbeziehungen zwischen Großmächteinflüssen und regionaler Kooperation befaßte. Wenngleich viele der dargelegten Fakten dem Fachmann vertraut sind, so trägt doch auch diese Studie ihren Teil dazu bei, den Informationsstand der Öffentlichkeit über eine hierzulande recht stiefmütterlich behandelte Weltregion zu erweitern. Hervorhebung verdient vor allem die These des Verfassers, daß es nicht - wie in einschlägigen Schriften immer wieder vermerkt - vornehmlich wirtschaftliche und kulturelle Gründe waren, die das Hauptmotiv für die Gründung des ASEAN-Staatenbundes 1967 abgaben. Hieß dies doch deklaratorische mit realen und potentiellen Zielen zu vermengen. Vielmehr waren es von Anfang an sicherheitspolitische Interessen, die in der Prioritätenskala der Kooperation oben anstanden. Doch selbst in einer Zeit, als der Krieg in Vietnam seinem Höhepunkt entgegentrieb, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der

ASEAN-Staaten nicht nur auf die Rolle auswärtiger Mächte in der Region, sondern auch auf die intraregionalen Konfliktfelder. Malaysia beispielsweise - geprägt durch die Erfahrungen der gerade überstandenen indonesischen *konfrontasi*-Politik - sah in einem Zusammenschluß der nichtkommunistischen Staaten die Gewähr für die Anerkennung seiner umstrittenen Staatlichkeit und auch der singapureanischen Führung war erheblich wohler bei dem Gedanken, seine beiden übermächtigen Nachbarn Malaysia und Indonesien in eine Regionalorganisation eingebettet zu wissen. Etwas anders waren hingegen die Interessen der Philippinen gelagert: In Asien gemeinhin wegen der besonderen Beziehungen zu den USA im Rufe eines trojanischen Pferdes Washingtons stehend, begriff man in Manila die Regionalisierung als Chance, sich als asiatischer Staat profilieren zu können.

Sicherheitspolitische Interessen waren es auch, die nach 1975 den Regionalisierungstrend in Südostasien beschleunigten. Der Sieg des Kommunismus in Indochina, der Rückzug der USA aus Festlandsüdostasien, die wachsende militärische Präsenz der Sowjetunion und die Nähe zur Volksrepublik China schienen ein Überdenken der bislang mehr oder minder eindeutigen pro-westlichen Orientierung zu gebieten. Die sich in Asien schon damals abzeichnende Multipolarität und die mit ihr einhergehenden befürchteten und tatsächlichen Unsicherheiten entfalteten - so der Verfasser - gerade bei den kleineren Staaten der Region integrationsfördernde Wirkung. Und doch - auch Parreñas räumt dies ein - war es vor allem der Kambodscha-Konflikt, der die ASEAN-Staaten zusammenschweißte. Die Polarisierung der Region und die sich in ihr spiegelnden Großmachtgegensätze forcierten die ASEAN-Zusammenarbeit mehr als etwa gemeinsame wirtschaftliche Interessen.

Trotz ihrer unbestrittenen Verdienste bleibt Parreñas' Studie in puncto Stringenz und theoretischer Verankerung hinter den beiden anderen besprochenen Arbeiten zurück. Eher en passant erfährt man etwa, daß sich der Verfasser offensichtlich einem neorealistischen Theorieverständnis verpflichtet fühlt und daß er seine Einsichten mithilfe einer Konstellationsanalyse gewinnt.

Bleibt zu hoffen, daß diese Studien nicht nur die wenigen Fachleute, sondern auch ein breiteres Lesepublikum erreichen. Denn alle drei haben mehr verdient, als in Bibliotheken zu verstauben. Hänggis Arbeit dürfte dabei sogar den Rang eines Standardwerks zur internationalen Politik Südostasiens erlangen.