

DIE INTEGRATIONSBESTREBUNGEN DER ASEAN -  
Abriß einer Bestandsaufnahme  
zu Beginn der 80er Jahre

Waldemar Duscha

1. EINLEITUNG

Die "Association Of Southeast Asian Nations" (ASEAN) besteht aus fünf nicht-kommunistischen Staaten - Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand - und wurde am 8. August 1967 mit der Unterzeichnung der "ASEAN"- oder "Bangkok Declaration" durch die jeweiligen Außenminister der Länder ins Leben gerufen. Laut ihrer Gründungscharta basiert die ASEAN auf der Prämisse, daß: "cooperation among nations in the spirit of equality and partnership would bring mutual benefits and stimulate solidarity which can contribute to building the foundations for peace, stability and prosperity in the world community at large and in the ASEAN region in particular".

Gleichwohl lassen sich erst seit 1975 verstärkte Anstrengungen zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit feststellen. Der Impetus wurde durch die Ereignisse in Indochina gegeben, als die drei Staaten Vietnam, Laos und Kambodscha eine kommunistische Machtübernahme realisierten (Vietnam am 30.4.1975, Laos am 2.12.1975 und Kambodscha am 17.4.1975). Den Wendepunkt für die ASEAN bildete das erste Gipfeltreffen auf Bali im Februar 1976, wo die Regierungschefs aller fünf Staaten sich explizit ihre Verpflichtung zu regionaler Solidarität und Zusammenarbeit zusicherten. Diese gegenseitige Verpflichtung wurde auf dem zweiten (und bisher letzten) Gipfel in Kuala Lumpur erneut hervorgehoben. Unmittelbar danach wurden auf höchster Ebene Vereinbarungen mit Japan, Australien, Neuseeland und der Europäischen Gemeinschaft getroffen, in welchen diese Länder der Entwicklung der ASEAN ihre spezifische Unterstützung zusagten.

Auf dem Bali-Gipfel wurden eine Sieben-Punkte-Strategie und eine vierstufige Organisationsstruktur herausgearbeitet. Die Kooperation wurde hauptsächlich auf ökonomischem und kulturellem Gebiet konzipiert, d.h. reale Zugeständnisse

in Richtung einer politischen Gemeinschaft wurden vermieden. Auf wirtschaftlichem Gebiet wurden schwerpunktmäßig drei Instrumente der Zusammenarbeit anvisiert: Gewährung von tarifären Präferenzen im Außenhandel bei speziellen, gemeinsam zu bestimmenden Gütern; industrielle Großprojekte in Form von sogenannten 'Package-Deal-Agreements'; und die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Komplementärindustrien. Die Durchführung dieser Projekte sollte durch eine Vertiefung und gleichzeitig Straffung des organisatorischen Apparates erleichtert werden. In erster Linie sind hier zu nennen: die Gründung eines zentralen Sekretariats in Jakarta (1976), die mehrmals im Jahr stattfindenden Tagungen der ASEAN-Wirtschaftsminister, sowie die verschiedenen, neugeschaffenen Ebenen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Organisationen auf nationaler und regionaler Ebene.

Angesichts der wenig spektakulären Fortschritte der ASEAN auf wirtschaftlichem Gebiet - und somit auch dem Ausbleiben einer dynamischen, sich selbst tragenden Entwicklung - stellt sich die Frage, wie die Stabilität und Perspektiven dieser Institution einzuschätzen sind. Dazu sollen im folgenden drei Problemkomplexe untersucht werden: die politischen Grundlagen des Regionalismus in den ASEAN-Staaten, die Effektivität des organisatorischen Apparates zur Durchführung der gemeinsamen Vorhaben und schließlich die Entwicklungsfortschritte und -probleme bei den oben angegebenen Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dabei soll deutlich gemacht werden, daß einerseits die kontinuierliche Weiterentwicklung des Integrationsgedankens grundsätzlich favorisiert wird, daß jedoch andererseits aufgrund der überaus heterogenen Interessenkonstellation zwischen Privaten und Offiziellen auf nationaler und regionaler Ebene nur ein überaus vorsichtiger Prozeß der Annäherung stattfinden kann.

## 2. POLITISCHE GRUNDLAGEN REGIONALER SOLIDARITÄT IN DEN ASEAN-LÄNDERN

### a) Die motivationale Grundstruktur der ASEAN

In den 70er Jahren konnten die ASEAN-Staaten gegenüber einer durch Stagflation geprägten Weltwirtschaft überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten realisieren. Diese Wachstumserfolge sind vor allen auf eine forcierte Industrialisierung zurückzuführen, die mit Hilfe der Industriestaaten Europas, Japans und der USA durchgesetzt werden konnte. Grundlegend für die Motivation zur Durchführung integrativer Maßnahmen waren:

- der Wille, sich aus der einseitigen Abhängigkeit gegenüber den Industrienationen zu lösen,

- der Gedanke, daß das enorme Entwicklungspotential der einzelnen Staaten - vor allem Indonesiens - nicht weiterhin einseitig von den Industrieländern ausgeschöpft werden soll,
- die Einsicht, daß durch Spezialisierung innerhalb eines vergrößerten regionalen Marktes die nationalen Wirtschaften der Mitgliedsstaaten stabilisiert werden können, ihr Wachstum somit von der alleinigen Ausbeutung der Rohstoffbasis tendenziell abrückt, somit auch die Abhängigkeit der Länder von einem in Menge und Preis stark schwankendem Weltmarkt,
- die Überzeugung, daß eine Lösung bzw. Eindämmung des enormen politischen, sozialen und ethnischen Konfliktpotentials in den einzelnen Staaten (inklusive einer Stärkung der bestehenden Macht- und Regierungsverhältnisse) nur durch forciertes wirtschaftliches Wachstum gewährleistet erscheint.

Wenn somit gilt, daß der Faktor der politischen Stabilität - sowohl national als auch regional - das tragende Element der Integrationsbestrebungen ist (die Lösung der Sabah-Frage 1977 spricht auch dafür), so stellt sich die Frage eher entgegengesetzt: Kann sich die ASEAN eine Nicht-Kooperation überhaupt leisten?

Hinzu kommt, daß einige Länder der Region - wie Taiwan, Rep. Korea, Hong Kong - einen Wettbewerbsvorsprung realisieren konnten, und die ASEAN, auch angesichts der schwächer werdenden bzw. ausbleibenden Impulse der Industrieländer, im internationalen Wettbewerb nur durch Industrialisierung und zügige Diversifikation ihrer nationalen ökonomischen Strukturen mitbestimmen kann.

#### b) Die Evolution der regionalen Identität

Betrachtet man die Perpetuierung der Idee des Regionalismus in Südostasien, wie sie sich vor allem in den gemeinsamen Kommuniqués und anderen öffentlichen Stellungnahmen der ASEAN-Politiker dokumentiert, so wird allgemein ein optimistischer bis euphorischer Gesamteindruck zu vermitteln versucht. Unter Abstraktion von der politisch-solidarisch motivierten Grundtendenz, wird von Experten inner- und außerhalb der Region die Fortschrittlichkeit der ASEAN vor allem in zwei Punkten einhellig kommentiert<sup>1</sup>:

- daß eine erste Dekade mühsamer Annäherung ohne reale Ergebnisse in der wirtschaftlichen Kooperation in erster Linie dazu diente, ein Bewußtsein regionaler Identität unter den Mitgliedsstaaten zu schaffen;
- daß weiterhin das Gipfeltreffen von Bali einen Wendepunkt in der Geschichte der ASEAN in Richtung auf eine effektivere wirtschaftliche Kooperation markiere und gleichzeitig erstmals ein gewisser Grad an politischer Einheit akzeptiert werde.

Im Zentrum einer analytischen Betrachtung der ASEAN steht somit - neben der Intensität des regionalen Identitätsgedankens - die Frage, inwieweit es gerecht-

fertigt erscheint, von verschiedenen Phasen der Kooperation zu sprechen, wobei implizit der Bali-Gipfel als Wendepunkt zu dauerhafter, nachhaltiger Kooperation interpretiert wird.

Die zugrundeliegende Argumentationskette läßt sich wie folgt umreißen:

(1) Der Umstand, daß vor dem Bali-Gipfel nur langsame Fortschritte erzielt worden sind, ist dadurch bedingt, daß:

- wegen des philippinischen Anspruchs auf Sabah Spannungen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten existierten,
- nationales Selbstinteresse Vorrang vor regionalem Fortschritt hatte,
- speziell Indonesien befürchtete, daß bei verstärkter wirtschaftlicher und industrieller Kooperation der nationale Wirtschaftsaufbau durch den Marktzutritt der anderen Länder - in erster Linie Singapurs - entscheidend beeinträchtigt würde<sup>2</sup>.

(2) Das Zusammentreffen der Ministerpräsidenten auf Bali 1976, die Unterzeichnung zweier Dokumente ("Treaty Of Amity And Cooperation", "Declaration of ASEAN Concord"), die Gründung eines zentralen ASEAN-Sekretariats in Jakarta sowie die nochmalige Hervorhebung der Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im gemeinsamen Schlußkommuniqué sollen folgendes deutlich machen:

- die ASEAN will - zumindest nach außen hin - signalisieren, daß sie sowohl regional als auch international im politischen, wirtschaftlichen und machstrategischen Kontext eine berechenbare, solidarische und mächtige Vereinigung darstellt;
- der Gedanke einer graduellen 'Politischen Einheit' wird zum ersten Male geäußert; ein Punkt, der in der "Bangkok Declaration" von 1967 bewußt vermieden worden ist;
- es wird explizit herausgestellt, daß als wichtigste Stütze zur Realisierung der "Southeast Asian Zone Of Peace, Freedom And Neutrality"<sup>3</sup>, wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung notwendig sind.

Außer Frage steht, daß hier angesichts eines sich verschlechternden weltwirtschaftlichen und regional-sicherheitspolitischen Szenarios die Implementierung verschiedener Kooperationstechniken (die bereits 1972 von einem Wissenschaftlerteam der UNO, ECAFE, UNCTAD und FAO gemeinsam entworfen wurden) zügig durchgesetzt werden sollte; daß hierfür die organisatorische Struktur hinsichtlich ihrer Weisungs- und Kompetenzbefugnisse modifiziert werden mußte; daß der Dialog mit anderen Industrieländern sowie zwischen Privaten und Offiziellen intensiviert werden mußte. Die Aufgabe kurzfristiger nationaler Prioritäten zugunsten langfristiger zu erreichender gemeinsamer Ziele wird jedoch unterschiedlich betrachtet und ist insgesamt eher negativ zu beurteilen.

Das Selbstverständnis der ASEAN, sich in graduellen Abstrichen als politische Einheit zu verstehen, bleibt problematisch. Die Grundidee dazu kommt zum

Ausdruck im Konzept der "Southeast Asian Zone of Peace, Freedom and Neutrality"; eine Anerkennung dieses Konzeptes wird jedoch in den Folgejahren nicht eintreten, da lediglich Malaysia für eine Großmacht-freie Zone eintritt, Singapur und Indonesien stark dagegen opponieren und desweiteren eine Übereinkunft mit Indochina in dieser Frage nicht möglich ist (Indochina hat sein eigenes Modell einer "Zone of Genuine Independence, Peace and Neutrality" entgegengesetzt).

Symbolhaft in die Richtung einer politischen Einheit weist die Lösung der Sabah-Frage, wo die Philippinen auf dem Gipfeltreffen in Kuala Lumpur 1977 ihre Ansprüche auf die Provinz im offiziellen ASEAN-Rahmen aufgaben.

Kurios bleibt jedoch das Faktum, daß die Außenminister sich bemühen, das Erscheinungsbild einer vorwiegend ökonomischen und sozio-kulturellen Institution aufrechtzuerhalten, politische Erklärungen somit aus den regulären ASEAN-Ministertagungen herauszuhalten. So war zu beobachten, daß die fünf Außenminister auf den Sondertagungen im Zusammenhang mit den Ereignissen in Indochina nach 1975 ihre Empfehlungen und Beschlüsse explizit als Vertreter ihrer Länder, nicht jedoch der ASEAN aussprachen<sup>4</sup>.

### 3. DIE EFFEKTIVITÄT DES ORGANISATORISCHEN APPARATES DER ASEAN

Global kennzeichnend hinsichtlich des organisatorischen Apparates zur Durchsetzung ökonomischer Programme ist, daß einerseits die Notwendigkeit einer Modifikation der Organisationsstruktur eingesehen und partiell durchgeführt worden ist, andererseits aber immer noch Kompetenz- und Entscheidungsbereiche ungenügend voneinander abgegrenzt sind.

Zu differenzieren ist im einzelnen zwischen der Institutionalisierung der ASEAN im offiziellen Bereich, den spezifischen Organisationsformen auf privater Ebene sowie den Informations-, Mitbestimmungs- und Weisungskanälen zwischen den einzelnen Instanzen.

#### a) Organisation auf öffentlicher Ebene

Die ursprüngliche Organisation der ASEAN sah eine fünfstufige Organisationsstruktur vor: das "Ministerial Meeting" (der Außenminister) als oberstes Entscheidungsorgan, nationale Sekretariate, ein "Standing Committee", sowie eine Anzahl von "Ad-Hoc"- und "Permanent-Committees"<sup>5</sup>. Seit 1975 wurde die Anzahl der Ad-Hoc- und Permanent-Committees reduziert<sup>6</sup>; es erfolgte die Einberufung regionaler Tagungen verschiedener Ressortminister (Wirtschaft,

Arbeit, Soziale Wohlfahrt, Erziehung, Information, Energie, etc.); des weiteren wurde die Gründung eines zentralen Sekretariats beschlossen.

Im einzelnen kristallisieren sich folgende Problembereiche als wesentlich heraus:

(1) Die Einführung der Wirtschaftsministertagungen impliziert einen Autoritätskonflikt mit den Außenministern hinsichtlich der Implementierung der ASEAN-Wirtschaftsprogramme. Die Einsetzung des Ministerial Meetings (der Außenminister) in der Bangkok Declaration von 1967 als höchstes Entscheidungsgremium der ASEAN unterstrich zweifellos den starken politischen Gehalt der angestrebten ökonomischen Maßnahmen und Vereinbarungen. Waren es vorher in erster Linie politische Gegebenheiten und Zweckmäßigkeiten, welche Verhandlungsstrategie und Taktik bestimmten, so rücken jetzt immer stärker die faktischen ökonomischen Überlegungen in den Vordergrund. Die fachliche Kompetenz der Wirtschaftsminister wird weiterhin dadurch unterstrichen, daß allein fünf der neun neugebildeten Komitees sowie eine Vielzahl zugeordneter Subkomitees den Wirtschaftsministern direkt unterstehen.

(2) Beibehalten nach dem Bali-Gipfel wurden das Standing Committee sowie die nationalen Sekretariate, obwohl ihr Einfluß scheinbar abgeschwächt wird durch die Etablierung des zentralen ASEAN-Sekretariats sowie die veränderte, stärker problem- und kooperationsorientierte Komiteestruktur. Der Stellenwert des Standing Committees, das den Außenministern unmittelbar unterstellt ist und ursprünglich mit weitgehenden Exekutiv- und Kontrollbefugnissen ausgestattet werden sollte, bleibt weiterhin unklar.

(3) Bedeutung, Rolle und Funktion des ASEAN-Sekretariats in Jakarta sind strittig - einerseits hinsichtlich der konzeptionellen Abgrenzung zu anderen ASEAN-Organen, andererseits in seinem Anspruch, ein überregionales und somit graduell exekutives Organ darzustellen. Eine größere Exekutivgewalt wird z. B. von Indonesien bejaht, von Malaysia und Singapur jedoch aus Befürchtung vor einem übergroßen Einfluß Indonesiens abgelehnt. Singapur, Malaysia und Thailand sehen den Schwerpunkt des Sekretariats mehr in dessen Koordinierungsfunktion hinsichtlich der in den einzelnen Komitees entwickelten Kooperationsmodelle; eine Funktion, die jedoch von reiner Koordination zu einer umfassenden Projektplanung (im Sinne von Projektprogrammierung und -kontrolle) wachsen kann.

Eine Stärkung der Position des zentralen Sekretariats wird z. B. auch von den Wirtschaftsministern gefordert - vor allem dessen funktionale Erweiterung als Kontaktstelle für Auslandsinvestoren. Dieses stößt jedoch wiederum auf die Ablehnung der Außenminister, die das Sekretariat hauptsächlich als ihren verlängerten Arm betrachten.

Verschiedene Beobachter sehen eine Chance für das Sekretariat somit erstens in der Umstrukturierung der Kompetenzbereiche von Wirtschafts- und Außen-

ministern, sowie zweitens in der Persönlichkeit durchsetzungsstarker, integrierter Generalsekretäre, wobei letzteres aufgrund des derzeitigen Wahlmodus - der Generalsekretär wird alle zwei Jahre in alphabetischer Reihenfolge der Staaten ernannt - mit Skepsis zu beurteilen ist. Unter anderem wurde die Schwäche des Sekretariats auch demonstriert durch die dubiosen (und nicht vollständig aufgeklärten) Umstände, die zur vorzeitigen Demission des ersten Generalsekretärs Gen. Hartono Rekso Dharsono geführt haben.

Allgemein überwiegt zur Zeit eine eher pessimistische Einstellung gegenüber etwaigen repräsentativen, integrativen bzw. exekutiven Funktionen des Sekretariats. Kennzeichnend ist weiterhin, daß die nationalen Sekretariate über mehr Einfluß und Macht verfügen als das zentrale Sekretariat. Auch wird argumentiert, daß das Sekretariat in den ersten Jahren seines Bestehens nicht mehr als die Funktion einer Postsammelstelle gehabt oder lediglich administrative Unterstützung geleistet hat.

(4) Mit Aufmerksamkeit zu betrachten ist der Vorschlag der Wirtschaftsminister auf Restrukturierung der Organisation, der vor allem auf effektivere wirtschaftliche Kooperation und somit auf eine Reduktion des retardierenden, superioren Einflusses der Außenminister abzielt. Im einzelnen sind vorgesehen:

- die Übernahme der Funktion des Standing Committee durch das zentrale Sekretariat,
- regelmäßigeres Gipfeltreffen,
- Reduktion der Anzahl der Komitees,
- Reduktion des Einflusses der nationalen Sekretariate,
- Verantwortlichkeit der Ressortminister nur gegenüber dem Premierminister, und nicht wie bisher gegenüber den Außenministern<sup>7</sup>.

#### b) Organisation auf privater Ebene

Die grundlegende Skepsis der privaten Sektoren in den fünf Ländern gegenüber der ASEAN bewirkte, daß sich ein gemeinsames Organ erst 1972 in Jakarta in der Gestalt der "ASEAN-Chambers of Commerce" (ASEAN-CCI) konstituierte. Eine aktive Einflußnahme der privaten Geschäftsleute der ASEAN wurde jedoch erst gegen Ende 1975 mit der Bildung von fünf Arbeitsgruppen realisiert, welche die folgenden Bereiche umfaßte: Handelsliberalisierung, Komplementärindustrien, Schiffsbau, Tourismus und Banken (seit 1977 zusätzlich: Nahrungsmittel und Landwirtschaft). Von diesen regelmäßig tagenden Arbeitsgruppen ist die Gruppe 'Komplementärindustrien' besonders hervorzuheben, da sich hier durch die Gründung von sog. 'Industry Clubs' der verschiedensten Branchen ein zunächst umfangreiches und vielversprechendes Feld der wirtschaftlichen Kooperation zu eröffnen scheint. Aus diesem Grund seien Struktur und Arbeitsweise dieser Industrievereine näher ausgeführt:

Die Industrievereine bilden einen Zusammenschluß von Unternehmen, Gesellschaften und Verbänden einer bestimmten Branche, für die der Aufbau von regionalen Komplementärindustrien von Nutzen erscheint. Die Organisation erfolgt a) auf der Ebene der "National Industry Clubs" (NICs), die die jeweilige Branche im betreffenden Land vertreten, und b) der "Regional Industry Clubs" (RICs), die aus Vertretern der NICs bestehen.

Für die Bildung der RICs wurden auf der dritten Plenarsitzung der Arbeitsgruppe 'Komplementärindustrie' ('Working Group on Industrial Complementa-tion' - WGIC) folgende Leitlinien vorgeschlagen (Juli 1977 in Manila):

- jeder RIC besteht aus mindestens drei NICs,
- die NICs müssen offiziell durch die nationale Industrie- und Handelskammer anerkannt sein,
- die RICs müssen über die WGIC bei der ASEAN-CCI akkreditiert sein.

Jeder RIC hat seine eigene operationale und administrative Struktur. Um eine Konsolidierung der Tätigkeit der RICs zu gewährleisten, hat die ASEAN-CCI der WGIC das Mandat zur Koordination der RICs übertragen. Die WGIC hat den RICs unter anderem folgende Bereiche zur Evaluierung überantwortet:

- Analyse der bestehenden und voraussichtlichen Nachfrage für spezifische Produkte und Güter, welche für eine komplementäre Produktion in Frage kommen (inklusive verschiedener volkswirtschaftlicher Größen wie Einkommen, Produktion, Handel, Preise sowie sonstiger ökonomischer und technischer Faktoren);
- bereits existierende Produktionskapazitäten in der ASEAN;
- Divergenzen zwischen projizierter Nachfrage und dem bereits bestehenden Angebot sowie die entsprechend notwendigen Kapazitäten;
- Analyse der Produkte und Güter, die aus ASEAN-Rohstoffen hergestellt werden können, inklusive der Festlegung von Inputsätzen, die das hergestellte Produkt als ASEAN-Produkt kennzeichnen (und somit für die Inanspruchnahme tarifärer Protektion autorisieren);
- Kapitalinvestitionen, Finanzierungsmodalitäten (Aktienbesitz, Beteiligungen), Rohstoffbedarf und -quellen, Arbeitskräftebedarf und sonstige für die Standortentscheidung relevante Faktoren wie infrastrukturelle Fazilitäten, Transport, Energie, etc.,
- Respektive Rollen und Verantwortungsbereiche des privaten Sektors und der Regierungen bei der Errichtung zusätzlicher Kapazitäten;
- Auswirkungen der Investitionen auf Preise, Wechselkurs, Zahlungsbilanz im Gastland, den beteiligten Staaten und in der Gesamtregion;
- Tarifäre Subventionen, die die neuen Industrien in der Entwicklungsphase gegenüber den Importen aus Industrieländern abschirmen;
- weitere für den Erfolg der Komplementärindustrien relevante Faktoren.

Neben dieser Datenanalyse obliegt den Industrievereinen die Vorbereitung kooperativer Marketingmechanismen, die Vorlage von Produktmindestpreisen

(um ruinösen Wettbewerb zu verhindern) und die Standardisierung von Qualitäts- und Gütekategorien. Sie können ebenso beim Einkauf von Rohstoffen und Ausrüstungen koordinierend mitwirken, um bei ausreichendem Volumen in den Vorzug von Rabatten und sonstigen vorteilhaften Konditionen zu gelangen.

Insgesamt sind - basierend auf der 'United Nations Standard Industrial Trading Classification' und dem 'International Standard of Industrial Classification' - 29 Branchen für die potentielle Einrichtung eines RICs identifiziert worden. Ende 1978 waren 12 RICs bereits formal anerkannt, eine Anzahl anderer wurde erwogen. Das bisher fortgeschrittenste Projekt ist die 'ASEAN Automotive Federation' (AAF), die 1976 gegründet worden ist. Verschiedene Expertengruppen innerhalb der einzelnen Produktgruppen haben bereits 'Feasibility Studies' angefertigt, die vom Generalsekretariat der AAF zu einer konsolidierten Gesamtstudie zusammengefaßt worden sind, welche neben den einzelnen Entwicklungsstufen der Automobilindustrie ein großes Spektrum tarifärer und nichttarifärer Hemmnisse und Anreizsysteme abdeckt. In dieser Konzeption bietet sich der Report als Basisdokument für zukünftig zu erarbeitende ASEAN-Programme an<sup>8</sup>.

Diese ausführliche Darstellung sollte nicht nur verdeutlichen, daß der Bereich der Komplementärindustrien den derzeitigen Schwerpunkt der Kooperationsaktivitäten der Privatindustrien darstellt, sondern vielmehr, daß die Dynamik privaten Unternehmertums in der ASEAN erheblich dazu beiträgt, die ideellen politischen Integrationsforderungen der Politiker auf eine mehr faktische Ebene der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu stellen. In der Gesamtschätzung ergeben sich jedoch noch eine Fülle interner und externer Hindernisse für eine weitreichende wirtschaftliche Zusammenarbeit; d.h. die Bedeutung der Privatindustrie bei der Durchsetzung ökonomischer Programme in der Region ist abhängig:

- einerseits von der Fähigkeit zur Koordination der divergierenden nationalen und privaten Interessen und Ziele innerhalb der einzelnen nationalen Industrie- und Handelskammern sowie auf der Ebene der ASEAN-CCI;
- andererseits vom Selbstverständnis der Privaten bezüglich der Zusammenarbeit mit den ASEAN-Offiziellen; davon, inwieweit die Initiativkraft der Privaten über den reinen Beratungs- und Empfehlungscharakter hinausgeht. Als primäre Interaktionsebene zwischen Privaten und Offiziellen gelten bisher die Tagungen des 'Committee on Industry, Minerals and Energy' (COIME), auf denen die ASEAN-CCI Vorschlagsrecht haben.

Allgemein wird seitens der Privatindustrie in der bürokratischen und politischen Verzögerung bei der Durchführung der staatlichen Projekte ein Haupthindernis für eine effektive Kooperation gesehen. Obwohl bereits seit 1976 ein Instrumentarium für gemeinsame Industrieprojekte erarbeitet werden soll, sind entscheidende Probleme nach wie vor ungelöst. So konnte bisher z.B. zwischen COIME und ASEAN-CCI keine Einigung erzielt werden über:

- Die Mindestanzahl der beteiligten Länder an gemeinsamen Projekten,
- den 'Non-Competing'-Zeitraum in der Region,
- Art und Umfang von protektionistischen Maßnahmen gegenüber den nicht in den Joint Ventures partizipierenden Unternehmen (z. B. in Form bestimmter Mindestexportquoten außerhalb der ASEAN-Region),
- ein allgemeines Tarifsystem<sup>9</sup>.

Für die zukünftige Entwicklung wird somit entscheidend sein, inwiefern die Privatindustrie durch die Dynamik einiger ihrer Vertreter zu eigener Initiative angespornt wird. Von Interesse ist hier z. B. der Vorschlag von Wee Cho Yaw<sup>10</sup>, dem derzeitigen Präsident der ASEAN-CCI und gleichzeitigen Singapurischer Bankier, welcher darauf abzielt, daß die Privaten selbständig auf ASEAN-Ebene Joint-Ventures realisieren - wenn notwendig sogar mit einem Minimum an staatlichen Privilegien und Präferenzen.

#### 4. MECHANISMEN UND INSTRUMENTE DER WIRTSCHAFTLICHEN INTEGRATION

Es soll im folgenden darauf verzichtet werden, anhand modelltheoretischer Überlegungen die A-Priori-Eignung der einen oder anderen Maßnahme für die Integration der Entwicklungsländer und speziell der ASEAN zu analysieren. Die spezifischen Möglichkeiten zu einer engeren wirtschaftlichen Kooperation wurden bereits 1972 im Auftrag der ASEAN von einem Team der Vereinten Nationen erforscht und seit 1975 zu realisieren versucht<sup>11</sup>. Der Schwerpunkt liegt im folgenden auf einer kurzen Darstellung und bündigen Evaluierung der Kooperationstechniken, wie sie sich anhand der bisher aufweisbaren Fortschritte der ASEAN demonstrieren.

##### a) Die Maßnahmen der Handelsliberalisierung

(1) Die Handelsliberalisierung in der ASEAN, wie sie in dem 'Agreement on Preferential Trading Arrangements' (PTA) vom 24. Feb. 1977 formuliert worden ist, sieht - mit dem langfristigen Ziel einer begrenzten Freihandelszone (1990) - im wesentlichen eine schrittweise, produktbezogene Reduktion der Zollschränken um 10 bis 20 % vor für Produkte mit einem jährlichen Importvolumen unter 50 000 US \$ . Dieses reflektiert die Unsicherheit der Mitgliedsstaaten gegenüber stark divergierenden, potentiellen Wettbewerbsvorteilen aufgrund der unterschiedlichen Handels- und Produktionskapazitäten. Das formale Procedere sieht die Analyse und Beurteilung der infragekommenden Produktkategorien und Instrumente durch das 'Committee on

Trade and Tourism' (COTT) vor; die endgültige Entscheidung fällt auf den unregelmäßig stattfindenden Tagungen der ASEAN-Wirtschaftsminister. Als Instrumente stehen dem COTT zur Verfügung: langfristige Lieferverträge, Präferenzen bei Import-/Exportkrediten und bei der Beschaffung, sowie sonstige tarifäre und nichttarifäre Präferenzen. Anwendung findet das PTA auf Basisgüter sowie Produkte der 'Industrial Projects' und Komplementärindustrien (wobei der inländische Produktionsanteil eines jeden exportierten Gutes mindestens 50 % betragen muß<sup>12</sup>.)

(2) Die Einschätzung der Effektivität des PTA ist problematisch: Grundsätzlich gilt, daß das PTA beitragen soll zu einer Diversifikation der Handelsströme sowie einer größeren Produktivität der Unternehmen durch die Ausnutzung der 'Economies Of Scale' und einer allgemein verbesserten Marktversorgung. Allgemein verschwommen - und einem stetigen Wandel unterworfen - ist jedoch die entwicklungspolitische Gesamtstrategie der ASEAN-Politiker, die (weit entfernt von einer umfassenden Arbeitsteilung im Sinne einer regionalen Importsubstitutionsstrategie) ein Spektrum vorsieht, das in der Regel lediglich eine Umlenkung von Handelsströmen zuläßt (Trade Creation Effect = Trade Diversion Effect), wodurch die tarifäre Protektion der einheimischen Produzenten nicht tangiert wird.

(3) Das Wachstum der Anzahl der unter dem PTA gehandelten Güter ist beträchtlich: von Dez. 1978 bis Mai 1981 stieg deren Anzahl von 1 326 auf 6 581. Die quantitativen Auswirkungen auf das Außenhandelsvolumen sind jedoch - soweit man die Statistiken von 1978 betrachtet - weniger eindrucksvoll: 1978 betrug der Gesamthandel zwischen den ASEAN-Ländern 9,5 Mrd US \$, dies sind 14,6 % (13,5 %)<sup>15</sup> des Gesamthandelsvolumens der Region. Darunter wiesen die PTA-Güter einen Wert von 63 Mil. US \$ auf, also lediglich 0,66 % der insgesamt zwischen den ASEAN-Staaten gehandelten Güter. Dieser Wert erhöhte sich jedoch 1979 um 85,7 % auf 117 Mil. US \$.

Charakteristisch für den Intra-ASEAN-Handel sind weiterhin die hohen Anteile der Primärgüter und traditionellen Rohstoffe wie Gummi, Reis, Mais, Zucker, Öl und Ölprodukte. Jedoch sind bei einigen Halbfertigwaren und Industrieprodukten teilweise erhebliche Wachstumsraten von 10-20 % zu verzeichnen, so z. B. in der Elektroindustrie (Dioden, Transistoren, etc.).

Bei den Anteilen der Länder am Intra-ASEAN-Handel sind von 1977 bis 1978 einige Verschiebungen festzustellen: So wuchsen die Anteile von Malaysia, Thailand und den Philippinen auf 23,3 % (21,8), 10,4 % (9,9) und 5,3 % (4,1); die Anteile von Singapur und Indonesien fielen auf 38,8 % (39,1) und 22,3 % (24,5)<sup>16</sup>.

Herausragendes Instrument bei der Handelsliberalisierung sind Präferenzzölle, wobei in den meisten Fällen eine 10 %ige Reduktion des Zolltarifs und nur vereinzelt eine Reduktion um 20 % bzw. 30 % vorgesehen ist<sup>17</sup>. Von ge-

ringerer Bedeutung sind langfristige Lieferverträge, während ein Haupthindernis für eine effektive Handelspolitik nach wie vor in nichttarifären Handelsbarrieren besteht<sup>18</sup>.

Die mühseligen Fortschritte bei der bisherigen PTA-Politik haben die Wirtschaftsminister zu wesentlichen Erweiterungen bewogen: In Zukunft sollen tarifliche Konzessionen in Höhe von 20-25 % auf Güter mit einem Importvolumen bis zu 500 000 US \$ (mit Ausnahme besonders sensibler Güter) gewährt werden. Des Weiteren wird untersucht, welche Auswirkungen bei einer Erhöhung des Importvolumens auf 1 Mil. US \$ entstehen, und welche Methoden und Instrumente sich grundsätzlich für eine Intensivierung des Außenhandels - vor allem im Nahrungsmittelbereich - anbieten<sup>19</sup>.

(4) Eine diesbezügliche Untersuchung des 'Institutes Of South East Asian Studies' (ISEAS) erbrachte pessimistisch stimmende Ergebnisse. Das ISEAS untersuchte für die Philippinen und Thailand anhand der Preiselastizitäten der Importnachfrage den maximalen potentiellen Handelsschaffungseffekt (für Güter bis 50 000 US \$):<sup>20</sup>

- Bei einer 20 %igen Tarifreduktion würde der maximale Handelsschaffungseffekt gemessen am Gesamtimport lediglich 0,06 % für die Philippinen, für Thailand nur 0,02 % betragen.
- Selbst bei einer 100 %igen Tarifreduktion und einem Importvolumen bis zu 500 000 US \$ beträgt der 'Trade Creation Effect' für die Philippinen lediglich 2 % der Gesamtimporte.

Wesentlich bedeutender ist der Effekt der Handelsumlenkung, der zwar aus dem Blickwinkel der internationalen Handelsströme negativ zu beurteilen ist, jedoch aus der Sicht der ASEAN-Regierungen präferiert wird, da lediglich Handelsströme aus dem Extra-ASEAN-Raum umgeleitet werden, während die Handelsschaffung zu Kosten einheimischer Produzenten geht: Der maximale 'Trade Diversion Effect' beträgt gemessen an den Importen weniger als 1 %-Philippinen 0,38 %, Thailand 0,65 % - (SITC 0-9). Jedoch beträgt bei Gütern mit einem Importwert unter 50 000 US \$ das maximale Handelsumlenkungspotential für die Philippinen 98,21 %, für Thailand 97,98 %. Der Anteil der Güter unter 50 000 US \$ am Gesamtimport ist bei Thailand substantiell höher als bei den Philippinen, jedoch ebenso unter 1 % (0,67 % gegenüber 0,39 %).<sup>21</sup>

(5) Das ISEAS berechnete weiterhin, daß 1978 der Gesamtimport der Philippinen und Thailands bei Gütern mit einem Importwert unter 50 000 US \$ eine statistisch vernachlässigbare Größe darstellte: der Importanteil aus der ASEAN-Region beträgt für die Philippinen 1,79 %, für Thailand 2,02 %<sup>22</sup>. Angesichts dessen erscheint das Vorhaben der Wirtschaftsminister, die geltenden Präferenzkriterien (Importwert und Tarifsatz) zu erweitern, äußerst angebracht. Die Tatsache, daß trotz dieser (empirisch belegten) geringen

Bedeutung des Intra-ASEAN-Handels das langwierige Prozedere eines 'Step-by-Step' - und 'Item-by-Item' -Ansatzes beibehalten wird, verdeutlicht nur umso mehr die mangelnde Risikobereitschaft der Mitgliedsstaaten, gegründet auf die Erwartung einer ungleichen Verteilung des potentiellen Gesamtnutzens.

Abschließend ist festzustellen, daß wesentliche Fortschritte in der Handelsliberalisierung der ASEAN von einer zügigen Analyse und Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse abhängen. Der Abbau der tarifären Handelschranken erscheint nach den bisher verfügbaren empirischen Untersuchungen unbedeutend. Jedoch ist durchaus denkbar, daß sich hier in den Folgejahren vor allem bei Gütern mit relativ hoher Einkommenselastizität der Nachfrage signifikantere Ergebnisse einstellen werden.

#### b) Industrielle Projekte: 'Package-Deal-Agreements'

(1) Der 'Package-Deal'-Ansatz der ASEAN sieht die Allokation von ausgewählten 'Large-Scale' -Industrien in den beteiligten Ländern vor sowie die Gewährung von Präferenzzöllen und anderen Handelserleichterungen für die entsprechenden Produkte. Ein derartiges Vorhaben (welches bisher in keiner Staatengemeinschaft von Entwicklungsländern exemplarisch durchgeführt worden ist) bedarf gemäß seiner Konzeption der Erfüllung bestimmter Kriterien, die sich global verallgemeinern lassen können in der Forderung nach einem bestimmten Maß an Kongruenz in den jeweiligen Produktions-, Beschaffungs-, Absatz- und Finanzierungsbedingungen. Im einzelnen bedeutet dies, daß die Projekte ungefähr in gleichem Ausmaß 'Economies of Scale' ausnutzen können, daß sie entsprechende Marktanteile realisieren können, und daß sie einen ähnlichen Grad an 'Viability' beinhalten. Außerdem ist eine gleichmäßige Aufteilung der Kosten und Nutzen erforderlich, gleiche Amortisationsstrukturen sowie eine Einigung über Dauer und Umfang der präferentiellen Behandlung der Produkte.

Bedingung und Ziel der zu errichtenden Industrieprojekte ist, daß jedes Projekt nicht nur den eigenen Bedarf, sondern auch Teile des Bedarfs der partizipierenden Länder deckt. Weitere Ziele bestehen darin, daß die Projekte zu einer Erhöhung der Nahrungsmittelproduktion, der Exporterlöse und der Beschäftigungssituation beitragen, wobei diejenigen Projekte vorrangig behandelt werden sollen, deren Standortländer auch über die notwendigen Ressourcen verfügen.

Entsprechend der Vorarbeit der U.N.-Kommission von 1972-1974 (s.o.) sollten in der Anfangsphase fünf Großprojekte realisiert werden: Ammonium-Harnsäure (Düngemittel) in Indonesien und Malaysia, Phosphate in den Philippinen, Dieselmotoren in Singapur und Sodaasche in Thailand. Die bisherigen Erfahrungen demonstrierten, daß selbst bei artgleichen Anlagen (Indonesien,

Malaysia) die oben genannten Kriterien in der Regel nie erfüllt werden können, es vielmehr eines modifizierten Anpassungs- und Korrekturspielraumes bedarf, welcher wiederum die Ambivalenz zwischen regionalem Verantwortungsbewußtsein und nationaler Souveränität widerspiegelt. Desweiteren wird deutlich, daß eine Einigung über die Einrichtung eines Projekts auf keinen Fall ein diesbezügliches Versorgungsmonopol des entsprechenden Landes initiieren soll. Bei wachsendem Markt können andere Länder durchaus ähnliche Projekte errichten; mit anderen Worten: ein gewisser Grad an Pragmatismus bei der Selektion und den Implementierungsmechanismen ist notwendig, um den Fortschritt der Projekte zu gewährleisten.

(2) Der langsame Fortschritt der ersten Projekte zeigt, daß ihre Auswahl (obwohl 'Prefeasibility-Studies' existierten) bestimmt zu sein schien durch den Druck, möglichst schnell konkrete Ergebnisse der Zusammenarbeit vorzeigen zu müssen. Mittlerweile wird eine Fülle weiterer Projekte analysiert: Schwerlast-Gummiräder, Werkzeugmaschinen, Zeitungspapier, Elektrolytische Zinnplattierung, Fernsehröhren, Fischerei, Pottasche, Kupferschmelze, Zellstoff- und Papiermühlen. Obwohl es unwahrscheinlich ist, daß Stahl und petrochemische Produkte in regionaler Produktion erzeugt werden, findet doch zumindest ein Informationsaustausch über nationale Entwicklungsprogramme statt.

Trotz dieser vielfältigen Bemühungen ist zur Zeit für den Zeitraum bis 1985 lediglich bei vier Projekten mit deutlichen Fortschritten zu rechnen:<sup>23</sup>

Indonesien: Im Düngemittelprojekt konnten im März 1981 Konstruktionsverträge abgeschlossen werden zwischen der P.T. Aceh Fertilizer und der Toyo Engineering Company (Japan);

Philippinen: Für die geplante Kupferschmelze ist im Juni 1981 von der britischen Firma Seltrust Engineering Co. Ltd. (zum wiederholten Mal) eine 'Feasibility-Study' durchgeführt worden, die Operationalität ist für 1984 eingeplant;

Singapur: Das Motoren-Projekt wird als nationales Projekt implimentiert;

Thailand: Die Realisierung des Sodaasche-Projekts steht nach wiederholten Evaluierungsstudien seit April 1981 fest, jedoch ist die Standortfrage nach wie vor ungelöst.

(3) Dieser kurze Überblick verdeutlicht, daß eine theoretisch unproblematische Konzeption in der Realität mit einer Fülle von Hemmnissen konfrontiert ist. Im folgenden seien einige der wichtigsten institutionellen und funktionellen Kriterien, welche für die Verzögerungen verantwortlich sind (bzw. waren), aufgeführt.

Eine Grundforderung bei der ursprünglichen Konzeption der Großprojekte bestand darin, Beteiligungs- und Kontrollstrukturen für jedes Projekt identisch festzulegen, d.h. das jeweilige Standortland sollte mit 60 %, die übrigen Länder mit jeweils 10 % an einem Projekt beteiligt sein. Diese letztere Forderung nach einer gleichmäßigen Mitbeteiligung der Partnerstaaten ist inzwischen auf Initiative von Singapur aufgelöst worden. Singapur will seine Beteiligung an ASEAN-Projekten künftig auf 1-2 % beschränken mit der Begründung, daß Singapur einen zu kleinen Markt und zu wenig nationale Ressourcen besitzt, um essentiell von einer Beteiligung in den Projekten zu profitieren. Außerdem steht in Zweifel, ob Singapur überhaupt imstande ist, ein entsprechendes Projekt durchzuführen. Obwohl der Rückzug Singapurs wie ein Fehlschlag anmutet, ist jedoch denkbar, daß gerade ein flexibler Beteiligungsmodus die Realisierung der Projekte vorantreibt: es entsteht ein realistischeres Bild der Wichtigkeit der Projekte für die Beteiligten, somit auch eine angemessene Beteiligung am finanziellen Risiko.

Noch ungeklärt ist, ob sich die Aufteilung der Beteiligungen auf Regierungen und Private auf andere Projekte übertragen läßt. Realistisch erscheint jedoch auch hier eine flexiblere Handhabung.

Einen weiteren schwerwiegenden Problembereich bilden betriebswirtschaftliche Fragen investitions- und finanztechnischer Art (Kapitalkosten, Finanzierungsmodalitäten, 'Debt/Equity-Ratio', Nominalverzinsung, Amortisation, etc.). Unbestritten ist, daß die Unterstützung anderer Staaten bei der Finanzierung und technischen Expertise notwendig ist. Die Bereitschaft Japans, für die Finanzierung der Projekte 1 Mrd. US \$ zur Verfügung zu stellen, hat diese zwar in Realitätsnähe gerückt, jedoch ist nach Meinung der ASEAN-Offiziellen die monopolartige Verwaltung der Finanzierungsbedingungen durch Japan nunmehr ein ernsthaftes Hindernis für eine zügige Fertigstellung<sup>24</sup>. So wurde Japan auf der Tagung der Industrieminister im Oktober 1980 auf Bali beschuldigt, die Kreditbedingungen auf japanische Anbieter zugeschnitten zu haben: Japanische Teams sind mit den Studien und Evaluierungen der Projekte beauftragt, sie bereiten die Ausschreibungsdokumente vor, und die japanischen Anbieter tragen die größten Vorteile bei der Bewerbung. Das japanische Kreditpaket wird als gebundene Finanzierung bezeichnet, und das Prozedere hat nicht nur Verzögerungen sondern auch eine Eskalation der Projektkosten bewirkt.

Die Einsicht dieser zu starken Ausrichtung und damit Abhängigkeit von Japan führte - neben der Suche nach alternativen Finanzierungsquellen - zu einer neuen allgemeinen Vorgehensweise, die vorsieht, daß internationale Spezialisten zukünftig mit den 'Feasibility-Studies' und der Ausfertigung der Ausschreibungsdokumente beauftragt werden, und daß die Ausschreibungen im internationalen Rahmen vollzogen werden. In dieses neue Finanzierungsschema

fallen bereits die Projekte von Thailand und Malaysia sowie die von den Philippinen anvisierte Zellstoff- und Papiermühle. Gleichzeitig wurde der ursprüngliche Antrag auf Aufstockung des japanischen Großkredits auf 2 Mrd US \$ zurückgestellt<sup>25</sup>.

Ein weiterer Problemkomplex, der hier nur in seinen Grundlinien angeschnitten werden kann, betrifft die Absatz-, Preis- und Wettbewerbsmodalitäten in den einzelnen Ländern und in der Gesamtregion. Hier interessieren u. a.:

- Die eigene Marktversorgung, d.h. das Verhältnis zwischen Produktionskapazität und einheimischer Nachfrage vor und nach der Errichtung der geplanten Projekte. A priori erscheint erschwerend, daß z. B. Indonesien aufgrund der Größe seines nationalen Marktes wesentlich weniger Problemen bei der Unterbringung der Produktion seiner Düngemittelindustrien entgegen sieht.
- Die Angebots- und Nachfrageverhältnisse in der Region werden zusätzlich dadurch in der Prognostizierbarkeit unsicher, daß neben den ASEAN-Projekten die gleichen Industrien in den Partnerstaaten errichtet bzw. geplant werden, d.h. daß die ASEAN-Länder sich nicht auf Angebotsmonopole einlassen, damit jedoch die eigentliche Idee des Kooperationsgedankens gefährden.
- Weitere bisher ungeklärte Probleme ergeben sich beim Absatz der 'Überschuß'-Produktion in den Nachbarstaaten durch den Wettbewerb mit den einheimischen Produzenten, d.h. durch die Qualität zwischen Präferenzregelungen für ASEAN-Produkte und der Förderung einheimischer Unternehmen. Die Preisfixierung wird zusätzlich erschwert durch den Gedanken, daß für alle Projekte eine angemessene und relativ identische 'Return-On-Investment'-Rate beibehalten werden soll.

(4) Abschließend läßt sich feststellen, daß eine erfolgreiche Implementierung der Projekte zweifellos demonstrieren würde, daß die Länder zugunsten des regionalen Fortschritts zu nationalen Konzessionen bereit sind. Nicht zuletzt können die Projekte jedoch scheitern oder zumindest verzögert werden durch ethnische, kulturelle oder innerpolitische Implementierungsprobleme: so stieß z. B. auf den Philippinen die Wahl des ersten Standorts für das Phosphat-Düngemittel-Projekt auf den Widerstand der regionalen politischen Lobby, und war somit als vorerst gescheitert zu betrachten<sup>26</sup>.

#### c) Wirtschaftliche Zusammenarbeit: 'Industrial Complementation'

(1) Die 'Industrial Complementation Schemes' (ICS) sehen ein schematisiertes System zur Herstellung und zum Austausch verschiedener Produkte vor innerhalb einer oder mehrerer verwandter Industrien in den ASEAN-Staaten.

Dies gilt sowohl für neue als auch für bereits existierende Produkte. Das System empfiehlt sich da, wo über eine regionale Zusammenlegung nationaler Industrien, die die gleichen Fertig- oder Halbfertigwaren erzeugen, 'Scale Economies' erzeugt werden können. Die Realisierung der Komplementärindustrien soll durch präferenzielle Tarife und Leistungsanreize subventioniert werden.

Ziel der ICS ist, zur Vervollständigung nationaler Ziele beizutragen, Industrialisierung und Handel zu fördern. Die Allokation der Projekte soll sich an komparativen Kostenvorteilen orientieren. Die Beteiligung sollte mehrheitlich bei den ASEAN-Staaten liegen, wobei das Standortland - falls dies gefordert wird - die Mehrheitsbeteiligung allein halten kann. Gleichzeitig soll ein Automatismus entwickelt werden, der erstens gegenseitige Konsultationen über notwendige Maßnahmen ermöglicht, und zweitens Revisionen der ICS in periodischen Abständen als implizit betrachtet.

(2) Während die Industrieprojekte der ASEAN wegen ihrer Größe sowie den Anforderungen an Expertise und Koordination mehr in den Exekutivbereich der fünf Regierungen fallen, gehören die ICS mehr in den Bereich privater Unternehmerinitiative. Eine erste Identifikation in Frage kommender Komplementärindustrien wurde im April 1976 in Manila durch das "Comitee on Industry, Minerals and Energy" (COIME) getroffen. Die Diskussion über die voraussichtliche Rolle der privaten Industrie ergab die Entscheidung, daß die "ASEAN-Chambers and Industry" (ASEAN-CCI) die Verbindungsrolle zwischen den Wirtschaftsministern und den Privaten übernehmen sollten. Die vorbereitenden Aufgaben der Analyse und Koordination wurden einer "Workung Group on Industrial Complementation" (WGIC) überantwortet, die bereits 1975 (neben vier weiteren Arbeitsgruppen) gegründet worden ist. Das Einberufungsrecht für die WGIC und somit auch die prinzipielle Aufgabe der Formulierung von Operationszielen obliegt den Ländern Indonesien und Philippinen (ein ständiges Sekretariat der WGIC befindet sich in den Philippinen).

Die regelmäßigen Treffen der WGIC bilden das Plenum, in dem schließlich Geschäftsleute und Industriemanager der ASEAN ihren Einfluß geltend machen können. Vorentscheidungen dazu werden in den entsprechenden (bereits oben erwähnten) "Industry Clubs" getroffen, denen jedoch nicht nur die Hauptinitiative bei der Identifikation der Komplementärindustrien zufällt, sondern auch die Entwicklung und Leitung der genehmigten Projekte.

(3) Obwohl nahezu alle wichtigen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes in den Industry Clubs repräsentiert sind, sind deutliche Fortschritte auf diesem Gebiet der Kooperation bisher ausgeblieben. Das am weitesten entwickelte Projekt ist die "ASEAN Automotive Federation" (AAF), wo über die regionale Aufteilung der Zulieferindustrien im Juni 1981 entschieden worden ist. Gleichzeitig wurde von den Außenministern ein 'Basic Agreement on ASEAN Indu-

strial Complementation' unterzeichnet, das den ICS-Produkten in der Initialphase tarifäre Vergünstigungen bis zu 50 % einräumt<sup>27</sup>.

Die Gründe für die langsamen Fortschritte der ICS liegen (neben technischen Problemen) vor allem in der Uneinigkeit der Industriellen aufgrund ihrer verschiedenen Interessen, sowie in den divergierenden Standpunkten von Privaten und Offiziellen hinsichtlich der Gewährung von Privilegien und Präferenzen. Zu beiden Punkten soll im folgenden Stellung genommen werden,

(4) Eine entscheidende Rolle im taktischen Spiel zwischen Fortschritt und Behinderung der wirtschaftlichen Kooperation spielt Singapur, das zum einen mit seinem maximalen Anspruch auf Freizügigkeit in Handel und Wirtschaft den Widerstand der Partnerstaaten hervorruft, das auf der anderen Seite eine Einstimmigkeit in den Protektionsforderungen boykottiert. Für Singapurs Warenproduktion, die von multinationalen Gesellschaften beherrscht wird und für den Weltmarkt produziert, bedeuten tarifliche Konzessionen nur eine marginale Verbesserung der Wirtschaftsstärke. In seiner Funktion als (fast) zollfreies Offshore-Zentrum sieht sich Singapur bei protektionistischen Maßnahmen gegenteilig beeinflusst. Singapur, das bereits aus den gemeinsamen Industrieprojekten ausgeschieden war und auch bereits seinen Austritt aus den ICS angedroht hat, sträubt sich gegen die Akkreditierung von Monopolproduktion und Marketingpräferenzen und vertritt den Standpunkt, daß eine Weiterführung der ASEAN-Pläne durch die (bisher grundlegende) Aufhebung des Konsens-Prinzips nicht gefährdet sei (d.h. Singapur enthält sich bei Abstimmungen). Die Sonderbehandlung der in den ICS partizipierenden Produzenten - und nur diesen - würde sich zu einem übermäßigen Protektionismus steigern und der langfristigen Entwicklung der ASEAN schaden.

Die Androhung des Austritts Singapurs aus den ICS führte dazu, daß elementare Prinzipien der ICS im Sinne Singapurs von den Wirtschaftsministern im Oktober 1980 in einer stark revidierten Fassung formuliert wurden:

- (a) Die ICS werden auf Produktbasis organisiert und gelten bei bereits produzierten Produkten für zwei, bei neuen für vier Jahre;
- (b) Die Präferenzen unter dem 'Preferential Trading Arrangement' (PTA) werden auf der Basis einer Meistbegünstigungsklausel ausgeweitet auf verwandte, in der ASEAN produzierte Güter (dies ist gleichbedeutend mit einer Absage an Monopolproduktion und Monopolexport);
- (c) Mitgliedsländer können auf nationaler Ebene zusätzliche Präferenzen gewähren (wobei der Grad, zu welchem die Komplementärindustrien durch die Regierungen unterstützt werden, fakultativ ist)<sup>28</sup>.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die ehemals für die Durchführung der ICS als konstitutiv betrachteten Privilegien gegenüber den Unternehmern (in Form von exklusiven Produktions- und Marketingrechten) drastisch abgebaut worden sind. Die Exklusivität ist quasi ersetzt worden durch das Prinzip:

'Freiheit für alle', wodurch jedoch wiederum den ICS die Basis entzogen worden ist. Die offizielle Erklärung dazu lautete, daß erstens generell alles, was über das Prinzip der Meistbegünstigungsklausel hinausgehe, gegen das PTA verstöße, und daß zweitens ein Austritt Singapurs aus den ICS zu einem Zeitpunkt, wo die politische Solidarität der ASEAN überaus notwendig war, auf keinen Fall zu akzeptieren sei<sup>29</sup>.

(5) Die bisher wenig motivierenden Anreize von öffentlicher Seite führten dazu, daß die ASEAN-Unternehmer nach neuen Möglichkeiten zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit suchen. Ein erstes anvisiertes Projekt bildet die Gründung einer 'ASEAN Investment Corporation' (AIC), die eine wichtige Rolle spielen könnte bei der Förderung und Koordination von Investitionen im warenproduzierenden Gewerbe. Das Grundkapital soll 300 Mio. US \$ betragen, wovon die Privaten selber ein Drittel aufbringen wollen (jedes Land 20 Mio. US \$) über den nationalen Effektenmarkt, d.h. den Investoren wird eine direkte Beteiligung ermöglicht.

Einige Industry Clubs schlagen vor, eine eigene Form der ICS zu institutionalisieren: Ein präferenzzieller Marktzutritt soll nicht nur bei der Produktion von Einzelteilen, sondern auch bei kompletten Produkten eingeräumt werden. In Erwägung stehen unter anderem eine Hartziegelfabrik, eine Papiermühle und eine Kleintraktorenfabrik. Dabei werden die gleichen Privilegien gefordert, d.h. Wettbewerbsschutz und Mehrheitsbeteiligung von ASEAN-Nationen.

Vor allem aus der Sicht Singapurs sollten die Privaten versuchen, auch ohne die Unterstützung von offizieller Seite zusammenzuarbeiten. Dies gilt vor allem für Projekte mit einem geringeren Investitionsvolumen (20-25 Mio. US \$) und der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen. Investitionsvorschläge und initiale Evaluierungsstudien sollen zwar immer noch von den ASEAN-CCI gemacht werden, jedoch wäre damit im Prinzip ein Prozeß eingeleitet, der vorwiegend durch die Marktkräfte gesteuert wird<sup>30</sup>.

Von besonderem Interesse ist hier der Vorschlag hinsichtlich der Formulierung von Paritätsrechteabkommen. Sie implizieren, daß z. B. innerhalb der ICS die Inputs, welche in anderen Staaten produziert werden, so behandelt werden, als wären sie im Inland produziert. Dies ist deshalb bedeutend, weil die nationalen Entwicklungsprogramme aller ASEAN-Länder (in unterschiedlichem Ausmaß) vorschreiben, daß bestimmte Anteile in Joint Ventures von Einheimischen gehalten bzw. nach einer bestimmten Zeit auf ein vorgeschriebenes Niveau angehoben werden müssen<sup>31</sup>. Die Problematik der Paritätsrechteabkommen liegt jedoch darin, daß sie sich nicht nur auf lokale Investitionen beziehen, sondern auch auf Landbeteiligung und -nutzung, Management, Beschäftigung von Einheimischen, Repatriation, externe Überweisungen, etc. Einigen Berichten zufolge scheint hier jedoch der politische Wille zur Durchsetzung dieser Paritätsrechte zu existieren. Die Philippinen, die z. B. 60 %

lokale Beteiligung vorschreiben, sind bereit, diese auf 35 % zu reduzieren, was bedeutet, daß die restlichen 25 % auch von Investoren aus den anderen ASEAN-Ländern gehalten werden können<sup>32</sup>.

## 5. Schlußbetrachtung

Die ASEAN befindet sich zur Zeit in einem Stadium der effektiven Umsetzung ihrer ökonomischen Programme in die Realität. Die Schwierigkeit, sich ein Urteil über die endgültige Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu bilden, resultiert zum einen aus dem nicht berechenbaren Zusammenspiel von internen und externen Faktoren, die eine wechselhafte Dynamik der Kooperation bewirken; zum anderen aus dem immer stärker bewußt werdenden Faktum, daß ein ideologischer Anspruch mit einer pragmatischen Formel ausgekleidet werden muß, welche die nationalen und regionalen Interessen gegeneinander abwägt, und der man sich nur auf dem beschwerlichen Weg ausdauernder Gespräche, Auseinandersetzungen und natürlich auch Experimente annähern kann.

Zweifellos hatte die Bildung dreier kommunistischer Staaten in Indochina 1975 einen dynamisierenden Impetus; und sicherlich ist der verteidigungs- und machtpolitische Aspekt in der Region immer noch dafür verantwortlich, daß bei den verschiedenen Formen der wirtschaftlichen Kooperation immer noch auf einhellige Gemeinschaftlichkeit und Mitverantwortlichkeit geachtet wird, obwohl dies mit dem Argument ökonomischer Rationalität oft nicht vereinbar ist. Jedoch ist bei der Ausbalancierung der nationalen und regionalen Interessen in den letzten Jahren eine wesentlich pragmatischere Gangart eingeschlagen worden. Dies wird z. B. deutlich an den Richtungs- und Programmänderungen bei den einzelnen Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit: so wurden bestimmte Beteiligungs- und Wettbewerbsklauseln bei den industriellen Großprojekten und den Komplementärindustrien zugunsten Singapurs modifiziert. Insgesamt unterliegt jetzt die Beteiligung an Projekten und damit auch die Inanspruchnahme des präferentiellen Marktzutritts einem flexibleren Modus.

Generell ist man etwas davon abgekommen, die allgemeinen Erfolgsaussichten der ASEAN anhand einer zügigen Durchführung der industriellen Großprojekte zu beurteilen; hier war nicht nur die Erfahrung massiver technischer Probleme bei der Durchführung ausschlaggebend, sondern auch die Einsicht, daß der Bereich der Komplementärindustrien wesentlich mehr Chancen der effektiven Zusammenarbeit bietet. Dieses liegt daran, daß hier ein dynamischer, privater Sektor seine Einfluß- und Interessensphäre hat und Programme entwickelt, die realistischer und praktikabler sind, als wenn sie lediglich von den Regierungen auf dem Reißbrett formuliert worden wären. Geht man davon aus (und dies ist

relativ wirklichkeitsnah), daß die Privatindustrie die Dynamik der Initiativphase beibehält, so ist denkbar, daß sich das System der komplementär zu produzierenden Gütern zum Kernstück der ASEAN-Integration entwickelt. In der Fahrzeugindustrie ist die regionale Aufgliederung der Teilproduktionsstätten bereits von den Wirtschaftsministern gebilligt und im Juli 1981 von den Außenministern ratifiziert worden. Die Gründung von weiteren 29 Industrievereinen, die die Chancen von neuen Industrieanlagen für ihre Branche hinsichtlich Finanzierung, Wettbewerb, Marketing, etc. ausloten, demonstriert das große Potential an Kooperation.

Typologisch betrachtet zielt die Entwicklung der ASEAN ab auf eine beschränkte Freihandelszone mit einem gemeinsamen Investitionsplan in wesentlichen Bereichen der industriellen Entwicklung. Die latenten Spannungszustände aufgrund der ethnischen, religiösen, politischen und ökonomischen Heterogenität der Region lassen ein wie auch immer zu definierendes Reifestadium der ASEAN noch in weite Ferne rücken. Wesentliche Vorteile für alle beteiligten Länder lassen sich nur aus behutsamer, schrittweiser Annäherung erzielen. Die zukünftige Form der ASEAN kann sich substantiell von der heutigen unterscheiden - sogar in der Mitgliedschaft.

#### Anmerkungen

- 1) Vgl. u. a.: Wong, John: ASEAN Economics in Perspective - A Comparative Study of Indonesia, Malaysia, The Philippines, Singapore and Thailand, Hong Kong, 1979, S. 37 ff.
- 2) Vgl. u. a.: Fifield, Russel H.: National And Regional Interests in ASEAN: Competition and Co-operation in International Politics, ISEAS Occasional Paper Series No. 57, Singapore, 1979, S. 47 ff.
- 3) Dieses 'ZOPFAN' -Konzept wird seit 1972 hauptsächlich von Malaysia vertreten; zur Bedeutung der verschiedenen regionalen Neutralitätskonzepte vgl.: Draguhn/Schier: Indochina: Der permanente Konflikt? Hamburg, 1981; vor allem: Machetzki, Rüdiger: Die Gefahren einer Ausweitung des Indochinakonflikts auf Thailand und Südostasien, S. 201 ff.
- 4) Hirono, Ryokichi: Towards Increased Intra-ASEAN Economic Cooperation, in: Asia Pacific Community, A Quarterly Review, Winter 1978/79, No. 3, Tokyo, S. 92 ff.
- 5) Ad-Hoc-Committees: Special Coordinating Committee of ASEAN (SCCAN), ASEAN Brussels Committee (ABC), Special Committee of Central Banks and Monetary Authorities, ASEAN Coordinating Committee for Recon-

struction and Rehabilitation of Indochina States (ACCRIS), Senior Officials on Synthetic Rubber, Senior Officials on Sugar, Special Committee on ASEAN Secretariat, Senior Trade Officials, ASEAN Geneva Committee (AGC); Permanent Committees: Food and Agriculture, Civil Air Transportation, Communication/Air Traffic Services Meteorology, Ship-  
pin Commerce and Industry, Mass Media, Finance, Tourism, Land Transportation and Communication, Science and Technology, Socio-Cultural Activities; Quelle: Allen, Thomas W.; Wain, Barry: The ASEAN Report, Vol. II: The Evolution and Programs Of ASEAN, S. 24.

- 6) Es bestehen zur Zeit folgende Permanent Committees:  
Industry, Minerals and Energy, Food, Agriculture and Forestry, Transport and Communication, Social Development, Science and Technology, Trade and Tourism, Finance and Banking, Budget, Culture and Information; Quelle: Allen, Wain, a.a.O., S. 26.
- 7) Verschiedene Quellen:
  - Allen, Wain: a.a.O., S. 23 ff.
  - Fifield, Russel H.: a.a.O.
  - Far Eastern Economic Review: verschiedene Hefte, 1980/81.
  - Aktueller Informationsdienst Asien und Südpazifik: verschiedene Hefte, 1980/81.
- 8) Eine Evaluierung der derzeitigen Praxis der Komplementärindustrien erfolgt in einem späteren Kapitel. Die Ausführungen zu den Industry Clubs sind hauptsächlich entnommen aus: Allen, Wain: a.a.O., S. 63 ff.
- 9) The Asian Wall Street Journal, 1.5.1981; in: Aktueller Info-Dienst Asien und Südpazifik, Nr. 10/81, S. 9 f.
- 10) Far Eastern Economic Review: "Getting it together - privately", 9.1.1981, S. 42.
- 11) United Nations: Economic Co-operation among Member Countries of the the Association of South East Asian Nations, Journal of Development Planning, No. 7, 1974.
- 12) Ooi Guat Tin: The ASEAN Preferential Trading Arrangements (PTA): An Analysis of Potential Effects of Intra-ASEAN Trade, ASEAN Economic Research Unit, Research Notes and Discussion Paper No. 26, Singapore, 1981.  
(Bei Gütern, die für Indonesien bestimmt sind beträgt dieser Anteil 60 %).
- 13) Business News (Indonesien), 3.6.1981.
- 14) Business Times, 3.1.1981.
- 15) Die Zahlen in Klammern geben die jeweiligen Vorjahreswerte an.

- 16) Diese Daten widerlegen partiell (zumindest für den betrachteten Zeitraum die Projektionen des Mehr-Länder- und Mehr-Sektorenmodells von B.S.M. Berendsen, der für Singapur und Thailand eine anteilmäßige Erhöhung, für die Philippinen und Indonesien eine anteilmäßige Minderung der intra-regionalen Importe erwartet, des weiteren für Indonesien und Malaysia eine anteilmäßige Erhöhung der intra-regionalen Exporte. Vgl. dazu: Berendsen, B.S.M.: a.a.O., S. 219 ff.
- 17) Der gewichtete durchschnittliche Tarifsatz für die ASEAN beträgt 1976 20,9 %. Dabei divergierten die nationalen Tarifsätze erheblich: Singapur 3,7 %, Indonesien 20,2 %, Malaysia 6,6 %, Philippinen 23 % und Thailand 30,4 %. Ooi Guat Tin: a.a.O., S. 4.  
Jedoch bestehen zwischen nominalen und effektiven Protektionsraten erhebliche Diskrepanzen bis zu 40 %; vgl.: Wong, John: a.a.O., S. 17 ff.
- 18) vgl.: Wain, Allen: a.a.O., S. 43 ff.
- 19) Business News, 3.6.1981.
- 20) Für Indonesien und Malaysia waren keine entsprechenden Daten verfügbar, für Singapur erübrigt sich die Analyse wegen der niedrigen Tarifschranken; vgl.: Ooi Guat Tin: a.a.O., S. 27 ff.
- 21) Ebenda, S. 21 ff.
- 22) Ebenda, S. 27.
- 23) Erklärung des Vorsitzenden des COIME Edgardo Tordesillas im März 1981 in Manila; nach: Business Times, 17.4.1981.
- 24) Zusätzlich retardierend wirkte sich aus, daß die Durchführung der Projekte unter der Regierung Ohira verzögert wurde, da die Fortsetzung der 'Fukuda-Doktrin' nicht ausgesprochen wurde, somit die Gültigkeit der Kreditzusage unsicher war.
- 25) Asia Yearbook, 1981, S. 64.
- 26) Vgl. zu Abschnitt 5.b. vor allem:  
Wain, Allen: a.a.O., S. 47 ff.  
Ariff, Mohamed; Fong Chan Onn; Thillainathan, R.: ASEAN Cooperation In Industrial Projects, Kuala Lumpur, 1977.  
Kraft, Alfred: ASEAN - Wirtschaftliche Kooperationsbestrebungen und ihr Realisierungsstand, Bonn, 1980, S. 39 ff.  
Stifel, Laurence D.: ASEAN Cooperation and Economic Growth in S.E. Asia, Singagore, Summer 1979.  
Fifield, Russel H.: a.a.O.
- 27) Business News (Indonesien), 3.6.1981.
- 28) Es erfolgte jedoch eine Revision der von den Regierungen bereits zugesag-

ten Präferenzen, mit dem Ergebnis, daß die 'Returns of Investment' weniger motivierend auf die beteiligten Produzenten wirken.

29) Vgl. dazu vor allem: Asia Yearbook, 1981, S. 61 ff.

30) Diese Haltung wird vor allem vom derzeitigen Präsidenten der ASEAN-CCI und gleichzeitigem Singapurischer Bankier Wee Cho Yaw vertreten. Vgl.: Far Eastern Economic Review: "Getting it together - Privately", 9. 1. 1981, S. 42.

31) Malaysia schreibt z. B. in seiner 'New Economic Policy' eine 30 %ige Bumiputra-Beteiligung nach zehn Jahren vor.

32) Vgl. zu Abschnitt 4.c. vor allem: Wain, Allen: a. a. O., S. 61 ff. Asia Yearbook, 1981, S. 61 ff.

Far Eastern Economic Review: "Getting it together - Privately" 9. 1. 1981, S. 42 ff.

Weitere wichtige Maßnahmen und Instrumente der Zusammenarbeit zwischen den ASEAN-Ländern, auf die jedoch nicht näher eingegangen werden soll, sind:

(a) Programme der Kooperation

Eine wichtige Ebene bildet die Zusammenarbeit im geld- und kreditpolitischen Bereich ( ASEAN Banking Council und die 1981 gegründete ASEAN Finance Corporation).

Weitere Ebenen der Zusammenarbeit sind: 'Basic Commodities' (Reis, Rohöl, Ölprodukte), Energie; Land- und Forstwirtschaft; Transport und Kommunikation; Wissenschaft und Technologie; Sozio-kulturelle Zusammenarbeit; Umweltschutz.

(b) Zusammenarbeit mit anderen Staaten

Verschiedene Formen der Zusammenarbeit gibt es mit:

- Burma, Papua Neu Guinea;
- Australien, Neuseeland, Japan;
- USA, Canada, EG.

Mit der EG ist im März 1980 ein Kooperationsabkommen (EG-ASEAN) unterzeichnet worden, das eine Kooperation im handels-, wirtschafts- und entwicklungspolitischen Bereich vorsieht. Als Institution fungiert der seit 1980 einmal im Jahr tagende Gemischte Kooperationsausschuß.