

## **Des Kaisers neue Kleider? Zur aktuellen Situation regionaler Kooperation in Asien**

ALBRECHT ROTHACHER

Als das fortgeschrittenste Integrationsprojekt der Welt nimmt die Europäische Union zweifellos eine Vorbildfunktion für ähnliche Unternehmungen auf anderen Kontinenten ein.<sup>1</sup> Der scheidende Premier Mahathir forderte jüngst die Schaffung einer ostasiatischen Wirtschaftsgruppe (EAEG), die auch die Funktionen des 1998 am amerikanischen Widerstand gescheiterten Asiatischen Währungsfonds (AMF) übernehmen solle.<sup>2</sup> So unterschiedlich strukturierte Länder wie Hongkong und die Philippinen plädieren für eine Asiatische Währungsunion.<sup>3</sup> Als Vorstufe schlug Singapurs Premier Goh Chok Tong die Bildung einer Ostasiatischen Gemeinschaft (EAC), bestehend aus den zehn ASEAN-Mitgliedern plus China, Japan und Korea, nach dem Vorbild der EU als längerfristiges Ziel vor.<sup>4</sup>

Dennoch klafft zwischen visionärem Anspruch und der eher noch bescheidenen Realität der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Ostasien noch ein weiter Graben, der sich mit wohlfeiler Konferenzdiplomatie allein sicher nicht überwinden lässt.

### **Probleme einer asiatischen Identität und Zusammenarbeit**

Kontinentale Identitätsbeschwörungen gibt es zuhauf. Sie jenseits wolkiger Deklarationen mit für den Erdteilsbürger lebensrelevanten identitätsstiftenden Inhalten zu füllen, ist dagegen schwieriger.<sup>5</sup> Für die beiden Halbkonti-

<sup>1</sup> Simin Tan, The „United States of Asia“ – A Possibility?, *Asia Europe Journal* 1, 2003, S. 159–62; Justin Tai Wei Chuen, An Asian Union – Limitations, Options and Constraints, *Asia Europe Journal* 1, 2003, S. 163–6.

<sup>2</sup> *Straits Times*, 5.8.2003.

<sup>3</sup> Joanne Tan Nuo Ing, *The Possibility of an Asian Monetary Union Drawing from the EMU Experience*, Singapur: NUS Department of Economics, 2003, S. 22

<sup>4</sup> *Straits Times*, 29.3.2003.

<sup>5</sup> Gelungene Ansätze sind etwa: Heinrich Schneider, „Dimensions du fondement historique et culture de l'identité européenne“, in: Thomas Janssen (Hg.), *Réflexions sur l'identité*

nente Asien und Europa beginnt das Dilemma mit der nicht unwichtigen Definition der jeweiligen Abgrenzung, etwa der Zuordnung Sibiriens, des Transkaukasus und der Türkei. In Ostasien selbst haben alle aktuellen Szenarien gemein, sich auf den ostasiatisch-pazifischen Raum „East of Burma“ zu beschränken, d.h. den Mittleren Osten, Süd- und Zentralasien gleichsam vorläufig auszuschließen. Doch selbst diese etwas eingegrenzte Weltregion ist kulturell, politisch, sozial und wirtschaftlich wesentlich vielschichtiger und unterschiedlicher als selbst die um Mitteleuropa erweiterte EU. Auch die bis zur Asienkrise von 1997 vielzitierten „asiatischen Werte“, mit denen PM Mahathir und Senior Minister Lee Kuan Yew sich westliche Demokratisierungsforderungen für ihre autoritären Entwicklungsregime mit dem Verweis auf bessere Lebensqualitäten und -chancen für die Bevölkerungsmehrheit durch die Einschränkung gewisser Individualrechte verboten, rekurrerten im Wesentlichen auf die konfuzianische Ethik.<sup>6</sup> Deren Verbreitung beschränkt sich jedoch nur auf China, Vietnam, Korea und Japan, und dort meist nur noch auf einen gewissen patriarchalisch-hierarchischen Konservatismus, der Lebenserfahrung, Familienzusammenhalt, Herkunft und formale Bildung hochschätzt, und in einer Wirtschaftsethik, die auf institutionelles Wachstum, langfristige vertrauensvolle Beziehungen und persönlichen Fleiß und Sparsamkeit setzt. In den christlichen Philippinen, im islamischen Indonesien, Malaysia und Brunei, im theravada-buddhistischen Thailand, Kambodscha und Laos und im lamaistischen Buddhismus Tibets und der Mongolei ist der Konfuzianismus sicher fremd, außer als Wirtschaftsethik der das Wirtschaftsleben oft dominierenden Auslandschinesen.

Die wirtschaftlichen Disparitäten sind auch nach der zehnjährigen Stagnation des Spitzenreiters Japan enorm. Sein BIP ist mit 4.500 Milliarden \$ noch immer fünfmal höher als das Chinas, das Pro-Kopf-Einkommen mit 35.000 \$ fünfzigmal. Gegenüber Laos und Burma ist es gar das 130- bzw. 260fache.<sup>7</sup> Japan, Korea, Taiwan, Hongkong und Singapur sind auf dem spannungsreichen Weg in postindustrielle Dienstleistungsgesellschaften, während am anderen Ende der Skala in Laos, Kambodscha, Burma (Myanmar), Ost-Timor und Papua-Neuguinea aus politikinduzierter Unterentwicklung

---

*européenne*, Working paper EU KOM, Brüssel 1999, S. 7–22; Hagen Schulze, „Europäische Identität aus historischer Sicht“, in: W. Henrichsmeyer u.a. (Hg.), *Auf der Suche nach europäischer Identität*, Bonn 1995, S. 17–43; Claus Schönubbe, Charta der Europäischen Identität, *Europäische Zeitung*, April 1995; Jacques Le Geoff, *Das alte Europa und die Welt der Moderne*, München 1994.

<sup>6</sup> Gerd Langguth, *Asian Values Revisited*, *Asia Europe Journal*, 1, 2003, S. 25–42.

<sup>7</sup> Zum Vergleich beträgt die größte Einkommensdifferenz unter EU-Mitgliedsstaaten (Luxemburg und Griechenland) nur 4:1, und selbst unter den EU-Regionen (Hamburg und der Alentejo) 8:1 (obwohl Deutschland seit Jahren alles tut, um den Abstand zu verringern). Eurostat, *Statistical Yearbook Regions*, Luxemburg 1997, S. 3–11.

die Bevölkerungsmehrheit eine Subsistenzexistenz als Analphabeten auf dem Lande fristet.

Politisch sind die Verhältnisse ähnlich unterschiedlich. Während die wirtschaftlichen Disparitäten die Idee der Freizügigkeit für Arbeitnehmer illusorisch machen, verunmöglichen die politischen Unvereinbarkeiten die Idee einer demokratisch legitimierten parlamentarischen Versammlung (oder bürgergesellschaftlicher Initiativen wie der Europa-Union, der Europäischen Föderalisten oder Paneuropa) von Anfang an. Für einen Großteil der beteiligten Regierungen grenzte dies an Subversion und fällt deshalb als Integrationsstrategie aus.

Wahrscheinlich ist jedoch das Problem der inhärenten Asymmetrien der potentiellen Mitgliedsstaaten am gravierendsten. Während die aktuelle EU-Architektur im Wesentlichen aus 5 (nach der Osterweiterung mit Polen 6) auf Mittelmachtnaß geschrumpften Nationen besteht, wird Ostasien von 1,3 Milliarden Chinesen dominiert. Ein Gegengewicht könnte allenfalls von Indien gebildet werden. Angesichts ihrer 50-jährigen Rivalität dürfte sich ihr Verhältnis allerdings kaum je zu einer „Achse“ deutsch-französischen Musters (die im Falle Chinas und Indiens 40 % der Menschheit umfassen würde) auswachsen, sondern eher zur Quelle endloser Friktionen, die seit dem für China siegreichen Krieg von 1962 andauern. Zu den aktuellen strittigen Fragen der geopolitischen Rivalen zählen die gegenseitige Annektion Tibets bzw. Sikkims und die Grenzziehung in Kaschmir und Arunachal Pradesh.<sup>8</sup> Auch fühlt sich Indien durch den zunehmenden chinesischen Einfluss in seiner Peripherie (Pakistan, Bangladesh, Myanmar, Nepal und selbst Sri Lanka) zunehmend eingekreist. Die Absichten Chinas, das in seinen nachbarschaftlichen Beziehungen seit dem Grenzkrieg mit Vietnam (1979) zwischen distanzierter Freundlichkeit und hegemonialer Arroganz schwankt, lösen in Asien eher gemischte Gefühle aus. Die jahrhundertealte Suzeränität, die es über Korea, Taiwan, Tibet, Xinkiang, die Mongolei, Vietnam und Burma ausübte, war zwar meist lockeren Charakters, doch blieb der chinesische Vorrang stets unbestritten. Innerhalb der aktuellen Grenzen Chinas sind jene 10 % der Bevölkerung, die nationalen Minderheiten (Tibeter, Uiguren, Kasachen, Mongolen, Manchus, Koreaner, Zhuang, Hui, Miao, Yi, Tujia etc.) angehören, auch nach dem Ende des Terrors der Kulturrevolution (1966–76) einer harten Sinisierungspolitik ausgesetzt.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Oskar Weggel, „Indien-China. Konflikte in Permanenz“, Vortrag Indien-Institut München, 20.2.2003; Special Report „India and China“, *The Economist*, 21.6.2003, sowie *The Economist*, 2.8.2003.

<sup>9</sup> Thomas Heberer, *Nationalitätenpolitik und Entwicklungspolitik in den Gebieten nationaler Minderheiten in China*, Bremen 1984; Alexander Syllaba, *Die Minderheitenpolitik der VR China am Beispiel Tibets*, Wien 1992; Eckart Dege, Die koreanische Minderheit in der VR China, *Korea Forum*, 8, 1998, S. 35–8.

Andere Staaten fallen für eine Führungsrolle weitgehend aus: Japan laboriert unter den Kommunikationsproblemen seiner politischen Elite und seiner unbewältigt-unverstandenen Kriegsvergangenheit, Korea unter seiner Teilungsproblematik und Indonesien unter seinen akuten Sicherheits- und Wirtschaftsproblemen.

Mit dem Mangel an echten Integrationsperspektiven bleibt die stete Gefahr der populistisch-nationalistischen Eskalation der vielen bestehenden zwischenstaatlichen Territorialkonflikte, zumal wenn es um unmarkierte Seegrenzen oder unbewohnte Felseneilande geht, unter denen Ölvorkommen erhofft werden. So werden allein die im Südchinesischen Meer gelegenen Spratly-Inseln ganz oder teilweise von 6 Ländern (China, Taiwan, Vietnam, Philippinen, Malaysia und Brunei) beansprucht. 1988 fielen dort 70 vietnamesische Seeleute bei Gefechten mit der chinesischen Marine. Von den von Japan beanspruchten Südkurileninseln bis zu den von Australien reklamierten Ölfeldern in der Timor Sea gibt es zwischen allen Ländern strittige Seegrenzen.<sup>10</sup> Ethnisch motivierte Gewalt reicht von den regelmäßigen antichinesischen Pogromen auf Java und den Brandschätzungen und Plünderungen thailändischer Einrichtungen in Pnom Penh im Februar 2003 bis zu den häufigen Misshandlungen und Massenausweisungen der Arbeitsmigranten in den reicheren Ländern Ostasiens.

Trotz dieser erheblichen strukturellen Widrigkeiten gibt (oder gab) es bislang zwei erfolversprechende Integrationsperspektiven mit ersten Konkretisierungen:

1. APEC, das Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsforum, und
2. ASEAN, die Assoziation der Südostasiatischen Nationen.

## **Anspruch und Wirklichkeit von APEC**

APEC wurde 1989 in der Hochwachstumsphase zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit von 9 Ländern Ostasiens, Nordamerikas und des Südpazifik gegründet. Heute hat APEC 21 Mitgliedsstaaten, darunter Australien, Neuseeland, Kanada, Mexiko, Peru, Chile, Papua-Neuguinea, Russland und das merkwürdig benannte „Chinese Taipeh“. Seine heute noch existierenden Vorläuferorganisationen waren der Wirtschaftsrat des Pazifischen Beckens (PBEC) von 1968 und die Pazifikkonferenz zur wirtschaft-

<sup>10</sup> Charles E. Morrison (Hg.), *Asia Pacific Security Outlook*, Tokyo 1999, S. 15.; Kent E. Calder, The New Face of Northeast Asia, *Foreign Affairs*, Jan/Febr. 2001, S. 106; Nicole Krone, Die VR China und die ASEAN im Streit um die Inselgruppe der Spratlys, *Asien*, Nr. 73, 1999, S. 46–66; Matt Williams, Don't Neglect the Spratlys, *Far Eastern Economic Review*, 26.12.2002.

lichen Zusammenarbeit (PECC), die eher privatwirtschaftlichen und akademischen Initiativen entsprangen. Wegen des Ausschlusses der EU bei der Gründung von APEC erregte sich der seinerzeit für die Nord-Süd-Beziehungen zuständige Kommissar Manuel Marin im Vorfeld der Gründung lautstark.<sup>11</sup> Der damals ausgelöste Adrenalin- und Publizitätsausstoß stellte sich in der Folge als durchaus entbehrlich heraus.

Deklariertes Ziel von APEC ist es, bis 2020 vollen Freihandel und freien Kapitalverkehr zwischen allen asiatisch-pazifischen Volkswirtschaften zu schaffen. Dies entspräche zwei der vier Freiheiten (Handel, Kapitalverkehr, Dienstleistungen und Arbeitnehmerfreizügigkeit) des EU-Binnenmarktes von 1992. Schon 2010 soll dieses Ziel nach dem in Bogor (Indonesien) 1994 erreichten Konsens in den entwickelten APEC-Staaten umgesetzt werden. Allerdings gab Malaysia schon damals zu Protokoll, dieses Ziel als unverbindlich anzusehen. Wenig überraschend bestanden auch Japan und Korea auf dem Ausschluss der Landwirtschaft.<sup>12</sup>

APEC war eigentlich erst 1993 richtig in Gang gekommen, als Bill Clinton an dem Gipfeltreffen in Seattle teilnahm. Die damalige Erklärung zur wirtschaftlichen Zukunft suchte Ostasien nach allgemeiner Auffassung unter US-Führung globalistisch zu organisieren. Gleichzeitig wurde auf die damals noch lebendigeren Tigerstaaten massiver Druck zur Marktöffnung ausgeübt und der mit stetem Nachdruck erzeugte Konsens auch in Richtung EU zum Abschluss der Uruguay-Runde genutzt.<sup>13</sup> Der amerikanische Liberalisierungsdruck konzentrierte sich vor allem auf den IT- und Telekommunikationsbereich.<sup>14</sup>

Der als hegemonistisch empfundene Missbrauch einer auf Konsens angelegten internationalen Organisation konnte nicht ohne Reaktion bleiben. Die amerikanische Initiative für einen formalen Vertrag (ähnlich wie für NAFTA) stieß spätestens beim Gipfel von Osaka 1995 auf organisierten Widerstand.<sup>15</sup> Unterstützt von China und Malaysia wurde der forcierte US-Versuch einer ausschließlich marktorientierten Integration durch das japanische Konzept individueller nationaler Umsetzungspläne unterlaufen. Da diese als freiwillige und einseitige Vorleistungen konzipiert waren, passierte vorhersehbar in der Folge sehr wenig.

<sup>11</sup> *Voice of America*, 28.2.1996.

<sup>12</sup> *The Economist*, 19.11.1994.

<sup>13</sup> Siehe auch: Markus Hund, *The Making and Development of ASEM*, M.A. Thesis, Universität Freiburg, 1998, S. 30 ff.

<sup>14</sup> *Financial Times*, 18.11.1994, 17.11.1995 und besonders 18.11.1996.

<sup>15</sup> Michael Richardson, *APEC's Crisis of (No) Confidence*, *International Herald Tribune*, 17.3.1995.

Nachdem der Gipfel von Manila 1996 ergebnislos verlaufen war, drängten die USA beim Gipfel von Vancouver 1997 auf den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshindernissen. Wiederum verhinderte das Konsensprinzip verbindliche oder gar terminierte Beschlüsse. Die Asienkrise von 1997, die von einer Vielzahl spekulativer, ungenügend abgesicherter Bankkredite ausgelöst wurde, traf APEC unvorbereitet. In der Stunde der Bewährung stellte sie sich als nutzlose Schönwetterveranstaltung heraus. APEC konnte nur zur Kenntnis nehmen, dass Premier Mahathir in der Krise absprachewidrig Kapitalverkehrskontrollen einführte. Der japanische Vorschlag eines mit 100 Milliarden \$ dotierten Asiatischen Währungsfonds, der den angeschlagenen asiatischen Währungen Alternativen zu den Orthodoxien des von den USA kontrollierten IWF anbieten sollte, scheiterte am US-Veto. Als umgekehrt US-Finanzminister John Snow im September 2003 beim APEC-Finanzministertreffen in Phuket für eine Aufwertung bzw. Wechselkursfreigabe der unterbewerteten ostasiatischen Währungen warb, die in den USA mehr und mehr als Instrumente der Exportförderung gesehen werden, entgegnete sein japanischer Kollege kühl, man werde in der Schlussverlautbarung eine Sprache finden, die für alle akzeptabel sei.<sup>16</sup> In der Tat wies dann das Endcommuniqué in kaum übertreffbarer Unverbindlichkeit die währungspolitischen Entscheidungen ausdrücklich dem Gutdünken der Mitgliedsstaaten zu.<sup>17</sup> Ohne operative Agenden gelten daher seit 1998 APEC-Gipfel und -Ministertreffen nicht ohne Grund eher als Kaffeekränzchen zu Wirtschaftsthemen („tea parties with economic chats“)<sup>18</sup> und fallen als ernsthafte Integrationsinstitution damit aus. Die Gipfel mit ihren Fototerminen, bei denen die Teilnehmer immer in Landestracht kostümiert antreten müssen, haben sicherlich durch ihre Regelmäßigkeit und den Zwang zum harmonischen gemeinsamen Auftreten der Regierungschefs die Funktion, zur Deeskalation der vielen, regelmäßig aufflackernden Grenz- und anderen Konflikten beizutragen. Das allein rechtfertigt schon den Aufwand (der pro Gipfel „einige zehn Millionen Dollar“ beträgt).<sup>19</sup>

Doch scheint andererseits die Fortsetzung der ritualisierten Gipfelübungen selbst für das Minimalziel einer *hidden agenda*, nämlich der Einbindung der USA und Chinas<sup>20</sup>, als zu wenig effektiv.

<sup>16</sup> *Straits Times*, 5.9.2003.

<sup>17</sup> *Financial Times*, 5.9.2003; *Straits Times*, 6.9.2003.

<sup>18</sup> Hanns W. Maull / Nuria Okfen, Inter-regionalism in International Relations: Comparing APEC with ASEM, *Asia Europe Journal*, 1, 2003, S. 237–249, S. 242.

<sup>19</sup> APEC International Assessment Network (APIAN), *Remaking APEC as an Institution*, sine loco, August 2002, S. 8.

<sup>20</sup> Maull/Okfen, a.a.O., S. 242

Der APEC-Gipfel von Bangkok im Oktober 2003 folgte einmal mehr der US-Agenda. Schon im Vorfeld hatten Teilnehmer wie Putin, der sich von der Pazifischen Integration Sibiriens Wachstumsimpulse für die Wirtschaft des russischen Fernen Ostens verspricht, sich für die Themen Freihandel und Terrorismusbekämpfung ausgesprochen.<sup>21</sup> Auch die neue chinesische Führung tat in einer Charmeoffensive alles, um bei den APEC-Kollegen Vorbehalte gegen den steten Machtzuwachs Chinas auszuräumen.<sup>22</sup> So setzten die USA das Bekenntnis zu einem umfassenden Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung (der von verbesserten Gepäck- und Containerkontrollen für den Luft- und Seetransport bis zur Nichtverbreitung tragbarer Flugabwehrraketen und von Massenvernichtungsmitteln reicht – ohne allerdings, wie von den USA gewünscht, Nordkorea zu erwähnen) und den Wunsch nach Wiederaufnahme der in Cancun im Vormonat abgebrochenen WTO-Verhandlungen in der Abschlusserklärung durch.<sup>23</sup> Unter den APEC-Teilnehmern hatten Mexiko, Chile und die Philippinen in Cancun zu den Opponenten fortgesetzter Verhandlungen gehört. In Bangkok ließ nur noch PM Mahathir die Forderung nach einer entwicklungsländerzentrierten Tagesordnung für die Verhandlungen laut werden. Da die Hauptgegner Indien, Brasilien und Ägypten jedoch nicht der APEC angehören, bleiben die Aussichten der WTO-Runde weiter mehr als ungewiss.

Neben der Gipfeldiplomatie hat APEC eine Vielzahl technischer Arbeitsgruppen zu Themen wie Fischereiprobleme, Informationstechnologien, Fremdenverkehr, Energieversorgung und Agrarentwicklung geschaffen. Diese Arbeitsgruppen treffen sich unregelmäßig rund um den Pazifik, werden mit Ministerialbeamten der Mitgliedsstaaten beschickt und von jemandem aus ihrer Mitte geleitet. Die Aktivitäten sind oft verdienstvoll, in ihrer unkoordinierten Vielfalt aber sicherlich nicht strategisch fokussiert. So werden z.B. Randthemen behandelt wie die Rolle von Risikokapital in Wissenschaftsparks oder der Wiederaufbau nach Katastrophenfällen im Tourismus. Unter anderem wurde auch ein unübersetzbarer *gender resource tool kit* entwickelt.<sup>24</sup> Das in Singapur beheimatete kleine APEC-Sekretariat von 50 Mitarbeitern (zum Vergleich: das Generalsekretariat des EU-Rates beschäftigt 2.300 Beamte) und einem Jahreshaushalt von 4 Millionen \$ hat nur einen vagen Überblick, ob und was in diesen Arbeitsgruppen passiert. Dazu wechselt das Führungspersonal des Sekretariats alljährlich, ebenso wie der APEC-Vorsitz. Der Kontinuität der Arbeit dieser eher virtuellen Institution

<sup>21</sup> Vladimir Putin, Russia wants to ride APEC train to success, *Straits Times*, 16.10.2003.

<sup>22</sup> *Straits Times*, 17.10.2003.

<sup>23</sup> *International Herald Tribune*, 22.10.2003.

<sup>24</sup> APEC, *Update of Activities, May 2003*, Singapur 2003, S. 39, 43 und 60.

ist diese hohe Fluktuation sicher nicht zuträglich. Nach einer kürzlichen Selbsteinschätzung verliert APEC an Grund. Die Ergebnisse seien zu weit gestreut, die Führung zu komplex und zu schwach, das Einstimmigkeitsprinzip lähme zu oft.<sup>25</sup>

Neben dem disparaten Teilnehmerkreis mit seinen inkompatiblen Zielen und Absichten scheiterte APEC im Rückblick an zwei US-induzierten Faktoren: dem Versuch, sie für einseitige sozioökonomische Leitbilder, der Globalisierung Ostasiens im neoliberalen Gewande (frei nach dem Motto „one size fits all“), zu instrumentalisieren, und der ideologischen Fixierung, eine regionale Integration sei rein marktinduziert ohne Institutionen möglich („The Brussels bureaucracy is viewed as a nightmare to be avoided at all costs.“).<sup>26</sup> Jean Monnet wusste es besser.

Um der aktuellen Krise zu entinnen, schlug Singapurs Premier Goh kürzlich vor, APEC solle die Vielzahl der disparaten bilateralen Freihandelsabkommen in Asien so zusammenführen, dass doch noch fristgerecht eine APEC-weite Freihandelszone entstehe.<sup>27</sup> Dafür bedürfte es aber eines einheitlichen politischen Willens, einer konsistenten und integrativen Führung und einer ausreichenden institutionellen Umsetzung und Kontrolle, deren Notwendigkeit von den meisten Akteuren, in Washington angefangen, jedoch noch nicht gesehen wird.

## ASEAN – Der Stand der Wirtschafts(dis)integration

ASEAN, die Vereinigung südostasiatischer Staaten, wurde 1967 auf dem Höhepunkt des Vietnamkriegs und nach der Konsolidierung von Suhartos Putsch (1965) in Indonesien als Verteidigungsbündnis zur Abwehr des befürchteten Dominoeffekts eines kommunistischen Sieges gegründet. Zu den fünf Gründungsmitgliedern (Indonesien, Malaysia, Singapur, Thailand und Philippinen) stießen nach dem Ölsultanat Brunei in einer überstürzten Norderweiterung 1995/97 die unterentwickelten Diktaturen Vietnam, Laos, Kambodscha<sup>28</sup> und Burma (Myanmar) in der bisher nur sehr ansatzweise bestätigten Hoffnung, dort Transformationsprozesse zu beschleunigen bzw. einzuleiten. Bei jener „Hochzeit nach Art von Las Vegas“ wurden die AFTA-

<sup>25</sup> Bericht von APIAN, op.cit.; ausführlicher in: Richard E. Feinberg (Hg.), *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific*, Singapur 2003, Sektion III, S. 67ff.

<sup>26</sup> Fred Bergsten, The Case for APEC, *The Economist*, 6.1.1996, S. 70–1.

<sup>27</sup> *Straits Times*, 7.9.2003.

<sup>28</sup> Wegen Hun Sens blutigem Putsch 1997 wurde die Aufnahme Kambodschas etwas verzögert, *Frankfurter Allgemeine*, 15.12.1997.

Verbindlichkeiten der Neumitglieder kaum gewürdigt, ihre Umsetzungsfähigkeiten blieben ungeprüft.<sup>29</sup>

Denn im Januar 1992 war vereinbart worden, bis 2003 eine ASEAN-Freihandelszone (AFTA) zu schaffen, in der die gegenseitig erhobenen Zölle auf 5 % und weniger abgesenkt werden sollten. In der Tat wurden zwar die Zölle auf die wechselseitigen Importe im Schnitt auf 2,9 % vermindert<sup>30</sup>, doch setzten bei dem erklärten Ziel, die Zölle für 60 % der Importprodukte gleichzeitig zur Gänze auszusetzen, etwa Thailand und die Philippinen dies gerade einmal zu 4 % um.<sup>31</sup> Später wurde beschlossen, eine echte Zollfreiheit bis 2010 bei den wirtschaftlich weiter entwickelten Sechs durchzuführen und für die vier ärmeren Neumitglieder bis 2015. Von einer Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll (der in der EU schon 1967 verwirklicht wurde) ist dagegen noch keine Rede.

Rodolfo Severino, der kürzlich abgetretene ASEAN-Generalsekretär (1997–2002), stellte Ende 2002 eine McKinsey-Studie vor, die als eine Art Cecchini-Bericht<sup>32</sup> die ASEAN-Mitgliedsländer mit der Quantifizierung der Kosten der wirtschaftlichen Nichtintegration aufschrecken sollte. Danach entstehen durch Binnenzölle, Grenzformalitäten und unterschiedliche Standards und Testvorschriften für regional arbeitsteilig arbeitende Produzenten zusätzliche Kosten in Höhe von 15 % der ursprünglichen Herstellungskosten. Die Fragmentierung der Märkte schädigt so die ASEAN-Regionalwirtschaft insgesamt, die trotz ihres Potentials von 530 Millionen Verbrauchern nicht als integrierter Markt wahrnehmbar ist und damit im Wettbewerb um Auslandsinvestitionen gegenüber China und selbst gegenüber Indien massiv verliert. Auch ist die aktuelle Integrationsdichte mit 23 % Binnenhandelsanteilen (die 95 Milliarden \$ entsprechen) angesichts der Weltmarktorientierung der erfolgreicheren ASEAN-Länder und der wachsenden Bedeutung Chinas als Handelspartner relativ gering und derzeit sogar rückläufig.<sup>33</sup>

Doch liegt ihr Anteil bei Elektronikprodukten und -teilen bei etwa 50 %, was einer weitgehenden regionalen Arbeitsteilung entspricht. Deshalb hat das ASEAN-Sekretariat vor allem in diesem Bereich die wechselseitige Anerkennung von Standards forciert, auch um der drohenden Abwanderung solcher integrierter Produktionen (Radios, Fernseher, Kühlschränke, Klima-

<sup>29</sup> Rolf Langhammer, „EU Enlargement: Lessons for ASEAN“, in: Mya Than / Carolyn Gates (Hg.), *ASEAN Enlargement: Impacts and Implications*, Singapur 2001, S. 102–27, S. 124f.

<sup>30</sup> ASEAN Sekretariat, *Southeast Asia: A Free Trade Area*, Djakarta 2002, S. 2.

<sup>31</sup> *Far Eastern Economic Review*, 4.9.2003.

<sup>32</sup> Paolo Cecchini, *Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden 1988.

<sup>33</sup> Francis Ng / Alexander Yeats, *Major Trade Trends in East Asia*, World Bank Policy Research Working Paper 3084, Juni 2003; *Financial Times* 17.6.2003 und 25.9.2003.

anlagen, Telefone und andere Telekommunikationsgeräte nach China entgegenzuwirken. In anderen Industriesektoren, bei Agrarprodukten und Dienstleistungen passierte bislang sehr wenig. Allerdings wurden Zollkodes vereinheitlicht und vereinbart, die WTO-Bewertungen für Wertschöpfungen und Schiedsverfahren vorzeitig einzuführen.

So weit, so gut. Die ASEAN-Vereinbarungen haben nur einen Schönheitsfehler: sie sind als *gentlemen agreements* sämtlich unverbindlich und nirgendwo einklagbar. Prompt wurden nicht-wettbewerbsfähige Produkte wie Pkws für Malaysia (wegen des normalerweise unverkäuflichen Proton-Autos, eines Lieblingsprojekts von Premier Mahathir), Zucker und Petrochemie für Indonesien, Reis, Kacheln und Zement für die Philippinen etc. von den Zollsenkungen ausgenommen.<sup>34</sup> Aus Furcht, Verstimmungen auszulösen, die das ganze Projekt scheitern lassen könnten, wird bei Vertragsverletzungen nie hart aufgetreten. So hat das unberechenbare Myanmar im Jahr 2002 fünf Monate lang gegenüber dem ASEAN-Partner Thailand die Grenze geschlossen, ohne dass sich ASEAN zum Eingreifen bemüht gesehen hätte.<sup>35</sup> Weil das ASEAN-Sekretariat keinen unabhängigen Status hat wie die Europäische Kommission, wird es laut Severino auch dann nicht von seinen Mitgliedsregierungen über nichttarifäre Hindernisse in Kenntnis gesetzt, wenn die WTO darüber schon informiert ist. Zollabfertigungen laufen weiter unkoordiniert ab. Pläne über weiträumige Eisenbahnlinien (etwa von Singapur bis Kunming, der Hauptstadt Yunnans), transnationale Autobahnen und gemeinsame Grenzkontrollen kommen wegen politischer Dispute nicht vom Fleck.<sup>36</sup> Im Prinzip kann sich jeder misslaunige oder bestochene Zöllner über ASEAN-Regeln ungestraft hinwegsetzen.<sup>37</sup>

Beim ASEAN-Gipfel von Bali im Oktober 2003 wurden auf Drängen Thailands und Singapurs auf dem Papier (Bali Concord II) weitreichende Integrationsschritte beschlossen. Dazu zählen eine „Sicherheitsgemeinschaft“ ohne militärische Bestimmungen, eine ebenso nebulöse „Sozial- und Kulturgemeinschaft“ sowie eine Wirtschaftsunion, die auf der bis 2010/15 zu realisierenden AFTA aufbauen soll und den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr beinhaltet. Thailändisches Drängen auf frühere Umsetzungs-termine (2010 beim Waren- und 2012 beim Dienstleistungsverkehr) fand keine Akzeptanz.<sup>38</sup> Allerdings sollen in 7 „strategischen“ Sektoren (Elektronik- und Pkw-Teile, Holz, Textilien, Fische, Gummi und Arzneimittel) bis 2010

<sup>34</sup> *Financial Times*, 30.12.2002.

<sup>35</sup> *Asia Times*, 20.8.2002; *BBC News*, 15.10.2002.

<sup>36</sup> Rudolfo Severino, „The Future of ASEAN Economic Integration“, Vortrag auf der INSEAD/ASEF-Konferenz zur Regionalintegration in Europa und Asien, Singapur 7.7.2003.

<sup>37</sup> *The Economist*, 2.11.2002.

<sup>38</sup> *Financial Times*, 8.10.2003.

alle Zölle und nichttarifären Handelshindernisse fallen. Für PM Thaksin war dies ein ähnlicher Fortschritt wie die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1952<sup>39</sup>, die freilich etwas anderes darstellte, nämlich einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Industrie- und Wettbewerbspolitik. Bis 2005 sollen auch die Visafreiheit zunächst für Geschäftsreisende, später für alle ASEAN-Bürger und ein gemeinsames Visum für internationale Reisende in die Region eingeführt werden.<sup>40</sup> Weiter wird ein neues, angeblich bindendes Schlichtungsverfahren (ACT) für Geschäftsleute und internationale Wirtschaftsdispute eingerichtet, da die bisherige ASEAN-Schiedsstelle mangels Schlichtungskompetenz nie genutzt wurde.

Weil die Rhetorik von ASEAN-Gipfeln bislang selten umgesetzt wurde, beschlossen Thailand und Singapur, mit bilateralen Integrationsprojekten eine Vorreiterrolle zu spielen, der dann die anderen sich mit zeitlichem Verzug anschließen würden. PM Goh benutzte dabei die nicht ganz treffende Analogie zur Rolle Deutschlands und Frankreichs in der europäischen Einigung.<sup>41</sup> Als erste Schritte beschloss man die gegenseitige Visafreiheit und Arbeitserlaubnisse für Ärzte und IT-Spezialisten sowie eine vereinheitlichte Zollabfertigung bei Luftfrachten (der sich die Philippinen, Brunei und Kambodscha prompt anschlossen). Doch selbst bei wohlwollendster Betrachtungsweise lassen solche technischen Abkommen keine große Integrationsdynamik erkennen.

## Die Problematik der Freihandelsabkommen (FTA)

Da auch die anvisierte AFTA kaum vorankommt<sup>42</sup>, stürzt sich ASEAN in die nächsten Initiativen: Einmal eine Vielzahl unverbundener, eher zufällig mehr oder minder kompatibler bilateraler Freihandelsabkommen (FTAs) mit Drittländern, die kürzlich auf 240 geschätzt wurden<sup>43</sup>, von denen das ASEAN-Sekretariat den frommen Wunsch hegt, sie mögen in ihrer Summe doch irgendwie die Vision AFTA 2020 erfüllen.<sup>44</sup> Der Wahn nach jenen Freihandelsabkommen („craze for FTAs“<sup>45</sup>) in Ostasien wurde durch die

<sup>39</sup> *New York Times*, 7.10.2003

<sup>40</sup> *Straits Times* und *International Herald Tribune* 8.10.2003.

<sup>41</sup> *Far Eastern Economic Review*, 23.10.2003.

<sup>42</sup> Christoph Hein in der *Frankfurter Allgemeinen*, 27.11.2000.

<sup>43</sup> John Lawrence Avila, EU Enlargement and the Rise of Asian FTAs, *Asia Europe Journal* 1, 2003, S. 213–222, S. 213 u. 218.

<sup>44</sup> ASEAN, *Towards a Single Economic Space*, Djakarta 2003, S. 1.

<sup>45</sup> *Financial Times*, 28.11.2000.

Asienkrise von 1997 und das Scheitern von Seattle 1999 und Cancun 2003 ausgelöst bzw. verschärft.<sup>46</sup> Er entprang der Ungeduld der exportabhängigen Länder Ostasiens, deren eigene Integrationsversuche perspektivlos blieben, mit dem langwierigen Multilateralismus der WTO. Die zweite Reaktion war die Flucht nach vorn durch die Erweiterung der ASEAN-Freihandelszone um China, Japan und Korea (ASEAN+3), die sich am Potential von 2 Milliarden Verbrauchern berauscht. Der Kreis der Teilnehmer entspricht Mahathirs Plänen einer Ostasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAEC) von 1990, die damals an der Opposition der US, die kein potentiell unabhängiges Machtzentrum unter Einschluss von China dulden wollten, scheiterte.<sup>47</sup> Das 2002 mit China geschlossene Freihandelsabkommen mit China sieht binnen zehn Jahren die bilaterale Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen sowie den weitgehenden Rechtsschutz für Investitionen vor. Angesichts der allgemeinen Unverbindlichkeit der ASEAN-Normen hat China sicher keine Probleme in der Umsetzung. Über eine „umfassende Wirtschaftspartnerschaft“, die vermutlich auf selektiven Freihandel (sicher ohne Agrarprodukte) hinauslaufen wird, wird seit November 2002 auch mit Japan verhandelt, bislang ohne Ergebnis. Entsprechende Offerten gingen auch an Korea und Indien.<sup>48</sup> Das Ergebnis sollte dann eine fast die Hälfte der Menschheit und 20 % des Welthandels umfassende Ostasiatische Freihandelszone (EAFTA) sein, von zweifellos gewaltigem Potential, doch ungewisser Umsetzung und Nutzung.

## ASEAN und die hohe Politik

Politisch hat sich ASEAN auf eine Zusammenarbeit gegen den Terrorismus geeinigt, da sich spätestens seit den Bomben von Bali vom 13.10.2002 alle Regierungen der Region von al-Qaida gesponserten Gruppen wie der Jihad Islamiah bedroht fühlen müssen, sowie gegen das Piratentum, das in vielen Gewässern Südasiens sein brutales Unwesen treibt. Vor allem Indonesien, das die größten Sicherheitsprobleme und die korruptesten Sicherheitskräfte hat, macht sich für eine ASEAN-Sicherheitsgemeinschaft (ASC) stark, um anstelle der bisherigen, eher personal geprägten bilateralen Diplomatie (die wenig erfolgreich war) die zahllosen Territorialkonflikte zu lösen<sup>49</sup> und um bis zum Jahr 2020 zum Beispiel gemeinsame Militäreinsätze und Marine-

<sup>46</sup> George Yeo Yong-Boon, der Handelsminister Singapurs, vor dem Weltwirtschaftsforum am 13.10.2003.

<sup>47</sup> Fred Bergsten, Towards a Tripartite World, *The Economist*, 15.7.2000.

<sup>48</sup> *New Straits Times*, 2.11.2002; *Frankfurter Allgemeine*, 9.11.2002.

<sup>49</sup> *Straits Times*, 15.9.2003.

patrouillen zu ermöglichen. Malaysia und die Philippinen hegen dagegen, ihrer Erfahrungen mit indonesischem Militär und gegenseitiger Auseinandersetzungen bei diversen Grenzkonflikten<sup>50</sup> eingedenk, die stärksten Vorbehalte.<sup>51</sup> Auch China und Japan sehen einen ASC-Pakt in Südostasien mit großem Argwohn.<sup>52</sup> Vor seinem Abschied kritisierte der Generalsekretär Rodolfo Severino ASEAN als wirkungslos, ohne Vision zur politischen Integration und durch das Konsensprinzip mit seinem Einstimmigkeitserfordernis gelähmt. In der Tat erschien ASEAN als Fünfergruppe effektiver: Sie half die seinerzeitige vietnamesische Aggression gegen die Nachbarländer (1979) einzudämmen und protektionistische Politiken Australiens zu konterkarieren.<sup>53</sup> Als dann ASEAN durch den Beitritt Bruneis auf sechs Mitglieder erweitert wurde, schlug Lee Kuan Yew, der damalige Premier Singapurs, als Entscheidungsmodus eine qualifizierte Mehrheit von 5 der 6 Staaten vor. Dieser weise Vorschlag konnte sich nicht durchsetzen.<sup>54</sup> Dazu fällt Indonesien, mit seinen 230 Millionen Einwohnern der traditionelle Integrationsmotor von ASEAN, seit dem Sturz Suhartos 1998 von inneren Unruhen und uninteressierten Nachfolgern heimgesucht, in dieser Rolle weitgehend aus.<sup>55</sup> Auch der internationale Einfluss von ASEAN wurde immer schwächer. An der tragisch verspäteten Lösung der Osttimor-Krise hatte ASEAN keinen Anteil.<sup>56</sup> Diese undankbare Aufgabe wurde mehr schlecht als recht von Australien und der UNO wahrgenommen.<sup>57</sup> Selbst zu einer gemeinsamen Position in der WTO waren die ASEAN-Länder bislang nicht in der Lage – und wurden daher als weltmarktabhängige Länder zum Schaden ihrer Exportinteressen marginalisiert.

Dazu hat es die unbelehrbare burmesische Militärjunta auch geschafft, das Nichteinmischungsprinzip von ASEAN durch die gegen Aung San Suu Kyi seit dem 30.5.2003 verhängte „Schutzhaft“ und die Ermordung hunderter ihrer Anhänger gründlich zu diskreditieren. Der den Dialog mit den Machthabern von Rangoon sich verweigernden EU<sup>58</sup> war stets lautstark vorgehalten

<sup>50</sup> *Financial Times*, 17.6.2003.

<sup>51</sup> Khong Yuen Fong, „Whither ASEAN?“, Vortrag im Institute of Policy Studies, Singapur, 20.1.1999.

<sup>52</sup> *Straits Times*, 27.3.2003.

<sup>53</sup> *Straits Times*, 21.7.2003.

<sup>54</sup> *Financial Times*, 11.9.1990.

<sup>55</sup> Amitav Acharya, ASEAN needs new tools for new threats, *Straits Times*, 4.6.2003; Erhard Haubold, Ohne Indonesien als Anker trüdeln ASEAN in die Sinnkrise, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.7.2001.

<sup>56</sup> Nikolas Busse, Südostasien hat einen Malus für politische Unsicherheit, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.7.2000.

<sup>57</sup> William Shawcross, *Deliver us from Evil*, London 2000, S.356ff.

<sup>58</sup> Georg Wiessala, *The European Union and Asian Countries*, London 2002, S.65f.

worden, die internationale Akzeptanz jener ebenso korrupten wie brutalen Diktatur werde sie durch „Wandel durch Annäherung“ zivilisieren. Diese Appeasement-Politik scheiterte gründlich. Beim ASEAN-Außenministertreffen im Juni 2003 sahen sich die Minister genötigt, feinfühlig, doch immerhin öffentlich ihrer Erwartung der „frühzeitigen Aufhebung der Aung San Suu Kyi auferlegten Beschränkungen“ Ausdruck zu verleihen.<sup>59</sup> Denn peinlicherweise wird Burma 2006 turnusgemäß für ein Jahr den ASEAN-Vorsitz übernehmen. Im Oktober 2003 billigten dann die ASEAN-Kollegen den Plan (*road map*) der burmesischen Generale zum Übergang zur Demokratie.<sup>60</sup> Wohlweislich und wenig überraschend enthält er keinen zeitlichen Rahmen.

Zu den Fortschritten der politischen Zusammenarbeit der ASEAN-Länder zählt ein Verhaltenskodex zu den im Südchinesischen Meer gelegenen, wegen ihrer strategischen Wichtigkeit und vermuteter Ölvorkommen höchst umstrittenen Paracel- und Spratly-Inseln. Es wurde vereinbart, keine neuen Strukturen auf den Felseninseln zu errichten und keine militärische Gewalt mehr auszuüben. Allerdings ist dieser auch China einbeziehende Verhaltenskodex weiter unverbindlich. Dem EU-Ratsvorsitz nicht unähnlich, hat sich ASEAN seit 2000 als präventives Konfliktlösungsinstrument eine Troika geschaffen. Diese entsprang einem schon seit 1975 bestehenden Hohen Rat für Konfliktlösung. Als Thailand vorschlug, die Troika auch bei inneren Unruhen oder gewalttätigen Machtkämpfen als vermittelndes Instrument zur Verfügung zu stellen, wurde dies von Burma und Vietnam vehement abgelehnt.<sup>61</sup>

Wie in Europa stoßen der amerikanische Unilateralismus und die Invasion des Irak auf unterschiedliche Reaktionen der ASEAN-Partner (die sich jedoch im Gegensatz zu manchen Europäern zur Waffenbrüderschaft mit den USA nicht hinreißen ließen). Wiewohl in der Bevölkerung und der öffentlichen Meinung weitgehend unpopulär, erklärten sich die vom amerikanischen Militärschutz abhängig fühlenden Regierungen von Singapur und den Philippinen (ebenso wie Japan, Korea und Taiwan) auf entsprechend nachdrückliche US-Nachfrage mit dem amerikanischen Vorgehen solidarisch, während die stärkste öffentliche Kritik aus Indonesien und Malaysia schallte (PM Mahathir nannte das Vorgehen der USA staatsterroristisch und zieh sie eines aggressiveren Verhaltens als des Dritten Reiches).<sup>62</sup> Auch China und Indien hegten starke Vorbehalte. China unternahm seither verstärkte Anstrengungen, um den amerikanischen Einfluss in der Region zurückzudrängen und die weitverbreiteten Vorbehalte gegenüber den eigenen hegemonialen

<sup>59</sup> *The Economist*, 21.6.2003.

<sup>60</sup> *Bloomberg*, 8.10.2003.

<sup>61</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21.11.2000.

<sup>62</sup> Albrecht Rothacher, In Asien ist die Ablehnung der US Invasion des Irak groß, *Zur Zeit*, 15.4.2003.

Ambitionen möglichst abzubauen. Um seinen Einfluss bei der politischen und wirtschaftlichen Integration Ostasiens zu stärken, schlug es im Sommer 2003 einen Vertrag zur Freundschaft und Zusammenarbeit mit ASEAN vor<sup>63</sup>, der beim ASEAN-Gipfel in Bali im Oktober 2003 unterzeichnet wurde. Er enthält Wohlverhaltensklauseln wie den Gewaltverzicht bei Streitigkeiten und das Versprechen eines strategischen Bündnisses und verbesserter Marktzugangsbedingungen für Agrarprodukte.<sup>64</sup> Mit Indien wurde ein Rahmenabkommen vereinbart, das zum Abschluss eines Indien/ASEAN-Freihandelsabkommens mit dem Ziel, binnen 10 Jahren eine gemeinsame Freihandelszone für Waren, Dienstleistungen und Investitionen zu schaffen, führen soll. Mit dieser für die indische Wirtschaftsdiplomatie ungewöhnlichen Geschwindigkeit soll der wachsende chinesische Einfluss in der Region konterkariert werden.<sup>65</sup> In diesem Feuerwerk der Verträge blieben Japan und Korea, die sich im Blick auf ihre transpazifischen Beziehungen nicht festlegen wollten, bis auf Weiteres außen vor.<sup>66</sup>

Zur Diskussion von externen Sicherheitsthemen mit Partnern wie den USA, China, Japan, Indien, Russland, der EU, Kanada und Australien wurde 1993 das ASEAN-Regionalforum (ARF) eingerichtet, bei dem sich alljährlich am Rande des ASEAN-Gipfels – medial allerdings als Hauptveranstaltung – derzeit 23 Außenminister treffen. Auf den ersten Blick erscheint das ARF wie eine jener schon fast unüberschaubar gewordenen Vielzahl von multilateralen *talk shop*-Veranstaltungen. Dieser Eindruck trügt nicht. Als Instrument der vorbeugenden Diplomatie (und nicht der Konfliktlösung) kann es naturgemäß keine spektakulären Erfolge hervorbringen. Allerdings gelingt es doch mehr und mehr, sensible Themen auf die Tagesordnung zu setzen. So wurde im Juni 2003 in Pnom Penh die Lage Nordkoreas, die Situation in Myanmar, der Bürgerkrieg in Aceh (Nordsumatra) und der Kampf gegen Terrorismus und Piraterie diskutiert<sup>67</sup>, eine eigentlich erstaunliche Entwicklung, denn nach klassischem ASEAN-Verständnis stellen die meisten Themen unübersehbar eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsstaaten dar.

Trotz dieser Fortschritte bei den ARF-Treffen bleiben im diplomatischen Alltag für internationale Akteure, wie die EU, trotz verschiedener Kooperationsabkommen mit ASEAN stets die souveränen Einzelstaaten als die kompetenten Ansprechpartner in Handels- wie politischen Fragen. Bei den seit 1996 stattfindenden Gipfeln des Asien-Europa-Treffens (ASEM), die unter

<sup>63</sup> *Straits Times*, 20.3.2003 und 20.6.2003.

<sup>64</sup> *International Herald Tribune*, 8.10.2003.

<sup>65</sup> *Financial Times*, 2.10.2003; *Straits Times*, 3.10.2003.

<sup>66</sup> *Straits Times*, 17.10.2003.

<sup>67</sup> *Straits Times*, 14.6.2003.

Einschluss Japans, Chinas und Koreas mit den ASEAN-Ländern – allerdings ohne Burma, Laos und Kambodscha – im Zweijahresrhythmus stattfinden, werden die üblichen heiklen Themen trotz verordneter Informalität und Vertraulichkeit weiterhin tunlichst ausgeklammert.<sup>68</sup> An Verbesserungsvorschlägen für einen substanzhaltigeren Dialog und eine vertiefte politische Koordination zwischen EU-Europa und Ostasien fehlt es dabei nicht.<sup>69</sup>

Die politischen Kulturen und zwischenstaatlichen Umgangsformen fast aller potentiellen ostasiatischen Integrationskandidaten sind in der Tat noch weit von einer echten Integrationskultur, die auf systematischer Vertrauensbildung und der Bereitschaft zur gemeinsamen Ausübung von Souveränitätsrechten beruht, entfernt. Zwar ist offiziell weiter Optimismus angesagt. So meint der gegenwärtige Generalsekretär Ong Keng Yong unverdrossen: „The future of ASEAN is still bright.“<sup>70</sup> Und Tommy Koh prophezeit in seinem trefflich betitelten Kapitel „Is ASEAN dead or alive?“, dass die ASEAN gestärkt aus der aktuellen Krise hervorgehen wird.<sup>71</sup> Das setzt dann ein anderes Anspruchsniveau voraus. Laut Rodolfo Severino wird ASEAN nie wie die EU sein: Es sei eine freiwillige Vereinigung souveräner Staaten, die keine Absicht hätten auf diese Souveränität zu verzichten. Demzufolge gäbe es kein Parlament, keinen Gerichtshof, keinen Rechnungshof, keine gemeinsame Währung, keine Zentralbank, keinen gemeinsamen Außenzoll und keine Außenhandelspolitik, keine Freizügigkeit für seine Bürger und keine Europäische Kommission. ASEAN sei kein Verteidigungsbündnis und veranstalte keine gemeinsamen Manöver und Friedenseinsätze. Wahrscheinlich werde ASEAN der „einzigartigen“ EU auch in der weiteren Entwicklung nie ähneln.<sup>72</sup> In der Tat werden in der Region zwischenstaatliche Konflikte – besonders um Seegrenzen, um vermutete Ölvorkommen und selbst um die Wasserversorgung (zwischen Singapur und Malaysia) – hingebungsvoll gepflegt und ohne Rücksicht auf ihren meist marginalen strategischen und wirtschaftlichen Nutzen je nach innenpolitischer Konjunktur von allen

<sup>68</sup> Eberhard Sandschneider, „Die Europäische Union und Südostasien“, in: W. Weidenfeld (Hg.), *Europa-Handbuch*, Gütersloh. 2002, S. 769–780, S. 773

<sup>69</sup> Jürgen Rüländ, „The Future of the ASEM Process“, in: Wim Stokhof / Paul van der Velde (Hg.), *ASEM – A Window of Opportunity*. London/Leiden 1999, 126–51; ders., „Asia-Europe Cooperation – The ASEM Process: A European View“, in: Magnus Jerneck / Ulrich Niemann (Hg.), *Asia and Europe: Regional Cooperation in a Globalizing World*, Singapur/Lund 2000, S. 183–97, S. 190ff.; ders., „The EU as an Inter-Regional Actor: The Asia-Europe Meeting“, in: Suthiphand Chirathivat u.a. (Hg.), *Asia-Europe on the Eve of the 21<sup>st</sup> Century*, Bangkok 2001, S. 43–56, S. 47f.; Andreas Pereira, *ASEM*, Frankfurt/Main 2003, S. 180ff.

<sup>70</sup> Ong Keng Yong, „The Future of ASEAN“, *SIIA Reader* 3, 2003, No. 2, S. 11–8, S. 11.

<sup>71</sup> Tommy Koh, *Asia and Europe*, Singapur 2000, S. 89.

<sup>72</sup> Rodolfo Severino, *ASEAN Today and Tomorrow*, Djakarta 2002, S. 228ff.

Beteiligten ohne Skrupel populistisch ausgeschlachtet. In manchen oft weniger entwickelten ASEAN-Ländern gilt das auch für das Schüren innerstaatlicher zwischenethnischer Spannungen. Selten geht man vor Wahlen allerdings so weit wie das Hun-Sen-Regime in Kambodscha, das im Februar 2003 den Volkszorn „spontan“ so entfachte, dass die dem Innenministerium gegenüberliegende Botschaft Thailands und thailändische Firmenrepräsentanten und Hotels in Pnom Penh geplündert und gebrandschatzt wurden.<sup>73</sup> Die Behandlung von Gastarbeitern aus Nachbarländern ist oft ähnlich rabiat. So ließ Malaysia im Sommer 2002 1,5 Millionen indonesische und philippinische Plantagen- und Bauarbeiter binnen weniger Tage ausnahmslos deportieren und ihre Unterkünfte abreißen, weil man sie kollektiv für Unruhestifter und Sicherheitsrisiken zu halten begann.<sup>74</sup>

Als Ergebnis des weitverbreiteten Misstrauens gegenüber den Nachbarn, aber auch oft genug gegenüber der eigenen Bevölkerung und den ethischen Minderheiten, sowie angesichts der potentiell hegemonialen Rolle Chinas und der oft undurchsichtigen und wechselhaften strategischen Absichten der amerikanischen Schutzmacht geht in Ostasien als einziger Weltregion – außerhalb des nahöstlichen Dauerkrisenherds – das Wettüben unvermindert weiter.

## Alternative Integrationskonzepte

Angesichts der Widrigkeiten der Gegenwart überrascht nicht die Vielzahl an „Visionen“<sup>75</sup>, denen eines gemein ist: Sie entspringen sämtlich den Planungs- und PR-Stäben der Premierminister und der Außenministerien, stammen aus beamteten *think tanks* oder wurden (in Japan) von Hochschullehrern entwickelt. Sie sind also samt und sonders eher elitären Ursprungs und entspringen nirgendwo bürgerschaftlichen Initiativen, zumal auch die unüberschaubar gewordene Vielzahl an Abkürzungen, ein untrügliches Kennzeichen fleißiger Technokratien, als veritable Buchstabensuppen den Nachvollzug des realen wie des virtuellen Integrationsgeschehens nicht gerade erleichtert.

Am interessantesten sind derzeit Konzepte, die versuchen, die aktuellen Probleme der Handelsintegration und politischen Zusammenarbeit durch das

<sup>73</sup> Albrecht Rothacher, Hun Sens eigenwilliges Verständnis von Demokratie, *Preussische Allgemeine Zeitung*, 1.9.2003.

<sup>74</sup> *Straits Times*, 30.8.2002.

<sup>75</sup> Der frühere österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky soll einmal gesagt haben, wer Visionen habe, gehöre zum Psychiater.

Vorziehen anspruchsvollerer Integrationsbereiche zu überspringen bzw. zu überwinden. Diese betreffen:

1. die Schaffung eines ASEAN-Binnenmarktes (AEC),
2. eine Asiatische Währungsunion (AMU),
3. eine Sicherheitspartnerschaft („Nordasiatisches Haus“).

### Ein Binnenmarkt (AEC)?

Der ASEAN-Binnenmarkt (eigentlich: ASEAN Economic Community) wurde auf Drängen Thailands und Singapurs auf dem ASEAN-Gipfel in Bali im Oktober 2003 beschlossen. Er soll nach einer erstmals im November 2002 von Goh Chok Tong öffentlich geäußerten Idee in der logischen Weiterentwicklung der AFTA bestehen<sup>76</sup> und die bislang sehr unvollkommene Freihandelszone um den unbehinderten Waren- und vor allem Kapitalverkehr und möglicherweise auch einen gemeinsamen Außenzoll bereichern. Die Marktintegration soll angesichts der allgemeinen institutionellen Schwächen hauptsächlich durch die Liberalisierung der Finanzmärkte und im Bereich der Infrastruktur wie der Telekommunikation, der Luftfahrt und im Fremdenverkehr erfolgen.<sup>77</sup> Die Befürworter der AEC gehen von der rapide schwindenden Wettbewerbsstärke der ASEAN-Länder aus, die von internationalen Investoren als 10 relativ uninteressant gewordene Einzelmärkte gesehen werden und deshalb seit 10 Jahren zugunsten der Küstenregionen Chinas von ausländischen Investoren vermehrt gemieden werden. Nur ein integrierter ASEAN-Markt mit 530 Millionen Verbrauchern könne, so Lee Hsien Loong in Brunei<sup>78</sup>, die Region wieder für produktives Auslandskapital attraktiv machen. Die EAC wird wenig überraschend von den wettbewerbsstärkeren ASEAN-Ländern wie Singapur und Thailand propagiert. Verhaltene Zustimmung gibt es aus Brunei und Malaysia (das jedoch nach wie vor offiziell Mahathirs Idee einer Ostasiatischen Wirtschaftsgruppe (EAEG) der ASEAN+3 anhängt<sup>79</sup>, die jedoch angesichts der verbreiteten Hegemonialängste vor China weiter zur *talk shop*-Existenz verdammt bleiben dürfte). Die weniger wettbewerbsstarken Philippinen und Indonesien zeigen sich deutlich zurückhaltend. Die maroden staatswirtschaftlichen

<sup>76</sup> Lee Kim Chew, Long and Bumpy Road to Asian Integration, *Straits Times*, 11.7.2003.

<sup>77</sup> *Straits Times*, 15.9.2003.

<sup>78</sup> *Borneo Bulletin* und *Straits Times*, 4.7.2003.

<sup>79</sup> *Straits Times*, 5.8.2003.

Armenhäuser Kambodscha, Laos, Vietnam und Burma lehnen die AEC verständlicherweise ab.<sup>80</sup>

Einmal mehr bestätigt sich hier die unvermeidliche Konsequenz überstürzter Erweiterungen ursprünglich erfolgreicher und effektiver internationaler Organisationen (darunter G-8, OECD, Europarat, OSZE, NATO und demnächst die EU)<sup>81</sup>: entweder Stagnation und institutioneller Verfall beim Beharren auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder aber die Tendenz zur Zweiklassengesellschaft unterschiedlicher Integrations- und Kooperationsgeschwindigkeiten.

### Eine Währungsunion (AMU)?

Eine Währungsunion in Ostasien soll ebenfalls die wirtschaftliche Entwicklung und Integration stärken. Sie reduziert theoretisch die zwischenstaatlichen Transaktionskosten, ermöglicht einen transparenteren Wettbewerb mit niedrigeren Produzenten- und Verbraucherpreisen und schafft eine verbesserte Planungssicherheit für Unternehmen und Investoren. In der Vorbereitungsphase setzt sie die Stabilität der aktuell meist flexiblen Währungskurse, das Ende kompetitiver Abwertungen (Währungsdumping), die effektivere Abwehr der internationalen Währungsspekulation und ein erhöhtes Maß an regionaler wirtschaftlicher Konvergenz voraus. Eine AMU wird als langfristige Vision von Präsidentin Gloria Arroyo (Philippinen), von Premier Goh Chok Tong (Singapur) und vom Hongkonger Finanzstaatssekretär öffentlich befürwortet.<sup>82</sup> Dabei favorisieren die Philippinen und Hongkong ausdrücklich das Modell der Europäischen Währungsunion.

Wie Fred Bergsten beobachtete, erfolgte die Integration der Kapitalmärkte Ostasiens schneller als die der Warenmärkte.<sup>83</sup> Diese für regionale Integrationen ungewöhnliche Sequenz könnte durch die eher „technisch“ erscheinenden, politisch weniger kontroversen Deregulierungen der Finanzmärkte und das mobile Kapital der 30 Millionen Auslandschinesen ermöglicht worden sein.

In der Tat soll es unter den ASEAN+3 schon eine funktionsfähige flexible Zusammenarbeit unter den Zentralbanken und Finanzministerien geben, die jedoch nach außen noch nicht sonderlich sichtbar wurde. Dazu zählt die

<sup>80</sup> *Far Eastern Economic Review*, 4.9.2003.

<sup>81</sup> Graucho Marx hat die Folgen unbedachter Erweiterungen schon früher scharf erkannt: „I wouldn't want to be a member of a club which takes me as a member.“

<sup>82</sup> *Streets*, 6.6.2003; siehe auch Ong, op.cit., S. 32.

<sup>83</sup> *The Economist*, 15.7.2000.

Chiang Mai Initiative der gegenseitigen Währungsstützung (*currency swaps*) der ostasiatischen Zentralbanken, unter denen Japan, Korea und China die größten Fremdwährungsreserven besitzen und damit das Sagen haben. In erster Linie sollen ad hoc die Wechselkurse stabil gehalten werden. An eine Begutachtung und eventuelle Korrektur makroökonomischer Fehlentwicklungen ist nach dem Scheitern des AMF nicht länger gedacht.<sup>84</sup> Das Volumen der für die Chiang Mai Initiative („big on symbolism, but small on cash and on detail“<sup>85</sup>) vorgesehenen Mittel beträgt gerade einmal 1 Milliarde \$ für die ASEAN-Länder. Im Hinblick auf die in der gesamten Region vorhandenen Fremdwährungsreserven von 1.600 Milliarden \$ wird Chiang Mai George Soros und seinen Freunden keine schlaflose Nächte bereiten. Zusätzlich gibt es mittlerweile allerdings 12 bilaterale Stützungsabkommen (BSA), die ein Volumen von 31,5 Milliarden \$ bewegen könnten.<sup>86</sup> Für das Krisenmanagement unter den Zentralbanken, das in der Asienkrise nach den massiven Kapitalabflüssen von 1997/8 so kläglich zusammenbrach, ist damit im Prinzip besser gesorgt. Allerdings hat das neue System seine Bewährungsprobe noch nicht erleben müssen.

Um stabile Währungsparitäten herstellen zu können, sind mittelfristig auch transparente Verhältnisse auf den regionalen Währungsmärkten vonnöten, die nur durch einen freien Kapitalverkehr herstellbar sind. Für eine echte Währungsunion sollten laut Ngiam und Yuen zur Vorbereitung einer kontinentalen Zentralbank in einem weiteren Schritt ein Teil der Währungsreserven zusammengefasst und gegenseitige Kreditlinien unter den aktuellen Zentralbanken eingeräumt werden.<sup>87</sup> Dann sollten mehrere kleine Währungsunionen relativ homogener Volkswirtschaften geschaffen werden – z.B. zwischen Japan und Korea, zwischen Singapur, Malaysia und Brunei (was eine Rückkehr Malaysias in die 1973 aufgekündigte Währungsunion mit Singapur und Brunei, die weiter besteht, beinhaltet) sowie von „Großchina“ (China, Hongkong, Macao und Taiwan). Diese Währungsunionen sollten ihre Wechselkurse untereinander dann fixieren.

Zum Gelingen dieser Pläne bedarf es neben einer vermehrten Integration der Realwirtschaften jedoch noch des allgemeinen politischen Willens und entsprechender Institutionen, an denen es bislang allenthalben mangelt.

<sup>84</sup> Michael Reiterer, *Asia Europe. Do they meet?*, Singapur 2002, S. 141.

<sup>85</sup> Christopher Swann, Monetary Fund for region faces obstacles, *Financial Times*, 25.9.2003.

<sup>86</sup> *Straits Times*, 8.8.2003.

<sup>87</sup> K.J. Ngiam / H. Yuen, Monetary Cooperation in East Asia: A Way Forward, *Singapore Economic Review*, 46, 2002, S. 211–46.

## Ein Nordasiatisches Haus?

Die in Nordostasien beheimateten Pläne eines „Gemeinsamen Hauses“ sind über das Stadium professoraler Ideen noch nicht herausgekommen. Den verschiedenen Konzepten ist gemeinsam, die Lösung des hochexplosiven Nordkoreaproblems durch ein Friedensabkommen, die Demilitarisierung beider Koreas und ihre friedliche Wiedervereinigung durch Einbindung Japans und Chinas anzustreben. Das entstehende Vertrauenskapital soll dann eine weitergehende politische Integration der Drei in allen Varianten ermöglichen.<sup>88</sup>

Angesichts der strategisch brisanten Lage Nordasiens könnten solche Friedenskonzepte als *high politics* möglicherweise sogar recht plötzlich und dramatisch in Ansätzen umgesetzt werden oder aber zum Schaden aller Beteiligten mit höherer Wahrscheinlichkeit professorale Träumereien bleiben.

Auch auf der Ebene der *low politics* scheiterte die von Präsident Roh propagierte Nordasiatische Freihandelszone zwischen China, Japan und Korea bislang am Widerstand der wohlorganisierten Bauern- und Agrar-genossenschaftsverbände Japans und Koreas, die die Importe billiger chinesischer Lebensmittel befürchten.<sup>89</sup>

## Zusammenfassung

Ostasien steht in der funktionalistischen Integrationssequenz (Freihandelszone – Zollunion – Binnenmarkt – Währungsunion – Politische Union) noch immer vor der Umsetzung des ersten Schrittes. Die Freihandelsprojekte von ASEAN und die Serie bilateraler Freihandelsabkommen sind mit ihrer geringen Verbindlichkeit und mangelnden Kompatibilität eher solche „minderer Qualität“.<sup>90</sup>

Angesichts des Mangels einer echten kontinentalen Identität, extremer Wohlfahrtsdisparitäten, einer Vielzahl regionaler Konflikte (es gibt kein ostasiatisches Land, das nicht mit sämtlichen Nachbarn über den Land- und Seegrenzenverlauf streitet) und strategischer Asymmetrien ist dies nicht verwunderlich. Es besteht nirgendwo eine erkennbare Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht und zur dauerhaften Integration der bisher ausschließ-

<sup>88</sup> Akira Nozaki, Regional Cooperation in Asia: Economic and Political Aspects, *Asia Europe Journal*, 1, 2003, S. 371–9.

<sup>89</sup> *Financial Times*, 8.10.2003.

<sup>90</sup> Fukinari Kimura, The Challenge of Institution Building in Asia, *Asia Europe Journal*, 1, 2003, S. 197–211, S. 210.

lich intergouvernemental konzipierten und praktizierten Zusammenarbeit, die unter dem weitgehenden Ausschluss der ohnehin meist schwachen (bzw. von den zahlreichen Diktaturen und halbautoritären Regimes unterdrückten) Bürgergesellschaften und Parlamente stattfindet. Weiter erschwerend ist die kulturell bedingte Präferenz der politischen Eliten Asiens für informelle Regelungen und interpersonalen Konsens und eine korrespondierende Abneigung gegen vertragliche Bindungen – vor allem solche mit Sanktionsmöglichkeiten – und gegen institutionelle Regelungen, die den vertrauten Intergouvernementalismus in Frage stellen könnten.

Da eine EAFTA/EAEG unter mehr oder minder milder chinesischer Hegemonie bei allen anderen Beteiligten – von Japan bis Indonesien – nur Widerstände hervorrufen würde und deshalb als effektive freiwillige Veranstaltung undenkbar ist, bleibt als machbare Option mittelfristig nur das singapurische Konzept einer AEC für die ursprünglichen ASEAN-6-Mitglieder als Teilbinnenmarkt nach dem Muster der EU von 1992, erweitert um Elemente der Währungs- und Sicherheitszusammenarbeit. Doch solange die wichtigsten politischen, intellektuellen und wirtschaftlichen Parameter in den meisten potentiellen Mitgliedsstaaten dem entgegenstehen, dürfte die effektive Umsetzung selbst dieser Minimalvision noch einige Jahrzehnte ihrer Realisierung harren.

Die teuren ASEAN- und APEC-Plauderstunden um gemeinsame Golf-, Dinner- und Fototermine mit nichtssagenden und folgenlosen Kommuniqués werden sicherlich weiter gepflegt werden. Die früher vom Erfolg verwöhnten Ex-Tiger unter den ASEAN-Ländern werden sich weiter mit „sound bite economics“<sup>91</sup>, einer vorgeblich aktivistischen Außenwirtschaftspolitik, vergnügen, bis diese nach vielen neuen Abkürzungen und aufgewärmten alten Konzepten endgültig aus der Mode gekommen sein wird. Dies muntere Spiel dürfte so lange weitergehen, bis die Grundlagen eines auf Dauer angelegten Integrationskonzeptes von den politischen Klassen begriffen und verinnerlicht worden sind. Dazu zählen der Hegemonialverzicht, nationale Diskriminierungsverbote, die systematische Pflege gutnachbarlicher Beziehungen, die Akzeptanz gemeinsam ausgeübter Souveränitätsrechte und last but not least ein Minimum an echter Bürgerbeteiligung und demokratischer Legitimität. Trotz aller ihrer Unvollkommenheiten offeriert die europäische Integration doch einige beherzigenswerte Lektionen.

<sup>91</sup> *Financial Times*, 28.11.2000.