

# ASEAN

## Staaten ohne Gemeinschaft — Gemeinschaft ohne Staaten?

**von Karl Mertes**

*Am 8. August 1967 beschlossen in Bangkok Vertreter der fünf Staaten Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien und den Philippinen die Gründung eines Regionalbündnisses — der Association of South East Asian Nations — ASEAN. Als Zielsetzung verständigten sie sich auf »Beschleunigung des Wirtschaftswachstums und Förderung der sozialen sowie kulturellen Entwicklung«. Damals ist kein gemeinsamer Staatenbund ins Leben gerufen worden, sondern vielmehr ein Interessenverband, der sehr heterogene Ziele verfolgte. Ein paar Anmerkungen und Beobachtungen dazu:*

### Historischer Hintergrund

Um die seinerzeitige Initiative einordnen zu können, lohnt ein Blick auf den mittlerweile geschichtlichen Zusammenhang der 60er Jahre: Südostasien war zwar als geografische Einheit bekannt; politische, kulturelle, religiöse, ethnische oder wirtschaftliche Gemeinsamkeiten hingegen gab es in dieser Region nicht.

Die europäischen Kolonialmächte England in Malaysia und Singapur, die Niederlande in Indonesien und Spanien beziehungsweise die USA in den Philippinen hatten bis zum Zweiten Weltkrieg ihre Machtansprüche ausgeübt; Thailand war nicht kolonialisiert. Japan beherrschte als Besatzungsmacht dann bis 1945 die gesamte Region. In Vietnam war in den 50er Jahren — und seit 1961 wieder — der Unabhängigkeitskampf beziehungsweise Bürgerkrieg aufgebrochen. In Indonesien erfolgte 1965/66 der gewaltsame Machtwechsel von Sukarno zu Suharto. Der Ost-West-Konflikt diktierte vor vierzig Jahren zunehmend die politischen Entscheidungen in Südostasien; in Nordostasien lag der Korea-Krieg als Ausdruck der militärisch ausgetragenen Gegnerschaft zwischen unterschiedlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen gerade mal ein gutes Jahrzehnt zurück.

Die Gründung von ASEAN fiel also in die Hochzeit des Kalten Krieges. Die damals vom Westen propagierte »Domino-Theorie« brachte die Befürchtung zum Ausdruck, dass nach dem möglichen »Fall« Vietnams an die Kommunisten, die angrenzenden Staaten ebenso »fallen« würden — wovon das neue Staatenbündnis sie bewahren sollte.

Als informeller Pakt war zwar 1955 — auf wesentliche Initiative von Sukarno, dem charismatischen ersten Präsidenten von Indonesien — in Bandung die »Konferenz der Blockfreien« (NAM = Non Aligned Movement) ins Leben gerufen worden. Doch diese, in späteren Jahren durch die UNO zeitweise aufgewertete Bewegung, war den Hegemonialmächten USA und UdSSR kein relevanter Partner im »Systemkampf«. Folglich sollte im Interesse des Westens aus regionalstrategischen Gründen einerseits das »Hinterland« von Vietnam gestärkt werden und andererseits der neue loyale Machthaber im größten Land der Region, nämlich Suharto in Indonesien, Zuspruch und Anerkennung finden. 1976 ist in Jakarta dann auch das »Sekretariat der ASEAN« eingerichtet worden, mit turnusmäßig wechselnden Generalsekretären der Mitgliedsländer.

Das militärische Bündnis im Pazifik, die SEATO (parallel zur NATO im Atlantik), spielte keine bedeutende Rolle mehr in den 60er/70er Jahren und wurde 1977 aufgelöst.

Die ASEAN gewann mit dem Ende des Vietnam-Konflikts und im Zeichen der Annäherung zwischen Ost und West zunehmend an Attraktivität und Anziehungskraft: 1984 wurde Brunei in den Verband aufgenommen; zwanzig Jahre nach Beendigung des Krieges trat schließlich 1995 auch Vietnam bei; 1997 folgten Laos und Burma und 1999 zuletzt Kambodscha. Die zehn gegenwärtigen ASEAN-Mitglieder beheimaten mit rund 500 Millionen Bewohnern mehr als zehn Prozent der Weltbevölkerung. Die Regierungssysteme verkörpern sowohl Demokratien, als auch kommunistische und militaristische Autokratien und Feudalmonarchien. Die offiziellen und politisch-ideologischen Gemeinsamkeiten halten sich demnach in Grenzen. In der ASEAN sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts alle südostasiatischen Staaten verbunden, ein Prozess, der mehr als dreißig Jahre andauerte. Die Aufnahme von Osttimor ist nun auch im Gespräch.

Aus europäischer Sicht kommt der Kooperation mit dem Regionalbündnis eine große Bedeutung zu — ist doch das neue Jahrhundert als das »asiatische« ausgerufen, in dessen Verlauf gewiss auch den bevölkerungsreichsten Ländern der Erde, China und Indien, eine wachsende Rolle zufällt.

*Der Autor ist Journalist und Präsident der Deutsch-Indonesischen Gesellschaft e.V., Köln.*



## Prinzipien der Zusammenarbeit

Als Grundlagen des Staatenbundes wurden 1967 festgelegt:

- die Anerkennung nationaler Identitäten und Unabhängigkeit;
- keine Interventionen in nationale Angelegenheiten;
- die Negation von Gewaltanwendung unter den Mitgliedern;
- effektive Kooperation;
- regionale Solidarität/vertrauensbildende Maßnahmen;

Die Kommunikation der Mitgliedsstaaten etabliert sich in Konferenzen der Staatsoberhäupter (zuletzt das neunte Gipfeltreffen im Oktober 2003 in Bali) und in thematisch orientierten Minister-Treffen sowie in einer Reihe von Unterorganisationen.

Die ASEAN versammelt eigenständige Nationen in seinem Kreis, von denen keine auch nur Teile der nationalen Souveränität abgibt (im Unterschied zur EU). Dabei werden zwar immer wieder gemeinsame Ziele formuliert und Absichtserklärungen veröffentlicht, aber die institutionelle Durchsetzbarkeit hängt doch mehr von nationalen Eigeninteressen als multilateralen Verpflichtungen ab.

In einer Reihe von Deklarationen und Kooperationen kommt das Selbstverständnis von ASEAN zum Ausdruck, so beispielsweise im Ausrufen der ZOPFAN: »Zone of Peace, Freedom and Neutrality« oder in dem Bekenntnis zur »Atomwaffenfreien Zone«.

Über die intra-regionale Zusammenarbeit in unterschiedlichen Bereichen hinaus, sucht die ASEAN aber auch eine Stimme im internationalen Konzert: Die Verbindung zu Europa schlägt sich unter anderem in ASEM (*Asia Europe Meeting*) nieder, in der allerdings nicht alle ASEAN-Länder vertreten sind. Dafür sitzen aber China, Japan und Südkorea mit am Tisch und für Europa steht zunächst nur die EU. In der APEC (*Asia Pacific Economic Group*) wird die Zusammenarbeit im pazifischen Raum bis nach Amerika verfolgt.

Die bisherige Praxis fördert in den ASEAN-Ländern keine gemeinsame Basis an politischen und demokratischen Grundwerten, auch wirtschaftliche und soziale Standards sind auf lange Zeit noch nicht in Sicht. Die ASEAN steht vielmehr für eine lockere Organisationsform mit

nur wenig formalisierten Kompetenzen und unterliegt mit dem Prinzip »Entscheidungen durch Konsens« einer schwierigen Prozedur der Meinungsbildung. Dementsprechend wenige »einstimmige« Beschlüsse haben die Länder bisher gefasst und das wiederum bringt für den multilateralen Zusammenschluss eine relative Bedeutungslosigkeit mit sich. Es gibt jedoch zunehmenden Druck von innen wie von außen, das Regionalbündnis zu stärken.

Das jüngste Gipfeltreffen auf Bali im vergangenen Oktober hat zu bemerkenswerten Absichtserklärungen und Zielvorgaben geführt: die ASEAN hat sich selbst als eine politisch-sicherheitsrelevante, ökonomische und sozio-kulturelle Gemeinschaft definiert, die vornehmlich in enger Zusammenarbeit mit den Dialogpartnern China, Japan, Südkorea und Indien gemeinsame Vorsätze verfolgt. Bis 2020 soll — nach Vorbild der EU — ein Binnenmarkt geschaffen sein.

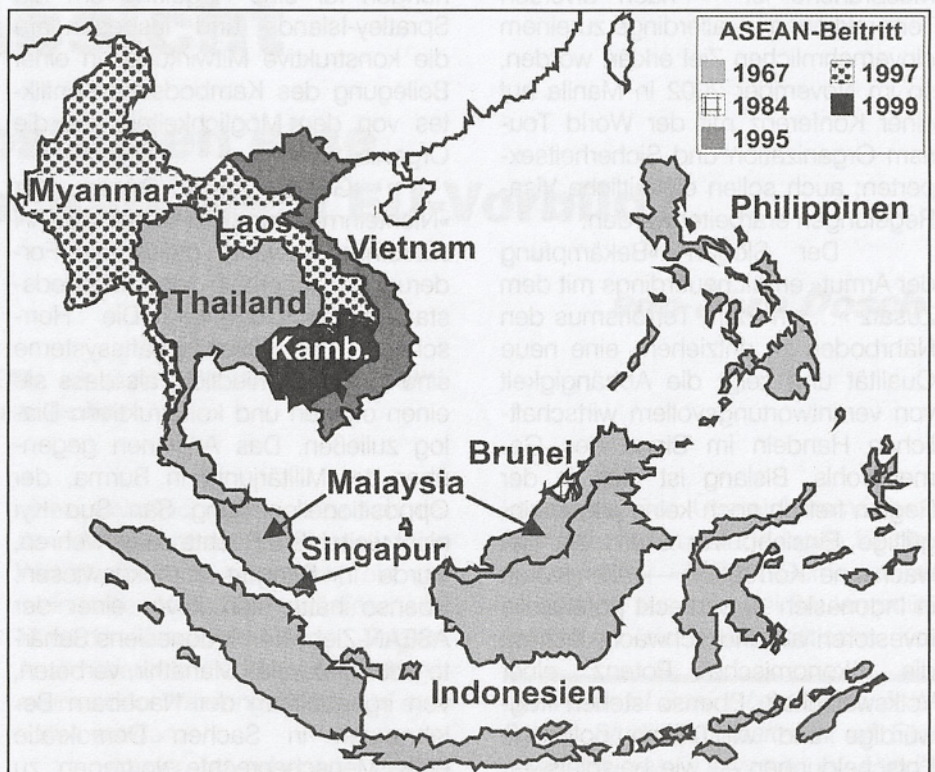
## Wirtschaftliche Initiativen

Wenn auch die wirtschaftliche Kooperation eines der Motive zur Gründung von ASEAN war, so ist gerade in diesem Sektor im Verlauf von vier Jahrzehnten nicht viel ge-

schehen. Insbesondere die strukturelle Armutsbekämpfung ist nicht ernsthaft in Angriff genommen worden. Der Handel innerhalb der ASEAN-Mitglieder ist zwar gestiegen, macht aber derzeit nur knapp ein Viertel der einzelnen Nationalwirtschaften aus; 75 Prozent des Handels spielt sich außerhalb der ASEAN ab. Entgegen wechselseitigen Aussagen, haben einzelne Länder doch bilateralen Kontakten den Vorzug vor solidarischem Handeln innerhalb der Staatengruppe gegeben, so zum Beispiel Singapur mit den USA. Die Ausweisung indonesischer Arbeiter aus Malaysia ist ebenso wenig ein Beleg für enge Zusammenarbeit unter Bündnispartnern wie der Streit um die Wasserversorgung zwischen Malaysia und Singapur. Die Senkung oder der Abbau von Zöllen, die Angleichung von Steuern, die Vereinfachung von Im- und Exportkonditionen, gar eine Währungsunion — all das sind noch ungelöste Aufgaben.

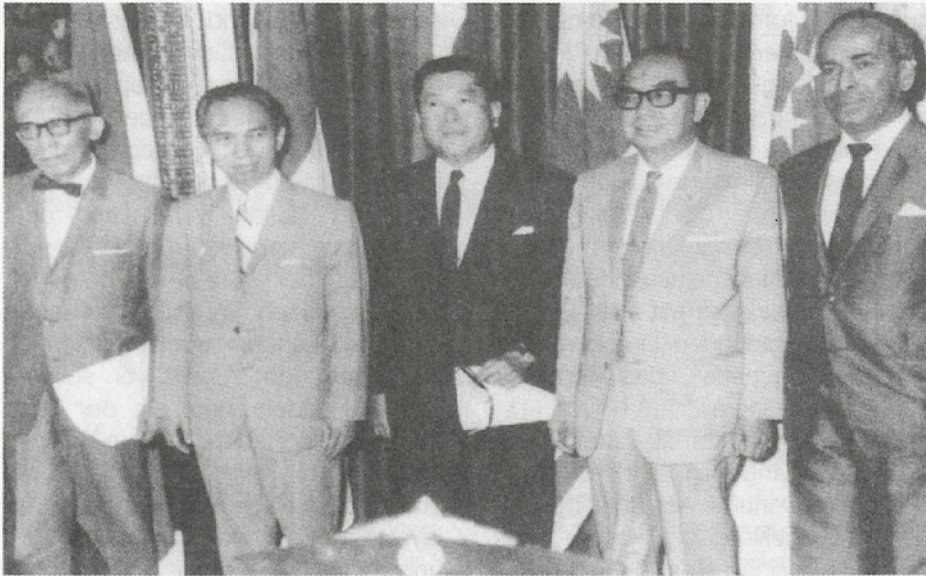
Wie eingeschränkt die Handlungsfähigkeit der ASEAN als Partnerorganisation ist, zeigte sich in der Asienkrise 1997/98, als es zu keiner einheitlichen Politik gegenüber der Weltbank oder dem IWF kam.

Die Schaffung einer Freihandelszone (AFTA) beziehungsweise eines Binnenmarktes ist beschlossen und zuletzt im Oktober 2003 auch bis 2020 terminiert worden. Die ASEAN



Wann ist wer in die ASEAN eingetreten?





Die Außenminister der Philippinen, Indonesiens, Thailands, Malaysias und Singapurs auf dem Gründungstreffen der ASEAN in Bangkok 1967

aus: Asiatweek v. 12.12.1997, S. 34

sucht weiterhin gezielte wirtschaftliche Verbindungen zu den nordostasiatischen Nachbarn China, Japan, Südkorea, ; außerdem ist beim letzten Gipfeltreffen der Ausbau der Beziehungen zu Indien beschlossen worden.

Zur Verbesserung der Infrastruktur warten angekündigte Pläne noch auf ihre Realisierung, so beispielsweise das »Trans-ASEAN Energy Network« oder die »Trans-ASEAN Gas Pipeline«, ebenso wie eine Eisenbahnverbindung von Singapur nach China.

Die Belebung der Tourismusbranche ist — nach diversen Terroraktionen — allerdings zu einem einvernehmlichen Ziel erklärt worden, so im November 2002 in Manila auf einer Konferenz mit der World Tourism Organization und Sicherheitsexperten; auch sollen einheitliche Visa-Regelungen erarbeitet werden.

Der Slogan »Bekämpfung der Armut« erhält neuerdings mit dem Zusatz »... um dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen« eine neue Qualität und zeigt die Abhängigkeit von verantwortungsvollem wirtschaftlichen Handeln im Sinne des Gemeinwohls. Bislang ist dies in der Region freilich noch keine allgemeingültige Einsicht. Vor allem die gewachsene Korruption — allen voran in Indonesien — schreckt potenzielle Investoren ab und schwächt letztlich die ökonomische Potenz einer Volkswirtschaft. Ebenso stehen fragwürdige und willkürliche politische Entscheidungen — wie beispielsweise die menschenrechtsverachtenden

Praktiken in Burma — einer Investitionsbereitschaft entgegen.

## Politische Initiativen

Zur Gründungszeit waren die politischen Aufgaben vornehmlich so begründet, dass ASEAN zum regionalen Frieden und zur Stabilität in Südostasien beitragen sollte. Immerhin hat es seit der Existenz des Bündnisses keine gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedern gegeben. Im Gegenteil, zeugen die diplomatischen Bemühungen für eine Regelung um die Spratley-Inseln und insbesondere die konstruktive Mitwirkung an einer Beilegung des kambodschanischen Konfliktes von den Möglichkeiten, die die Organisation hat.

Gemäß dem Prinzip der »Nichteinmischung« ist es der ASEAN allerdings verwehrt, politischen Forderungen innerhalb der Mitgliedsstaaten nachzugehen. Die Herrschafts- und Gesellschaftssysteme sind zu unterschiedlich, als dass sie einen offenen und konstruktiven Dialog zuließen. Das Ansinnen gegenüber der Militärjunta in Burma, der Oppositionellen Aung San Suu Kyi nicht weiter ihre Rechte zu verwehren, wurde in Rangun zurückgewiesen. Ebenso hätte sich zuvor einer der ASEAN-Ziehväter, Indonesiens Suharto oder Malaysias Mahathir, verbeten, von irgendeinem der Nachbarn Belehrungen in Sachen Demokratie oder Menschenrechte vortragen zu lassen. Die Prinzipien der Gewalten-

teilung zwischen Parlament, Regierung und Justiz oder das Recht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit mögen an Hochschulen gelehrt werden, zum politischen Alltag zählen sie im südostasiatischen Bündnis jedoch nicht. Der politische Wille zur gemeinsamen Bekämpfung von Schmuggel, Drogen- und Bandenkriminalität ist ebenfalls nicht erkennbar.

Allein die Folgen des »11. September« haben ASEAN zu einer bis dahin noch nicht gekannten politischen Gemeinsamkeit veranlasst, nachträglich noch vorangetrieben durch die Bombenattaken in Indonesien und auf den Philippinen. Nicht zuletzt unter dem Druck der USA ist das Abkommen vom 21. Juli 2003 in Brunei (»Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism«) verabschiedet worden, dem noch weitere Vereinbarungen folgten. Sicherheitspolitische Interessen haben in den vergangenen zwei Jahren einen engen Schulterschluss zur Folge gehabt. Im Kampf gegen den Terrorismus wurde Einigkeit erzielt — und auch schon Erfolg sichtbar. Die relativ rasche Aufklärung und zügige juristische Aufarbeitung der Bali-Bombenattentäter sind ein Zeichen möglicher Effizienz. Allerdings wird diese überraschend einhellige Politik der doch sehr unterschiedlichen Staaten auch kritisch begleitet: Die Antiterrorgesetze werden willkürlich falsch interpretiert; ein erweiterter Terrorismusbegriff zielt auf »Gesinnungsterrorismus« und damit auf innenpolitische Gegner; Menschenrechtsverletzungen durch willkürliche Verhaftungen und Gewaltanwendungen werden zum Beispiel von IMBAS oder amnesty international beklagt. Auf Grund unterschiedlicher politischer Wertvorstellungen sowie mangelhafter demokratischer Kontrolle der ASEAN-Staaten fehle eine wirkungsvolle gemeinsame Strategie im Kampf gegen den Terrorismus, der letztlich ohnehin militärisch nicht zu gewinnen sei.

Im politischen Umfeld zeigt sich eine erstaunliche Entwicklung, die neben den handelnden Offiziellen und regierungsamtlichen Vertretern der Allgemeinheit ein Forum für die Erörterung von ASEAN-Themen eröffnet. Ohne politisches Mandat gab es 2000 in Batam und 2002 in Bali große Konferenzen von APA: der ASEAN PEOPLE'S ASSEMBLY. Die Versammlung vieler Nicht-Regierungsorganisa-



tionen und verwandter Interessengruppen forderte den Aufbau einer »civil society« sowie »good governance«, spiegelt also die internationale Diskussion im Rahmen der kritischen Begleitung der Globalisierungsprozesse wider und überträgt diese auf Südostasien.

### Kulturelle und wissenschaftliche Initiativen

Ziemlich pragmatisch und abseits tagespolitischer Geplänkel haben sich in den letzten Jahrzehnten vor allem im Hochschulbereich und in der Forschung einige Projekte entwickeln und behaupten können, so beispielsweise das University Network, das Earthquake Information Centre, das Rural Youth Development Centre, das Poultry Research and Training Centre oder das Tourism Information Centre. Bezeichnenderweise finden übrigens gerade Hochschulen in der oben erwähnten APA ein Gremium, um sozialwissenschaftliche Erkenntnisse öffentlich zu erörtern.

Kulturfestivals sind ein weiterer Bereich, wo sich die ASEAN oft mit viel Spektakel sichtbar zur Schau stellt. Regelmäßige Song-Competitions, Festivals, Ausstellungen, Wettbewerbe und auch sportliche Wettkämpfe sollen dazu beitragen, der Akzeptanz der ASEAN als einer gesellschaftlichen Wirklichkeit den Weg zu ebnet.

### Eindrücke ...

Im vierten Jahrzehnt des Bündnisses lässt sich zusammenfassen:

- Die ASEAN war ein politisches Produkt des Kalten Krieges, ist jedoch bislang wenig substanzvoll, wenig wirksam und wenig erfolgreich. Das Bündnis verharrt in ökonomischer Bedeutungslosigkeit und ist auch sozial- und kulturpolitisch kaum wirksam. Außen- und sicherheitspolitisch übernimmt die Institution jedoch eine wachsende Funktion;
- die ausbleibende koordinierte Reaktion auf die »Asienkrise« schwächte den Verbund, auch

- wenn einzelne Staaten sich wieder stabilisiert haben. Die enorme ökonomische Differenz zwischen Singapur und Laos macht jedoch das Gefälle innerhalb des Bündnisses und seine Wirkungslosigkeit deutlich;
- »Glasnost« hat nicht gegriffen: Korruption und Vetternwirtschaft sind weiterhin an der Tagesordnung und Machtwillkür und Menschenrechtsfragen immer noch ungeklärt;
- die Führungsrolle Indonesiens ist einstweilen — ersatzlos — entfallen;
- die ASEAN ist ein fleißiges Konsultationsgremium zur regionalen Selbstbestätigung ohne spürbare internationale Relevanz, wengleich durch geschickte Diplomatie das Bündnis ein relativer »global player« geworden ist — die ASEAN ist für Europa und die USA wieder interessant;
- die ASEAN ist noch eine Vision mit nach wie vor eher wirtschaftlichen, bzw. jetzt auch sicherheitspolitischen Interessen, als Ausbau demokratischer Strukturen. ●

# Alle erklären ihre gute Absicht

## Entsteht in Südostasien eine Staatengemeinschaft nach EU-Vorbild?

von Jörn Dosch

**Anmerkungen zum Beschluss der ASEAN, bis zum Jahr 2020 einen politischen und ökonomischen Block bilden zu wollen**

**A**ls die Regierungs- und Staatsoberhäupter der zehn Mitglieder der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Anfang Oktober 2003 die Declaration of ASEAN Concord II unterzeichneten, sparten die internationalen Medien nicht mit Lob und Anerkennung für die imposanten Zielsetzungen. Die Regierungen Südostasiens seien übereingekommen,

einen einheitlichen Block zu schmieden. Angelehnt an die EU solle eine Wirtschaftsunion entstehen, ein gemeinsamer Markt für rund eine halbe Milliarde Menschen in der Region. Auch über die Einführung einer gemeinsamen Währung ist bereits spekuliert worden.

In der Tat sehen die Vereinbarungen auf dem Papier beindruck-

kend aus. Das Übereinkommen von Bali soll die Grundlage legen für den Aufbau einer »ASEAN Gemeinschaft bestehend aus den drei Säulen politische und sicherheitspolitische Ko-

Der Autor ist Senior Lecturer in Asia-Pacific Studies, Department of East Asian Studies, University of Leeds, U.K., [j.dosch@leeds.ac.uk](mailto:j.dosch@leeds.ac.uk).