

Sowohl in politischer als auch ökonomischer Hinsicht besteht das Grundproblem der ASEAN darin, einerseits mit Blick auf die Sicherstellung von Frieden, Stabilität und Prosperität in der Region zunehmend ambitioniertere Projekte der Gemeinschaftsbildung vorantreiben zu wollen, gleichzeitig aber davon auszugehen, dass die Zielverwirklichung mit dem überkommenen Instrumentarium des informalen ASEAN Way zu meistern sei. Die Umsetzung politisch wie technisch komplexer Vorhaben, wie sie eine Wirtschaftsunion oder eine Sicherheitsgemeinschaft nun einmal darstellen, bedarf jedoch hochgradig institutionalisierter formaler Verhandlungsstrukturen und vor allem bindender Entscheidungen und Abkommen. Auch die Frage des Transfers nationaler Souveränität auf supra-nationale Ebenen darf dann nicht mehr länger tabu sein. Das Projekt der ASEAN Community könnte deutlich an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn die Mitgliedsstaaten sich dazu durchringen würden, ihren bereits existierenden gemeinsamen

Institutionen wahre Bedeutung zu verleihen.

Beispielsweise führt das ASEAN Sekretariat in Jakarta seit seiner Gründung vor mehr als zwei Jahrzehnten noch immer ein Mauerblümchen-Dasein als beratendes Gremium. Ein logischer erster Schritt auf dem Weg zur ASEAN Gemeinschaft wäre es, dem Sekretariat eigene Entscheidungs- und Handlungskompetenz zuzugestehen. Dies könnte zunächst in einigen weniger sensiblen Bereichen geschehen, wie der gemeinsamen Bekämpfung regionaler Krisen, zum Beispiel der derzeit grassierenden Vogelgrippe. Auch hat die ASEAN bisher nie von ihrem regionalen Konflikt-schlichtungsmechanismus Gebrauch gemacht: 1976 einigten sich die Mitglieder während eines Treffens auf Bali, das ebenso wie der jetzige Gipfel am selben Ort als Meilenstein auf dem Weg zur Gemeinschaftsbildung in Südostasien gepriesen wurde, im »Treaty of Amity and Cooperation« auf die Einrichtung eines High Council. Ähnlich eines internationalen Gerichtshofes soll es im

Falle von Disputen zwischen ASEAN-Staaten eine Lösung herbeiführen. Bislang haben es die Mitglieder jedoch stets vorgezogen, bei Streitigkeiten auf die bewährten Institutionen der internationalen Gerichtsbarkeit zurückzugreifen. So prozessierten Singapur und Malaysia kürzlich vor dem Internationalen Seegerichtshof in Hamburg in einem Verfahren über Singapurs Landgewinnungsprojekte in der Johor-Meerenge.

Summa summarum sind Visionen ein wichtiger Bestandteil jeder Gemeinschaftsbildung. In der Abwesenheit konkreter und in gewissem Maße auch bindender Vereinbarungen zur schrittweisen Umsetzung großer Ideen fällt es aber schwer, an die Realisierbarkeit eines Jahrhundertprojektes wie der ASEAN Community zu glauben.

### Anmerkungen

- 1) Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II); <http://www.9aseansummit.com/detail.php?pid=79&jenis=40>
- 2) Zitiert nach FAZ, 8.10.2003.

# Ein langer Weg

## Die Erfahrungen mit der ASEAN in einem neuen Jahrhundert

*Die Association of Southeast Asian Nations, kurz ASEAN, wurde vor der asiatischen Finanzkrise 1997-1998 als eines der erfolgreichsten und dynamischsten regionalen Kooperationsmodelle von Entwicklungsländern gesehen. Seit dieser Krise wurden sich die führenden Regierungen der ASEAN jedoch mehr über das konkurrenzfähige globale Umfeld und vor allem die enorme Herausforderung durch China bewusst.*

**S**ie realisierten ebenfalls die Notwendigkeit, Wachstumsunterschiede zwischen den alten Mitgliedstaaten (ASEAN-6: Singapur, Thailand, Malaysia, Indonesien, die Philippinen und Brunei) und den neuen Mitgliedern Kambodscha, Laos, Burma und Vietnam auszugleichen, um ein zweistufiges ASEAN zu vermeiden. Die Asienkrise hat allerdings das Wirtschaftswachstum der jeweili-

gen ASEAN-Länder erheblich gebremst – vor allem das der ASEAN-6. Zugleich zeigte sie die institutionellen Schwächen und die Ineffizienz der losen Kooperation der ASEAN auf und stellte die Notwendigkeit heraus, das Bündnis zu einer effektiveren und effizienteren Organisation umzuformen.

Singapur schlug auf dem ASEAN-Gipfel 2002 in Kambodscha eine ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft

(ASEAN Economic Community = AEC) vor. Seitdem gibt es eine intensive Diskussion über diese Idee und ihre Implementierung unter den nationalen Regierungen, in Expertenkommissionen und im ASEAN-Sekretariat. Wie die meisten neuen Ideen, so wird

*Der Autor promoviert am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.*

auch diese ihre Akzeptanz in der Region hauptsächlich durch die zu erwartenden Kosten und Vorteile für die Mitgliedstaaten der ASEAN definieren können. Im Prinzip stimmten die führenden Regierungen der Organisation zu, die Möglichkeit der Transformation der ASEAN zu einer AEC bis 2020 näher zu untersuchen. Schließlich beschlossen alle führenden Mitglieder auf dem ASEAN-Gipfel im Oktober 2003 auf Bali einstimmig den ehrgeizigen Vorschlag des Aufbaus einer regionalen ASEAN-Gemeinschaft mit der Unterzeichnung der Declaration of ASEAN Concord II, dem sogenannten Bali Concord II.

Der Bali Concord II besagt, dass eine ASEAN-Gemeinschaft basierend auf drei Grundsätzen etabliert werden soll:

1. politische und sicherheitstechnische Kooperation durch die *ASEAN Security Community (ASC)*,
2. ökonomische Kooperation durch die *ASEAN Economic Community (AEC)*,
3. sozio-kulturelle Kooperation durch die *ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC)*.

Alle drei Grundsätze sollen dabei eng zusammenhängen und das Ziel von dauerhaftem Frieden, Stabilität und gemeinsamem Fortschritt in der Region verstärken.

### Intra-ASEAN Handel als Parameter der Gemeinschaftsbildung

Der Intra-regionale Handelsfluss ist die hauptsächlichste Kenngröße

des Handels der Region zur Bestimmung des Grades der regionalen Integration. Innerhalb der ASEAN ist ein relativ niedriger Umfang intra-regionalen Handels zu beobachten, obwohl der Anteil an Im- und Exporten in der Region in der letzten Dekade gestiegen ist. Der Export von Handelsware in der Region, als ein Teil der Gesamtexporte der Gemeinschaft, stieg von 20,1 Prozent im Jahre 1990 auf 24 Prozent in 2002. Ebenso fand ein positiver Anstieg der intra-ASEAN-Importe zwischen 1990 und 2002 von 16,2 auf 23,6 Prozent statt. Intra-regionale Im- und Exporte machten laut *World Trade Organization (WTO)* rund ein Fünftel des gesamten ASEAN-Handels in 2002 aus. Trotzdem sind die intra-ASEAN Handelsflüsse zwischen 1990 und 2002 wenig relevant im Vergleich zum Umfang und zu den jährlichen Zuwachsraten des gesamten Handels und des außerhalb der ASEAN stattfindenden Handelsflusses.

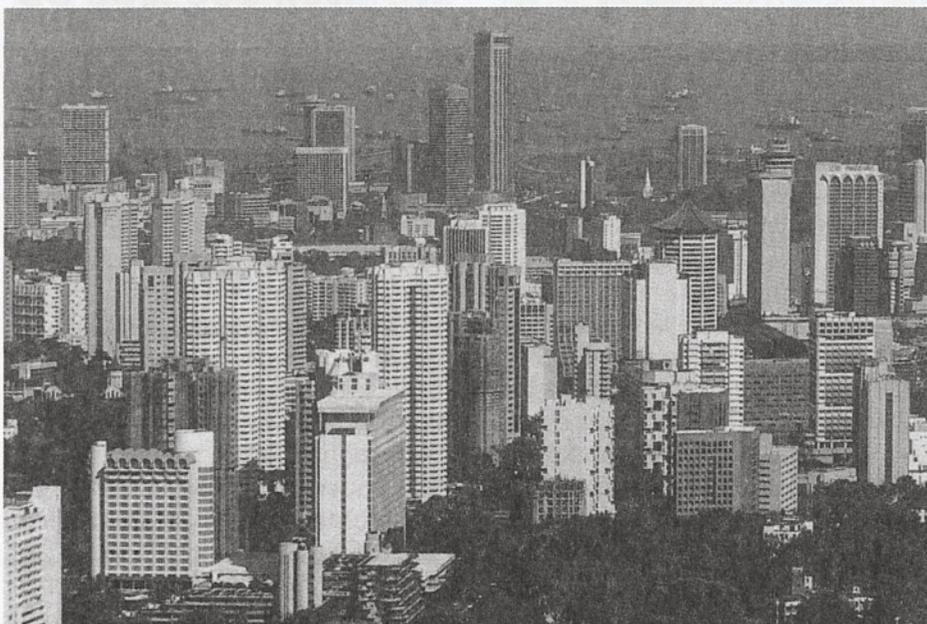
Bis zur Bildung der *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* im Jahre 1992 produzierte die wirtschaftliche Kooperation unter den Mitgliedern der ASEAN nur mittelmäßige Ergebnisse. Das Modell der ökonomischen Kooperation der ASEAN und die Gründe für den begrenzten Erfolg sind bekannt: Nach innen gerichtete Wirtschaftspolitik und Wirtschaftssysteme unterschiedlicher Ebenen bezüglich Einkommen und Industrialisierung. Das Fehlen formaler regionaler Institutionen und das Versagen bei der Aushandlung von präzisen und verbindlichen Verpflichtungen, reflek-

tierten diese Defizite eher als dass sie sie hervorriefen. Obwohl die Wirtschaftssysteme der einzelnen ASEAN-Staaten um 1990 zu den erfolgreichsten der Entwicklungsländer gehörten, konnte dieser Erfolg kaum der intra-regionalen Handelsliberalisierung zugeschrieben werden.<sup>1</sup>

Alle Mitglieder begrüßten die Etablierung der AFTA in den ASEAN-Ländern als ein Motor für die Förderung regionalen Wettbewerbs und wirtschaftlicher Effizienz. Die Unterstützung eines stärkeren intra-regionalen Handels durch die AFTA kann auch dazu beitragen, die Entwicklung der Mitgliedstaaten und die erfolgreiche Implementierung des AEC positiv zu verstärken. Handelsexpansion, die zu größerem Wachstum führt, kann den weniger entwickelten Ländern der ASEAN helfen, das Pro-Kopf-Einkommen auf die Ebene der fortgeschritteneren Wirtschaften der Region anzuheben.

### ASC, ARF und die Förderung einer Sicherheitskooperation

Der Bali Concorde II betonte, dass die ASEAN Sicherheitsgemeinschaft (ASC) die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten zur Verfolgung individueller Außenpolitik und Verteidigungsmaßnahmen anerkennen soll und die starke Verflechtung von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Realitäten zur Kenntnis nehmen soll; er verschreibt sich dem Prinzip umfassender Sicherheit, nicht dem eines Verteidigungspaktes, eines militärischen Bündnisses oder einer gemeinsamen Außenpolitik. Ebenso wiederholte er, dass die ASEAN-Prinzipien der Nicht-Einmischung, der konsensbasierten Entscheidungsfindung, der nationalen und regionalen Belastbarkeit, des Respekts der nationalen Souveränität, des Verzichts der Androhung und Anwendung von Gewalt und der friedlichen Beilegung von Differenzen und Streitigkeiten. Es wird betont, dass das ASC von den vorhandenen Institutionen und Mechanismen der ASEAN vollen Gebrauch machen soll und einen Blick für die Stärkung nationaler und regionaler Kapazitäten zum Kampf gegen Terrorismus, Drogenhandel, Menschenhandel und anderen transna-



Ein Beispiel für erfolgreiche Wirtschaftspolitik — Singapur

aus: Singapur & Malaysia, Köln: DuMont, 1995, S. 118

tionalen Verbrechen haben soll. Für die weitere Förderung von Frieden und Sicherheit in der erweiterten Asien-Pazifik-Region sieht er vor, dass das ASC die Entschlossenheit der ASEAN widerspiegeln soll, in einer Geschwindigkeit voranzuschreiten, die allen gerecht wird und das ASEAN *Regional Forum* (ARF) soll das Hauptforum für den Dialog über regionale Sicherheit sein, mit ASEAN als treibende Kraft.

Die ARF, die ihre erste Arbeitssitzung am 25. Juli 1994 in Bangkok hielt, war die erste intergouvernementale, multilaterale Sicherheitsinitiative, die die gesamte Asien-Pazifik-Region umschloss. Dessen heterogene Mitgliedschaft umfasst die zehn Mitgliedstaaten von ASEAN und dreizehn weitere Regierungen. Die große Mitgliederzahl traf auf ein wenig institutionalisiertes System, das durch das ASEAN-Modell stark beeinflusst wurde. Ein Beobachter bemerkte, dass die ARF so unterinstitutionalisiert sei, dass die Teilnehmer sich selbst noch nicht einmal als Mitglieder bezeichneten. Die ARF hat kein Sekretariat (ASEAN stellte Sekretariatsdienstleistungen zur Verfügung) und es besteht keine klare Verpflichtung, sich außerhalb der jährlichen Versammlung des Forums zu treffen. Die operativen Gepflogenheiten entsprechen denen der ASEAN: Konsens (nicht Wahl) und Fortschritt in einer Geschwindigkeit, die allen gerecht wird.<sup>2</sup>

Die ARF ist das einzige »regionale« Sicherheitsrahmenwerk in der heutigen Welt, in dem alle großen Akteure des internationalen Systems repräsentiert sind. Trotzdem wird die ARF durch eine Koalition von schwachen Mächten angeführt: ASEAN. Es ist einer der seltsamen Aspekte internationaler Politik, dass eine solche multilaterale Institution, die alle großen Mächte einbezieht, von kleineren und schwächeren Mächten einer regionalen Organisation angetrieben wird. Wie Michael Leifer erklärte, besteht die zentrale diplomatische Rolle der ASEAN darin, die neue multilaterale Struktur der ARF zu definieren und zu fördern, denn der Verband ist ein akzeptabler Gesprächspartner für alle größeren regionalen Mächte. Weder die Vereinigten Staaten noch Japan wollten die führende Rolle übernehmen, während China sowie so abgeneigt gewesen wäre, sich ir-

gendeinem multilateralen Mechanismus anzuschließen, der von einer der beiden Mächte formal gelenkt wird. Das neu kreierte Forum erfüllte zwei wichtige von der ASEAN gewünschte Funktionen. Es bezog China mit ein, indem es China an der Sicherheitsstruktur der Region beteiligte und es integrierte die Vereinigten Staaten in die neue regionale Struktur.<sup>3</sup>

An diesem Punkt erreichte ASEAN eine Balance der Einflüsse (balance-of-influence) zwischen den großen Mächten, ohne auf die Terminologie der Beziehungen der Machtbalance (balance-of-power), die mit feindlichem Verhalten assoziiert werden, zurückgreifen zu müssen. Trotzdem sollte angemerkt werden, dass die ARF nicht als ausgleichendes Instrument, sondern als ein Forum für Dialoge und multilaterale Vertrauensbildung kreierte wurde.

### ASEAN+3: Die Strategie der Einbindung

Die Treffen zwischen der ASEAN und den drei nordostasiatischen Ländern China, Japan und Südkorea begannen 1996 als Teil des *Asia-Europe Meetings* (ASEM) und wurden später unter dem Namen ASEAN+3 bekannt. Aufgrund der asiatischen Finanzkrise 1997 und dem Versagen der vorhandenen regionalen Institutionen des Krisenmanagements der Asien-Pazifik-Region, wurde ASEAN+3 das Hauptforum für finanziellen Regionalismus in Ostasien. Des Weiteren wurde die Entwicklung von ASEAN+3 genährt durch die regionale Antipathie gegenüber dem Umgang des Internationalen Währungsfonds mit der Finanzkrise und durch die Bereitschaft der Südostasiatischen Länder, ihre Ökonomien mit den robusteren Ökonomien Nordostasiens zu verbinden. Die Schwierigkeiten bei der Entwicklung internationaler Handelsabkommen und der



Quelle: Archiv

**Die Verhandlungsrunden werden immer größer.  
Zum Vorteil aller?**

regionale Wunsch, China in Ostasien zu integrieren, haben den ASEAN+3-Prozess zusätzlich gefördert.

In der Folgezeit der 1997er Krise war die ASEAN durch schwerwiegende interne Differenzen und durch die Erfolglosigkeit der Vertiefung der ASEAN-Integration geschwächt worden. Unter enormem Druck musste die ASEAN ihre Relevanz in der sich wandelnden regionalen Situation unter Beweis stellen. Um seine Schwächen zu beheben, stellte ASEAN+3 eine gute Gelegenheit für die ASEAN dar, ihre Berechtigung als regionaler Akteur hervorzuheben. Einige Erfolge und Beweise des guten Willens im Zusammenhang mit ASEAN+3 waren tatsächlich leichter zu erreichen als substantieller Fortschritt in den verschiedenen Projekten der ASEAN-Integration. Zusätzlich eröffnet der ASEAN+3-Prozess den ASEAN-Ländern eine Chance, dem Trend zu wachsender Bilateralisierung und Diversifikation der Beziehungen seiner Mitglieder mit den zwei Polen Ostasiens – China und Japan – entgegenzuhalten, und so die Interessen Südasiens gegenüber diesen beiden Polen effektiver zu repräsentieren und zu koordinieren.

Mit der immer weiter voranschreitenden Institutionalisierung der ASEAN+3-Gruppierung, erwächst die Möglichkeit, dass die dreizehn Länder in Zukunft ihre ministeriellen Versammlungen in allen Bereichen abhalten, vom sozialen über das kulturelle bis hin zum Feld der Umwelt. Es gibt Andeutungen, dass das ASEAN+3-Forum eines Tages die ASEAN als Hauptinstrument regionaler Ko-



operation ersetzen könnte. Es würde wahrscheinlich ein der europäischen Kooperation ähnlicher Prozess in der Region entstehen, obwohl die Idee der Konstruktion einer größeren Union noch weit hinter dem Horizont Ostasiens liegt. Wie zur Partizipation im ARF, so ermutigte ASEAN+3 die ASEAN-Länder, sich gegen ein aufstrebendes China zu behaupten und auf Profite durch den enormen chinesischen Markt zu hoffen. Auf der anderen Seite braucht China wirklich Stabilität – sowohl intern als auch extern – für sein ständiges Wachstum und den kontinuierlichen Fortschritt. So gesehen ist es auch aus chinesischer Perspektive wichtig, die ASEAN zu stabilisieren und sich dort zu engagieren.<sup>4</sup>

ASEAN+3 kann nicht nur für die ASEAN-Länder, sondern auch für die drei größeren nordostasiatischen Teilnehmer, einige handfeste Vorteile mit sich bringen. ASEAN+3 hat eine Gesamtbevölkerung und damit einen Markt von fast zwei Milliarden Menschen, davon mehr als 1.45 Milliarden in Nordostasien und mehr als 500 Millionen in Südostasien. Die Kaufkraft der ostasiatischen Länder und der ASEAN verteilt sich von sehr hoch in Japan, Südkorea und Singapur zu sehr niedrig in Teilen Chinas und in vielen Gegenden Südasiens. Der riesige Markt hat trotz allem

ein hohes Potenzial für Wachstum, steigende Nachfrage der Konsumenten und steigende Kaufkraft. Das Potenzial für die ökonomischen Synergien manifestiert sich in der Etablierung von Produktion und Fließbandarbeit in der gesamten Region, wobei die vergleichbaren Vorteile und die großen Ökonomien der Länder dieser Region beachtet werden müssen.

Die Kooperation durch den ASEAN+3-Prozess nährt die Perspektive des gemeinsamen Wachstums und Wohlstands der gesamten Region. Strategisch gesehen benötigt die ASEAN eine größere asiatische Einheit, um ihr vorheriges Moment regionalen Wachstums wieder zu erlangen. Ein größerer und differenzierterer Markt würde das Wachstum der ASEAN durch Exporte und ausländische Investitionen definitiv stimulieren. Ebenso würde es den Impuls für die strukturschwächeren Länder in der ASEAN verstärken, da ein größerer und liberalisierter Markt sowohl Druck als auch gleichzeitigen Ansporn mit sich bringt.<sup>5</sup>

### Der lange Weg

Die ASEAN muss mit ihren Bemühungen für die Bildung einer regionalen Gemeinschaft noch einen langen Weg gehen, sich selbst neu definieren und flexibler werden im Umgang mit den internen Problemen anderer Mitgliedstaaten, wenn es für die sich wandelnde globale Situation relevant bleiben soll. Die jüngste Diskussion der ASEAN über das Militärregime in Burma zeigte, dass das Regionalbündnis seine vielfach kritisierte Politik der Nicht-Einmischung in die internen Angelegenheiten seiner Mitglieder lockerte. Wie der frühere indonesische Außenminister Ali Alatas hervorhob, sollte die 1998 von der ASEAN durchgeführte informale Adaption des Prinzips verstärkter Interaktion hochgehalten und weiter intensiviert werden.

Dieses Prinzip fordert die Gruppe auf, zu inländischen Themen Stellung zu nehmen, die alle Mitgliedstaaten in ein negatives Licht rücken könnten. Alatas fügte hinzu, dass die ASEAN in der Lage sein

sollte, einen einheitlichen Mechanismus zu entwickeln, durch den die Mitgliedstaaten zusammen darauf hinarbeiten können, einem Mitgliedsland zu helfen, internen Problemen mit klaren externen Implikationen entgegenzutreten. Wenn die Entwicklung einer regionalen Gemeinschaft ein gradueller und evolutionärer Prozess ist, dann kann man bezüglich der zukünftigen Identitätsbildungspläne der ASEAN optimistisch sein, denn die ASEAN kann sowohl einige eigene Gemeinschaftsmerkmale, als auch zum einen einige Fehlschläge und zum anderen Erfolge in seiner Geschichte aufweisen. Trotz allem wird jeder Fehlschlag der ASEAN, einen Konsens bezüglich erweiterter und effektiverer Verhaltensregeln anzustreben, das Regionalbündnis daran hindern, irgendeinen Fortschritt zu machen.

*Der Text wurde gekürzt und aus dem Englischem von Melanie Braun übersetzt.*

### Anmerkungen

- »Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)«, ASEAN Secretariat, 2003.
- 1/2) Kahler, Miles (2000): »Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case«, in: *International Organization*, Volume. 54, Number. 3, Summer 2000.
- 3) Leifer, Michael (1996): »The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's model of regional security«, (Adelphi Paper no. 302), London and New York, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- 4/5) Cheow, Eric Teo Chu (2002): »Towards an East Asian Model of Regional Cooperation«, in: *International Politics and Society* 4/2002; [www.fes.de/ipg/REDAKTIONE.HTM](http://www.fes.de/ipg/REDAKTIONE.HTM).