

Erfolg oder Wunschtraum?

Die Greater Mekong Subregion

von **Oliver Hensengerth**

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde im Mekong-Gebiet mit der Errichtung der Greater Mekong Subregion (GMS) ein alter Traum wiederbelebt, den das koloniale Frankreich innerhalb weniger Jahre begraben musste: Die Schiffbarmachung des Mekong und seine Erschließung als Transportweg. So soll China mit dem kontinentalen Südostasien verbunden und die Gesamtregion zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum entwickelt werden.

Folgerichtig ist das Hauptziel der GMS die gemeinschaftliche Erschließung natürlicher Ressourcen und die Entwicklung von Infrastruktur unter Ausnutzung geopolitischer Interessen und geographischer Nähe. Hierbei ist das sicherheitspolitische Ziel eine politische Stabilisierung der Region durch wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bereits vor dem Hintergrund des Vietnamkrieges und der Nixon-Doktrin wurde von US-Seite eine Art Beschäftigungstherapie für die Staaten der Mekong-Region empfohlen, um in einem für die USA strategisch wichtigen Gebiet mittels wirtschaftlicher Zusammenarbeit innerhalb eines multilateralen Rahmens eine möglichst konfliktfreie Umgebung und einen Gegenpol zum kommunistischen China zu schaffen.

Konfliktbeseitigung — ein wichtiger Bestandteil

Im Zuge der zweiten Regionalismuswelle gewann die GMS an Bedeutung als eine Subregion mit dem Ziel der gemeinschaftlichen Erschließung natürlicher Ressourcen und Infrastruktur, um Dispute über Besitz und Nutzung der gemeinsamen Ressource Wasser zu minimieren und die räumliche Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten für einen wirtschaftlichen Aufschwung zu nutzen. Aspekte der Raumüberwindung (Transportkosten) spielen hier also im Zu-

sammenhang mit Agglomerationseffekten eine zusätzliche Rolle. Die Analyse von Grundy-Warr, Peachey und Perry subsumiert die GMS unter die Kategorie sogenannter »resource management growth triangles«, bei dem Kooperation wesentlich durch die Notwendigkeit motiviert ist, die Nutzung einer gemeinsamen Ressource — hier: Wasser — zu koordinieren. Konfliktbeseitigung ist damit ein wesentlicher Bestandteil der GMS, wodurch die wirtschaftliche Entwicklung ein wesentlicher Teil sicherheitspolitischer Erwägungen wird.

Die Funktionsweise der GMS ist charakteristisch für Kooperationsprojekte in Südostasien: Sie ist weitgehend informell und umfasst lediglich eine Reihe von Arbeitsleitlinien und institutionellen Arrangements. ASEANs »soft regionalism«, festgelegt im Treaty of Amity and Cooperation von 1976 und im Zusatzprotokoll von 1987, wurde somit ins Mekong-Becken transferiert. Während der Kuching Consensus von 1990 den »soft regionalism« bereits auf die *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) ausweitete, um die Kompatibilität zwischen der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) und APEC in einem überregionalen Zusammenhang zu gewährleisten, macht eine institutionelle Verflechtung zwischen ASEAN und der GMS, avisiert im *Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation* (ASEAN-MB), eine Übertragung derselben Prinzipien auf die GMS notwendig, um die Kompatibilität zwischen den verschiedenen Subregionen sowie der Subregionen mit der Gesamtregion zu gewährleisten.

Ein projektorientierter Ansatz

Ein projektorientierter Ansatz, der direkte Ergebnisse schafft und Regeln dort aufstellt, wo sie in der praktischen Umsetzung unmittelbar benötigt werden, soll dabei die Schwierigkeiten verhindern, welche die wirtschaftliche Dynamik der ASEAN und ihre politische Problemlösungskapazitäten lange blockiert haben. Zudem wird für GMS-Projekte nicht die Zustimmung aller sechs Staaten benötigt, da die Umsetzung von Projekten von zwei oder mehreren Staaten initiiert werden kann, während lediglich Gesamtstrategie und Prioritätensetzung von allen Ländern in den Sektoren und Minister-treffen beraten werden.

Hier könnte sich die Entwicklung der GMS in Richtung einer Dachorganisation für eine Vielzahl von Projekten in Kleingruppen andeuten, in der politische Annäherung und die Bildung von Vertrauen betrieben wird, in der Strategien und Visionen entworfen werden und die Anlaufstelle für Geberstaaten und -organisationen ist. Die *Asian Development Bank* (ADB), laut ihrer Charta zuständig für ein gleichmäßiges Wachstum der Gesamtregion, wirkt hierbei unterstützend, da sie nach Paul Handley als Mittlerorganisation zwischen Gebern und Nehmerstaaten auftritt, Machbarkeitsstudien durchführt, die Projektkoordination übernimmt und Studien rund um die verschiedenen Projektsektoren ausführt. Die ASEAN selbst scheint bislang auf diese Inte-

Der Autor ist Doktorand am Department for East Asian Studies der University of Leeds, England.



Foto: E. Schomacher

Der Mekong — bald ein Haupttransportweg?

grationsprozesse im eigenen Territorium mehr reagiert als sie aktiv mitgestaltet zu haben: ASEAN-MB wurde erst 1996 gegründet, sieben Jahre nach der Einrichtung von SIJORI zwischen Indonesien, Singapur und Malaysia, der ersten ASEAN-Subregion, vier Jahre nach der GMS und ein Jahr nach der Mekong River Commission zwischen Laos, Kambodscha, Vietnam und Thailand.

Politische Gegensätze und Misstrauen gegenüber China

Doch so kommen gerade solche Projekte ins Stocken, die, um wirtschaftliche Effekte für die gesamte GMS zu erzielen, von einer Mehrheit der Staaten akzeptiert werden müssen. Dies betrifft beispielsweise die — vor allem von China lange geforderte — Schiffbarmachung des Mekong (die umweltpolitischen Einwände sollen an dieser Stelle nicht erörtert werden), der sich beispielsweise Laos nur nach langer Hinhaltetaktik angeschlossen hat. Hier offenbaren sich die politischen Gegensätze und das Misstrauen gerade der kleinen Staaten gegenüber Chinas wirtschaftlicher und politischer Stärke und die Befürchtung, in eine nicht mehr umkehrbare diplomatische und wirtschaftliche Abhängigkeit zu geraten.

Dies zeigt insgesamt die starke Abhängigkeit der Region von politischen Entwicklungen und geschichtlich fundiertem Misstrauen gegenüber den Nachbarstaaten. Zudem spaltet sich die GMS auf diese Weise in Kleinstgruppen auf und wiederholt die Subregionalisierung der ASEAN. Medhi Krongkaew benutzte gar den Plural und bezeichnet die GMS als »growth areas«. Da sich viele dieser Kleinstregionen überschneiden, ist mehr Koordination nötig, was sich angesichts der Vielgestaltigkeit der Projekte als schwierig erweist, da es innerhalb der GMS bereits fünf größere Projekte gibt, die teilweise nicht der Aufsicht der ADB unterliegen.

Noch kleinere Gruppierungen bilden sich in den Grenzregionen, so zum Beispiel zwischen Lao Cai und Yunnan. Hier ist im Laufe der Jahre eine Region entstanden, die durch eine stete Ausweitung des Handels zwischen beiden Provinzen, Handelsmessen sowie die Errichtung einer Datenbank zu aktuellen Wirtschaftsbedingungen eine fortgeschrittene Integration der wirtschaftlichen Aktivitäten gefördert hat. Im Jahre 2002 führte dieses zu Überlegungen, hier eine Wirtschaftszone zu errichten.

Positiv anzumerken ist, dass die starke Verbesserung der bilateralen Zusammenarbeit in eine Richtung führt, die Christopher Dent kürzlich in

einem Vortrag als »region convergence« bezeichnete, nämlich die Schaffung von bilateralen Handelsvereinbarungen als Substruktur, auf dessen Basis sich Regionalismus entwickeln kann. Der Zerfall der GMS in Kleinstregionen könnte sich demnach als hoffnungsvoll erweisen, indem die Region von unten neu aufgebaut und in ihrer wirtschaftlichen Dynamik sowie in ihrem Zusammenhalt gestärkt wird. Noch jedoch ist die GMS als Wirtschaftsverbund der Ansicht erlegen, eine größere Dynamik zu entfalten als die ASEAN als Gesamtregion. Die Bezeichnung »Subregion« ist zudem irreführend, da sie eine wirtschaftliche und politische Kohärenz vorspiegelt, die bislang nicht existiert. Vielmehr zerfällt die GMS wie schon ASEAN erneut in Subregionen, die sich unter dem Dach der ADB zur Greater Mekong Subregion zusammenfinden.

Ebenfalls positiv zu vermerken ist, dass alte Verhaltensmuster und tief sitzendes Misstrauen langsam von pragmatischem wirtschaftlichem Denken überlagert werden. Auch Than und Abonyi argumentieren, dass wirtschaftliche Entwicklung zur Priorität geworden ist und Ideologie ersetzt hat. Die Bagan Declaration (mehr siehe AKP News, 11. November 2003) und die Ankündigung von Kambodscha und Thailand zur Eröffnung neuer Grenzübergänge — nur

wenige Monate nach dem plötzlichen Ausbruch und der mühsamen Eindämmung beidseitiger Feindseligkeiten im Jahre 2003 — treten den Beweis an, dass gerade die lose Kooperation nach dem Muster des »soft regionalism« der ASEAN erfolgreich sein kann. Zudem scheint dies derzeit die einzig mögliche Form der Zusammenarbeit zu sein, die eine langfristige Kooperation gewährleistet.

Auch wenn Pragmatismus noch nicht realpolitische Denksätze und alte Feindbilder in der Außen- und Sicherheitspolitik überwinden kann, sind die Bemühungen deutlich, politische Differenzen zu überwinden. Da nicht zuletzt mit China und Vietnam zwei einflussreiche Staaten regionale Sicherheit als Voraussetzung für ihre nationale Sicherheit und damit innenpolitische Stabilität ansehen und diplomatisches Ringen weitgehend kriegerische Auseinandersetzungen ersetzt hat, sind wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität — nicht jedoch ein politischer Zusammenhalt, aber in steigendem Maße ein wirtschaftlicher Zusammenhalt — in der Region in greifbarer Nähe.

Grenz- übergreifende Wasser- kooperation und Sicherheitspolitik

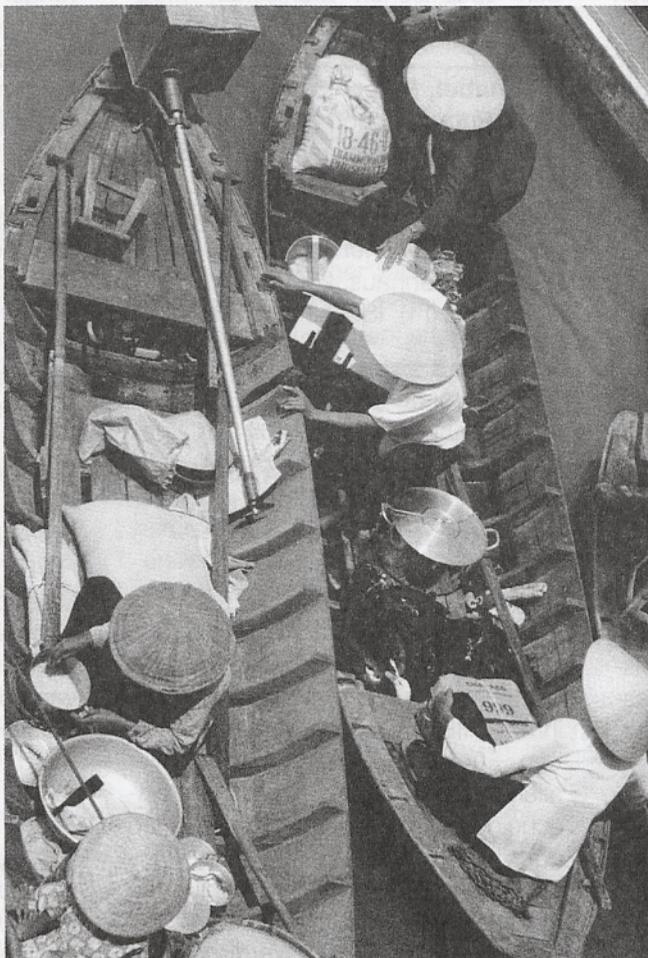
Ungeachtet der positiven Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene, hängen die politische und damit wirtschaftliche Stabilität und der Zusammenhalt der Region wesentlich von den großen politischen Strategien der Mitgliedsstaaten ab. Dies betrifft im besonderen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinsichtlich der Nutzung der gemeinsamen Ressource Mekong und seiner Nebenflüsse. Da der Mekong die zentrale Quelle für die Gewinnung von Energie, Bewässerungsprojekten und Transport ist, stellt die Nutzung des Mekongs und seiner Nebenflüsse das zentrale Problem in der Kooperation, vor allem zwischen den Staaten am Oberlauf und den

Staaten am Unterlauf dar. Haftendorn bezeichnete in *Third World Quarterly* Fließwasserkonflikte als asymmetrische Konflikte, in denen ein Staat oder eine Gruppe von Staaten den Oberlauf oder die Quelle eines Flusses kontrolliert und damit die Staaten am Unterlauf durch Beeinflussung der Qualität und Quantität des Wassers in eine nachteilige Situation bringt. Hierbei entstehen vier verschiedene Arten von Konflikten:

1. Konflikte durch Nutzung, zum Beispiel durch Kraftwerke, die Abwasser produzieren, oder durch Staudämme zur Bewässerung oder Stromgewinnung. Dies beeinflusst die Menge des Wassers, die zur Trocken- und Regenzeit den Mekong hinunterfließt, nachhaltig und schafft damit vor allem für Kambodschas Tonle Sap und Vietnams Mekongdelta große ökologische Probleme;
2. Konflikte durch Verschmutzung;
3. relative Verteilungskonflikte bei strittiger Nutzung ausreichend vorhandener Wasservorräte;
4. absolute Verteilungskonflikte bei nicht ausreichend vorhandenen Wasservorräten.

An dieser Stelle gewinnen internationale Regime zur Konfliktvermeidung an Bedeutung, da sie schon auf relativ schwach institutionalisierter Basis ein festes Kooperationsnetz schaffen können. Das kann gerade in einer von Konflikten gezeichneten Region Vertrauen schaffen und Normen wie Regeln der Zusammenarbeit aufstellen. Gerade die Kleingruppierung innerhalb der GMS-Projekte macht jedoch deutlich, dass es bislang nur schwer möglich ist, die politischen Interessen und Strategien aller Staaten auf einen Nenner zu bringen und GMS-weite regimerelevante Funktionen zu errichten. Legt man Regimetheorie als Gradmesser für die Institutionalisierung und den Zusammenhalt einer Region an, wird man feststellen, dass die GMS auf der Normen- und Prinzipienebene zwar bereits erkennbare Formen angenommen hat, auf der Ebene der Regeln und Entscheidungsverfahren jedoch kaum eine Entwicklung zu erkennen ist. Da die Kooperation zudem explizit ein informeller Zusammenschluss ist, kann an festgelegten Regeln und Entscheidungsverfahren daher nur wenig erkennbar sein.

Allerdings kann der bereits erwähnte Aufbau der GMS von unten regimerelevante Funktionen innerhalb der Kleingruppen entstehen lassen. Ein Beispiel hierfür ist die oben erwähnte enge und sehr regelmäßige Kooperation zwischen Lao Cai und Yunnan. Hier werden, beispielweise durch den Aufbau von Datenbanken und regelmäßigem Datenaustausch, Transaktionskosten verringert, wodurch eine kostengünstigere langfristige Kooperation im Gegensatz zur kostspieligeren Ad-hoc-Kooperation angeboten werden kann. Dies könnte GMS-weite Regimebildung ermöglichen und die Subregion als politische und wirtschaftliche Einheit zum Erfolg führen anstatt sie wirtschaftlich prosperieren, politisch jedoch im Zustand des Wunschtraums verharren zu lassen.



Bereits erfolgreich — Handel auf dem Mekong

Foto: S. Wünsch