

September 2002



ASEAN: Midlife-Krise oder Ende? - Betrachtungen zum 35jährigen Bestehen -

Norbert von Hofmann, FES, Singapur

- Die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations) - ASEAN ist ein Produkt des Kalten Krieges. Obwohl das Ende des Kalten Krieges mehr als zehn Jahre zurückliegt, hat sich die Arbeitsweise der Gruppe kaum verändert. Es stellt sich deshalb die Frage nach ihrer zukünftigen Relevanz.
- Der Niedergang der einstmals hochgelobten Staatengemeinschaft wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise Mitte 1997 erneut deutlich. Während sich die Wirtschaft der meisten Länder erholte, hatte die Reputation der Gemeinschaft Schaden genommen.
- Die Asienkrise erbrachte nicht den erhofften Wandel in der politischen Kultur der Mitgliedsländer. Vetternwirtschaft, Korruption und mangelnde Transparenz gehören auch fünf Jahre nach dem Ausbruch der Krise noch immer zu den Kernproblemen. Die politischen und sozialen Spannungen haben weiter zugenommen.
- Außenpolitisch gewinnt die Region ‚Südostasien‘ nach dem 11. September 2001 wieder an Bedeutung. Dies ist aber kaum gleichzusetzen mit einer Wiederbelebung der Institution ‚ASEAN‘. Wenn ASEAN in der Weltpolitik wieder eine Rolle spielen möchte, dann muss ASEAN zu aller erst das eigene Haus in Ordnung bringen. Doch dafür gibt es nur wenige positive Anzeichen. Die diesjährige Außenministerkonferenz in Brunei stand unter dem Motto: ‚Auf Herausforderungen antworten: Eine bessere Zukunft sichern‘. Die erhoffte Aufbruchstimmung blieb jedoch aus und die meisten Entscheidungen waren wieder mehr oder weniger unverbindlich.

„Wenn wir (die ASEAN-Mitglieder) weiterhin als ineffektiv betrachtet werden, dann werden wir bedeutungslos und unsere Dialogpartner und die internationalen Investoren werden uns auf ein Nebengleis stellen. Diese Gefahr ist eminent.“

Prof. J. Jayakumar, Außenminister von Singapur, Juli 2000

Als sich die Gründerväter der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) vor 35 Jahren im Saranrom Palast in Bangkok zusammensetzten, um die erste Staatengemeinschaft Südostasiens zu gründen, konnten sie nicht ahnen, wie schnell sich die Welt verändern und ihre Zielsetzung überholt sein könnte. Die Angst vor dem Kommunismus war die treibende Kraft hinter den fünf Gründern aus Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand. Niemand wollte der nächste Dominostein sein.

Zum Ende des Kalten Krieges war es aber nicht das Militär, das die Schlacht gegen den vordringenden Kommunismus gewonnen hatte, sondern die rasche wirtschaftliche Entwicklung. Der Kommunismus hatte seinen Reiz verloren. Vietnam hatte zwar den Krieg gewonnen, doch das Land in den Bankrott geführt. Laos versank in Vergessenheit, und für Kambodscha begann die Herrschaft der Roten Khmer, gefolgt von der der Vietnamesen.

Nur sehr langsam begannen die Mitglieder der ASEAN zu begreifen, dass eine neue Form von Realismus angesagt ist und die internationale Gemeinschaft keinerlei Verpflichtungen mehr gegenüber der ASEAN empfinden muss. Die ASEAN reagierte zuerst mit der Aufnahme der restlichen Staaten Südostasiens: Vietnam (1995), Laos und Myanmar (1997) und Kambodscha (1999). Heute hat die ASEAN zehn Mitglieder, und Ost-Timor steht bereits als elftes Mitglied vor der Tür. Die Bevölkerung umfasst mehr als 500 Millionen Menschen, ein Zwölftel der Weltbevölkerung. Sieht man jedoch von der geografischen Nachbarschaft der Mitgliedsländer ab, so gibt es nur wenig Gemeinsamkeiten. Zur ASEAN gehören so unterschiedliche Regierungssysteme wie die absolute Monarchie in Brunei, die Halb- oder Viertel-Demokratien in Singapur, Malaysia, Thailand, den Philippinen und Kambodschas, die kommunistischen Einparteienstaaten Vietnam und Laos und die Militärdiktatur in Burma.

Dem Human Development Index der UNDP (United Nations Development Programme)

zufolge steht Singapur auf Platz 25 der ‚entwickelten‘ Länder, gefolgt vom ölreichen Brunei. Malaysia führt die Gruppe der ‚sich entwickelnden‘ Länder an, vor Thailand, den Philippinen, Vietnam, Indonesien, Burma und Kambodscha. Laos ist das einzige ASEAN-Mitglied, das in die Gruppe der ‚am wenigsten entwickelten‘ Länder fällt – es steht auf Platz 143 der 173 Nationen des UNDP Berichtes. Im Vergleich dazu: Alle 15 Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft fallen in die erste Kategorie der ‚entwickelten‘ Länder. Jede regionale Organisation, deren Mitglieder eine solche Bandbreite von Entwicklungsstadien aufweist, hätte sicherlich ähnliche Probleme wie die ASEAN. Dementsprechend müsste es das vorrangige Ziel sein, die schwächeren Staaten in ihren politischen und wirtschaftlichen Aufholprozessen nach allen Kräften zu fördern. Stattdessen passte die ASEAN ihre Entwicklungsschritte den schwächsten Mitgliedern an und wurde damit insbesondere für die Gründerstaaten mehr und mehr irrelevant. Die bilateralen Freihandelsabkommen Singapurs mit Australien, den USA oder mit der EU sind dafür Beispiele.

Es reicht nicht mehr aus, ständig den Ressourcenreichtum oder das Humankapital der Region hervorzuheben und ASEAN als einen Markt mit 500 Millionen Konsumenten hinzustellen, zumal die vor 20 Jahren gegründete ASEAN-Freihandelszone (AFTA) nur wenig vorangekommen ist. So kann zum Beispiel Malaysia sich nicht einmal mit dem Gedanken anfreunden, die armen Nachbarn im Norden könnten Autos herstellen, geschweige denn mit einem freien Verkehr aller Waren und Dienstleistungen in der Region. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 1997 - 1998 hatte das Selbstvertrauen der ASEAN erheblich erschüttert und zeigte offen die Schwächen der Institution. ASEAN machte nicht einmal den Versuch, eine gemeinsame Position gegenüber dem Internationalen Währungsfond (IWF) oder der Weltbank zu formulieren.

Alle Bemühungen des bisherigen ASEAN-Generalsekretärs, Rodolfo Severino, während

seiner fünfjährigen Amtszeit dem Sekretariat zu mehr Einfluss und Durchsetzungsvermögen zu verhelfen, müssen als gescheitert betrachtet werden. Sein Nachfolger, Ong Keng Yong, bislang Pressesekretär von Singapurs Premier Goh Chok Tong, wird vor den gleichen Problemen stehen, wenn er sein neues Amt im Januar 2003 antritt.

Versuche, der ASEAN zumindest außenpolitisch mehr Bedeutung zu geben, gibt es viele, zum Beispiel ‚ASEAN + 3‘ mit der die VR China, Japan und Südkorea eingebunden werden sollen, oder ‚ASEAN + 1‘ (mit Indien), oder das ASEAN Regional Forum (ARF) mit inzwischen 23 Mitgliedern, oder auch die Konferenzen mit den Dialogpartnern in Europa und den USA. Diese vielen jährlichen Treffen nehmen immer weiter zu und verhindern letztlich nur die dringend notwendigen konkreten Beschlüsse und Aktionen.

ASEAN: Eine (zu) unverbindliche Staatengemeinschaft

Auch die diesjährige Ministerkonferenz in Brunei, die unter dem Motto stand: ‚Auf Herausforderungen antworten: Eine bessere Zukunft sichern‘ bestätigte, dass die Kraft und vielleicht auch der Wille fehlt, die Institution voranzubringen. Die Teilnehmer versuchten erneut, allen Konflikten aus dem Weg zu gehen. Wie üblich wurden alle Vorschläge, die mit einem gewissen Maß an Risiko verbunden sein könnten, vermieden. So wurde die Idee Malaysias, ein ‚ASEAN + 3‘ Sekretariat in Kuala Lumpur einzurichten mit der Begründung abgelehnt, es könnte die Staatengemeinschaft spalten. „ASEAN Angelegenheiten müssen in der Familie bleiben!“ hieß es. Auch die USA zeigten deutlich ihren Widerstand gegen eine solche Einrichtung, denn China könnte eine zu große Rolle in einem solchen Sekretariat spielen. Viele sahen allerdings in dem Vorschlag Malaysias einen letzten Versuch von Premierminister Mahathir, doch noch den alten Traum eines ‚East Asian Caucus‘ durchzusetzen. Immerhin bot Malaysia dafür zehn Millionen US Dollar Grundfinanzierung sowie die Übernahme der laufenden Kosten für die nächsten fünf Jahre. Beim nachmittäglichen Golfspiel einigten sich dann die Außenminister auf den Kompromiss, den ‚plus 3‘ Ländern einen Sitz im bestehenden ASEAN-Sekretariat in Jakarta anzubieten.

Die Vereinbarung mit den USA, ‚gemeinsam den Terrorismus zu verhindern, zu stören und zu bekämpfen‘ (Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism) war für viele der teilnehmenden Regierungsvertreter ein Durchbruch von den bislang üblichen vertrauensbildenden Maßnahmen hin zu konkreten Schritten einer Krisenverhinderung. Für Außenstehende ist es allerdings nur ein großmundiges, zu nichts verpflichtendes Dokument, das mit dem Kampf gegen den Terrorismus in Südostasien wenig zu tun hat. Die US-amerikanische Vorstellung, dass alle zehn ASEAN-Mitglieder das Dokument unterzeichnen würden, scheiterte ohnehin. Indonesien sah Eingriffe in das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Vietnam hatte Bedenken bezüglich der Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Deklaration. So unterzeichnete am Ende der Außenminister von Brunei die Vereinbarung im Namen aller Mitgliedsstaaten – wieder ein typischer ASEAN-Kompromiss, der jedoch Generalsekretär Severino zu der Aussage hinriss: „Es zeigt sich, wie symbolisch, politisch und konkret ein erwachtes Amerika bereit ist, mit ASEAN umzugehen“.

Die Unverbindlichkeit der Mitgliedschaft in der ASEAN zeigte sich auch bei der Mitarbeit am diesjährigen ‚ARF Annual Security Outlook‘. Nur 13 der 23 ARF-Mitglieder hielten es für angebracht, ihre Einschätzungen über die regionale Sicherheitslage vorzulegen, darunter lediglich vier der zehn ASEAN Mitglieder (Brunei, Kambodscha, Singapur und Thailand). Ein anderes Beispiel ist die Frage der Spratly Inseln im Südchinesischen Meer, die ganz oder teilweise von der VR China und den ASEAN Mitgliedern Brunei, Malaysia, den Philippinen und Vietnam beansprucht werden. Seit Jahren propagieren die ASEAN-Mitglieder einen ‚Code of Conduct‘, der das Verhalten aller betroffenen Länder in dem umstrittenen Gebiet regeln soll. Dies scheiterte vor allem am Einspruch der VR China. Als einen Ausweg aus diesem Dilemma schlug Malaysia nun eine ‚Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea‘ vor. Vietnam als eines der am meisten betroffenen Länder lehnte zunächst eine derartige unverbindliche Deklaration ab, doch im Schlusskommunique fand sich dann die Kompromissformel: „Wir bestätigen, dass der Abschluss eines Verhaltensko-

dex im Südchinesischen Meer den Frieden und die Stabilität in der Region fördern würde und einigten uns, auf eine Deklaration über das Verhalten der Betroffenen im Südchinesischen Meer hinzuarbeiten“.

Nordkorea nahm, nach der Ministerkonferenz in Bangkok im Jahr 2000, zum zweiten Mal an einer ARF-Sitzung teil. Für die ‚Far Eastern Economic Review‘ war das 15-minütige Treffen zwischen den beiden Außenministern Colin Powell und Paek Nam-sun schon die Aussage wert: „Mit diesem Triumph meldet sich ASEAN zurück!“.

Herausforderungen an ASEAN

ASEAN steht vor einer Reihe von Herausforderungen, die zum Teil von außen kommen, zum Teil aber auch hausgemacht sind.

Internationaler Terrorismus

Der 11. September 2001 stellt die Länder der Region vor neue Herausforderungen. Der von den Amerikanern angeführte Kampf gegen den internationalen Terrorismus richtet sich aus Sicht der ASEAN-Mitglieder vorrangig gegen Islamische Staaten und deren Religion und führt damit zu zusätzlichen Spannungen innerhalb und zwischen den ASEAN-Mitgliedern; denn drei von ihnen - die Philippinen, Singapur und Thailand - haben größere Gruppen moslemischer Minderheiten. Die Bevölkerungen von drei weiteren - Brunei, Indonesien und Malaysia - sind mehrheitlich Muslime. Die unmittelbare Gefahr für die Sicherheit der Region geht jedoch nicht von staatlichen Institutionen oder von zwischenstaatlichen Spannungen aus, sondern von nicht-staatlichen terroristischen islamischen Gruppierungen, deren Existenz zunehmend bekannt wird. Es kehrten Hunderte von Muslimen nach der Niederschlagung der Taliban in Afghanistan nach Südostasien zurück. Viele von Ihnen bildeten in ihren Heimatländern al-Qaeda ähnliche Gruppierungen, so zum Beispiel in Malaysia, Indonesien, den Philippinen und sogar in Singapur. Doch fehlen letztlich die Beweise für die US-These eines zentral gesteuerten internationalen Terrorismus. Die amerikanischen Vorschläge, die Probleme ausschließlich militärisch zu lösen, stoßen auf immer größere Skepsis. So erklärte der frühere thailändische Außenminister Dr. Surin Pit-

suwan: „Gewalt allein wird nicht die Probleme des Terrorismus lösen, eine breit angelegte Entwicklungspolitik wäre der bessere Weg“. Ein Sprecher des ‚Singapore Institute of Defence and Strategic Studies‘ merkte an: „Den Krieg gegen den Terrorismus zu gewinnen, benötigt mehr Kreativität und mehr Visionen als zur Zeit erkennbar sind.“

Massendeportation illegaler Arbeitnehmer

Die Massendeportation illegaler Arbeitnehmer von Malaysia zurück in die Philippinen und Indonesien belastet die Beziehungen zwischen den drei ASEAN-Gründungsmitgliedern. Malaysia verschärfte am 1. August 2002 seine Gesetze gegen illegale Einwanderung mit einer Mindeststrafe von sechs Monaten Gefängnis und sechs Stockhieben. Nach Angaben der malaysischen Regierung leben 1,5 bis 2 Millionen ausländische Arbeitnehmer in Malaysia, die meisten von ihnen Indonesier und mindestens die Hälfte davon illegal. Aber auch die Philippinen sind betroffen, mehr als eine halbe Million Filipinos leben vor allem in der ost-malaysischen Provinz Sabah, die meisten wiederum nicht legal. Die beiden betroffenen Regierungen sehen die Ausweisung ihrer Staatsbürger als Verstöße gegen Menschenrechte oder gar gegen den Islam. Es kam zu Übergriffen auf malaysische Touristen in Indonesien, zu Demonstrationen vor Botschaften, Premierminister Mahathir forderte seine Landsleute auf, nicht mehr nach Indonesien zu reisen usw.. Die philippinische Präsidentin Gloria Arroyo reaktivierte inzwischen ein seit neun Jahren ruhendes Beratungsgremium, das die Gebietsansprüche der Philippinen auf Sabah nachweisen soll.

Wasserlieferung für Singapur

So alt wie die Trennung Singapurs von Malaysia so alt ist der Streit um die Wasserlieferungen für die Insel. Die derzeitigen Verträge von 1961 bzw. 1962 laufen erst 2011 bzw. 2061 aus. Gegenwärtig bezahlt Singapur ca. 0,008 Euro für 1000 Gallonen unbehandeltes Wasser. Malaysia möchte in Zukunft das Hundertfache, gleich 0,81 Euro, und malaysische Politiker drohen immer wieder mit dem Zudrehen des Wasserhahns.

Luftverschmutzung durch Waldbrände

Das unerlaubte und unkontrollierte Abbrennen von Wäldern in Indonesien führt auch in diesem Jahr, wie in den vergangenen Jahren, zu erheblichen Luftverschmutzungen, die ganz Südostasien betreffen. Bereits im August 2002 mussten wieder Schulen und Flugplätze in Malaysia und Indonesien geschlossen bleiben, da die gesundheitsschädlichen Werte ein Vielfaches des Erträglichen überstiegen und die Sicht nur ein paar Meter betrug. Die Schäden für den Tourismus und die Wirtschaft in Indonesien, Malaysia und Singapur gehen in die Milliarden, doch scheint die Regierung in Jakarta weder in der Lage noch Willens, ernsthaft gegen die Brandstifter vorzugehen.

Aussichten

Alle Versuche der ASEAN, wieder eine stärkere Rolle in der Weltpolitik zu spielen, werden

scheitern, so lange es nicht gelingt, das eigene Haus in Ordnung zu bringen. Bis zur völligen Integration der vier jüngeren und weniger entwickelten Mitgliedsländer – Vietnam, Burma, Laos und Kambodscha – und bis zur Errichtung eines echten gemeinsamen Marktes, der in der Lage ist, den Herausforderungen der Globalisierung sowie der Konkurrenz des Nachbarn China Stand zu halten, ist noch ein langer Weg.

Außen- und sicherheitspolitisch gewinnt die Region ‚Südostasien‘ zur Zeit zwar wieder an Bedeutung. Dies ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Wiederbelebung der Institution ‚ASEAN‘, im Gegenteil, die wachsenden sozialen und politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Mitgliedsländer sowie zwischen den Mitgliedern führen die Staatengemeinschaft immer weiter in die Bedeutungslosigkeit.

Ansprechpartnerinnen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel. 0228-883-515, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Katharina Bielz, Tel: 0228-883-506, E-Mail: Katharina.Bielz@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Godesberger Allee 149, 53170 Bonn

Fax: 0228-883-575

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen sowie Informationen zur Arbeit der FES in Asien auf <http://www.fes.de/asien> .